

# POLÍTICAS SOCIALES

## La evasión contributiva en la protección social de salud y pensiones

Un análisis para la Argentina, Colombia y el Perú

Juan Carlos Gómez Sabaíni  
Oscar Cetrángolo  
Dalmiro Morán



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación  
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

# POLÍTICAS SOCIALES

## La evasión contributiva en la protección social de salud y pensiones

Un análisis para la Argentina, Colombia y el Perú

Juan Carlos Gómez Sabaíni  
Oscar Cetrángolo  
Dalmiro Morán



Este documento fue preparado por los consultores Juan Carlos Gómez Sabaíni, Oscar Cetrángolo y Dalmiro Morán, bajo la supervisión de Ana Sojo, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del proyecto Pacto social para una protección social más inclusiva (GER/12/006), ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1564-4162

LC/L.3882

Copyright © Naciones Unidas, agosto de 2014. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	7
<b>I. Consideraciones teóricas en torno al cumplimiento contributivo</b> .....	9
A. Los sistemas contributivos de protección social y la informalidad laboral en América Latina.....	10
1. Empleo informal en América Latina: definiciones, causas y consecuencias .....	11
2. El financiamiento de la protección social en América Latina.....	15
B. El incumplimiento en los esquemas contributivos de protección social .....	19
1. Teoría de la “evasión contributiva”: naturaleza, causas y efectos.....	20
2. Evidencia empírica: antecedentes de estimaciones de evasión .....	24
3. Cuestiones metodológicas de los estudios realizados .....	28
<b>II. Estimaciones de incumplimiento contributivo para tres casos nacionales</b> .....	33
A. El caso de la Argentina .....	34
1. Breve descripción de la evolución y la actualidad del sistema de protección social.....	34
2. Descripción de la metodología y fuentes de información disponibles .....	37
3. Estimación de los resultados .....	39
B. El caso de Colombia .....	46
1. Breve descripción de los sistemas de pensiones y de salud en Colombia.....	46
2. Descripción de la metodología y fuentes de información disponibles .....	49
3. Estimación de los resultados .....	49
C. El caso del Perú.....	54
1. Breve descripción del sistema vigente de protección social .....	54
2. Datos disponibles y alternativas metodológicas.....	57
3. Estimación de los resultados .....	58
<b>III. Conclusiones y reflexiones finales</b> .....	63
A. Síntesis del marco de referencia y visión comparativa de los estudios de caso .....	63
B. Recomendaciones de política.....	69

<b>Bibliografía</b> .....	71
<b>Serie Políticas Sociales: números publicados</b> .....	75
<b>Gráficos</b>	
GRÁFICO 1 AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): DESIGUALDAD Y PRESIÓN TRIBUTARIA RESPECTO A OTRAS REGIONES, 2008-2010 .....	10
GRÁFICO 2 AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES) Y EUROPA (15 PAÍSES): COMPARATIVO DE INDICADORES, 2008-2010 .....	11
GRÁFICO 3 AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES): COMPONENTES DEL EMPLEO INFORMAL NO AGRÍCOLA, 2009-2012 .....	12
GRÁFICO 4 AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES Y PROMEDIO): EMPLEO INFORMAL NO AGRÍCOLA, 2011 .....	13
GRÁFICO 5 AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES): COBERTURA DE PENSIONES, INFORMALIDAD Y PRESIÓN TRIBUTARIA, 2012.....	14
GRÁFICO 6 AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES Y PROMEDIO): COBERTURA DE PENSIONES DE LA POBLACIÓN ACTIVA Y CARGA TRIBUTARIA, 2011 .....	16
GRÁFICO 7 AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): INDICADORES DE GASTO EN SALUD Y DESIGUALDAD RESPECTO A OTRAS REGIONES, 2008-2010 .....	19
GRÁFICO 8 ARGENTINA, COLOMBIA Y PERÚ: COBERTURA Y PRESTACIONES EN PENSIONES, 2012 .....	65
GRÁFICO 9 ARGENTINA, COLOMBIA Y PERÚ: COBERTURA DE SEGUROS Y GASTO EN SALUD, 2012 .....	66
<b>Cuadros</b>	
CUADRO 1 AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES): EMPLEO INFORMAL SEGÚN CATEGORÍA OCUPACIONAL, 2012 .....	13
CUADRO 2 AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CLASIFICACIÓN DEL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR SALUD .....	18
CUADRO 3 OECD (7 PAÍSES SELECCIONADOS): EVASIÓN DE CONTRIBUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL, 2000.....	25
CUADRO 4 AMÉRICA LATINA (6 PAÍSES): ESTIMACIONES DEL NIVEL DE INCUMPLIMIENTO EN CONTRIBUCIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL .....	26
CUADRO 5 ARGENTINA: RESUMEN DE LOS SISTEMAS VIGENTES DE PENSIONES Y SALUD .....	36
CUADRO 6 ARGENTINA: ESTRUCTURA ESTIMADA DE LAS REMUNERACIONES AL TRABAJO ASALARIADO, 2007 .....	40
CUADRO 7 ARGENTINA: TASAS EFECTIVAS DE APORTES Y CONTRIBUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LOS TRABAJADORES ASALARIADOS DEL SECTOR PRIVADO, 2007 .....	41
CUADRO 8 ARGENTINA: TASAS EFECTIVAS CONJUNTAS POR CONTRIBUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LOS TRABAJADORES ASALARIADOS DEL SECTOR PRIVADO, 2007 .....	41
CUADRO 9 ARGENTINA: ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN CONTRIBUTIVA DE TRABAJADORES ASALARIADOS, 2007 .....	42
CUADRO 10 ARGENTINA: ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN CONTRIBUTIVA EN EL INGRESO MIXTO BRUTO AUTÓNOMOS Y MONOTRIBUTIVISTAS, 2007.....	44
CUADRO 11 ARGENTINA: ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN CONTRIBUTIVA EN PENSIONES Y SALUD PARA TRABAJADORES ASALARIADOS (RTA) Y NO ASALARIADOS (IMB), 2007 .....	45
CUADRO 12 COLOMBIA: RESUMEN DE LOS SISTEMAS VIGENTES DE PENSIONES Y SALUD.....	48

CUADRO 13	COLOMBIA: CUENTA DE GENERACIÓN DEL INGRESO RESUMIDA, 2010.....	50
CUADRO 14	COLOMBIA: RECAUDACIÓN EFECTIVA ESTIMADA DE CONTRIBUCIONES SOCIALES DE LOS ESQUEMAS CONTRIBUTIVOS DE PENSIONES Y SALUD, 2010.....	53
CUADRO 15	COLOMBIA: ESTIMACIÓN DEL INCUMPLIMIENTO CONTRIBUTIVO EN PENSIONES Y SALUD DE LOS TRABAJADORES ASALARIADOS, 2010.....	53
CUADRO 16	PERÚ: RESUMEN DE LOS SISTEMAS VIGENTES DE PENSIONES Y SALUD.....	57
CUADRO 17	PERÚ: REMUNERACIONES DE LOS ASALARIADOS POR SECTOR FORMAL E INFORMAL SEGÚN ACTIVIDAD ECONÓMICA, 2007.....	59
CUADRO 18	PERÚ: ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN CONTRIBUTIVA EN PENSIONES Y SALUD DE TRABAJADORES ASALARIADOS, 2007 .....	62
CUADRO 19	RESULTADOS DE LAS ESTIMACIONES SOBRE INCUMPLIMIENTO CONTRIBUTIVO DE LOS TRABAJADORES ASALARIADOS .....	67



## Resumen

---

Conforme a distintas legislaciones y reglamentaciones en la materia, el financiamiento de los sistemas contributivos de protección social en salud y pensiones en los países de América Latina incluye los aportes y contribuciones compulsivas de los empleados y de los empleadores y, adicionalmente, puede contemplar los aportes del Estado provenientes de recursos de rentas generales. En la mayoría de los sistemas vigentes, estos recursos, con mayor o menor éxito, procuran asegurar el financiamiento de un adecuado nivel de cobertura de la población, por lo que se requiere del compromiso de cada uno de los actores mencionados en el cumplimiento de sus obligaciones contributivas.

En la práctica se han podido observar diversas maneras de incumplimiento. Tanto empleados como empleadores pueden tener incentivos a reducir o, directamente, a no efectuar el pago obligatorio de los aportes y contribuciones que establece la normativa contributiva dada su condición laboral. Todas estas prácticas están vinculadas, en mayor o menor medida, a un aumento del empleo informal, el cual constituye el principal problema en el mercado laboral de varios países latinoamericanos y posee serias consecuencias socioeconómicas como: i) la pobre protección social de los trabajadores; ii) obstáculos para el desarrollo profesional; iii) distorsiones en el mercado de trabajo formal y en los esquemas de financiamiento de la seguridad social; y iv) generación de “incentivos perversos” para el cumplimiento de las obligaciones previsionales.

En las últimas décadas, los estudios sobre mercado laboral se han concentrado en los aspectos de cobertura y combate de la informalidad, así como en el desarrollo del componente no contributivo de protección social. Poco se han ocupado de la evasión en los esquemas contributivos, la cual afecta directamente su financiamiento e indirectamente otros aspectos relacionados con la protección social. El conocimiento de esta problemática, tanto desde el punto de vista teórico como de las evaluaciones empíricas, puede resultar provechoso para evaluar alternativas que apunten a ampliar el nivel de cobertura de los esquemas de protección social y reducir los elevados niveles de informalidad laboral que se observan en las economías latinoamericanas.



El presente estudio pretende avanzar en la cuantificación de las brechas existentes entre la recaudación potencial y efectiva en concepto de aportes y contribuciones a la seguridad social, tanto para el caso de los empleados como de los empleadores<sup>1</sup>. A tal fin, se estima la magnitud del incumplimiento en las contribuciones para el financiamiento de los sistemas de pensiones y salud de empleadores y empleados en tres países de la región.

Desde la óptica metodológica el tema es complejo. Las informaciones de las cuentas nacionales sobre empleo y masa salarial, contrastadas con las bases de datos de los organismos de seguridad social potencialmente pueden brindar resultados preliminares en la cuantificación de las brechas de incumplimiento. Alternativamente, las encuestas de hogares también proveen información microeconómica que permitiría inferir la magnitud de dicho incumplimiento en términos de la cantidad de trabajadores que no realizan los debidos aportes. Sin embargo, la especificidad de los esquemas de protección social aplicados y las limitaciones estadísticas particulares obligan a proceder con cautela al momento de realizar estimaciones sobre la base de una metodología estándar.

El informe está organizado en tres partes. La primera, presenta una serie de consideraciones introductorias relativas a la organización y financiamiento de los sistemas de protección social; su relación con la informalidad laboral; el incumplimiento en esos sistemas, y una aproximación a cuestiones teóricas y metodológicas relativas a las mediciones de incumplimiento. La segunda, presenta los ejercicios de estimación del incumplimiento en el pago de contribuciones para la Argentina, Colombia y el Perú; estas estimaciones se presentan junto con aspectos salientes de la organización de los respectivos sistemas de protección social. La parte final sintetiza los temas desarrollados, más un conjunto de conclusiones y recomendaciones de política.

---

<sup>1</sup> El informe fue elaborado con la colaboración de Ariela Goldschmit. Los autores agradecen los valiosos comentarios de Ana Sojo. Asimismo, se agradecen las contribuciones de Susana Kidyba y Stella Maris Pérez en el análisis efectuado para el caso de Argentina, de Olga Lucía Acosta Navarro y Juan Fernando Plazas Hernández para el caso de Colombia, y de José Luis Robles Franco y Juan Chacaltana con relación al caso del Perú.

## **I. Consideraciones teóricas en torno al cumplimiento contributivo**

---

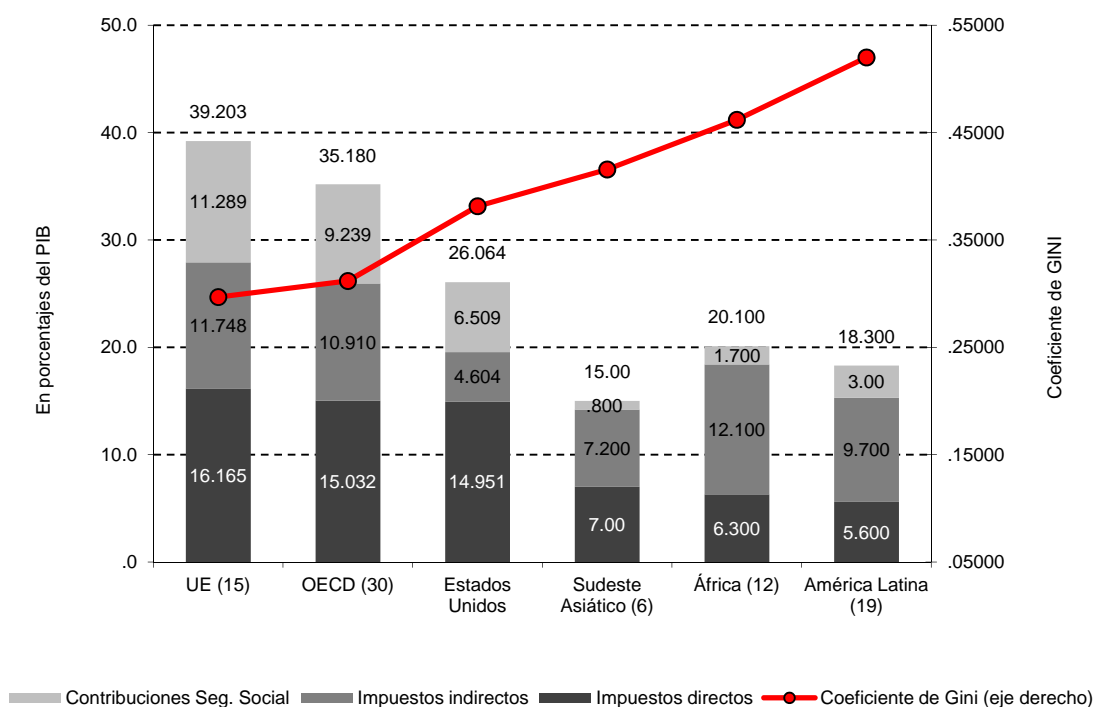
Las siguientes consideraciones generales tienen por objeto servir de introducción y marco para el análisis del incumplimiento del pago de contribuciones sobre la nómina salarial destinadas al financiamiento de la seguridad social. A esos efectos, en la primera sección se presentará una breve descripción de la informalidad laboral en los países de América Latina, señalando los principales hechos estilizados que la caracterizan, sus implicancias en términos de protección social para toda la población y las dificultades para consolidar su financiamiento contributivo. En la segunda sección, se presentan aspectos conceptuales, evidencia empírica y metodologías de estimación referidos al incumplimiento del pago de contribuciones.

Es sabido que la desigualdad constituye un rasgo característico de América Latina, que se presenta con mayor o menor gravedad en cada uno de sus países. El coeficiente de Gini de la región resulta ser el más elevado a nivel mundial (gráfico 1), lo que marca la necesidad de atender esta situación mediante la intervención estatal, tanto en forma directa, por medio de programas de gasto público, como indirectamente mediante su financiamiento, a partir de la introducción de sistemas tributarios más progresivos. En ese contexto resulta llamativo resaltar el escaso desarrollo de programas de protección social en muchos de los países de la región (que puede inferirse de la baja carga tributaria).

Muy por el contrario, en los países desarrollados, especialmente de Europa, se observan menores niveles de desigualdad que, entre otros aspectos, guardan relación con niveles de recaudación más elevados, provenientes de estructuras tributarias más equilibradas, con mayor presencia de los impuestos directos y de ingresos por contribuciones de seguridad social, lo cual les permite sostener sistemas de protección social (previsión, salud y asistencia social) de amplia cobertura con fuertes y positivos impactos distributivos.

**GRÁFICO 1**  
**AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): DESIGUALDAD Y PRESIÓN TRIBUTARIA**  
**RESPECTO A OTRAS REGIONES, 2008-2010**

(En porcentajes del PIB y en decimales)



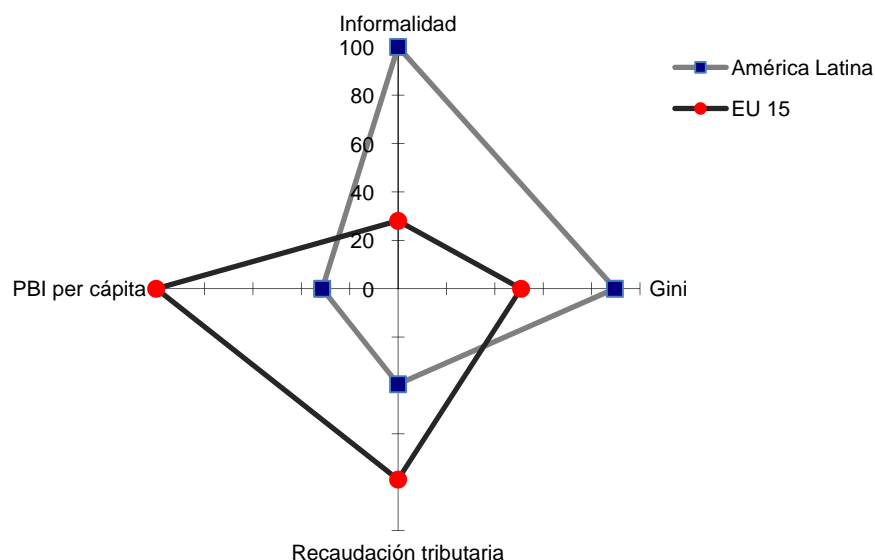
Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPALSTAT y OECD.

## A. Los sistemas contributivos de protección social y la informalidad laboral en América Latina

La informalidad responde a múltiples causas y se expresa en diversas dimensiones de la economía. Quizás una de las más importantes -y relevante a los efectos de esta investigación- es la interacción existente entre el mercado laboral y el sistema tributario. En el primero se registra un alto porcentaje de trabajadores que se desempeñan en puestos no registrados; en el segundo se observa un bajo nivel de cumplimiento contributivo.

Para ilustrar las diferencias que separan a América Latina de Europa (la región con menor desigualdad), se presentan en el gráfico 2 indicadores de desarrollo económico, desigualdad, recursos públicos e informalidad para ambas regiones. Tomando como referencia los países más desarrollados de Europa (EU-15), su elevado nivel relativo de producto por habitante indica la posibilidad de niveles más elevados de bienestar, que se logra destinando una mayor proporción de sus productos al financiamiento de políticas públicas. En efecto, las dificultades de los países latinoamericanos para cobrar tributos se traducen en importantes brechas que los separan de Europa. La presión ejercida por los gobiernos de Europa se ubica en torno al 41% del producto (para la OECD el promedio es 34%), en tanto que, en promedio, los países latinoamericanos apenas logran captar una carga tributaria cercana a 20% del PIB, según datos correspondientes al año 2010. Asimismo se observa en América Latina un desarrollo menos inclusivo del mercado de trabajo, que se traduce en mayores niveles de informalidad y menor protección social.

**GRÁFICO 2**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES) Y EUROPA (15 PAÍSES): COMPARATIVO DE INDICADORES, 2008-2010**  
*(Índice, base 100 el nivel más elevado de cada indicador)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de a datos de CEPALSTAT, OECD y ILOSTAT.

## 1. Empleo informal en América Latina: definiciones, causas y consecuencias

Ya que la diferencia entre trabajo formal e informal ha sido fuente de controversias y sus respectivas definiciones han mutado a lo largo del tiempo, debe remarcarse lo que aquí se entiende como informalidad. Según el último acuerdo alcanzado en la 17ª Conferencia Internacional de Estadísticos de Trabajo (CIET) en 2003, se considera que los asalariados son informales cuando su vínculo laboral no está sujeto a la legislación laboral, fiscal y de la seguridad social. En cambio, 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, 2004)<sup>2</sup>.

Es claro, entonces, que no es lo mismo trabajo informal que economía informal. Como señaló la OIT en su 90ª Conferencia General de 2002, la economía informal absorbe a trabajadores que, de otro modo, no tendrían trabajo ni ingresos, sobre todo en los países en desarrollo que cuentan con una importante fuerza laboral en rápida expansión. La mayoría de las personas no se incorporan a la economía informal por elección, sino por la necesidad de sobrevivir. Como se señaló, una porción de los trabajadores en este sector de la economía forman parte del empleo informal.

El empleo informal, entonces, se compone de:

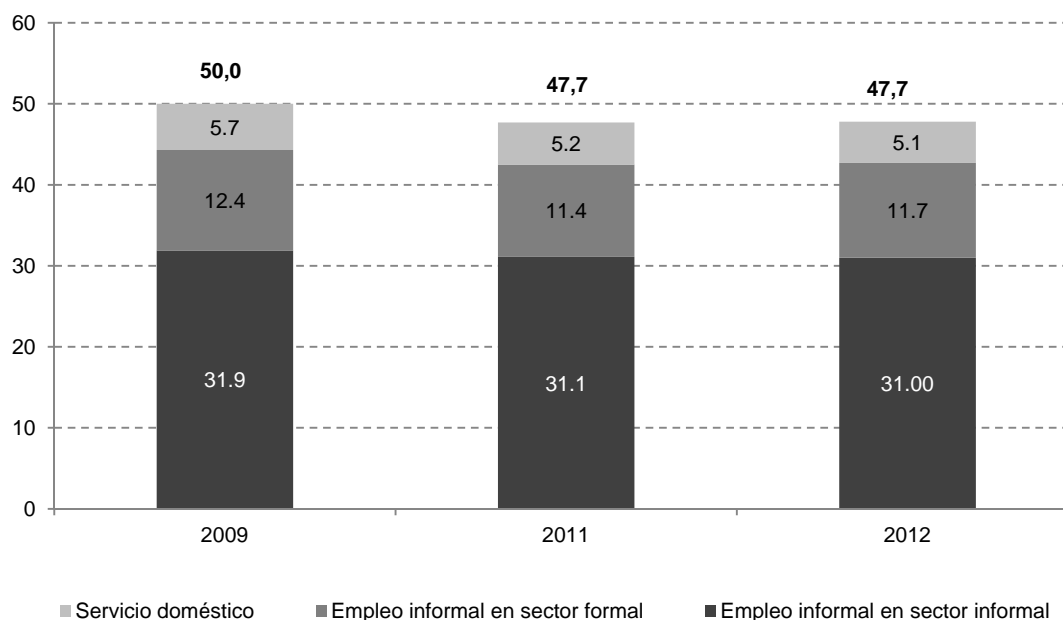
- Trabajadores por cuenta propia y empleadores dueños de su propia empresa en el sector informal.
- Trabajadores familiares: el carácter informal de su puesto de trabajo se debe al hecho de que no suelen tener contratos escritos y explícitos de empleo, y que por lo general su empleo no está sujeto a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

<sup>2</sup> Ello implica un cambio de posición en relación con los acuerdos que se habían alcanzado diez años antes. En 1993, en la 15ª Conferencia Internacional de Estadística del Trabajo se había definido que la situación de informalidad remitía a la modalidad de empleo, considerándose informales a los trabajadores por cuenta propia que no son profesionales ni técnicos, los familiares no remunerados, empleados y empleadores en establecimientos de menos de cinco trabajadores y servicio doméstico (OIT, 2002; Bertranou y Saravia, 2009).

- 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.

Tomando en cuenta esta definición, si bien América Latina durante los últimos años exhibió niveles de crecimiento económico con reducción histórica del desempleo, aún persiste un elevado nivel de informalidad en el mercado laboral, que se transforma en un ámbito de reproducción de la pobreza y donde se potencia la desigualdad. Los últimos datos publicados por OIT (2013) dan cuenta de una merma de 2,3 p.p. en los registros de informalidad en 2012 con relación a 2009. Esta se sitúa en el último año en 47,7% del empleo no agrícola, abarcando tanto al sector de empresas informales (31,0%), como al segmento formal de empresas (11,7%) y al servicio doméstico (5,1%). La reducción con relación a 2009 se ha verificado en todos sus componentes (gráfico 3), si bien las políticas que fueron aplicables para cada caso no necesariamente son las mismas.

**GRÁFICO 3**  
**AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES): COMPONENTES DEL EMPLEO INFORMAL NO AGRÍCOLA, 2009-2012<sup>a</sup>**  
(En porcentajes)

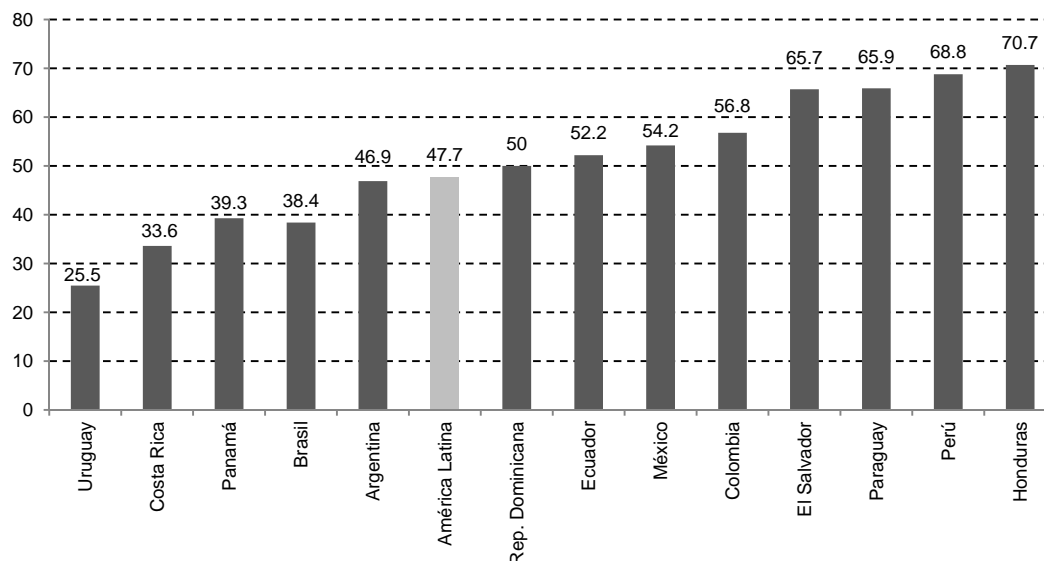


Fuente: Elaboración propia sobre la base de OIT (2013).

<sup>a</sup> Los países seleccionados fueron: La Argentina, el Brasil, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay.

En la región hay situaciones disímiles, contemplando países por debajo del promedio, como el Uruguay (25,5%), Costa Rica (33,6%), Brasil (38,4%), Panamá (39,3%) y la Argentina (46,9%), y en el otro extremo países con más del 65% de informalidad, como es el caso de El Salvador, Paraguay, el Perú y Honduras (gráfico 4).

**GRÁFICO 4**  
**AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES Y PROMEDIO): EMPLEO INFORMAL NO AGRÍCOLA, 2011**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de OIT (2012).

El empleo informal involucra a un segmento muy importante de la fuerza laboral, se concentra de manera especial en algunos sectores de actividad, en ciertos grupos de la población, en determinados establecimientos y en ciertas franjas etarias. Como se desprende del cuadro que sigue a continuación, la mayor parte de los puestos informales se compone de trabajadores por cuenta propia.

**CUADRO 1**  
**AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES): EMPLEO INFORMAL SEGÚN CATEGORÍA OCUPACIONAL, 2012<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*

Categoría Ocupacional	Porcentaje de empleo informal en cada categoría	Composición del empleo informal
Total de ocupados no agrícola	47,7	100,0
Asalariados (incluye empleadores)	33,9	52,7
De sector público	15,4	4,3
De empresas privadas	33,2	37,9
1 a 10 trabajadores	59,9	27,5
Más de 10 trabajadores	14,6	9,6
De hogares	78,9	10,6
Cuenta propia	83,6	41,6
Servicio doméstico	100,0	5,7
Otros	98,0	0,0

Fuente: OIT (2013).

Nota: Cálculo para 13 países. Población ocupada de 15 años y más.

<sup>a</sup> Los países seleccionados fueron: La Argentina, el Brasil, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay.

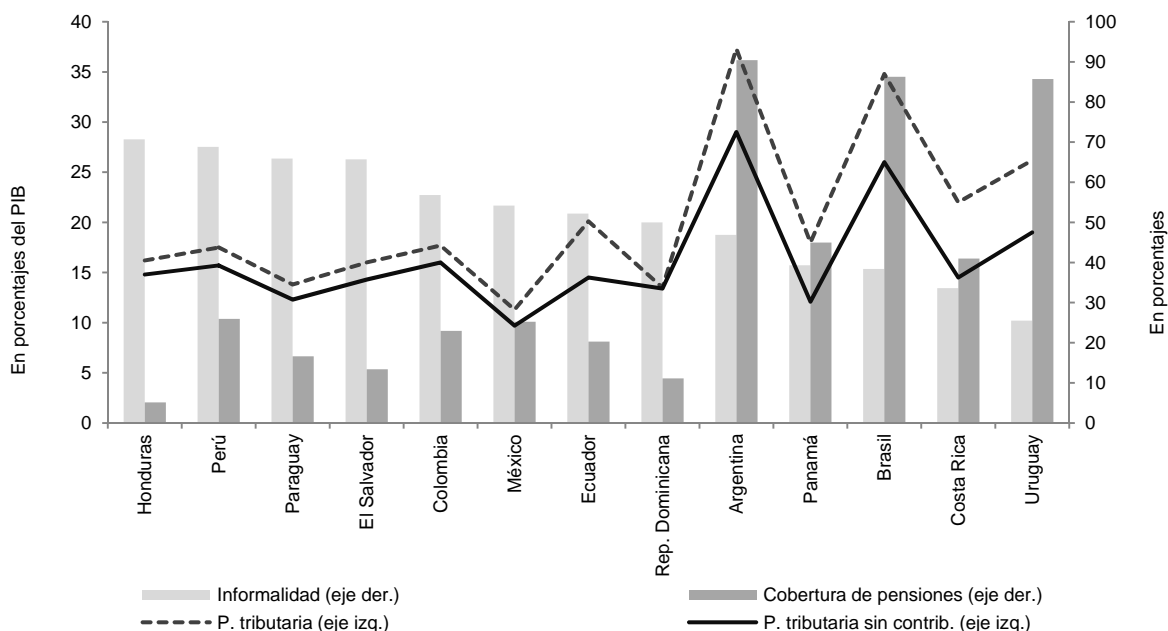
Les siguen los asalariados de empresas privadas -fundamentalmente de empresas con menos de 10 trabajadores- y trabajadores en el empleo doméstico. Estas tres categorías engloban cerca del 90% del trabajo informal de la región. Aunque la participación del empleo doméstico en el total es de apenas 5,7%, la tasa de informalidad de esta categoría ocupacional es la más elevada<sup>3</sup>.

Como dan cuenta Gómez Sabaíni y Morán (2012), los estudios realizados a nivel internacional muestran que existen grandes similitudes entre naciones de distinto grado de desarrollo con respecto a los sectores que ostentan mayores índices de informalidad. Así, cuando se los ordena según la magnitud de este fenómeno, sobresalen la agricultura, la construcción, el comercio minorista, el servicio doméstico y, en algunos casos, el transporte público, sectores que tienen una elevada participación en la estructura económica de los países de la región. Estas actividades se caracterizan por la poca capacitación de los empleos, o bien experimentan una escasa supervisión del cumplimiento con la legislación por parte de las autoridades competentes. Adicionalmente, la informalidad se concentra en los establecimientos más pequeños, que están menos sujetos a inspecciones laborales y donde la sustentabilidad del negocio en muchos casos se centra en la no registración de los trabajadores: la mayoría de los trabajadores informales se desempeñan en establecimientos de no más de cinco trabajadores.

Por su parte, en el gráfico 5 se presentan datos de informalidad, cobertura previsional y carga tributaria. Se puede verificar la variedad de situaciones, destacándose los casos de la Argentina, Brasil y el Uruguay, donde tanto la carga tributaria como la cobertura de sus sistemas de pensiones se cuentan entre las más elevadas<sup>4</sup>.

**GRÁFICO 5**  
**AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES): COBERTURA DE PENSIONES, INFORMALIDAD Y PRESIÓN TRIBUTARIA, 2012<sup>a</sup>**

(En porcentajes del PIB y en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPALSTAT y OIT (2013).

<sup>a</sup> Los países seleccionados fueron: la Argentina, el Brasil, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay.

<sup>3</sup> Se ubica en niveles cercanos al 100% de acuerdo con estimaciones de la OIT (2013) y CEPAL (2012). No obstante, de acuerdo con esta última publicación, se puede observar cierta diversidad de situaciones al interior de la región, como se muestra en el Cuadro III.22, de la página 153.

<sup>4</sup> Se debe notar que algunos países con baja carga tributaria obtienen una porción importante de su financiamiento público de fuentes no tributarias, reduciendo la necesidad de los países de recurrir a la aplicación de impuestos (Cetrángolo y Gómez Sabaíni, 2007).

En los últimos años, si bien han mejorado las condiciones del mercado laboral, lo que se reflejó en una caída de los índices de informalidad en América Latina, la situación aún dista de la de países desarrollados, y denota la baja capacidad de los mercados de trabajo formales para incluir a la totalidad de la población de estos países, planteando la necesidad de redoblar los esfuerzos para facilitar el tránsito a la formalización (OIT, 2013), en consonancia con la implementación de esquemas más amplios de protección social que aseguren cobertura de salud e ingresos a los sectores más desprotegidos.

Consecuentemente, muchos países han avanzado en el desarrollo de componentes adicionales a los mecanismos de seguridad social, en muchos casos de carácter no contributivo o semi-contributivo, buscando que el alcance de los derechos asociados a esos mecanismos no dependa exclusivamente de la situación en el mercado laboral de las personas.

## **2. El financiamiento de la protección social en América Latina**

Como se ha visto, la dinámica del mercado laboral evidencia limitaciones para brindar una cobertura amplia de protección social a la población. Esas limitaciones se manifiestan de diferente manera en cada uno de los componentes de la protección social. Teniendo en cuenta que la presente investigación pone la atención sobre el financiamiento de la salud y la previsión social, a continuación se introducen una serie de comentarios referidos a la forma de organización de los esquemas de protección social en esos sectores.

### **Pensiones**

En materia de pensiones América Latina evidencia fuertes limitaciones para lograr una cobertura contributiva amplia. Se han emprendido diferentes reformas, resultando en una variedad de esquemas que combinan distintos regímenes financieros (capitalización individual, reparto, esquemas solidarios), modalidades de cálculo de beneficios (beneficio definido, cotización definida) y formas de administración (público o privada).

Como señalan Rofman y Oliveri (2011), según datos de 2010 la cobertura de la población mayor es extremadamente baja en muchos países. En 6 de 18 países la cobertura resulta inferior al 19% (Honduras, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Paraguay y Nicaragua). Esta situación se encuentra alejada de la experimentada en los países de mayor cobertura, donde la misma se encuentra en el rango de 83% al 91% (Chile, el Uruguay, Brasil, la Argentina y el Estado Plurinacional de Bolivia). En promedio, la cobertura regional ronda el 60% de los adultos mayores. Este porcentaje no presenta variaciones significativas en el tiempo. Mientras el promedio ponderado de la cobertura de adultos mayores a principios de los noventa se ubicaba en torno al 59,7%, una década más tarde se acercó al 58,5%, llegando a fines de la década de 2000 al 60,7%, apenas de un punto porcentual por encima de la exhibida veinte años atrás. Ello es así, aún en el marco de los cambios y reformas de política que han sucedido en el sector.

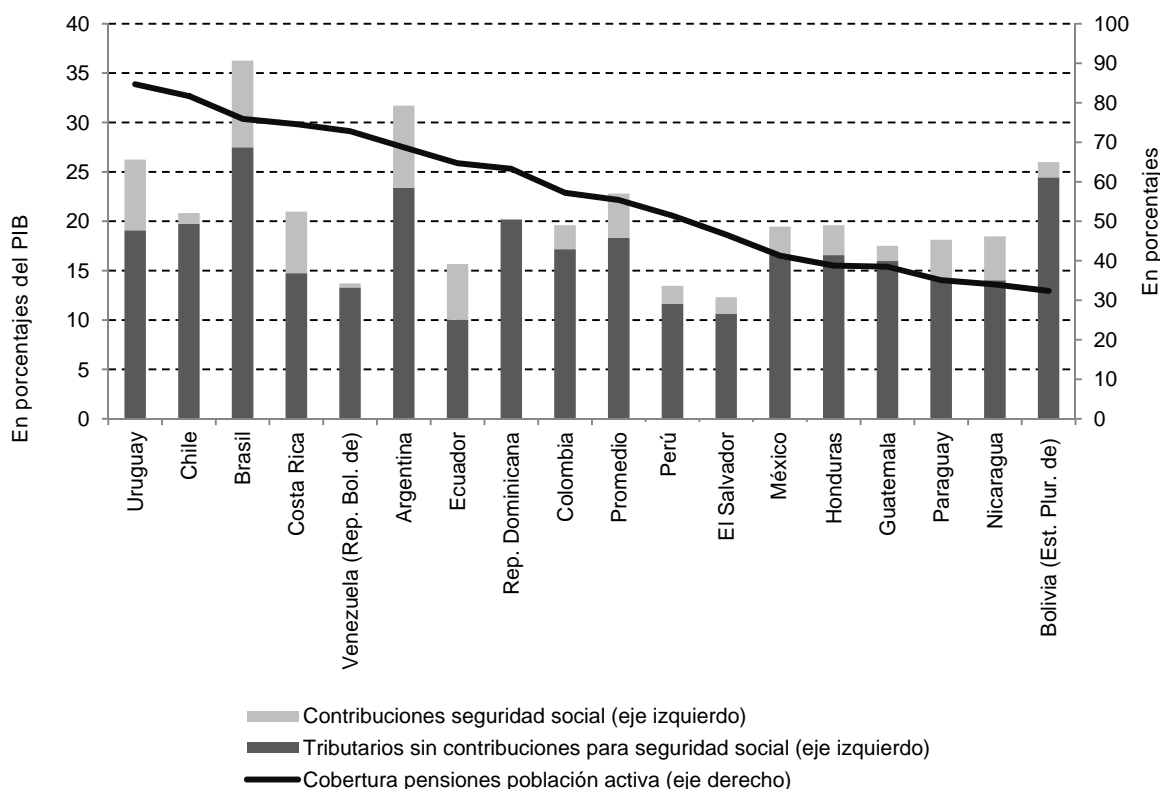
En relación con la cobertura de la población activa se observa una tendencia diferente. Según datos del Panorama Social de la CEPAL 2013, la cobertura de pensiones entre los asalariados de más de 15 años crece más de 9 puntos porcentuales entre 2002 y 2011, situándose en un 56,5% del total de asalariados en el promedio simple de 16 países de América Latina. Debe notarse que en relación a la cobertura de personas no asalariadas también se vislumbra una tendencia a la ampliación de la misma, especialmente en los casos de Brasil, Chile, Costa Rica y el Uruguay. El gráfico 6 presenta la información de cobertura de pensiones, cruzada con la carga tributaria proveniente de impuestos y cargas sobre la nómina salarial. Debe considerarse que la primera variable alude a la totalidad de los sistemas (sean públicos o privados), mientras que los ingresos provenientes de contribuciones que figuran en ese gráfico corresponden exclusivamente a los recibidos por instituciones públicas.

Mientras en la década de los noventa muchos países afectados por desajustes macro fiscales, baja cobertura de trabajadores activos, problemas de sostenibilidad de largo plazo de los sistemas de pensiones y de regulación de sus mercados laborales tendieron a tomar medidas de restricción al acceso a los beneficios previsionales mediante reformas paramétricas y privatizaciones, en la última década se observó una tendencia hacia la universalización, la expansión de las pensiones no contributivas y la flexibilización de las condiciones de acceso (Rofman y Oliveri, 2011).



**GRÁFICO 6**  
**AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES Y PROMEDIO): COBERTURA DE PENSIONES DE LA POBLACIÓN**  
**ACTIVA Y CARGA TRIBUTARIA, 2011<sup>a</sup>**

*(En porcentajes del PIB y en porcentajes de la población activa)*



Fuente: Elaboración en base a datos de Panorama Social 2013 (CEPAL, 2013) y CEPALSTAT (excepto para la Argentina, donde se considera el valor recalculado en función de las recientemente actualizadas Cuentas Nacionales a causa del cambio del año base 1993 al 2004, <http://www.indec.mecon.ar>).

<sup>a</sup> La información corresponde al año 2011 o al más cercano. La cobertura refiere a la población asalariada de 15 años o más, afiliada a algún sistema de pensiones. Los datos originales surgieron de tabulaciones especiales de encuestas de hogares en cada país.

Cuando existen regímenes de facilidades de pagos que incluyen las contribuciones a la previsión social, éstos pueden ayudar a mantener la cobertura sobre casos intermedios donde la historia laboral no permite aportar la totalidad de contribuciones necesarias para alcanzar los beneficios. De esta manera, adicionalmente, se mantienen los incentivos a realizar aportes. Por supuesto, estos programas pueden tener cierto costo fiscal, que dependerá de la cantidad de aportes realizados mediante estos regímenes y del nivel de haber prometido. Si bien no han sido pensados originalmente como regímenes a los que pudieran adherir los trabajadores durante la totalidad de su historia laboral, de hecho ello puede suceder y, eventualmente, tener costos fiscales que afecten también la sostenibilidad de los sistemas previsionales a largo plazo.

### Salud<sup>5</sup>

En América Latina ha predominado el desarrollo de sistemas híbridos de salud que, por lo general, han tenido grandes dificultades para alcanzar cobertura universal de servicios de salud de cierta calidad. En estos países, la provisión de servicios de atención de la salud está a cargo de una variada gama de instituciones y mecanismos para el financiamiento, regulación y provisión. Conviven un subsector público (esencialmente financiado con impuestos generales), la seguridad social (financiada con

<sup>5</sup> Esta sección retoma las reflexiones vertidas en Cetrángolo y Goldschmit (2011b).

contribuciones sobre la nómina salarial) y el subsector privado (organizado a partir de seguros privados o pagos directos de bolsillo). De este modo, los sistemas de salud de la región se caracterizan por su elevada fragmentación.

La cobertura para la población sin capacidad de contribución suele correr por cuenta del Estado. La seguridad social cubre a los trabajadores formales y suele contar con su propia red de hospitales y prestadores. Finalmente, el subsector privado cubre generalmente a la población de más altos ingresos y cuenta con una estructura de proveedores propios. No obstante, en muchas oportunidades los sectores de más bajos recursos, sin seguro y con dificultades para acceder a la oferta pública de servicios, deben afrontar sus necesidades más urgentes mediante pagos de bolsillo en el sector privado, lo que además de representar una carga onerosa para estos hogares constituye un factor de inequidad importante.

En términos generales puede decirse que cuanto más importante sea el subsistema público, mayor será la redistribución implícita en el funcionamiento del sistema de salud y más homogénea será la cobertura. Por el contrario, el mayor peso del financiamiento de bolsillo estará acompañado de una menor redistribución y mayor inequidad. En cambio, cuanto más desarrollada esté la seguridad social, en principio, mayor sería la brecha de cobertura entre los trabajadores formales y el resto de la población que sólo tenga acceso al sector público. No obstante, esto depende del grado de articulación entre la seguridad social y la provisión pública, y el nivel de financiamiento del sector público.

Por definición, los esquemas más solidarios son aquellos en donde la totalidad de la población se encuentra incorporada a un sistema único financiado con tributación general y cuya cobertura es independiente de la capacidad de pago de las personas, lo que a su vez debería verse reflejado en menores niveles de gasto de bolsillo, como es el caso de los países desarrollados.

La forma en que se coordinan y articulan (o dejan de hacerlo) los tres subsectores de la salud da origen a distintas modalidades de funcionamiento de los sistemas de salud, que suponen distintas dinámicas en términos de cobertura, equidad y eficiencia del sector. Según el grado de integración de los distintos subsistemas, es posible hablar de solidaridad integrada o solidaridad segmentada.

Dentro de los países que han implementado reformas en la última década, se observan diferentes estrategias dirigidas a alcanzar una mayor integración entre la Seguridad Social y el sistema público. Ello refleja que los puntos de partida nacionales para la implementación de reformas han sido muy diversos, y que la historia previa de cada sistema de salud conlleva particularidades en el entorno institucional y diferentes prioridades para ser abordadas por las políticas de reforma. En este sentido, algunos países de la región, principalmente los del Caribe anglófono y no anglófono, y más recientemente, Brasil, financian las prestaciones públicas de salud a partir de impuestos generales. Un número menor de países ha avanzado hacia una integración entre el financiamiento contributivo y no contributivo. Bajo diferentes orientaciones en materia de equidad, Costa Rica, Colombia, Chile, República Dominicana, y más recientemente el Perú, han intentado ese camino. Por su parte, un tercer grupo, bastante numeroso, mantiene una significativa segmentación entre ambas fuentes de financiamiento (CEPAL, 2006 y Cetrángolo y Goldschmit, 2009).

De acuerdo a CEPAL (2006), en los extremos pueden diferenciarse los casos de financiamiento exclusivo de rentas generales (Tipo 1) de aquellos no integrados en donde coexiste el financiamiento contributivo con el tributario de rentas generales (Tipo 3). En tanto existen diferentes situaciones intermedias (Tipo 2) generadas por las reformas que derivaron en modalidades alternativas de articulación llevadas adelante por diferentes países (cuadro 2).

**CUADRO 2**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CLASIFICACIÓN DEL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR SALUD**

Tipo 1 Países con financiamiento de la salud en base a rentas generales	Tipo 2 Países con integración en el financiamiento de la salud de rentas generales y cotizaciones a la Seguridad Social	Tipo 3 Países sin integración en el financiamiento de la salud de rentas generales y cotizaciones a la Seguridad Social
<i>La estructura de la prestación es heterogénea: existen distintos tipos de vinculación entre el sector público y privado.</i>	<i>En todos los casos hay algún grado de separación explícita de funciones de financiamiento y provisión. También varía el nivel de integración en el financiamiento.</i>	<i>La estructura de la prestación es heterogénea: existen distintos tipos de vinculación entre el sector público y privado.</i>
Provisión pública y privada: Bahamas, Barbados, Belice, Brasil, Dominica, Granada, Guyana, Haití <sup>a</sup> , Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tabago y la República Bolivariana de Venezuela.	Antigua y Barbuda, Costa Rica, Colombia, Chile, el Perú y República Dominicana.	Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Panamá y Uruguay.
Provisión sólo por medio del sistema público: Cuba		

Fuente: CEPAL (2006).

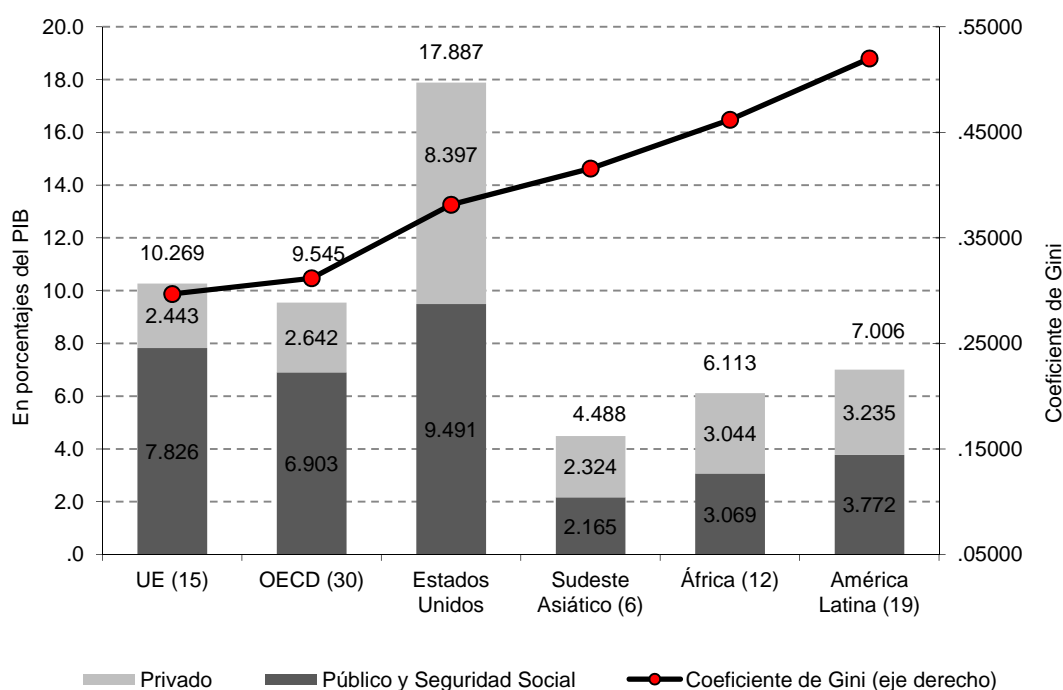
Nota: en todos los países, salvo Cuba, existe además un subsector privado.

<sup>a</sup> En Haití no existe prácticamente el seguro social, y la provisión y el financiamiento son fundamentalmente públicos y de ONGs.

El gasto promedio en salud de América Latina resulta similar al promedio mundial, medido como porcentaje del producto (alrededor de 6,5% del PIB). No obstante, ese nivel es bastante inferior al que registran los países desarrollados (en la OECD el promedio se ubica en 9,5% del PIB). Y más allá del nivel de gasto promedio en salud de la región, su impacto distributivo resulta ser mucho más regresivo que en los países desarrollados (gráfico 7). Ello se debe, de manera especial, a la mencionada mayor participación del gasto privado, con un impacto negativo sobre la equidad. Niveles elevados de informalidad, como los que caracterizan a la región, representan una limitación importante a la expansión de la cobertura universal, ya que condicionan la capacidad de recaudar recursos de la seguridad social con destino a la salud y reducen la población con acceso a la seguridad social. Ello se conjuga con una limitada presión tributaria, que restringe el financiamiento público disponible para la salud.

La necesidad de los ciudadanos de acceder a sistemas de salud de cobertura universal, homogénea y de calidad y a sistemas de pensiones que brinden a los pasivos prestaciones suficientes y consistentes con sus aportes como activos, y la existencia de garantías de ingresos mínimos para quienes no puedan acceder a beneficios contributivos, requieren de Estados dotados de recursos suficientes y con capacidad de velar por el cumplimiento tributario de sus ciudadanos. De ahí que seguidamente se analicen diversos aspectos que deben ser considerados para comprender y medir el incumplimiento tributario en los esquemas contributivos de protección social.

**GRÁFICO 7**  
**AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): INDICADORES DE GASTO EN SALUD Y DESIGUALDAD RESPECTO A**  
**OTRAS REGIONES, 2008-2010**  
 (En porcentajes del PIB y en decimales)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CEPALSTAT, OECD y OMS.

## B. El incumplimiento en los esquemas contributivos de protección social

La informalidad de las economías tiene múltiples causas. Para algunos, el nivel y estructura de impuestos y cargas laborales vigentes en cada caso pueden ser parte de la explicación, al afectar las decisiones de los trabajadores de pertenecer al sector formal de la economía (Perry *et al.*, 2007, Schneider y Torgler, 2007). A su vez, un elevado grado de informalidad implica la erosión de recursos tributarios del Estado. La evasión de impuestos y contribuciones afecta el financiamiento de la seguridad social. En este caso, los efectos finales dependerán de las vías existentes para financiarla<sup>6</sup>.

El incumplimiento en las contribuciones obligatorias de seguridad social no necesariamente lleva a la informalidad, sino que puede significar una reducción del grado de protección con que se cuenta, con repercusiones relativamente mayores en el caso de las pensiones -por el vínculo de las tasas de reemplazo con las contribuciones- y efectos quizá más diluidos en el caso de la salud.

La evasión tributaria ha sido largamente estudiada por especialistas de distintas ramas del conocimiento, principalmente la ciencia económica<sup>7</sup>, y hay en la actualidad estimaciones del costo fiscal de ese incumplimiento para numerosos países de la región. No obstante, su tratamiento específico en el

<sup>6</sup> Una discusión más profunda sobre la relación de estas variables y sus derivaciones puede encontrarse en Gómez Sabañi y Morán (2012), "Informalidad y tributación en América Latina: Explorando los nexos para mejorar la equidad", CEPAL.

<sup>7</sup> Siendo el de Allingham y Sandmo (1972) el trabajo teórico pionero, reseñas amplias en la materia pueden encontrarse en Andreoni *et al.* (1998), Slemrod y Yitzhaki (2002), Sandmo (2005) y Slemrod (2007).

marco de los esquemas contributivos de protección social no parece haber recibido demasiada atención por los especialistas, ya sea por falta de interés, supeditación a otras urgencias y prioridades, o por las dificultades técnicas asociadas a este tipo de estudios. Aunque existe una importante tradición de estimaciones que cuantifican el número de personas no cubiertas por los esquemas contributivos, es muy escasa la información disponible acerca del costo que representa para el fisco el incumplimiento del pago de contribuciones laborales, y escasas las reflexiones al respecto en tanto limitante fundamental del adecuado financiamiento de la protección social.

El incumplimiento de los pagos obligatorios en los esquemas contributivos de protección social posee algunas connotaciones particulares que deben ser tenidas en cuenta a la hora de analizar sus determinantes y sus efectos potenciales. De hecho, uno de los pocos aportes teóricos en estas cuestiones específicas (Baumann *et al.*, 2009) sostiene que, 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 (Sojo, 2003) y afianzar el cumplimiento tributario.

Por su propia naturaleza, las evaluaciones empíricas para medir y cuantificar los niveles de incumplimiento enfrentan recurrentes dificultades en materia de información, y esto es aplicable a todos los tributos. En particular, las referencias enfocadas en las contribuciones a la seguridad social son notablemente escasas, tanto para los países desarrollados como para América Latina. Además en esos casos se observa una diversidad de metodologías, adaptadas a la disponibilidad de información macro- y socio-económica de cada país, que hace muy compleja -y hasta arriesgada- la comparación coherente entre dos o más casos de estudio. Seguidamente se ampliarán estas consideraciones, haciendo especial referencia a la literatura sobre evasión contributiva y a los diferentes enfoques metodológicos que pueden utilizarse para aproximarse a un mayor conocimiento de este fenómeno en términos cuantitativos.

## **1. Teoría de la “evasión contributiva”: naturaleza, causas y efectos**

Independientemente del diseño específico de los esquemas contributivos de protección social, el financiamiento requerido y el carácter solidario dependen fundamentalmente del aporte efectivo de los empleados, sus empleadores y los trabajadores por cuenta propia que se encuentran registrados. Por dicha razón, el incumplimiento en dichos esquemas –que puede acuñarse con el concepto “evasión contributiva”- es un aspecto crucial en su diseño y su funcionamiento, ya que incide sobre la adecuación de los beneficios pagados a sus participantes, su sostenibilidad financiera y la legitimidad política del sistema en general.

Aunque los países desarrollados no estén exentos del mismo, este fenómeno adquiere mayores magnitudes en países en desarrollo de Europa Central y Oriental, África, Asia y América Latina, donde los recursos no alcanzan a ser suficientes para cubrir el pago de los beneficios ofrecidos, en detrimento de su calidad, y requiriendo, en varios casos, del financiamiento complementario del Estado a partir de rentas generales. Asimismo, este tipo de evasión fiscal tiende a ser mayor en países más pobres que intentan proveer una cobertura amplia e incluir a categorías de trabajadores que incurren en un incumplimiento relativamente mayor, sin que el Estado posea la capacidad administrativa o de gestión como para controlar dicha situación con efectividad (Gillion *et al.*, 2000).

Vale aclarar que en los sistemas públicos de protección social donde la participación es de carácter obligatorio, el incumplimiento del pago de las contribuciones correspondientes es un problema que puede asimilarse a la evasión general de otros gravámenes. Sin embargo, es necesario establecer algunas distinciones fundamentales entre ambos fenómenos.

Conforme al enfoque clásico de la evasión impositiva, el contribuyente realiza una evaluación racional de las ganancias esperadas de dicho comportamiento y pondera factores tales como la probabilidad de ser detectado por la entidad fiscalizadora, la penalización o multa esperada y la aversión

al riesgo del evasor (Allingham y Sandmo, 1972). Además, cabe considerar que si bien los impuestos contribuyen a financiar el funcionamiento general del gobierno, los beneficios que ellos proporcionan a las personas no dependen de la cantidad de impuestos pagados por cada individuo y tampoco generan, al menos de manera legal, un derecho a recibir prestaciones directas por parte del Estado. Por otra parte, los evasores pueden beneficiarse de bienes y servicios públicos como la defensa nacional, las redes viales y la educación pública.

En cambio, el análisis se vuelve más complejo en el caso de las contribuciones de la seguridad social de pensiones y salud ya que, de hecho, el incumplimiento contributivo de un trabajador cotizante puede traducirse en su exclusión del sistema o en la sub-provisión de prestaciones. Desde una perspectiva del Estado de Bienestar, ello requiere atención puesto que las personas más jóvenes por miopía intertemporal suelen subestimar las consecuencias de no participar en estos esquemas contributivos y postergan el cumplimiento (Manchester, 1999).

Cabe resaltar adicionalmente que el incumplimiento contributivo excede lo estrictamente tributario. De acuerdo a CEPAL (2006), las contribuciones a la seguridad social sólo deben considerarse como parte de la carga tributaria -y el gasto pertinente debe considerarse público- sólo en aquellos casos donde: (1) la participación obligatoria en el sistema (ya sea porque lo establece la ley o porque así se establece en los términos y las condiciones de empleo), (2) la administración del sistema está a cargo de instituciones públicas y (3) las prestaciones cumplen una función redistributiva. En particular, el concepto de incumplimiento o evasión contributiva responde sólo a la primera condición pues lo relevante está dado por la participación compulsiva de los trabajadores formales (o de un grupo de ellos como los asalariados) en los sistemas de protección social implementados, independientemente de la organización específica de los mismos en los países de la región<sup>8</sup>.

Son varias las estrategias que los empleadores suelen utilizar para evadir el pago de contribuciones. Por ejemplo, éstos pueden no efectuar el registro formal de algunos o de todos sus empleados, o bien contratar trabajadores de manera informal sin apegarse a la normativa laboral oficial. Además, aún si cumplen con el registro formal de sus empleados, los patrones pueden decidir pagar menores contribuciones a las debidas por medio de la subdeclaración de los ingresos efectivamente pagados a los empleados. En el peor de los casos, también podrían retrasar y hasta no efectuar el ingreso de las contribuciones requeridas para sus empleados registrados, a pesar de haber realizado el descuento (retención) correspondiente en los respectivos sueldos y salarios declarados, defraudando al fisco por esos montos. Por otro lado, los trabajadores también pueden incumplir con el pago de las contribuciones de seguridad social requeridas, ya sea reportando ingresos menores a los efectivamente recibidos (subdeclaración) o, directamente, evadiendo el pago de contribuciones que financian la protección social.

Vinculado a lo anterior, la “elusión contributiva” ocurre cuando tanto empleadores como empleados cambian su comportamiento con el fin de evitar quedar legalmente sujetos al pago de contribuciones de la seguridad social. Los trabajadores pueden optar por aceptar empleos que no están cubiertos por los esquemas de protección social, mientras que los empleadores pueden apelar a resquicios legales y reestructurar la forma de contratación y remuneración para que sus empleados no aparezcan en los registros oficiales como formales (por ejemplo, argumentando que son contratistas para eludir la obligación de pagar contribuciones). En algunos países estos mecanismos incluyen la extensión de la jornada laboral de los empleados (cuando los empleadores no están obligados al pago de contribuciones si emplean hasta un número máximo de trabajadores) y la reducción de los ingresos gravados, por medio del aumento de la parte no gravable de las remuneraciones y la compensación de los empleados con beneficios en especie o contribuciones especiales.

Luego, la evasión y la elusión de contribuciones a la seguridad social involucran tanto a empleadores, empleados y al gobierno, como se analizará más adelante. Su ocurrencia depende de las

---

<sup>8</sup> Esto suele observarse en esquemas público-privados como el de Chile, donde las contribuciones obligatorias son canalizadas hacia empresas con criterios de lucro que no operan con criterios solidarios ni redistributivos. Los casos de estudio aquí seleccionados (Argentina, Colombia y Perú) también son plausibles de estas consideraciones, tal como se desarrollará en las correspondientes secciones del presente trabajo.

actitudes de cada uno de estos actores y de la estructura de costos y recompensas que los mismos enfrenten. De acuerdo a Gillion *et al.* (2000), los trabajadores pueden verse motivados a evadir el pago de contribuciones en virtud de una serie de factores, cuya relevancia y magnitud variará no sólo entre países sino también entre actividades dentro de un mismo territorio nacional:

- 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).
- Explotación del sistema (cálculo racional de ventajas legales para decidir el patrón de contribuciones que maximiza la ganancia individual, aprovechando beneficios alternativos).
- 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.

Por su parte, y de manera presumible, los empleadores tienen menores incentivos para contribuir en esquemas de beneficios de protección social para sus trabajadores. Además de una fiscalización laxa y bajas penalidades, los costos de cumplimiento, la inflación y las urgencias financieras ya mencionados para los trabajadores, algunos factores pueden conducir a los patrones y empleadores a incurrir en maniobras de evasión contributiva, a saber:

- 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.

La prevalencia de la evasión contributiva, a su vez, depende de las interacciones entre los incentivos y las acciones de los empleadores y de los empleados, y en la vinculación de ambos con la capacidad de control y fiscalización de las autoridades.

En los esquemas contributivos de protección social con carácter compulsivo -que son la mayoría-, los empleadores están obligados a pagar las contribuciones que establece la legislación en nombre de sus empleados, además de retener parte de sus remuneraciones en concepto del aporte personal que

corresponde al trabajador. Por lo tanto, las oportunidades de evasión contributiva para estos últimos están limitadas por la posibilidad de: i) establecer un acuerdo (colusión) con sus empleadores, lo cual implica una alineación de incentivos entre las partes, ó ii) cambiar sus empleos para transformarse en trabajadores por cuenta propia, trabajadores casuales o contratados temporales, o cualquier otra categoría laboral donde las contribuciones pueden ser más fácilmente evadidas (Bailey y Turner, 2001).

Como ya fue sugerido, cuando hay colusión entre las partes, los empleadores que evaden el pago de las contribuciones requeridas se sitúan en una situación ventajosa en los mercados laborales puesto que las remuneraciones que pueden ofrecer a los trabajadores resultan más altas que las ofrecidas por los empleadores que cumplen con la normativa laboral. Sin embargo, en aquellos esquemas de protección social donde las contribuciones involucran a las dos partes (hay una tasa aplicable a cada uno), la motivación del empleado a cumplir con sus respectivas obligaciones podría llevar a que el empleador le ofreciera mayores salarios en su afán de evadir dicha carga y mantener un acuerdo tácito con el empleado. Así, las motivaciones de los trabajadores desempeñan un rol clave en la materialización de este tipo de incumplimiento y puede llevar, en alguna medida, a cierto ordenamiento en el mercado de trabajo donde los empleados con mayor propensión a evadir contribuciones trabajen para los empleadores que poseen mayor inclinación hacia este tipo de comportamiento.

En suma, las razones que conducen a la evasión contributiva (incluidos los casos de elusión) pueden dividirse entre aquellas que afectan los deseos de los empleados a pagar o el desinterés a informar el no pago, y aquellas relacionadas con las motivaciones de los empleadores. Y un aspecto adicional está constituido por la actitud de las autoridades del gobierno frente al problema de la evasión y la capacidad efectiva de control dada por los costos de recaudación y la disponibilidad de recursos para llevar a cabo tales tareas (Gillion *et al.*, 2000). En ese sentido, para que la evasión contributiva ocurra, deben darse 3 condiciones simultáneas:

- 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 sus 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.

Por último, debe remarcarse que la evasión contributiva posee una serie de efectos no deseados e incluso puede tener consecuencias más graves para los individuos que la evasión en el sistema tributario general. Pero para comprender esto debe entenderse el incumplimiento desde una óptica que trascienda lo exclusivamente financiero: de hecho, la decisión de evadir en un esquema contributivo de protección social no significaría un costo fiscal para el Estado, en tanto quien no aporta no tendría derecho a reclamar las prestaciones ofrecidas por el régimen establecido.

El enfoque actual de la protección social, basado en el reconocimiento de los derechos de la ciudadanía, exige que el Estado no sólo se preocupe por los trabajadores registrados formales sino también por aquellos que se desempeñan en el sector informal de la economía, algo que adquiere especial relevancia en los países de América Latina (CEPAL, 2013). 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.



Adicionalmente, el incumplimiento del pago de las contribuciones de seguridad social establecidas por la legislación atenta contra la equidad que debe primar en todo esquema contributivo de carácter solidario, especialmente en aquellos donde se contempla algún mecanismo de redistribución de la renta. El solo hecho de no apegarse al marco regulatorio de los mercados de trabajo deteriora la necesaria legitimidad de los sistemas de protección social y del Estado como promotor del bienestar general de la sociedad. Aún más, desde la óptica del sector privado, cualquier modalidad de evasión contributiva puede afectar las condiciones de competitividad entre empresas (competencia desleal) y dar lugar a ineficiencias dada la importante incidencia del pago de contribuciones en la magnitud de los costos laborales.

Por último, debe remarcarse que todas estas prácticas conducen, en mayor o menor medida, a aumentar el empleo informal, el cual constituye el principal problema en el mercado laboral de varios países latinoamericanos y posee serias consecuencias socioeconómicas como: i) la pobre protección social de los trabajadores; ii) obstáculos para el desarrollo profesional; iii) distorsiones que produce en el mercado de trabajo formal y en los esquemas de financiamiento de la seguridad social; y iv) 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.

## **2. Evidencia empírica: antecedentes de estimaciones de evasión**

En contraste con el estudio de la evasión impositiva, las investigaciones que tratan específicamente el incumplimiento en los esquemas contributivos de protección social son mucho menos numerosas, y sus resultados más limitados. Se refieren, básicamente, a las mediciones de población sin cobertura de seguridad social por ausencia o insuficiencia de contribuciones.

Los trabajos pioneros en la descripción y explicación corresponden a Manchester (1999), Gillion *et al.* (2000) y McGillivray (2001). En los tres se plantea la diversidad de incentivos que poseen tanto los empleados como los empleadores para evadir el pago de contribuciones de la seguridad social, además de reseñar una serie de estudios empíricos que intentaron medir la evasión en los sistemas de pensiones de varios países desarrollados y algunos de América Latina durante las décadas de 1980 y 1990. Por su parte, Bailey y Turner (2001) especificaron las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones de seguridad social sobre la administración de estos sistemas y plantearon una serie de medidas para resolver el problema.

Un primer —y casi único— intentos de cuantificar la magnitud de la evasión contributiva para una serie de países aplicando una metodología común corresponde a Fultz y Stanovnik (2004). Para un grupo de países de Europa Central y Oriental, la comparación de la recaudación de contribuciones de seguridad social antes y después de las reformas estructurales introducidas en estos países durante los años 90 les permitió a estos autores extraer conclusiones acerca de la interacción entre el cumplimiento contributivo, la organización del sistema de protección social y los mecanismos de recaudación implementados. En sintonía con esa línea, sobre la base de información a nivel de las empresas en China, Ramia *et al.* (2008) señalan que el desafío del cumplimiento en los sistemas de seguridad social —contributivos y voluntarios— de los países en desarrollo posee varias dimensiones que son específicas de cada país, en particular relación con el grado de desarrollo, el alcance y los arreglos institucionales.

Además los hallazgos empíricos sugieren que el incumplimiento no sólo se observa en países en desarrollo (aunque en ellos sea considerablemente mayor) sino también en los países desarrollados. Un informe de la OECD (2004) provee una ambiciosa estimación del nivel de incumplimiento contributivo sobre la base de una metodología de brechas, en la cual se compararon los cálculos de las contribuciones “teóricas” a los esquemas compulsivos de seguridad social con los montos efectivamente recaudados en concepto de este tipo de obligaciones.

Más allá de la gran heterogeneidad de casos que dificultan todo análisis comparativo (distintas bases de imposición, existencia de “pisos” y “techos” de contribución, incidencia y tratamiento de los cuentapropistas, etc.), los resultados muestran que las diferencias en la relación entre la recaudación efectiva y la teórica por contribuciones de la seguridad social pueden ser considerables en algunos casos. A continuación, en el cuadro 3 se presentan las tasas de evasión contributiva que se desprenden de los ratios calculados para una serie de países. Se observan en algunos casos niveles de incumplimiento que alcanzan e incluso superan el 20%, independientemente de si se considera el total de la economía o exclusivamente el sector privado.

**CUADRO 3**  
**OECD (7 PAÍSES SELECCIONADOS): EVASIÓN DE CONTRIBUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL, 2000<sup>a</sup>**  
(En porcentajes)

Países	Total de la economía	Sector Privado
Alemania	18	10
Austria	21	6
Bélgica	28	14
EE.UU.	22	12
Francia	24	7
Italia	20	20
Reino Unido	26	22

Fuente: Elaboración propia sobre la base de OECD (2004), “OECD Employment Outlook”, Cap. 5.

<sup>a</sup> Las tasas de evasión se obtuvieron de la diferencia entre 1 y el ratio de recaudación efectiva / potencial en concepto de contribuciones de seguridad social. La recaudación teórica es calculada multiplicando la base imponible por la tasa de aporte promedio de los empleados. Cuando las contribuciones de seguridad social no son proporcionales a las rentas declaradas, la tasa promedio es calculada asumiendo una distribución del ingreso estándar sobre la base del salario medio de un trabajador del sector manufacturero. Los resultados se calcularon tomando como base de estimación los costos laborales que surgen de las Cuentas Nacionales, ya sea para el sector privado como para el total de la economía, lo cual incluye tanto los sueldos y salarios (y los aportes personales a la seguridad social) así como la tasa de contribución promedio para el empleador.

En lo que se refiere a estimaciones para los países de América Latina, los ejemplos son igualmente escasos y la heterogeneidad de metodologías es lo que ha predominado durante largo tiempo. El tópico de la evasión contributiva (pensiones y, en menor medida, salud) tuvo cierto auge a principios de los años noventa, cuando varios países de la región comenzaron a considerar -y en algunos casos llegaron a implementar- reformas estructurales de sus esquemas de protección social ante las dificultades registradas en su sostenibilidad financiera (CEPAL, 2006).

Durante esos años, un proyecto regional entre CEPAL y PNUD sobre política fiscal dio origen a una serie de estudios simultáneos destinados a medir la evasión contributiva en algunos países de la región. Por ejemplo, Durán (1993) estimó que la evasión en el sistema de seguridad social argentino (en relación a la recaudación potencial) osciló entre 41,2% y 52,8% durante el período 1980-87, y habría descendido a 40,6% en 1991 y a 34,9% en 1992, arribando a resultados mucho más abultados en el nivel de incumplimiento de trabajadores autónomos (cuentapropistas) respecto de lo observado para aquellos en relación de dependencia. Por su parte, con la misma metodología de brechas, Almeida (1993) estimó que la evasión contributiva en Brasil era de 40,7% en 1988 y descendió abruptamente a 18,4% en 1990, cambio que la autora atribuye más a modificaciones legales que a mejoras en la capacidad y eficacia de la fiscalización de contribuyentes. Para Costa Rica, Brenes (1994) utilizó una metodología alternativa para estimar el porcentaje de la población económicamente activa ocupada sujeta a evasión (sólo asalariados del sector privado) y luego calculó el costo fiscal asociado, el cual representa un 16,7% para el Seguro de enfermedad y maternidad y un 21,7% para el Seguro de invalidez, vejez y muerte, respecto de los ingresos por cuotas a dichos esquemas<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> De manera conjunta, y en términos comparables a los estudios de los demás países, la evasión contributiva alcanza el 18,06% de los ingresos potenciales en concepto de cuotas.

Más recientemente, algunas investigaciones empíricas sobre el grado de informalidad laboral en los países de la región brindan una idea aproximada del nivel de incumplimiento en los esquemas contributivos de seguridad social. Estos estudios generalmente sacan provecho de la información contenida en las encuestas de hogares que cada país releva periódicamente y arrojan resultados acerca de la magnitud de este problema en términos de la cantidad de trabajadores que, aunque estando obligados a hacerlo, no realizan los aportes correspondientes a las instituciones de la Seguridad Social. Las principales referencias encontradas, junto con las ya mencionadas, se resumen en el cuadro 4.

**CUADRO 4**  
**AMÉRICA LATINA (6 PAÍSES): ESTIMACIONES DEL NIVEL DE INCUMPLIMIENTO EN**  
**CONTRIBUCIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

País	Autores y fecha	Período analizado	Metodología y datos	Principales resultados
Argentina	Durán (1993, CEPAL)	1980-1987, 1991-1992	Cuentas Nacionales	Evasión en pensiones osciló entre 41,2% y 52,8% durante 1980-87 y descendió a 40,6% en 1991 y a 34,9% en 1992.
	Salim y D'Angela (2007, AFIP)	2003-2006	Encuesta Permanente de Hogares (EPH)	Año 2006: la informalidad fue de 35,2% en asalariados, 50,1% en autónomos y 81,9% en trabajadores del servicio doméstico.
Brasil	Almeida (1993, CEPAL)	1985-1990	Cuentas Nacionales	Evasión contributiva de 40,7% en 1988 y de 18,4% en 1990, cambio atribuido a modificaciones legales.
Chile	Arenas et al. (2012, Ministerio del Trabajo y Previsión Social)	2003, 2006, 2009, 2011	Encuesta de Hogares (CASEN) y Encuesta de Protección Social (EPS)	Año 2011: Evasión en pensiones de 19,0% de los asalariados totales; subdeclaración (año 2009): 5% de los asalariados con contrato y con aportes previsionales.
Colombia	Ministerio de la Protección Social de Colombia (2002)	2000	Encuesta Nacional de Hogares (ENH)	Evasión en salud (régimen contributivo): 35,4%, donde 7,5% por subdeclaración de ingresos y el resto por no pago.
	Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP- (2013)	2012	Auditorías	Evasión total en aportes parafiscales: 14,6 billones de pesos (tasa 26,8%), con 8,56 billones en pensiones (35,9%) y 5,32 billones en salud (25,6%).
Costa Rica	Brenes (1993, CEPAL)	1986-1991	Cuentas Nacionales	Evasión del 16,7% en salud y 21,7% en pensiones; evasión contributiva global: 18,06% de los ingresos potenciales (año 1991).
Uruguay	Camerosano y Colombo (2013a, BPS)	2004-2012	Encuesta Continua de Hogares (ECH)	Puestos de trabajo no declarados al BPS: 265.027 (2012); Evasión por no declaración: 17,25% de la PEA ocupada.
	Camerosano y Colombo (2013b, BPS)	2011	Encuesta Continua de Hogares (ECH)	Evasión contributiva total Año 2011: 18,9% de la recaudación teórica (6,5% por subdeclaración y 12,4% por no declaración)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la bibliografía relevada.

Para el caso de la Argentina, Salim y D'Angela (2007) realizaron una estimación de la cantidad de individuos en situación de informalidad durante el período 2003-2006, a partir de la determinación de la diferencia entre el número de ocupados obligados al pago de contribuciones y los aportantes efectivos al sistema de seguridad social nacional (Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones - SIJP). En cuanto a los resultados, si bien se observó una tendencia declinante durante esos años a nivel general, se encontraron grandes diferencias de nivel entre los distintos grupos de individuos: para el año 2006 la

informalidad de los trabajadores en relación de dependencia alcanzaba un valor de 35,2%, mientras que para los autónomos dicha relación llegó al 50,1% en el mismo año y al 81,9% entre los trabajadores del servicio doméstico.

Por otra parte, en un informe patrocinado por el Ministerio de la Protección Social de Colombia (2002) se utilizó la información captada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en la Encuesta de Hogares, lo cual permitió identificar a los cotizantes potenciales del régimen contributivo de seguridad social en salud, entendiendo como tales a los cotizantes actuales y a las personas que, aunque no cotizan, sí cumplen con los requisitos mínimos que los obligan a hacerlo. Una vez determinado el monto de sus ingresos, la recaudación potencial calculada para el año 2000 fue comparada con el monto efectivamente ingresado al Sistema, dando como resultado una evasión/elusión en el régimen contributivo alrededor igual a 35,4%. Según los autores, este valor se puede dividir en dos grandes causas del mismo fenómeno: la subdeclaración de ingresos de las personas que efectivamente cotizan al régimen contributivo (7,5%), y el no pago, que puede distinguirse para cuatro diferentes tipos de personas: afiliados al régimen contributivo como beneficiarios (6,6%), afiliados al régimen subsidiado (4,5%), pensionados que no realizan aportes al Sistema (0,1%) y personas elegibles como cotizantes que no se encuentra afiliados a ninguno de los regímenes vigentes (16,6%).

En fecha reciente (octubre de 2013), la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) —adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público— presentó los resultados de un estudio sobre la evasión al Sistema de la Protección Social en Colombia<sup>10</sup>. De acuerdo a esta entidad estatal, la recaudación potencial de aportes parafiscales (salud, pensiones, riesgos laborales, Cajas de compensación familiar, ICBF y SENA) durante el año 2012 resultó ser de 54,5 billones de pesos, mientras que los ingresos efectivos del Sistema alcanzaron sólo unos \$ 39,9 billones de pesos, resultando en una tasa de evasión promedio del 26,8% donde más de la mitad de la brecha corresponde al sistema de pensiones (8,56 billones, con tasa de evasión asociada del 35,9%) y otra parte importante al sistema de salud (5,32 billones y una tasa de evasión específica del 25,6%). Si bien este estudio representa un valioso aporte a nivel regional, puesto que además distingue entre distintas formas de evasión contributiva (omisión, inexactitud y mora), al no haber sido publicado y difundido a la fecha de finalización de la presente investigación impide analizar concretamente la metodología aplicada (auditorías) y considerarlo dentro de la evidencia empírica tomada como referencia para las estimaciones aquí presentadas.

Un caso a destacar, por la calidad de los informes así como por la actualidad de los datos presentados en los mismos, es el del Uruguay, donde investigadores de la Asesoría General en Seguridad Social del Banco de Previsión Social (BPS) han venido estimando el nivel de evasión en puestos de trabajo durante los últimos años, lo cual ha permitido cuantificar los avances logrados en materia de formalización laboral<sup>11</sup>.

Así, en el informe más reciente, Camerosano y Colombo (2013a) partieron de un análisis de los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) para estimar el número total de puestos de trabajo potenciales a ser amparados por el BPS. Comparando ese valor con el total de puestos cotizantes a las aportaciones de industria y comercio, civil, construcción y servicio doméstico se pudo inferir que el total de puestos de trabajo no declarados al BPS para el año 2012 alcanzó los 265.027, sin considerar la aportación rural. Esto representa una evasión por no declaración del 17,25%, la cual ha mostrado una progresiva disminución desde el año 2004 cuando dicha tasa era del 39,6%. Como suele observarse en la mayoría de los casos, la afiliación con mayor nivel de evasión es el servicio doméstico con un nivel del 52,05%, seguida por construcción que presenta una cifra del 25,76%, industria y comercio con un 15,56% y para el sector público la evasión es nula. Además, del total de puestos no declarados un 40% podrían ser considerados de “difícil captación” por estar relacionados con actividades de un alto grado de informalidad que involucran a los miembros del hogar no remunerados, al servicio doméstico y a los trabajadores por cuenta propia sin local (venta ambulante).

Una reciente extensión del trabajo mencionado ha permitido a los mismos autores proceder con una cuantificación de la evasión monetaria por no declaración y por subdeclaración de ingresos en

<sup>10</sup> Los resultados globales pueden consultarse en: <http://www.ugpp.gov.co/>.

<sup>11</sup> La serie de estudios puede ser consultada en: <http://www.bps.gub.uy/>.

puestos de trabajo cotizantes al BPS para el año 2011 (Camerosano y Colombo, 2013b). Para dicho cálculo, se partió del número de puestos de trabajo evasores (279.465, el 18,65% del total) según la metodología descrita en el párrafo anterior. Luego se compararon los salarios que surgen de la ECH (nominales sin aguinaldo por aportación) y los salarios con cotización al BPS para obtener el importe subdeclarado promedio y, en suma, la masa salarial subdeclarada. A dicha masa se le aplicó la tasa promedio de aportación vigente para cada sector de afiliación<sup>12</sup> para obtener la recaudación potencial por subdeclaración y, por ende, su nivel monetario<sup>13</sup>. Los resultados muestran que la evasión total por subdeclaración ascendió en 2011 a casi 140 millones de dólares (un 6,5% de la recaudación teórica y un 8,1% de la recaudación efectiva) y a unos 265 millones de dólares en concepto de no declaración (12,4% y 15,3%, respectivamente), siendo la evasión monetaria total 405 millones de dólares aproximadamente (18,9% de la teórica y 23,4% de la efectiva).

Recientemente, un importante estudio para Chile (Arenas *et al.*, 2012) brinda un extenso y detallado análisis de la evasión y la elusión del pago de las cotizaciones previsionales, donde además se ha pretendido entender la mecánica de las relaciones laborales y económicas en que estos fenómenos ocurren tanto en el sector privado como estatal. Las estimaciones surgen de la encuesta CASEN y se concentran en las personas que trabajan como empleados públicos y privados (asalariados), los cuales representaron en 2011 más del 70% de los ocupados totales<sup>14</sup>. Los resultados obtenidos muestran que, por un lado, el 13,2% de los asalariados no tenía contrato formal con su empleador y carecía de todo tipo de protección social y laboral (lo que los autores definen como “evasión laboral”). Si a ese valor se agregan los asalariados con contrato a los que no se les realiza el pago de sus cotizaciones previsionales (6,6% de los asalariados con contrato, definida como “evasión previsional”), la evasión en materia de pensiones representa el 19,0% de los asalariados totales. Además, los autores definieron el concepto de “elusión previsional” para identificar los casos donde el empleador, si bien cumple legalmente con contratar al trabajador y pagar cotizaciones previsionales, realiza un pago de cotizaciones por un salario menor que el recibido por el trabajador. De acuerdo a otra fuente de información alternativa (Encuesta de protección social) se pudo comprobar que en 2009 dicha situación se presentaba en el 5% de los asalariados con contrato y con aportes previsionales.

### 3. Cuestiones metodológicas de los estudios realizados

Como es sabido, todo estudio que procure medir y cuantificar el nivel de evasión fiscal en un determinado contexto posee una dificultad implícita: requiere trabajar con datos y valores de bienes, transacciones e ingresos que, por la propia naturaleza del problema, son deliberadamente ocultados a las autoridades oficiales. Por esta razón, adquieren una importancia crucial la definición clara de los conceptos a ser medidos y la definición de un procedimiento metodológico para llevar a cabo tal tarea.

#### a) ¿Qué se entiende por evasión contributiva y cómo clasificar las distintas acciones de los contribuyentes?

Si bien el problema que representa la evasión en los sistemas contributivos de protección social ya ha sido planteado, y sus principales determinantes han sido enumerados, la definición del concepto de evasión contributiva requiere una mayor profundidad debido a la elevada complejidad del fenómeno y a la variada gama de situaciones que puede involucrar en cada contexto particular.

En primer lugar, es necesario introducir dos aclaraciones básicas. Por un lado, cuando se trata de políticas que tienen como objetivo la cobertura universal de las diferentes prestaciones que hacen a la protección social, la evasión del pago de contribuciones sobre los salarios no es sinónimo de falta de cobertura. Dependiendo de la organización de cada sistema, la falta de cobertura puede ser un fenómeno

<sup>12</sup> Se debe tener en cuenta que la tasa de aportes promedio no corresponde a la tasa de aporte legal ya que la misma varía por aportación e incluye exoneraciones de aportes que deben ser consideradas.

<sup>13</sup> Los autores definen este resultado como "recaudación potencial" que es aquella que se dejó de percibir por existir evasión contributiva. Este valor puede ser ponderado en términos de la "recaudación real", que es la efectivamente percibida por el BPS, o bien de la "recaudación teórica", que surge como la suma de la recaudación real y la recaudación potencial (medida convencional en estudios de evasión tributaria).

<sup>14</sup> Según la última encuesta CASEN (2011), el resto de la población ocupada se compone de empleadores y cuenta propia (22,2%), trabajadores del servicio doméstico, familiares no remunerados y las fuerzas armadas.

de características más amplias que la evasión. Precisamente por esta razón es que se trata de integrar los financiamientos contributivos y no contributivos en muchas reformas.

Por otra parte, dado que los esquemas de protección social no siempre están a cargo del Estado, pueden darse situaciones en que el Estado no recauda las contribuciones y, por lo tanto, el fenómeno puede quedar fuera de lo que se considera evasión fiscal convencional. En los casos que serán analizados en la segunda parte se ejemplificarán algunas de estas situaciones.

En segundo lugar, mucho más complejo resulta distinguir lo que se entiende por evasión y lo que debe ser considerado su costo fiscal. Aun cuando pueda estimarse con precisión el monto de recursos que el Estado deja de percibir por la existencia de evasión, esa estimación puede (y suele) ser diferente al costo fiscal de ese incumplimiento. Ello se debe a que, por un lado, el que incumple sus obligaciones con la seguridad social puede perder derechos de prestaciones. Si ese fuera el caso, el costo fiscal de no cobrar contribuciones a alguien que no se va a jubilar puede ser nulo. Más aún, si la evasión es parcial en relación a la cantidad de cotizaciones requeridas para alcanzar un beneficio previsional, es posible que el estado tenga una ganancia fiscal, en los casos en que los aportes no deban ser devueltos al contribuyente. Por otro lado, otros factores juegan en sentido inverso. Si el Estado tiene que brindar alguna prestación (sea pensión, cobertura de salud, etc.) a quienes no aportaron, el costo fiscal será una aproximación al costo de las prestaciones que deba brindar.

En resumen, se deben diferenciar tres situaciones. La evasión fiscal propiamente dicha se da cuando no se cumple con el pago de contribuciones u obligaciones al Estado. Ello es diferente de la evasión contributiva, ya que este concepto se refiere al incumplimiento (ya sea por no pago, omisión y/o mora) de contribuciones obligatorias para el financiamiento de seguros públicos y a cargo de administradoras privadas de pensiones y seguros de salud, donde se halla implícito el derecho legal del contribuyente a recibir una contraprestación por parte de la entidad encargada de la provisión de protección social. Muy diferentes son esos conceptos del costo fiscal de ese incumplimiento. Éste refiere al incremento de erogaciones que el estado tiene que afrontar en cada caso particular para brindar algún tipo de cobertura quienes no han cumplido con los aportes. En el caso de las contribuciones que financian sistemas de pensiones, ese monto debiera ser neto de los aportes no devueltos de quienes no logran la densidad de contribuciones necesarias para el logro de beneficios contributivos.

Aún cuando pueda conseguirse cierto consenso acerca de los distintos comportamientos y actitudes individuales que son plausibles de ser catalogadas dentro del concepto de “evasión contributiva”, la medición del nivel de incumplimiento del pago de las contribuciones compulsivas que financian los sistemas de seguridad social es compleja. Además de la especificidad de cada contexto donde sea analizada, admite utilizar distintas alternativas metodológicas que requieren diferentes cantidades de información estadística y considerar distintos supuestos de comportamiento. Al analizar cada uno de los tres países, el presente análisis introduce este tipo de consideraciones, con el objeto de poder comparar y extraer conclusiones más generales.

#### **b) ¿Cuáles metodologías pueden utilizarse para medir el nivel de incumplimiento en los esquemas contributivos de protección social?**

Aunque difiera el hecho que la genera, el pago de aportes y contribuciones de los esquemas compulsivos de protección social constituye una obligación para el empleado y el empleador que resulta asimilable al pago de otras cargas de la estructura tributaria de un país, como el IVA o el impuesto sobre la renta. Por lo tanto, los métodos que suelen aplicarse para medir el nivel de evasión de dichos gravámenes en principio también serían aplicables en el caso de las cargas laborales.

Como señalan Jorrat y Podestá (2010), los métodos que se utilizan usualmente para las mediciones de incumplimiento generalmente miden la brecha tributaria, concepto dado por la diferencia entre lo que se debería recaudar de acuerdo con la letra y el espíritu de la legislación tributaria (“recaudación teórica”) y lo que realmente se ingresa (“recaudación efectiva”). A su vez, los componentes de esa diferencia pueden clasificarse en tres categorías:

- a) la subdeclaración involuntaria, consecuencia de los errores involuntarios (atribuibles al desconocimiento de la normativa tributaria) que puede cometer un contribuyente al momento de preparar su declaración de impuestos;
- b) la elusión tributaria, que hace referencia al uso abusivo de la legislación tributaria con el propósito de reducir el pago de impuestos;
- c) la evasión tributaria, que comprende la subdeclaración y no pago voluntarios de las obligaciones tributarias.

Debe remarcar por tanto, de partida, que existe una dificultad evidente para distinguir la evasión tributaria de la subdeclaración involuntaria, puesto que se diferencian solamente en la intencionalidad de quien comete el acto, lo que no es posible calificar en un estudio cuantitativo. En cuanto a la elusión tributaria, es difícil determinar hasta qué punto quedan incluidas en las estimaciones, cuestión que dependerá de los métodos y fuentes de información utilizados.

Los métodos específicos para medir la evasión tributaria<sup>15</sup> pueden clasificarse en dos grandes grupos. Por un lado se encuentran los sistemas globales, macro-mediciones o enfoques indirectos, que comprenden a los métodos que parten de agregados económicos, tales como las Cuentas Nacionales, como así también aquellos que utilizan información proveniente de encuestas de hogares o los que relacionan la recaudación con el uso de determinados insumos físicos utilizados en la producción del bien o servicio.

Dentro de este grupo, el más utilizado es el que estima la recaudación potencial a partir de Cuentas Nacionales. Este método es útil para estimar la evasión en impuestos con tasa plana, como el IVA y el impuesto a la renta de las empresas. También se suele recurrir al método que estima una recaudación potencial a partir de encuestas de hogares, el cual es especialmente útil para calcular la evasión en impuestos como el que recae sobre la renta personal que, en general, aplican escalas de tasas progresivas. La mayoría de estos métodos poseen algunas ventajas relacionadas con su simplicidad y bajo costo, aunque debe reconocerse que requieren de ciertos ajustes estadísticos y supuestos, por estar más expuestos a errores de medición.

Por otro lado existen los sistemas parciales, micro-mediciones o enfoques directos que se refieren más bien a programas especiales de auditoría o fiscalizaciones en detalle. Estos métodos tratan de medir la evasión para una muestra de contribuyentes considerada representativa e infieren, a partir de esas informaciones, los comportamientos sobre un grupo determinado de contribuyentes. Un ejemplo muy difundido de este tipo de métodos es el *Taxpayer Compliance Measurement Program (TCMP)*, del *Internal Revenue Service (IRS)* de los Estados Unidos, programa que consiste en la realización de auditorías exhaustivas a una muestra aleatoria de contribuyentes, y cuyos resultados se utilizan no sólo para medir evasión, sino también para elaborar los programas de fiscalización, focalizándolos en aquellos contribuyentes que muestran una mayor probabilidad de evadir. Aunque la información que suelen brindar resulta más precisa y detallada, el elevado costo de implementación suele destacarse como su principal limitación.

Más allá de estas consideraciones, el uso de los distintos métodos existentes en la literatura depende, en última instancia, del grado de disponibilidad y confiabilidad de la información económica, la cual claramente no es homogénea entre países, así como también de los recursos disponibles para estos fines.

Por otra parte, debe admitirse que cualquiera de estos métodos resulta, en principio, aplicable a la medición de la evasión del pago de contribuciones de la seguridad social. Incluso se han llegado a desarrollar indicadores adicionales sobre el nivel de cumplimiento contributivo que, en la medida que la información disponible lo permita, pueden brindar una imagen bastante aproximada de la magnitud del problema.

Según Fultz y Stanovnik (2004), podría utilizarse el concepto de “masa salarial cubierta”, expresada en porcentajes del PIB, que muestra la masa salarial hipotética de la economía que habría producido, dadas las tasas de contribución del empleado y empleador, el monto observado de ingresos recaudados por contribuciones de seguridad social. Si bien valores bajos de este indicador podrían estar

<sup>15</sup> Para una discusión comparada de las ventajas y desventajas de los métodos existentes, ver Tanzi y Shome (1993) y OECD (2001).

dados por una baja participación de los salarios en el PIB total, una tendencia decreciente del mismo daría indicios acerca de un deterioro del nivel de cumplimiento por parte de los empleados aportantes.

Otro indicador señalado por estos autores se denomina “tasa efectiva de contribución” y está dado por la relación entre la recaudación efectiva de contribuciones y la base imponible estimada que surge de multiplicar el número de empleados asalariados totales por el salario medio anualizado. Un valor elevado de la relación entre este indicador y la tasa legal (conjunta) de contribución implicaría un alto nivel de cumplimiento en el mayor sector de trabajadores aportantes.

Sin embargo, la mayoría de los escasos estudios cuantitativos sobre evasión contributiva han optado por utilizar dos de las metodologías existentes: i) el uso de encuestas de hogares para determinar la cantidad de trabajadores (puestos de trabajo) que incumplen con la normativa laboral en términos de protección social; y ii) el aprovechamiento de las Cuentas Nacionales para determinar la brecha de recaudación de contribuciones de seguridad social.

A nivel regional, algunos ejemplos del primer método se han encontrado para los ya citados casos de la Argentina (Salim y D'Angela, 2007), Colombia (Ministerio de la Protección Social de Colombia, 2002), Uruguay (Camerano y Colombo, 2013a, 2013b) y Chile (Arenas *et al.*, 2012). Si bien en cada uno de estos trabajos la metodología aplicada tuvo que ser adaptada a la disponibilidad de las fuentes de información de cada país, en líneas generales la evasión contributiva se estimó mediante un procedimiento que compara los puestos de trabajo potenciales en actividades no agropecuarias con los puestos cotizantes efectivos. Partiendo de la información de las respectivas encuestas de hogares, se busca determinar el universo potencial de cotizantes según la normativa previsional específica de cada país, el monto de ingresos gravables sobre el que deben realizar sus aportes al régimen contributivo y, por último, un monto de recaudación potencial para el régimen previsional analizado. Luego, de la comparación de este monto con la información que surge de los registros oficiales (cotizantes y recaudación efectivos) surge el valor de la brecha de ingresos que, en términos porcentuales, representa la tasa de evasión del sistema.

En cambio, otros trabajos como el de la OECD (2004) o la serie de estudios patrocinados por la CEPAL a principios de los años noventa utilizaron el método de Cuentas Nacionales para determinar la brecha de recaudación por contribuciones de seguridad social y las respectivas tasas de evasión contributiva. Si bien los estudios basados en encuestas suelen destacarse por el énfasis puesto en cuantificar los problemas de informalidad laboral y falta de cobertura previsional en términos de cotizantes (trabajadores ocupados), la utilidad de las estimaciones realizadas sobre la base de Cuentas Nacionales resulta evidente en tanto estas últimas suelen estar más enfocadas en el aspecto del costo fiscal que representa la evasión contributiva y, por ende, en sus implicancias sobre el financiamiento de los esquemas contributivos de la seguridad social. Precisamente, esta metodología será la utilizada en este estudio.

El enfoque básico, como se ha señalado, consiste en comparar la recaudación efectiva con una estimación de la recaudación potencial del impuesto. Así como la primera surge de los registros estadísticos oficiales, la segunda se calcula a partir de la base imponible teórica (sueldos y salarios gravados), a la cual se le aplica alguna estructura representativa de alícuotas de contribuciones (empleado más empleador) o una tasa uniforme cuando dichas cargas guarden relación proporcional a los ingresos pagados<sup>16</sup>. Sin embargo, la heterogeneidad de casos se pone de manifiesto al momento de realizar ajustes necesarios a la base imponible de cada país en particular, puesto que cada sistema de protección social tiene distintas condiciones de ingreso y permanencia que relativizan su alcance y la cobertura potencial.

Lo anterior se refiere a la estimación de la evasión contributiva. La correspondiente al costo fiscal de esa evasión requiere la consideración de los esquemas prestacionales de cada uno de los sistemas de protección social particulares. En la medida que sea posible, en la segunda parte se harán algunas referencias a este concepto.

<sup>16</sup> McGillivray (2001) sugiere que el cálculo de la brecha podría efectuarse —en una versión simplista— computando la diferencia entre la recaudación efectiva y el producto de: (1) el promedio anual de empleados asalariados, (2) el salario anual promedio y (3) la tasa legal de contribuciones.





## **II. Estimaciones de incumplimiento contributivo para tres casos nacionales**

---

A continuación se desarrollan los tres estudios nacionales del nivel de evasión del pago de contribuciones de seguridad social en los sistemas compulsivos de protección social y se da una aproximación del costo fiscal de esa evasión. Así, los casos seleccionados son: Argentina, con un sistema de protección social amplio, consolidado y de larga tradición que moviliza cuantiosas sumas de recursos que son canalizados por medio de esquemas fragmentados que incluyen diferentes tipos institucionales, con importantes reformas; Colombia, que combina la existencia de regímenes públicos y privados a raíz de las reformas introducidas en las últimas dos décadas; y el Perú, una de las economías con mayores niveles de informalidad laboral y menores niveles de cobertura social de América Latina. Los tres casos han presentado importantes reformas en los últimos años.

La selección de los países se fundamenta, por un lado, en la disponibilidad de información estadística en cada circunstancia y, por el otro, en considerar una gama de países que permita obtener resultados y conclusiones generales y ponga, a la vez, en evidencia la diversidad regional en materia de protección social. Para cada uno de ellos se considerarán los subsistemas de pensiones y salud, con énfasis en los ingresos de trabajadores asalariados del sector privado. Además, cuando la legislación específica contemple algún sistema de cobertura previsional o seguro de salud para estos individuos y, de existir información estadística, se procurará extender el análisis al conjunto de trabajadores por cuenta propia y demás integrantes del mercado laboral de cada país.

Las mediciones se concentran en el sector privado, puesto que se considera que las actividades asociadas al sector público (Administración Pública y Defensa, Educación Pública y Salud Pública) no presentan evasión o, si existiera, no es significativa. No obstante, no puede dejar de señalarse la existencia de elusión contributiva en el sector público cuando el Estado contrata personal que, sin ingresar efectivamente a su plantel permanente de recursos humanos, es remunerado en la práctica mediante el pago de servicios personales a trabajadores autónomos. Argentina es ejemplo de esta situación, al igual que Chile mediante prestaciones “a contrata” que, hasta el momento (existe un proyecto para reformar esta normativa), exime del pago de contribuciones de seguridad social.

La metodología de cálculo se basa en la información proveniente de Cuentas Nacionales, mediante la cual se intentará establecer la brecha de recaudación (en términos monetarios) que surja de comparar la recaudación teórica estimada y la efectivamente ingresada.

Como se mencionó anteriormente, los estudios realizados bajo esta metodología son escasos, especialmente los aplicados a países de la región, mientras que otros estudios más recientes para países como Chile y el Uruguay han utilizado la información de las encuestas de hogares para diagnosticar la evasión contributiva (íntimamente ligada al fenómeno de la informalidad) en términos de composición del mercado laboral.

Por lo tanto, en aras de satisfacer los objetivos del presente trabajo y de hacer un aporte actualizado sobre estas cuestiones, la metodología de Cuentas Nacionales aparece como la más adecuada en tanto permita cuantificar, dentro de los límites lógicos que impone la disponibilidad de datos estadísticos, el costo monetario de los recursos fiscales que se dejan de recaudar como consecuencia de la existencia de evasión y las implicancias que ello representa para el financiamiento de los principales sistemas de protección social vigentes en cada uno de los países analizados.

## A. El caso de la Argentina

### 1. Breve descripción de la evolución y la actualidad del sistema de protección social

Argentina cuenta con una larga historia en materia de protección social, lo que la constituye en uno de los países pioneros en el desarrollo de la seguridad social en la región (Mesa-Lago, 1978). Los primeros antecedentes normativos del *sistema previsional* datan de finales del siglo XIX, cuando, entre 1877 y 1887, se dictan las Leyes N° 870, N° 1090 y N° 2219, que brindarían cobertura a magistrados, docentes nacionales y personal del Gobierno nacional, respectivamente (Ferro, 2003). Mientras que en 1904, se dictó la Ley N° 4349 (Ley de Montepío Civil), que estableció el primer régimen orgánico de previsión social. Luego, entre 1915 y 1944, se registra una expansión de la cobertura con la creación de Cajas previsionales en diferentes ramas de actividad, lo que determina la extensión hacia el sector privado (Bertranou *et al.*, 2011).

El sistema de pensiones argentino ha sido testigo de múltiples reformas a lo largo de su historia. Luego de un período de 15 años donde se estableció un sistema mixto (público de reparto y predominantemente privado<sup>17</sup> de capitalización individual), a partir de 2008 se retornó al sistema público único de reparto. Ello implicó la estatización de los fondos de capitalización acumulados en manos de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). Este nuevo sistema pasó a denominarse Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA, Ley 26.425) y se combina con una serie de regímenes especiales, cajas profesionales provinciales, cajas de empleados municipales y 13 cajas de empleados públicos provinciales no transferidas a la Nación así como un grupo de beneficios no contributivos (PNC).

El SIPA es un sistema previsional de reparto de carácter obligatorio para todos los trabajadores del sector formal en actividad pública o privada y se encuentra administrado por una institución gubernamental, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Su financiamiento proviene de los aportes (11%) y contribuciones (entre 10,17% y 12,71%) de los trabajadores y empleadores en relación de dependencia, en el caso de los trabajadores autónomos el aporte asciende a 27% de sus ingresos en tanto que los monotributistas y trabajadores de casas particulares aportan un monto fijo subsidiado establecido por Ley (actualmente de \$157 y \$35 en cada caso). Adicionalmente, el sistema se financia con recursos tributarios de afectación específica, como el IVA, Ganancias, impuestos internos y transferencias del Tesoro Nacional con una afectación específica del 15% de la coparticipable bruta (ANSES, 2010).

<sup>17</sup> La normativa establecía la obligación de una Administradora de Fondos pública, a cargo del Banco de la Nación Argentina.

Las prestaciones que perciben los afiliados al sistema se componen de la Prestación Básica Universal (PBU), que paga el mismo beneficio a todos los que tengan derecho a una jubilación y de este modo le brinda progresividad al sistema, y la Prestación Adicional por Permanencia (PAP), que se determina en función del promedio de las remuneraciones sujetas a aportes durante el período de 10 años previos al retiro. Desde octubre de 2008, estos beneficios se ajustan en forma automática en función de un régimen de movilidad previsional (Ley N° 26.417) que semestralmente (en los meses de marzo y septiembre) actualiza los haberes a partir de un índice que considera la evolución de los salarios y los recursos de la ANSES (Bertranou *et al.*, 2011). Los requisitos de acceso a las prestaciones son de 30 años de aportes y una edad jubilatoria de 60 años en el caso de las mujeres y 65 en los hombres.

De manera adicional, debe destacarse que en los últimos años se implementaron una serie de reformas destinadas a mejorar el acceso (moratorias y reconocimiento de aportes a sectores que nunca habían contribuido al régimen). Como consecuencia de ello se fue ampliando de manera considerable la cobertura previsional.

La Moratoria Previsional (Leyes N° 25.994 de 2005) estableció un mecanismo de acceso para aquellos trabajadores que a diciembre de 2004 no cumplían el requisito de treinta años de aportes. La población beneficiaria percibe un haber jubilatorio, del cual se descuenta un monto determinado destinado a cancelar en hasta 60 cuotas la cantidad de aportes faltantes. Posteriormente, se permitió también el acceso al Régimen de regularización voluntaria de deuda a los trabajadores autónomos y sus derechohabientes, por los años aportados previos a 1994.

Por su parte, la Jubilación Anticipada fue creada por la Ley 25.994 para permitir el acceso al 50% del beneficio jubilatorio futuro, a quienes habiendo registrado 30 o más años de aportes se encontraban desempleados teniendo menos de 5 años de la edad mínima legal requerida para el retiro. El beneficiario comienza a recibir el 100% del beneficio al momento de cumplir los 60 años para las mujeres y 65 para los hombres (Bonari *et al.*, 2010). Este beneficio tuvo vigencia hasta el 30 de abril de 2007 (Decreto N° 1451/06).

En términos generales, el aumento de cobertura se ha logrado en los últimos años mediante medidas de emergencia, y no se ha definido aún un esquema de cobertura futura para todos los que no logren alcanzar los requisitos establecidos por ley. Si bien la pérdida de cobertura puede generar nuevas flexibilizaciones o moratorias, no existe un esquema claro y explícito de acceso a prestaciones no contributivas (Cetrángolo y Grushka, 2008).

Para completar esta descripción del sistema de pensiones, se debe señalar que existen 130 regímenes independientes: 1 caja de las Fuerzas Armadas, 4 cajas de las fuerzas de seguridad (Policía Federal, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval y Servicio Penitenciario), 6 regímenes especiales o de privilegio nacional, 60 cajas profesionales provinciales, 22 cajas de empleados municipales, 24 cajas de compensación o complementarias y 13 cajas de empleados provinciales no transferidas a la Nación (Bonari *et al.*, 2010), configurando una diversidad de esquemas regidos por distintos parámetros en términos de las alícuotas de aportes y contribuciones, los años de aporte requeridos, la edad de retiro y la tasa de sustitución.

Por su parte el *sistema de salud* se caracteriza por ser muy segmentado y heterogéneo, tanto en relación con la organización y financiamiento como con el acceso a los servicios. La cobertura alcanza a la totalidad de la población puesto que todos los habitantes del país tienen derecho a la provisión pública, con independencia de que sean beneficiarios, adicionalmente, de algún tipo de aseguramiento social o privado. En consecuencia, los sectores de menores recursos y los que no tienen empleo formal dependen mayoritariamente de esta cobertura (Cetrángolo y Goldschmit, 2012). Su financiamiento al tratarse de un servicio público descentralizado proviene de recursos de rentas generales de los presupuestos de cada jurisdicción lo que genera un costo dispar de la atención pública de salud por provincia.

Los trabajadores privados que se desempeñan en el mercado formal y los del sector público nacional, así como sus respectivos grupos familiares tienen una cobertura adicional provista por instituciones nacionales de la seguridad social. De este segmento no participan los trabajadores que se desempeñan en los sectores públicos provinciales y sus familias, que están asegurados en las “obras

sociales provinciales”. En tanto que los jubilados y pensionados y sus grupos familiares se encuentran cubiertos por los servicios que brinda el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, más conocido como “PAMI”.

El financiamiento de la seguridad social proviene de aportes y contribuciones sobre la nómina salarial de los trabajadores en relación de dependencia (3% de aportes del trabajador y 6% del empleador), montos fijos establecidos por Ley en el caso de monotributistas y trabajadores de casas particulares (\$146 y \$100 respectivamente), no existiendo obligatoriedad de contribución por parte de los trabajadores autónomos. De estos recursos entre un 10% y 20% se destina al financiamiento del Fondo Solidario de Redistribución (FSR) con el objeto de financiar enfermedades de alto costo y baja incidencia y redistribuir recursos a las Obras Sociales de menores ingresos.

**CUADRO 5**  
**ARGENTINA: RESUMEN DE LOS SISTEMAS VIGENTES DE PENSIONES Y SALUD**

Previsión social			
Régimen	Población beneficiaria	Financiamiento	Prestaciones
Sistema Previsional Argentino (Contributivo)	Trabajadores del sector formal de la economía.	Aportes y contribuciones de trabajador y empleador (11% y 10,17%), aportes autónomos (27%), montos fijos subsidiados de monotributo y casas particulares, recursos tributarios y transferencias del presupuesto nacional.	Sistema de reparto administrado por el Estado Nacional: PBU más PAP.
Sistema semicontributivo (Moratoria y Jubilación Anticipada)	Trabajadores que no cumplen los requisitos para acceder a beneficios previsionales.	Aportes y contribuciones salariales y transferencias del presupuesto nacional.	Moratoria: Haber jubilatorio del cual se descuentan los aportes faltantes. Jubilación Anticipada: 50% del beneficio jubilatorio futuro.
Cajas previsionales provinciales	Empleados de las administraciones públicas provinciales.	Aportes y contribuciones salariales y presupuesto provincial.	Sistema de reparto administrado por el Estado Provincial.
Regímenes especiales	Empleados de las fuerzas armadas y de seguridad y regímenes especiales o de privilegio.	Aportes y contribuciones salariales.	Normas especiales de liquidación y cálculo de las pensiones.
Seguros de salud			
Régimen	Población beneficiaria	Financiamiento	Prestaciones
Sector público	Total de la población.	Presupuestos provinciales y transferencias del presupuesto nacional.	
Obras Sociales Nacionales	Trabajadores en relación de dependencia, monotributistas y casas particulares y familiares a cargo	Aportes (3%) y contribuciones salariales (6%) y montos fijos.	Al menos el Programa Médico Obligatorio.
INSSJyP	Jubilados y pensionados del SIPA y familiares a cargo.	Aportes de trabajadores activos (5%), aporte pasivo (entre 3% y 6%) y presupuesto nacional.	Canasta prestacional propia.
Obras Sociales Provinciales	Empleados de las administraciones públicas provinciales, jubilados provinciales y sus grupos familiares	Aportes y contribuciones salariales y presupuesto provincial.	
Entidades de Medicina Prepaga	Afiliados voluntarios.	Aportes y contribuciones y gastos de bolsillo.	Al menos el Programa Médico Obligatorio.

Fuente: Elaboración propia.

Las Obras Sociales Provinciales se financian con aportes de los afiliados y contribuciones del estado provincial que, en la mayoría de los casos, se ubican en los rangos de 3-5% y del 4-6%, respectivamente así como transferencias de los gobiernos provinciales (Cetrángolo *et al.*, 2011).

Por su parte, el INSSJyP se financia con 5% de aportes y contribuciones del salario de los trabajadores activos y entre 3 y 6% de los haberes jubilatorios. También los aportes del Tesoro Nacional han sido una importante fuente de financiamiento.

Si bien existe un mecanismo por el que se asegura un conjunto de prestaciones básicas a todos los asegurados (Programa Médico Obligatorio-PMO), en la seguridad social no existe una cobertura uniforme, dependiendo ésta del nivel salarial y aportes de los trabajadores.

Además, existen seguros voluntarios en empresas de medicina prepaga del sector privado, regulados por la Ley 26.682 y que deben garantizar una cobertura básica igual a la vigente para las Obras Sociales Nacionales (PMO). Estos se financian con pagos de cuotas de bolsillo de sus afiliados directos. No obstante, durante los últimos años, a partir de convenios con Obras Sociales, algunas empresas de medicina prepaga captaron los aportes y contribuciones de la seguridad social, lo que agudizó aún más el “descreme” de afiliados sanos y de mayores ingresos hacia el sector privado de atención de la salud.

Como resultado de esta configuración, la Argentina muestra una cobertura de salud de las más elevadas de la región, siendo prácticamente universal, aunque restringida. Brinda protección contra los riesgos financieros para toda la población, pero de manera sumamente desigual debido a la fragmentación de derechos derivada de su particular organización, como se desprende del cuadro que sigue.

## 2. Descripción de la metodología y fuentes de información disponibles

El insumo básico en este trabajo será la información proveniente del Sistema de Cuentas Nacionales publicada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Específicamente, se partirá de la Cuenta de Ingresos Generados en la Producción. Vale aclarar que, al momento en que esta investigación se realizaba, el INDEC publicó una nueva estimación de las principales partidas de Cuentas Nacionales tomando como base al año 2004 para el período 2004-2013. Sin embargo, dado que para efectuar los cálculos necesarios se requiere un cierto grado de desagregación estadística que no se encuentra en dichas cifras publicadas, el análisis cuantitativo se complementará -sobre la base de una serie de supuestos- con la información contenida en las Cuentas Nacionales anteriores (base 1993); en virtud de que éstas abarcan el período 1993-2007, 2007 es el año elegido para efectuar los cálculos, aprovechando además el contar con una metodología de estimación conocida y publicada oportunamente por el INDEC (Kidyba *et al.*, 2006).

Como es sabido, la Cuenta de Generación del Ingreso (CGI) está conformada por tres grandes componentes: Remuneración al Trabajo Asalariado (RTA), Ingreso Mixto Bruto (IMB) y Excedente Bruto de Explotación (EBE). De acuerdo con los objetivos planteados, el presente estudio se abocará a los dos primeros, los cuales serán analizados de manera separada.

A su vez, si se toman los datos disponibles en las Cuentas Nacionales base 1993, resulta posible discriminar entre los ingresos generados por el sector público y el sector privado. Esto permite plantear un primer supuesto fundamental para la estimación: las remuneraciones de asalariados en el sector público corresponden exclusivamente a trabajadores registrados en el sector formal de la economía y esto permite asumir que para este sub-grupo no existiría evasión contributiva puesto que el descuento de los aportes personales y las contribuciones patronales legales es efectuado automáticamente sobre la remuneración bruta de los trabajadores asalariados<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> A lo largo de los últimos años se han venido generalizando distintas formas de contratación en los organismos del sector público, en las cuales no se provee la cobertura de protección social ofrecida a los asalariados de dicho sector. Vale decir que, en términos de

De modo tal que, para el cálculo del nivel de incumplimiento en la RTA, el análisis se concentrará exclusivamente en la información correspondiente al sector privado.

En lo que respecta a la RTA, los conceptos a tener en cuenta son:

- Sueldos y salarios: monto bruto declarado por el empleador correspondiente a un puesto de trabajo por todo concepto, incluidos los aportes previsionales del empleado y los pagos en concepto de vales alimentarios y excluidos los pagos de asignaciones familiares.
- Contribuciones efectivas de los empleadores: incluyen las contribuciones al Régimen Previsional Público de Reparto, al Instituto Nacional de Servicios Sociales a Jubilados y Pensionados (INSSJP), al Régimen de Asignaciones Familiares, al Fondo Nacional de Empleo, al Régimen de Obras Sociales y a la Administración Nacional del Seguro de Salud, estimadas a partir de la base de datos del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP)<sup>19</sup>, considerando los diferenciales de alícuotas que se han producido durante el período tanto a nivel de sector de actividad como de zona geográfica y también para casos especiales de contratación y, a partir de la vigencia de la Ley sobre Riesgos del Trabajo, también se incluyeron las cuotas abonadas a las ART.

Además se cuenta con los datos de la estimación oficial acerca del monto de RTA no registrados (sólo sector privado), sobre la base de información proveniente de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Según Kidyba *et al.* (2006), este concepto abarca los ingresos generados tanto en sectores que, por sus características, se encuentran correctamente representados en la EPH y en los que la remuneración neta promedio obtenida del SIJP es significativamente inferior a la obtenida de la encuesta (asociado a subdeclaración al SIJP) así como en otros sectores que, por sus características, no se encuentran correctamente representados en la encuesta y en los que no se detecta una diferencia significativa entre la información del SIJP y la EPH.

La disponibilidad de estos datos, lo cual no es común a nivel regional, permite que el procedimiento para estimar la cuantía del incumplimiento en estos esquemas contributivos consista en calcular las tasas implícitas del régimen previsional y de salud, tanto del empleador como del empleado, para aplicarlas luego al monto de ingresos de asalariados no registrados.

Por otra parte, de acuerdo a la metodología del INDEC, el ingreso mixto de las empresas no constituidas en sociedades es el saldo que se obtiene de deducir del valor agregado las remuneraciones y los impuestos a pagar por ellas. En este grupo se incluyen a los trabajadores por cuenta propia y patrones, los cuales pueden acogerse al Régimen General de Autónomos o bien al Régimen Simplificado de Monotributo y pasan a conformar los registros oficiales del SIJP y la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

En este caso, la estimación del nivel de evasión contributiva en pensiones requiere, por un lado, determinar el número de contribuyentes aportantes y la recaudación efectiva tanto para los trabajadores autónomos como para los monotributistas y, por el otro, estimar la recaudación potencial de los contribuyentes que potencialmente estarían obligados a efectuar el pago de contribuciones de seguridad social por los ingresos que ellos generan de manera particular.

Para efectuar dicho cálculo se utilizarán dos fuentes de información complementarias: el Anuario de Estadísticas Tributarias del año 2007 (AFIP, 2008), que posee información desagregada de los ingresos tributarios de la seguridad social, y el Boletín Estadístico de la Seguridad Social elaborado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS, 2012), donde se presenta información acerca de los aportantes a cada régimen previsional. En el caso de salud ese cálculo no se realiza, ya que

---

Cuentas Nacionales, la remuneración de estos trabajadores no aparece como sueldos y salarios sino como servicios de terceros (contratados) ya que se consideran un insumo para los sectores que, de acuerdo a la metodología del INDEC, conforman el Sector Público (Administración pública y Defensa, Educación pública, Salud pública y Saneamiento público).

<sup>19</sup> A partir del 9/12/2008 entró en vigencia la Ley 26.425 que crea el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), elimina el régimen de capitalización, el cual es absorbido y sustituido por el régimen de reparto.

no existe el mismo tipo de obligación a contratar un seguro como en el caso de pensiones para la totalidad de contribuyentes incorporados en la categoría de ingreso mixto.

En todos los casos, la diferencia entre la recaudación teórica<sup>20</sup> y la efectiva brindará una idea de la evasión contributiva en la Argentina, la cual será ponderada en términos de recaudación y del PIB total.

### 3. Estimación de los resultados

Para una mejor comprensión de la metodología de estimación aplicada se presentarán los resultados parciales y finales en una secuencia ordenada de pasos, a saber:

#### Paso 1: Determinación del monto de ingresos por Remuneraciones al Trabajo Asalariado (RTA)

Partiendo de las Cuentas Nacionales (base 2004), los datos publicados en la Cuenta de Generación del Ingresos en la Producción permiten conocer el monto de ingresos vinculados a la RTA del total de la economía (\$ 312.402 millones en el año 2007). Ese dato, publicado en fecha reciente, será la principal referencia estadística. No obstante, para poder efectuar los pasos que figuran a continuación, se sacará provecho de la mayor información desagregada contenida en las Cuentas anteriores (base 1993) con el fin de replicar la estructura específica de la RTA sobre los valores actualizados y en función de una serie de supuestos acerca del comportamiento de las principales variables vinculadas.

#### Paso 2: Determinación y separación del monto de ingresos por RTA del sector público y privado

Como ya se señaló, los asalariados registrados en el sector público no constituyen una fuente de evasión contributiva por lo que deben ser excluidos preliminarmente de los cálculos. De acuerdo a Kidyba *et al.* (2006), el INDEC utiliza el valor agregado corriente (equivalente a los sueldos y salarios pagados por la Administración Pública más las contribuciones efectivas de la seguridad social) para calcular la RTA del sector público (\$ 83.258 millones, según las Cuentas base 1993). En este caso se asumirá que este valor no es afectado por el cambio de año base y que el cambio resultante en la RTA del total de la economía en términos nominales puede ser atribuido en su totalidad a los asalariados del sector privado. Este supuesto, no obstante, no implica cambios en la estructura relativa de sueldos y salarios y de contribuciones efectivas e imputadas para los asalariados registrados puesto que estos datos se elaboran a partir de la información proveniente de registros de la AFIP y del MTEySS.

En consecuencia, se supondrá que el aumento en la RTA total derivado de la actualización por cambio del año base de las Cuentas Nacionales (equivalente a \$ 24.362 millones en 2007) se concentró en el sector privado por lo que la RTA del mismo pasaría a ser de \$ 229.144 millones.

#### Paso 3: Determinación del monto de ingresos de asalariados no registrados del sector privado

Dentro del sector privado se encuentran una parte de los asalariados registrados (la otra parte se ubica en el sector público) y, por definición, la totalidad de asalariados no registrados. Los ingresos de estos últimos habían alcanzado los \$ 31.963 millones en 2007 de acuerdo a las Cuentas Nacionales con base 1993. Dado que los ingresos de los asalariados registrados del sector privado fueron estimados de acuerdo a los registros del SIJP, es factible suponer que los mismos no hayan variado a pesar del cambio metodológico y permanecieran en un valor de \$ 172.819 millones para 2007. Por lo tanto, el cambio resultante en la RTA del sector privado calculada en el paso anterior puede ser asignado a las remuneraciones de asalariados no registrados, por lo que dicho componente de la RTA pasaría a ser de 56.325 millones de pesos en el año 2007. Éste sería el monto de base imponible a partir del cual, aplicando las tasas efectivas, podría determinarse un valor de recaudación teórico de aportes y contribuciones de seguridad social (pensiones y salud). En el siguiente cuadro se presenta la estructura resumida del componente de RTA del total de la economía.

<sup>20</sup> En rigor, si bien ambos conceptos se refieren al monto que se recaudaría en caso de no existir evasión y que el cumplimiento fuera pleno, la recaudación teórica se diferencia y es menor a la recaudación potencial ya que la primera contempla las exenciones y tratamientos especiales contenidos en la legislación (Durán, 1993).



**CUADRO 6**  
**ARGENTINA: ESTRUCTURA ESTIMADA DE LAS REMUNERACIONES**  
**AL TRABAJO ASALARIADO, 2007**

Remuneración al Trabajo Asalariado	En millones de pesos
Total de la economía	312 402
Sector Público	83 258
Sector Privado	229 144
Trabajadores registrados	172 819
Sueldos y salarios	137 903
Contribuciones efectivas	31 158
Contribuciones imputadas <sup>a</sup>	3 757
Trabajadores no registrados	56 325

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de INDEC (Cuentas Nacionales base 2004) y estimaciones propias a partir de las Cuentas Nacionales base 1993.

<sup>a</sup> Se refiere a las prestaciones sociales que los empleadores pagan directamente a sus asalariados, a sus anteriores asalariados o a las personas que dependen de ellos con cargo a sus propios recursos, sin la intervención de una empresa de seguros o de una caja de pensiones autónoma, y sin crear un fondo especial o una reserva separada para esa finalidad. En este caso se incluyen las indemnizaciones pagadas, las asignaciones familiares pagadas por el sector público y los pagos por accidente de trabajo realizados con anterioridad a la vigencia de la Ley de Riesgo de Trabajo (Kidyba *et al.*, 2006).

#### Paso 4: Cálculo de las tasas efectivas de aportes y contribuciones de la seguridad social

Seguidamente, se utilizó la información de la estructura del componente de RTA registrados (base 1993) para poder conocer la desagregación del concepto de “Contribuciones efectivas” en sus distintos componentes. Así pudieron calcularse las tasas efectivas promedio de cada componente identificando los asociados al sistema de pensiones y de salud por separado, y excluyendo al resto.

Para las tasas de aportes personales (cuyo producido está incluido en el monto bruto de sueldos y salarios declarados) se asume que la tasa legal es igual a la tasa efectiva<sup>21</sup> (7% en 2007) y las tasas efectivas promedio para los tres componentes de la cobertura de salud (INSSJP, Obras Sociales y ANSSAL o Fondo de Redistribución<sup>22</sup>) se calcularon respetando la misma proporción entre tasas efectivas para contribuciones de empleadores sobre la base de las alícuotas legales globales aplicables al empleado (3%) y al empleador (6%) respectivamente para el financiamiento del seguro de salud (cuadro 7).

<sup>21</sup> Vale decir que además del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) de la esfera nacional, en Argentina coexiste un número de 13 sistemas o cajas previsionales provinciales (incluida la de Buenos Aires), las cuales funcionan de manera independiente. Se sabe que las tasas legales aplicadas en estos regímenes son, en su mayoría, superiores a las vigentes en el ex-SIJP (ahora SIPA) por lo que la tasa efectiva estimada para los aportes podría ser levemente mayor y también así el monto de la evasión contributiva entre los asalariados no registrados.

<sup>22</sup> Se refiere al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, más conocido como PAMI, que brinda cobertura de salud a los jubilados y pensionados; las obras sociales que brindan cobertura a los trabajadores activos y el Fondo de Redistribución que toma un porcentaje del financiamiento de las obras sociales para financiar componentes redistributivos y gastos catastróficos.

**CUADRO 7**  
**ARGENTINA: TASAS EFECTIVAS DE APORTES Y CONTRIBUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL PARA**  
**LOS TRABAJADORES ASALARIADOS DEL SECTOR PRIVADO, 2007**

Concepto	Empleador		Empleado	
	En millones de pesos	Tasa efectiva	En millones de pesos	Tasa efectiva
Sueldos y salarios (brutos)	137 903	100,0	137 903	100,0
Aportes/contribuciones efectivas	31 158	22,6	15 822	11,5
Pensiones	12 725	9,2	9 653	7,0
Salud	8 767	6,4	6 169	4,5
iNSSJP	1 785	1,3	2 678	1,9
Obras Sociales	5 930	4,3	2 965	2,2
ANSSAL	1 051	0,8	526	0,4
Otras <sup>a</sup>	9 667	7,0	-	-

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de INDEC y la legislación tributaria vigente.

<sup>a</sup> Incluye Asignaciones Familiares, Fondo Nacional de Empleo y Seguros por Riesgos de Trabajo.

**Paso 5: Cálculo de las tasas efectivas conjuntas de aportes y contribuciones de la seguridad social**

Sumadas las tasas efectivas promedio de las contribuciones de empleadores y de los aportes de empleados se obtienen las alícuotas efectivas totales de contribución a los esquemas contributivos de protección social analizados en este caso (16,2% para pensiones y 10,8% para salud), resumiéndose los resultados en el cuadro 8 que figura a continuación.

**CUADRO 8**  
**ARGENTINA: TASAS EFECTIVAS CONJUNTAS POR CONTRIBUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL**  
**PARA LOS TRABAJADORES ASALARIADOS DEL SECTOR PRIVADO, 2007**

Concepto	Total	
	En millones de pesos	Tasa efectiva
Sueldos y salarios (brutos)	137 903	100,0%
Aportes personales (empleado)	15 822	11,5%
Sueldos y salarios (netos)	122 081	88,5%
Contribuciones efectivas (empleador)	31 158	22,6%
Aportes y Contribuciones efectivas	46 981	34,1%
Pensiones	22 378	16,2%
Salud	14 936	10,8%
INSSJP	4 464	3,2%
Obras Sociales	8 895	6,5%
ANSSAL	1 577	1,1%
Otras <sup>a</sup>	9 667	7,0%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de INDEC y la legislación tributaria vigente.

<sup>a</sup> Incluye Asignaciones Familiares, Fondo Nacional de Empleo y Seguros por Riesgos de Trabajo.

### Paso 6: Cuantificación del monto de la evasión contributiva en la RTA

Luego, si se aplican las alícuotas calculadas al monto estimado de ingresos generados por los asalariados no registrados se tiene de manera directa el nivel de incumplimiento en términos monetarios en los sistemas compulsivos de pensiones y salud para la RTA en la Argentina durante el año 2007. En este caso se supuso que los asalariados no registrados enfrentan la misma estructura de tasas efectivas promedio para cada uno de los componentes de aportes y contribuciones de seguridad social.

Además, estos resultados pueden ser ponderados en función de variables representativas para obtener diferentes tasas de incumplimiento, las cuales se presentan en el cuadro 8. Por un lado se utiliza la recaudación teórica total, la cual está compuesta por los ingresos efectivos por contribuciones de seguridad social<sup>23</sup> más el monto nominal de los ingresos resignados a causa de la evasión. Esta relación puede estar referida sólo al sector privado (para medir el potencial de recursos que podrían recaudarse si se redujera la evasión) o al total de la economía, incluyendo los ingresos efectivos correspondientes al sector público (donde el incumplimiento es nulo y, además, se supone que se aplica la misma estructura de tasas efectivas de contribución calculadas para el sector privado). Por otro lado se consideran los valores para el total de la economía, en función del PIB a valores corrientes de 2007. Es importante destacar que esta estimación arroja resultados que pueden considerarse “valores mínimos” de evasión contributiva (en su definición amplia) puesto que no es factible calcular el monto que representa la subdeclaración de ingresos<sup>24</sup>, la cual constituye otra de las principales modalidades del incumplimiento de la normativa laboral-tributaria.

**CUADRO 9**  
**ARGENTINA: ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN CONTRIBUTIVA DE**  
**TRABAJADORES ASALARIADOS, 2007**

Brecha de Incumplimiento Contributivo	En millones de pesos
Pensiones	9 140,1
Salud	6 100,2
Total	15 240,4
Tasa de Evasión Contributiva <sup>a</sup>	En porcentajes
En porcentajes de recaudación teórica (Sector Privado)	29,0
En porcentajes de recaudación teórica (Total economía)	21,5
En porcentajes del PIB (valores corrientes)	1,48
PIB (precios corrientes, base 2004, millones de pesos)	1 027 338,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de INDEC, AFIP y MTEySS.

<sup>a</sup> Como el pago de aportes y contribuciones es unificado para el trabajador asalariado, la tasa de evasión estimada es la misma tanto para el subsistema pensiones y el subsistema salud, como para la suma de ambos.

<sup>23</sup> Se utilizaron los datos que surgen de las Cuentas Nacionales desagregadas, los cuales son congruentes con los publicados por AFIP en sus Anuarios Estadísticos.

<sup>24</sup> Según Kidyba *et al.* (2006), en la RTA de trabajadores registrados se incluye un ajuste por subdeclaración de remuneraciones al SIJP, el cual surgió de la comparación de los montos promedio de la remuneración neta obtenidos del SIJP con los ingresos promedio de los asalariados registrados de la EPH. Según estimaciones del INDEC, este monto -generalmente asociado a contribuyentes de ingresos medios y altos- representaba el 4% de los sueldos y salarios efectivamente declarados durante los años 90 y algunas evidencias darían cuenta de una paulatina disminución a partir del año 2003 aunque la información es escasa en ese aspecto.

Del cuadro anterior se desprende que la magnitud del incumplimiento en el esquema contributivo compulsivo para trabajadores asalariados del sector privado ascendió en 2007 a 15.240,4 millones de pesos, de los cuales 9.140,1 millones corresponden al subsistema de pensiones y 6.100,2 millones al subsistema de salud (Obras Sociales, ANSSAL e INSSJP). En términos relativos, la tasa de evasión contributiva en asalariados alcanza el 29,0% de la recaudación teórica del sector privado, mientras que se reduce a 21,5% si se refiere al total de la economía incorporando los ingresos de RTA del sector público. Por otra parte, el monto evadido para ambos subsistemas representa un 1,48% del PIB.

Debe tenerse en cuenta que la tasa de evasión resultante guarda relación con el sistema de recaudación aplicado (retención en la fuente) y con el menor ingreso medio relativo que suelen obtener los asalariados no registrados<sup>25</sup>, lo cual no significa que estos trabajadores no representen una gran porción de los participantes totales en el mercado laboral argentino.

De hecho, de acuerdo a los datos de Cuentas Nacionales (INDEC), de un total de 14,7 millones de puestos de trabajo en el sector privado para el año 2007, los asalariados no registrados ocupaban 4,7 millones (32,0%), superando en número a los 4,1 millones (28,3%) correspondientes a trabajadores no asalariados (cuentapropistas y patrones) y no muy lejos de los 5,8 millones (39,6%) de puestos de trabajo ocupados por asalariados registrados.

Por otra parte, estos valores son compatibles con las estimaciones oficiales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), las cuales dan cuenta de la existencia de empleo no registrado en el mercado laboral argentino (trabajadores de 18 años y más, incluyendo cuentapropistas) en un porcentaje equivalente al 38,7% de la población ocupada para el último trimestre del año 2007 (actualmente se ubica en torno al 34%).

#### Paso 7: Estimación de la evasión contributiva en el Ingreso Mixto Bruto (IMB)

En este caso, la metodología se basará en la comparación de la base tributaria efectiva (recaudación y contribuyentes) respecto de su valor potencial estimado. Como ya fuera mencionado, los trabajadores no asalariados en la Argentina poseen dos regímenes alternativos de protección social: el Régimen General de Autónomos (que provee cobertura previsional) y, para los contribuyentes de menor tamaño económico, el Régimen Simplificado de Monotributo, el cual además del componente impositivo, prevé la provisión de cobertura previsional y un seguro de salud de estándares básicos por medio del pago de una cuota fija mensual. Sin embargo, dado que los autónomos no están obligados al pago de un seguro de salud, se aclara que las estimaciones para monotributo se limitarán a la dimensión relativa a pensiones. No obstante, puede asumirse que los valores resultantes serían similares a los de la cobertura de salud puesto que, en la práctica, componen un mismo pago conjunto para los pequeños contribuyentes y, por ende, es factible asumir un mismo número de aportantes para cada uno de los beneficios de seguridad social contenidos en el régimen simplificado.

Que las tasas aplicables a los autónomos se fijen de acuerdo a una escala, obliga a estimar una tasa efectiva representativa para estos contribuyentes, la cual surge de multiplicar los datos de recaudación (AFIP) y el número de contribuyentes efectivos (MTEySS). En el caso del monotributo, se conoce el número de aportantes del componente previsional (de acuerdo a los registros del MTEySS) y las tasas legales vigentes en 2007 (\$35 para pensiones y \$24,44 para salud) lo cual permite determinar la recaudación efectiva del Régimen para el año 2007 correspondiente a pensiones exclusivamente<sup>26</sup>.

A partir de estos valores se calculó una tasa de aportes promedio ponderada para ambos regímenes, la cual resulta ser aproximadamente de \$99 pesos mensuales. Si la misma se aplica al universo potencial de trabajadores no asalariados obligados al pago de cotizaciones previsionales —el

<sup>25</sup> Según Bertranou y Casanova (2013), el ingreso laboral horario real promedio de los asalariados no registrados se ubicó muy por debajo del declarado por los asalariados registrados e incluso de aquel recibido por los cuentapropistas durante todo el período 2003-2012.

<sup>26</sup> En este caso, se aplicó la relación entre cuotas legales de los componentes de pensiones y salud para discriminar la recaudación publicada por AFIP de manera agregada y se corroboraron los datos con las estadísticas de la Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal (DNIAF) del Ministerio de Economía.

cual aquí se define como el conjunto de trabajadores por cuenta propia<sup>27</sup> (2,7 millones en el último trimestre de 2007)— se obtiene un monto de recaudación teórica por contribuciones de seguridad social (pensiones). Si a dicha suma se le resta la recaudación efectiva que surge de las estadísticas de la Administración Tributaria (AFIP), se llega a un valor monetario del nivel de incumplimiento previsional.

**CUADRO 10**  
**ARGENTINA: ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN CONTRIBUTIVA EN EL INGRESO MIXTO BRUTO DE AUTÓNOMOS Y MONOTRIBUTISTAS, 2007**

Concepto	Cantidad de contribuyentes	Recaudación anual (millones de pesos)	Cuota aplicable (en pesos)	
Autónomos	374 970	1 199,3	266,5	(efectiva promedio)
Monotributo (pensiones)	982 495	441,8	35,0	(legal pensiones)
Total IMB Efectivo (1)	1 357 465	1 641,0		
Total IMB Teórico (2)	2 701 543	3 207,9	99,0	(promedio ponderado)
Brecha de Incumplimiento (3) = (2) - (1)	1 344 078	1 566,9		
Tasa de evasión IMB (4) = (3) / (2)		48,8%		
Tasa de evasión IMB (% del PIB)		0,15%		
Producto Interno Bruto (valores corrientes)		1 027 338,9		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de INDEC, AFIP, MTEySS y MEcon (DNIAF).

Como se muestra en el cuadro 10, el monto de ingresos potenciales que se deja de recaudar asciende a 1.566,9 millones de pesos para el año 2007, con lo cual la evasión contributiva en el componente de Ingreso Mixto Bruto (no asalariados) alcanza un valor de 48,8% en función de la recaudación potencial y de 0,15% del PIB total. Debido a que los cambios en la estructura normativa de los regímenes previsionales para no asalariados, en especial el monotributo, han ido experimentando repetidos cambios que alteran su alcance y su desempeño, no se realiza un análisis de la evolución del incumplimiento en el componente de IMB aunque puede asumirse, dadas las características específicas del trabajo por cuenta propia, que tanto la intensidad de la informalidad laboral como las tasas de incumplimiento contributivo asociado a estos contribuyentes resultarían ser mucho mayores que las vinculadas al trabajo asalariado, a la inversa de lo que podría decirse en términos cuantitativos de recursos monetarios resignados<sup>28</sup>.

Paso 8: Estimación del nivel total ponderado de evasión contributiva (pensiones y salud).

Por último, y con la precaución que amerita considerar distintos tipos de contribuyentes y diferentes regímenes contributivos en cada caso, se intentará brindar una noción aproximada del nivel de incumplimiento general en materia de contribuciones de la seguridad social para el caso argentino en el año 2007.

<sup>27</sup> En este cálculo no se incluyen a los patrones empleadores puesto que, a pesar de que estarían obligados a realizar contribuciones y aportes como autónomos (eventualmente como monotributistas), las Cuentas Nacionales base 2004 consideran que los ingresos correspondientes a éstos se encuentran comprendidos dentro del componente "Excedente Bruto de Explotación" (fuente: INDEC).

<sup>28</sup> Como ya fuera enfatizado, si bien en número de puestos de trabajo las diferencias no son tan marcadas, esto encontraría explicación en el desigual salario medio recibido por trabajadores registrados y no registrados.

**CUADRO 11**  
**ARGENTINA: ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN CONTRIBUTIVA EN PENSIONES Y SALUD PARA**  
**TRABAJADORES ASALARIADOS (RTA) Y NO ASALARIADOS (IMB), 2007**  
*(Resultado de la estimación de evasión contributiva para el año 2007)*

Concepto	En millones de pesos	En porcentajes de la recaudación teórica <sup>a</sup>	En porcentajes del PIB
Pensiones	10 707,0	23,5	1,04
Remuneración al trabajo asalariado (Reparto + Capitalización)	9 140,1	21,5	0,89
Ingreso Mixto Bruto (Monotributo y Autónomos)	1 566,9	48,8	0,15
Salud	6 100,2	21,5	0,59
Remuneración al trabajo asalariado (INSSJP, ANSSAL, Obras Sociales)	6 100,2	21,5	0,59
Evasión total	16 807,3	22,7	1,64
Remuneración al trabajo asalariado	15 240,4	21,5	1,48
Ingreso Mixto Bruto (sólo pensiones)	1 566,9	48,8	0,15
Producto Interno Bruto (precios corrientes, base 2004)	1 027 338,9		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de INDEC, AFIP, MTEySS y MEcon (DNIAF).

<sup>a</sup> Valores correspondientes al total de la economía (incluye sector público donde, no obstante, se asume evasión nula).

Los resultados obtenidos en la estimación realizada (cuadro 11) dan cuenta de un nivel de evasión contributiva global equivalente a \$ 16.807,3 millones en el año 2007. La tasa de incumplimiento global (pensiones y salud) se ubica en 22,7% de la recaudación teórica para el total de la economía y equivale a 1,64% del PIB en el mismo año. Como puede observarse, el grueso del problema se concentra en la RTA (90,7% de los recursos resignados), donde se calculó una tasa de incumplimiento del 21,5% de la recaudación teórica (incluido el sector público).

También puede comprobarse que la elevada tasa de evasión estimada para los contribuyentes que conforman el Ingreso Mixto Bruto (Autónomos y Monotributistas) cercana al 50% no tiene una incidencia significativa en la tasa de evasión global ponderada debido a que en, términos cuantitativos, los recursos no ingresados a raíz de la evasión del pago de contribuciones no alcanzan a representar el 10% del total estimado para el año 2007.

Como se señaló, la estimación de la evasión contributiva no debe ser considerada sinónimo de costo fiscal de la evasión, como si puede suceder con los tributos tradicionales. En el caso de sistemas contributivos de pensiones y salud debe ser considerado el costo de las prestaciones que el Estado deberá brindar a los trabajadores que no accedieron a los beneficios contributivos, neto de las contribuciones que pudieran haber realizado esos mismos trabajadores, que en el caso Argentino no son devueltas.

En el caso de pensiones, si se considera que la cobertura es muy amplia gracias a que se brinda cobertura a la casi totalidad de la población adulta mayor mediante medidas de emergencia, la evasión es una buena aproximación a su costo fiscal. Diferente sería si, en el futuro, esas medidas de emergencia no estuvieran vigentes<sup>29</sup>; en tal caso, el costo fiscal deberá considerar el valor de los beneficios por edad

<sup>29</sup> Al momento de ser redactado este informe el Parlamento está tratando un proyecto de ley del Poder Ejecutivo que establecería una nueva moratoria previsional, que se anuncia como la última.

avanzada y otros no contributivos a los que pudieran acceder los que no logren cumplir con los requisitos, netos de los aportes no devueltos.

En el caso de prestaciones de salud, la situación es diferente y merece consideraciones especiales. En este caso, el costo fiscal de la evasión contributiva incluye la cobertura de salud a cargo del sector público y el desfinanciamiento parcial del seguro para pasivos (PAMI). En el caso de la cobertura pública para quienes no contribuyen con sus cargas sobre el salario, debe tenerse en cuenta que, dado que la provisión de servicios de atención de la salud en la Argentina se encuentra descentralizada a las provincias y algunos municipios, son los gobiernos subnacionales los que deberán afrontar el costo fiscal de la evasión.

## **B. El caso de Colombia**

### **1. Breve descripción de los sistemas de pensiones y de salud en Colombia**

En Colombia el sistema de pensiones se remonta a mediados de la década de los años cuarenta, cuando fueron creados la Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL) y el Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ICSS), que cubrían respectivamente a los trabajadores del sector público y del sector privado. Sin embargo, sucesivas crisis financieras y un reducido nivel de cobertura propiciaron una reforma del sistema en 1993, con la sanción de la Ley 100 que crea el Sistema General de la Seguridad Social Integral mediante la fusión de los distintos regímenes vigentes hasta ese momento en un único sistema mixto de capitalización y reparto de libre elección (con la excepción de las Cajas independientes de maestros, militares y trabajadores de Ecopetrol). 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 (Rofman, 2013).

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 (Santa María *et al.*, 2010).

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 (Barón Leguizamón, 2009).

Debe destacarse la existencia de un rasgo poco habitual, que resulta de interés especial en este informe. En el caso de los trabajadores que no logran alcanzar los requisitos para obtener una jubilación, tanto en el RAIS como en el RPM, se hacen acreedores de la devolución de sus aportes, en el primer caso ajustados por la capitalización y, en el segundo, según la variación de precios (Cetrángolo *et al.*, 2014).

A pesar de los esfuerzos realizados, la reforma no logró unificar el sistema, ya que se mantuvieron los denominados regímenes especiales, provenientes del anterior sistema de previsión social oficial y de otros organismos y entidades del sector público, que mantuvieron sus condiciones y privilegios. Desde el segundo semestre de 2012, el Seguro Social pasó a ser administrado por COLPENSIONES, una nueva empresa organizada como entidad financiera de carácter especial, vinculada al Ministerio de Trabajo.

De manera adicional, se incorporó un servicio social complementario diseñado para personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión. Se trata del Sistema flexible de protección para la vejez que establece un mecanismo administrado por COLPENSIONES para estas personas que no cuentan con suficientes ingresos, como consecuencia de la informalidad de la actividad económica a la que se dedican o porque ganan menos de un salario mínimo mensual. De esta forma, esta población, en forma voluntaria, aporta recursos y el Gobierno premia ese esfuerzo entregando un subsidio del 20% del monto ahorrado, financiado con el Fondo de solidaridad pensional.

Además se ha incorporado la cotización retroactiva que posibilita que las personas que lleguen a la edad de jubilación y no cuenten con la cantidad de semanas requeridas, puedan recibir su pensión y comenzar a cotizar de forma retroactiva para cumplir con el tiempo que les hace falta. En tanto que las parejas pueden sumar sus semanas de cotización para completar el tiempo requerido y de esta manera recibir una pensión conjunta.

La población de menores recursos, por su parte, tiene la posibilidad de lograr beneficios del programa Colombia Mayor. Dado que el objetivo del programa es evitar que los adultos mayores vivan en situación de indigencia, el programa busca complementar los ingresos que éstos pudieran tener para alcanzar ese nivel. Por ello, obviamente, el monto del beneficio es significativamente más bajo que el de la pensión mínima. Este programa pretende alcanzar la cobertura universal de la población de adultos mayores registrados en los niveles I y II del SISBEN. Mediante este programa, se logró alcanzar 1,3 millones de beneficiarios para el año 2013 y el Gobierno espera alcanzar 2,4 millones de adultos mayores para 2018 y casi tres millones hacia el año 2030. El programa es administrado conjuntamente por Colpensiones y Colombia Mayor, y el financiamiento proviene de aportes de los contribuyentes al Régimen General de Pensiones con altos ingresos y recursos públicos del presupuesto nacional (Cetrángolo *et al.*, 2014).

Como resultado, 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 para pensionarse, 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.

En cuanto al sistema de salud, la misma Ley 100 de 1993 dispuso la creación del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) que adoptó un modelo de “competencia regulada” donde los privados participan y compiten por la prestación del servicio bajo la regulación del Estado.

Bajo el nuevo sistema se crearon las Empresas Promotoras de Salud (EPS), de naturaleza pública y privada, entidades responsables de la afiliación y registro de los afiliados, del recaudo de las cotizaciones y de la organización de la prestación del Plan Obligatorio de Salud –POS– a sus afiliados (Barón Leguizamón, 2009). El POS se financia por medio de una prima denominada Unidad de pago por capitación (UPC).

El SGSSS está compuesto por tres regímenes donde la afiliación de las personas depende de su capacidad de pago y su inserción en el mercado laboral. Por un lado, el *régimen contributivo* al cual deben afiliarse los trabajadores dependientes del sector privado, del sector público y trabajadores independientes con ingresos superiores a dos salarios mínimos. Por otra parte, mediante el *régimen subsidiado* (obligatorio), se busca garantizar el acceso al sistema de los grupos de población más pobre del país. A estos afiliados se les asigna una EPS de régimen subsidiado y su UPC es financiada por Estado con recursos fiscales y de solidaridad. Se considera beneficiaria de este régimen toda la población pobre y vulnerable que cumpla con los criterios establecidos por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.



**CUADRO 12**  
**COLOMBIA: RESUMEN DE LOS SISTEMAS VIGENTES DE PENSIONES Y SALUD**

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 ECOPELROL.	Aportes y contribuciones de trabajador y empleador.	Planes de salud diferenciados según la institución.

Fuente: Elaboración propia.

El régimen contributivo es financiado con impuestos sobre el salario (8,5% del empleador y 4% del trabajador) destinados a constituir un único fondo denominado Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA), con varias cuentas. Dicho fondo funciona como subsidios cruzados para los afiliados al régimen contributivo y también entre el régimen contributivo y el régimen subsidiado. Por otro lado, el régimen subsidiado es financiado con una combinación de fondos públicos federales, departamentales y municipales y con los subsidios provenientes del régimen contributivo (1,5% de lo recaudado vía impuestos al salario). Los seguros de salud de ambos regímenes se pagan por cápita, establecida por el gobierno con una fórmula que no utiliza factores de riesgo individual o de comunidades en su conjunto sino que se encuentra basada en reportes de servicios y costos de las compañías de seguros. Por su parte, el financiamiento proveniente del gobierno federal es enviado a las municipalidades a través del Sistema General de Participaciones y depende de varios factores como la población a ser cubierta (Montenegro Torres y Bernal Acevedo, 2013).

De manera adicional, existe el *régimen especial* que incluye a quienes se encuentran cubiertos por los regímenes especiales de la seguridad social (Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, las direcciones de sanidad de las Fuerzas Armadas y el servicio de salud de ECOPETROL). Finalmente, debe destacarse que la red pública de salud (que depende de las municipalidades) se encuentra disponible para quienes no cuentan con ninguna cobertura de salud.

Bajo esta configuración resulta evidente que el financiamiento del sistema depende de manera crítica de las 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 (Barón Leguizamón, 2009). En el siguiente cuadro se resume la estructura actual de estos sistemas.

## **2. Descripción de la metodología y fuentes de información disponibles**

La principal fuente de información proviene del Sistema de Cuentas Nacionales publicada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Específicamente, se trabajará con la Cuenta de Generación del Ingreso (CGI) y las Cuentas Económicas Integradas (CEI) calculadas sobre el año base 2005. Si bien las cifras publicadas al momento de realización de esta estimación abarcaban el período 2000-2012, se seleccionará al año 2010 como parámetro para los cálculos a efectuar en virtud de que los cambios introducidos en las alícuotas de contribuciones para pensiones y salud (que entraron en vigencia en 2007 y 2008, respectivamente) no afecten sensiblemente la consistencia de los resultados obtenidos, respetando asimismo cierta contemporaneidad con los casos de la Argentina y el Perú.

Vale señalar que, en líneas generales, se consideran los mismos conceptos de la estructura del componente de “Remuneraciones de los Asalariados”, ya explicados para el caso argentino. Según el Manual del Sistema de Cuentas Nacionales, las contribuciones sociales son pagos efectivos o imputados a los sistemas de seguros sociales con el fin de efectuar las provisiones correspondientes con las que abordar el pago de las prestaciones de los seguros sociales. Las contribuciones pueden pagarlas los empleadores en nombre de sus asalariados o los asalariados, los autónomos o las personas desempleadas en su propio nombre. Son las contribuciones sociales pagadas por los empleadores a los fondos de seguridad social, a las empresas de seguro o a las cajas de pensiones autónomas que administran los sistemas de seguros sociales con el fin de garantizar las prestaciones sociales a sus asalariados. Dado que las contribuciones sociales efectivas de los empleadores se realizan en beneficio de sus asalariados, su valor se registra como uno de los componentes de la remuneración de los asalariados, junto con los sueldos y salarios en dinero y en especie. En el caso colombiano, el total presentado de contribuciones sociales incluye los pagos a pensiones, salud y riesgos laborales.

Desafortunadamente, a diferencia del caso argentino, no se cuenta con una estimación oficial que permita conocer el monto de ingresos de los asalariados no registrados. De acuerdo la metodología actualizada del DANE (2010), se entiende que el Sistema de Cuentas Nacionales incluye ajustes a partir de diferentes bases de datos (encuestas económicas, entidades de vigilancia y control como las Superintendencias y la Contaduría General de la Nación, encuesta a los micro-establecimientos y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN). Por lo tanto, la proporción de ingresos totales correspondientes a los asalariados no registrados será estimada a partir de la información disponible sobre la estructura del empleo asalariado (según el registro formal) y de la brecha salarial existente entre los trabajadores formales e informales de dicho sector. Luego, para estimar la cuantía del incumplimiento en los esquemas contributivos de pensiones y salud (excluyendo el relativo a los riesgos profesionales), se aplicarán las tasas legales de contribución (que se asumen equivalentes a las alícuotas efectivas) sobre el monto estimado de remuneraciones de asalariados no registrados.

## **3. Estimación de los resultados**

Como en el ejemplo anterior, se presentarán a continuación los resultados parciales y finales en una secuencia ordenada de pasos, detallando la metodología de estimación aplicada.

### Paso 1: Determinación del monto de ingresos por Remuneraciones al Trabajo Asalariado (RTA)

Partiendo de las Cuentas Nacionales (base 2005), los datos publicados en la Cuenta de Generación del Ingreso (a precios corrientes) permite conocer el monto de ingresos vinculados a la RTA del total de la economía: \$ 180.561 miles de millones de pesos en el año 2010. Ese dato, así como la estructura interna de dicho componente, será la principal referencia estadística (cuadro 13).

**CUADRO 13**  
**COLOMBIA: CUENTA DE GENERACIÓN DEL INGRESO RESUMIDA, 2010**

Concepto	En miles de millones de pesos (gastos)		
	Gobierno	Sector privado <sup>b</sup>	Economía total
Remuneración de los asalariados	43 493	137 068	180 561
Sueldos y salarios	35 631	112 898	148 529
Contribuciones sociales	7 862	24 170	32 032
Efectivas	5 222	23 260	28 482
Imputadas	2 640	910	3 550
Impuestos menos subvenciones <sup>a</sup>	1 213	56 789	58 002
Excedente bruto de explotación	6 039	181 064	187 103
Ingreso mixto bruto	-	121 540	121 540

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del DANE (Cuentas Nacionales base 2005).

<sup>a</sup> Ambos sobre la producción y las importaciones.

<sup>b</sup> Incluye todos los sectores institucionales excepto el de Gobierno e incluso el de Resto del Mundo.

### Paso 2: Estimación de la remuneración promedio mensual de los asalariados no registrados

Dado que no se cuenta con información acerca de la porción no registrada del componente de RTA en el caso colombiano, la estimación cuantitativa del nivel de incumplimiento requiere de cálculos parciales a fin de desagregar dicho componente y disponer de una base de referencia para aplicar las alícuotas vigentes en el año 2010.

En primer lugar, se dispone de una matriz de empleo publicada por el DANE donde, a partir del balance entre la oferta y la demanda laboral (en términos de empleos equivalentes a tiempo completo), es factible discriminar la proporción de empleo asalariado no registrado para el mismo año de estimación seleccionado. Así, se tiene que sobre un total de 9.188.870 empleos equivalentes para los asalariados, 4.414.529 (48%) corresponden a trabajadores registrados y 4.774.340 (52%) a no registrados (sobre los cuales no se efectúan las contribuciones obligatorias).

En segundo lugar, existen algunas evidencias empíricas acerca de la brecha salarial entre trabajadores asalariados formales e informales en Colombia. En este trabajo se sacará provecho de los cálculos efectuados por Acosta Navarro *et al.* (2012) quienes procesaron los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida para el año 2010 a fin de estimar el incumplimiento contributivo en el sistema de salud. A partir de los resultados de sus cálculos, puedo estimarse que dicha relación de ingresos estaría en el orden de 2,3 a 1: el ingreso laboral de los asalariados formales sería equivalente a 2,3 veces el recibido por los informales. En ese sentido debe decirse que, más allá de las diferencias nominales, los distintos años de estimación y las distintas fuentes de información utilizadas (por ejemplo, la Encuesta Continua de Hogares ECH o la Gran Encuesta de Ingreso de los Hogares GEIH, relevadas por el DANE), los estudios que han tratado esta temática encuentran que dicha relación de ingresos se ubica en

un rango 2,0 a 2,4, con lo cual la proporción tomada como referencia en el cálculo aquí presentado se ajusta bastante a lo ya observado por distintos autores especializados<sup>30</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior puede plantearse lo siguiente:

$$\text{RTA total} = \text{Cantidad total de asalariados} + \text{RTA promedio mensual} * 12$$

Despejando se tiene que la remuneración al trabajo asalariado promedio mensual (incluyendo todas las contribuciones sociales) para el total de la economía sería 1.637.497 pesos en el año 2010. Sin embargo, habría que considerar la brecha salarial entre asalariados formales e informales, por lo cual se plantea:

$$\text{RTA total} = \text{RTA registrados} + \text{RTA no registrados}$$

$$\text{RTA registrados} = 4.414.529 * X * 2,3 * 12$$

$$\text{RTA no registrados} = 4.774.340 * X * 12$$

donde la incógnita X es la RTA promedio mensual de los asalariados no registrados o informales (se duplica para los formales).

$$\Rightarrow 180.561 \text{ miles de millones de pesos} = 4.414.529 * X * 2 * 12 + 4.774.340 * X * 12$$

$$\Rightarrow X = 994.326 \text{ pesos mensuales} = \text{Remuneración media mensual de asalariados no registrados}$$

Paso 3: Cálculo de RTA no registrada a partir de la estructura de empleo y salarios relativos

Resolviendo la ecuación del paso anterior se llegó a que el promedio mensual de la remuneración de asalariados no registrados fue de 994.326 pesos para el año 2010. De manera tal que si se multiplica la cantidad de asalariados no registrados por la remuneración promedio estimada para los mismos se obtendría un valor estimado de la RTA de trabajadores no registrados. Aquí se supone que todos los asalariados no registrados estarían en condiciones de cumplir con los pagos compulsivos de contribuciones para el financiamiento del sistema de pensiones. En realidad, existe un monto mínimo de contribución por debajo del cual desaparece la obligación legal de efectuar dichas contribuciones sociales<sup>31</sup> aunque, dado que para aquéllos igualmente debería proveerse protección social por medio del sistema subsidiado, el cálculo del nivel de incumplimiento se relaciona con el costo fiscal efectivo para el Estado y, por ende, se estima la potencialidad máxima de recursos que el sistema contributivo podría recibir por parte de los trabajadores asalariados en caso de poder aumentarse el nivel de formalización laboral y el pago debido de las respectivas contribuciones.

$$\Rightarrow \text{RTA no registrados} = \text{Cantidad de asalariados no registrados (empleos equivalentes)} * \text{Remuneración media mensual de asalariados no registrados (informales)} * 12 \text{ (meses)}$$

$$\Rightarrow \text{RTA no registrados} = 4.774.340 * 994.326 * 12 = 56.967 \text{ miles de millones de pesos}$$

Por lo tanto de una RTA total de 180.561 miles de millones de pesos para el año 2010, 56.967 miles de millones corresponden a los asalariados no registrados y el resto (123.594 miles de millones) habría sido generado por trabajadores asalariados formalmente registrados. A su vez, debe considerarse que, dentro de este grupo, 43.493 miles de millones corresponden al sector “Gobierno” (donde, en teoría, no existiría incumplimiento contributivo) y unos 80.101 miles de millones a los demás sectores institucionales (sector privado).

<sup>30</sup> Ver, por ejemplo, los trabajos de Herrera Almanza (2006): “Informalidad y salarios relativos en Colombia, 1992-2004: factores de oferta y demanda”; DANE (2012): “Medición del empleo informal y seguridad social”; Mondragón Vélez, Peña y Wills (2012): “Rigideces laborales y salarios en los sectores formal e informal en Colombia”; Salinas, González y Marín (2012): “Características de la Población Ocupada en Colombia: Un análisis del perfil de los formales e informales”; Uribe García, Ortiz Quevedo y García Cruz (2008): “Informalidad y subempleo en Colombia: dos caras de la misma moneda”.

<sup>31</sup> Tanto en Pensiones como en Salud, existe un piso mínimo de contribución (salario mensual mínimo legal); en Pensiones además existe un techo de aportes igual a 25 veces dicho salario mínimo.

#### Paso 4: Determinación del monto potencial de contribuciones sociales (empleadores)

De acuerdo a la metodología del Sistema de Cuentas Nacionales (DIAN, 2010), el concepto de “Contribuciones sociales de los empleadores” abarca recursos destinados al financiamiento de los esquemas contributivos de pensiones, salud y riesgos profesionales. Puesto que escapa a los objetivos de este trabajo, se procede a depurar las cifras totales para el año 2010 de este último componente (al momento de efectuar el cálculo, no se dispuso de la información necesaria acerca de la recaudación efectiva de cada uno de los subsistemas de seguridad social aplicados en Colombia). Para ello se consideraron los ingresos efectivos por cotizaciones de las Administradoras de Riesgos Profesionales (tanto las ARP privadas como el ISS) que, de acuerdo al último dato relevado en la Cuenta Intermedia de la Salud (CIS - DANE), alcanzaron un valor total de 645.315 millones de pesos en el año 2005. Tomando como referencia el valor de las contribuciones efectivas del año 2005 (base 2005), se tiene una relación para el sistema de riesgos profesionales del 4.555% del total de contribuciones ingresadas<sup>32</sup> y, en este trabajo, se asumirá que la misma mantuvo dicha proporción (sin sufrir cambios legales) hasta el año 2010, depurando así el monto de contribuciones para tomar en cuenta sólo lo referente a pensiones y a salud. En consecuencia, el monto efectivo total de recursos tributarios aportados por los empleadores en estos dos esquemas compulsivos<sup>33</sup> se obtiene al aplicar un coeficiente igual a 0,95445 (1-0,04555) al monto de 28.482 miles de millones de pesos, lo que resulta en un monto final (depurado por riesgos profesionales<sup>34</sup>) de 27.185 miles de millones de pesos corrientes. Alternativamente, si sólo se considerara el sector privado (excluyendo al sector Gobierno) se tendría que de un monto total de 23.260 miles de millones de pesos en concepto de contribuciones efectivas de los empleadores, los esquemas contributivos de pensiones y salud acumularían aproximadamente 22.201 miles de millones.

#### Paso 5: Estimación de las contribuciones sociales totales de los sistemas de pensiones y de salud

Según la legislación, las tasas para el año 2010 son las actualmente vigentes: en el Sistema General de Pensiones, el porcentaje de cotización para la pensión de Vejez es del 16%<sup>35</sup> calculado sobre el ingreso base (12% a cargo del empleador y 4% obligatorio para el trabajador); la cotización al régimen contributivo de Salud es del 12,5% del ingreso o salario base de cotización (8,5% a cargo del empleador y 4% a cargo del empleado); esto resulta en una tasa conjunta de contribución para pensiones y salud equivalente al 28,5%.

A diferencia del ejercicio para la Argentina, aquí no se dispone de la desagregación de los componentes de contribuciones ni de la masa salarial como para inferir las tasas implícitas de aportes personales y contribuciones patronales. Por lo tanto, se ha optado por suponer que las tasas promedio efectivas son equivalentes a las alícuotas legales del sistema (respetando su estructura relativa) y que se mantendrían para los asalariados no registrados. En el siguiente cuadro se presentan los montos estimados de las contribuciones sociales totales desagregados por sistema de protección social (pensiones y salud) que surgen de aplicar la estructura de alícuotas legales conjuntas (empleadores y empleados) al monto depurado obtenido en el paso anterior.

<sup>32</sup> Se recuerda que el porcentaje de aportación en el Sistema General de Riesgos Profesionales es variable y se establece con base en la clasificación de riesgo del centro de trabajo o de la empresa del trabajador de acuerdo a una serie de criterios establecidos por Ley. La totalidad de las aportaciones corren por cuenta exclusiva del empleador y su cuantía no puede ser inferior al 0,348% ni superior al 8,7% de la base de cotización de los trabajadores.

<sup>33</sup> No se utilizan las contribuciones sociales imputadas por tratarse de cálculos ex-post que no necesariamente se refieren a los esquemas de pensiones o salud. Particularmente en Colombia, este concepto cobra relevancia en el sector institucional “Gobierno” donde algunas entidades, entre ellas el SENA, algunas universidades y entidades territoriales, tienen a su cargo el pago directo de pensiones; para ellas se estiman contribuciones sociales imputadas calculadas como un porcentaje de los salarios pagados. Si bien existen otros regímenes especiales (ECOPETROL, magisterio, etc.), la falta de información oficial impide discriminar los recursos específicos de los mismos de las cifras generales para trabajadores asalariados.

<sup>34</sup> La recaudación efectiva estimada para el sistema de Aseguradoras de Riesgos Profesionales (ARP) termina siendo igual a 1.297 miles de millones para el año 2010.

<sup>35</sup> Los trabajadores afiliados, cuyo salario base de cotización sea igual o superior a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes, deberán cotizar un 1% adicional, a cargo exclusivo del trabajador, como destino al “Fondo de Solidaridad Pensional”.

**CUADRO 14**  
**COLOMBIA: RECAUDACIÓN EFECTIVA ESTIMADA DE CONTRIBUCIONES SOCIALES DE LOS**  
**ESQUEMAS CONTRIBUTIVOS DE PENSIONES Y SALUD, 2010**  
*(En miles de millones de pesos)*

Concepto y tasa	Sector Privado	Economía Total
Pensiones (16,0%)	17 327,3	21 217,3
Empleador (12,0%)	12 463,5	15 261,6
Empleado (4,0%)	4 863,8	5 955,7
Salud (12,5%)	13 536,9	16 576,0
Empleador (8,5%)	9 737,1	11 923,1
Empleado (4,0%)	3 799,8	4 652,9
Total (28,5%)	30 864,2	37 793,4
Empleador (20,5%)	22 200,6	27 184,7
Empleado (8,0%)	8 663,6	10 608,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del DANE (Cuentas Nacionales Base 2005).

#### Paso 6: Cuantificación y ponderación relativa del monto de la evasión contributiva en la RTA

Por último, si se aplican las tasas legales de contribución (pensiones, salud y conjunta) sobre la RTA no registrada se puede obtener el monto de contribuciones que debería recaudarse en caso de que estos asalariados cumplieran con los requisitos formales y legales del marco laboral en vigencia. Los valores resultantes son, a su vez, ponderados en función de variables representativas tales como la recaudación teórica (que es la suma de los ingresos efectivos depurados —paso 5— y los resignados por incumplimiento en el pago —paso 6—) y el PIB de la economía para el año 2010. En el siguiente cuadro se resumen los resultados obtenidos.

**CUADRO 15**  
**COLOMBIA: ESTIMACIÓN DEL INCUMPLIMIENTO CONTRIBUTIVO EN PENSIONES Y SALUD DE LOS**  
**TRABAJADORES ASALARIADOS, 2010**

Brecha de Incumplimiento Contributivo	En miles de millones de pesos
Pensiones	9 114,7
Salud	7 120,9
Total	16 235,6
Tasa de Evasión Contributiva	En porcentajes
En porcentajes de recaudación teórica (Sector Privado)	34,5
En porcentajes de recaudación teórica (Total Economía)	30,0
Respecto del PIB	En porcentajes
Pensiones	1,67
Salud	1,31
Total	2,98
PIB (valores corrientes, base 2005, en miles de millones de pesos)	544 924,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del DANE.

Por lo tanto, el incumplimiento en el esquema contributivo compulsivo para trabajadores asalariados alcanzaría valores de 9.114,7 miles de millones pesos en pensiones y 7.120,9 miles de millones de pesos en salud, lo que da un total de 16.235,6 miles de millones para ambos sistemas en el año 2010. Como proporción de la recaudación teórica, la evasión contributiva de los sistemas de salud y pensiones alcanzaría el 30% para el total de la economía. Por otra parte, el monto evadido equivale a 1,67% del PIB en el sistema de pensiones contributivas y a 1,31% del PIB en lo que respecta al seguro de salud, alcanzando una suma que representó el 2,98% del PIB del año 2010.

Para evaluar el costo fiscal de la evasión contributiva se tienen que hacer algunas consideraciones diferentes para los casos de pensiones y salud. En el primero de los casos, los no cubiertos por el sistema previsional pueden acceder a prestaciones del programa Colombia Mayor si pertenecen a los sectores sociales de menores recursos (SISBEN I y II). Este programa se financia con recursos de rentas generales. Una particularidad de este caso es que los trabajadores que, al alcanzar la edad de retiro, no pueden acreditar la cantidad de aportes requeridos para acceder a una pensión, obtienen la devolución de esos aportes actualizados por inflación. Por último, en el caso de los aportes al seguro de salud, su evasión determinará un costo fiscal equivalente al correspondiente al seguro subsidiado para los no aportantes.

## C. El caso del Perú

### 1. Breve descripción del sistema vigente de protección social

El primer sistema de pensiones del Perú, fue creado en 1850, y se organizaba en función de la situación laboral del afiliado, distinguiendo entre los empleados públicos y el personal de las fuerzas armadas, entre otros. En la actualidad, se observa la coexistencia de regímenes alternativos -lo cual acentúa la estratificación del sistema global- como son el *Sistema Nacional de Pensiones (SNP)*, el *Sistema Privado de Pensiones (SPP)* y por último, el *Sistema de Pensiones Sociales (SPS)*, cada uno de los cuales posee características específicas (Olivera Angulo, 2013). Adicionalmente, existen regímenes pensionarios orientados a cubrir a grupos específicos, como el Régimen del Personal Militar y Policial, y aquellos que se encuentran ya cerrados para el ingreso de nuevos trabajadores, pero que continúan pagando pensiones, como el de la Caja de Beneficios Sociales del Pescador y el de los trabajadores y funcionarios del Estado llamado “Cédula Viva” (Decreto Ley N° 20530)<sup>36</sup>.

Por un lado, el SNP fue creado en 1973 e inicialmente diseñado como un sistema de prima escalonada y luego de reparto simple (Ley N° 19.990). Aunque surgió con la intención de cubrir obligatoriamente a todos los trabajadores subordinados, independientemente de su categoría, para lo cual se apoyaría financieramente en los aportes de los empleadores y trabajadores, en la actualidad se financia mayoritariamente con recursos del tesoro público. Durante la década de los años 80 el SNP fue afectado por una deficiente gestión en donde el Estado no cumplió con sus aportes como empleador, lo cual condujo a una difícil situación financiera (Vidal Bermúdez, 2010). A partir del año 1992 el SNP fue objeto de una reforma consistente en mayores requisitos para acceder a una pensión y la reducción de la cuantía de las prestaciones estableciéndose nuevas reglas para su cálculo. Adicionalmente, se establecieron topes a las pensiones y se incrementaron las cotizaciones del trabajador al SNP, primero trasladándole el íntegro del aporte (9% de la remuneración asegurable) y luego aumentándolo de manera paulatina al 11% y 13%. Estas modificaciones se dieron de manera paralela a la implementación del SPP con el objeto de incentivar la afiliación a este nuevo sistema.

El actual SNP, además de los aportes de los afiliados (13% sobre el salario), se financia mayoritariamente con recursos del tesoro público y el rendimiento de un fondo de capitalización colectiva denominado Fondo Consolidado de Reserva, adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas. En este sistema la edad legal de jubilación asciende a 65 años para ambos sexos, siendo el período mínimo de contribución de 20 años. De acuerdo a Vidal Bermúdez *et al.* (2012), esto encuentra su justificativo primordialmente en la desproporción entre beneficiarios y cotizantes, el alto nivel de

<sup>36</sup> Este régimen especial integra el sistema público de pensiones y está gestionados por el Estado.

incumplimiento en el pago de aportaciones y los antecedentes de mala gestión pública. Vale decir que la gestión del SNP desde junio de 1994 está a cargo de la Oficina de Normalización Previsional (ONP).

Por su parte, el Sistema de Privado de Pensiones (SPP) fue implementado en 1993 y concebido como un sistema de capitalización individual cuya finalidad original era la de reemplazar gradualmente al SNP. Sin embargo, distintos factores de índole político y económico condujeron a que se mantuviera como un régimen paralelo al SNP, por lo que actualmente coexiste y compite con el SNP. En un primer momento, los desincentivos para mantenerse en el SNP o afiliarse a éste condujeron a un masivo ingreso de trabajadores al SPP. Con relación a la cobertura del SPP, desde mediados de la década de los 90 este sistema ha sido el que cuenta con más afiliados en el país. Sin embargo, una deficiencia estructural ha consistido en que la relación entre afiliación y cotización efectiva ha sido de alrededor del 50% (Vidal Bermúdez *et al.*, 2012). Esto ha ido en detrimento de la densidad de cotizaciones y la posibilidad de obtener luego de un período razonable de afiliación una pensión con una tasa de reemplazo adecuada.

El SPP se financia principalmente con aportes de los trabajadores (no se exigen pagos al empleador), los cuales son administrados por Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). La tasa de cotización es un porcentaje fijo del salario mensual total. La tasa de aporte (originalmente de 8%) es actualmente del 10%, cobrándose además una comisión y una prima de seguros que, de manera conjunta, representan un 3% del salario del asegurado (equiparándose al SPP). Adicionalmente se nutre de recursos del Estado destinados a reconocer los aportes al SNP a través de los “bonos de reconocimiento” y a financiar las pensiones mínimas del SPP<sup>37</sup> mediante los “bonos complementarios”. Asimismo se destaca que, de las ocho AFP iniciales, actualmente sólo existen cuatro las cuales poseen una participación de mercado similar (entre 22% y 27% de los afiliados).

El Sistema de Pensiones Sociales (SPS) completa el abanico de regímenes alternativos para la provisión de pensiones. Especialmente destinado a los trabajadores y conductores que presten servicios en microempresas y que no hayan estado previamente afiliados a un sistema pensionario, el SPS es un régimen con afiliación de carácter voluntaria. El financiamiento del sistema también es mixto como en el caso del SNP y el SPP: cada afiliado aporta hasta un máximo de 4% de la remuneración mínima vital (RMV) sobre la base de 12 aportaciones al año, mientras que el aporte del Estado se efectúa anualmente hasta por una suma equivalente a los aportes mínimos mensuales que realice efectivamente el afiliado. La administración del sistema estará a cargo de la AFP, compañía de seguros o banco seleccionado mediante un mecanismo de subasta.

Si bien en el Perú ha aumentado exitosamente la afiliación de los trabajadores al sistema de pensiones en los últimos diez años, debe reconocerse que partió de niveles muy bajos. La gran mayoría de la población ocupada se encuentra aún excluida de las pensiones contributivas, fundamentalmente aquellos que pertenecen al sector laboral informal. Además, el porcentaje de personas con 65 años o más que reciben una pensión ha seguido una tendencia de ligero declive, pasando del 27% en 2000 al 24% en 2009 (Lavigne, 2013).

En cuanto al *sistema de salud*, se distinguen en el Perú el *régimen contributivo*, el *semicontributivo* (de financiamiento público parcial) y el *régimen subsidiado* (de financiamiento público total).

El *régimen contributivo* tiene dos subsistemas: el seguro social con provisión tradicional en el Estado (EsSalud) y la provisión privada (en Entidades Prestadoras de Salud-EPS). Forman parte de este régimen los trabajadores en relación de dependencia, los pensionistas, los trabajadores de la Administración pública y los trabajadores profesionales e independientes que no reúnan las condiciones para formar parte del régimen subsidiado.

EsSalud ofrece servicios de salud en sus propias instalaciones o en el sector privado. Las prestaciones de EsSalud se financian con aportaciones de los empleadores sobre su salario (9%). EsSalud cuenta con diferentes seguros según la inserción laboral de los trabajadores. Cada uno de estos seguros tiene diferentes tasas de aportación, bases imponibles, prestaciones de salud y otros beneficios

<sup>37</sup> Sólo para aquellas personas nacidas antes de 1945, que hayan contribuido sobre la base de al menos el salario mínimo y que hayan aportado por lo menos 20 años a cualquier sistema de pensiones.



(Cetrángolo *et al.*, 2013). Los asegurados pueden decidir trasladar la cuarta parte de su aporte a la EPS de su preferencia (es decir, 2,25 p.p. de los 9 puntos de aportes sobre el salario), estando ésta obligada a prestarle solamente la llamada “capa simple”<sup>38</sup> de atención de salud. Mientras la “capa compleja” se mantiene bajo responsabilidad de EsSalud. Los trabajadores también pueden optar por mantener su atención de “capa simple” en EsSalud, en ese caso entregando al organismo la totalidad de su aporte (Casalí y Pena, 2012).

El Seguro Integral de Salud (SIS) está orientado a financiar prestaciones de salud a los peruanos de bajos recursos económicos, teniendo como objetivo la afiliación de grupos poblacionales no cubiertos por el régimen contributivo. Existen dos formas de financiamiento, en función del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH). El seguro de bajo costo o *régimen semicontributivo* donde el gobierno ofrece servicios de salud a cambio del pago de una cuota de recuperación de montos variables estando obligados a afiliarse a este régimen los trabajadores independientes (SIS independiente) y conductores de microempresas (SIS Microempresas) (según Decreto Legislativo N° 1086). Por su parte, el seguro gratuito o *régimen subsidiado*, subsidia mediante financiamiento público total la provisión de servicios a la población que vive en condiciones de pobreza y pobreza extrema. La prestación de servicios en ambos casos se realiza a través de la red de establecimientos del Ministerio de Salud (MINSa) y es financiada con recursos del presupuesto general.

Por su parte, los militares, policías y sus familias tienen su propio subsistema de salud integrado por las Sanidades de las Fuerzas Armadas (FFAA) y la Policía Nacional del Perú (PNP).

En 2009 se promulgó la Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud. La Ley tiene como objeto establecer el marco normativo para el aseguramiento universal en salud a fin de garantizar el derecho progresivo de toda persona a un conjunto de intervenciones para diversas condiciones de salud y enfermedad con independencia de su inserción laboral.

De este modo, se aprobó el plan de beneficios de aseguramiento universal bajo la denominación de Plan Esencial de Aseguramiento en Salud (PEAS) que consiste en una “lista priorizada de condiciones asegurables e intervenciones que como mínimo son financiadas a todos los asegurados.” El plan cubre 75% de la carga de morbilidad y debe ser provisto obligatoriamente, pero de manera diferenciada, por las organizaciones de salud públicas y privadas. Asimismo, se establece la existencia de planes complementarios y específicos (Cetrángolo *et al.*, 2013).

Como resultado de esta configuración, la cobertura del sistema de salud peruano mejoró significativamente en los últimos años. Durante 2011 la población cubierta por algún seguro de salud alcanzó al 64,2% del total, exhibiendo una tendencia creciente desde 2004 (Cetrángolo *et al.*, 2013). Este aumento de cobertura se debe principalmente al desarrollo del sistema de seguro público y gratuito (SIS), donde el número de asegurados aumentó considerablemente a partir de 2007. La estructura de los sistemas mencionados se resume en el siguiente cuadro.

---

<sup>38</sup> Conjunto de intervenciones de salud de mayor frecuencia y menor complejidad.

**CUADRO 16**  
**PERÚ: RESUMEN DE LOS SISTEMAS VIGENTES DE PENSIONES Y SALUD**

Previsión social			
Régimen	Población beneficiaria	Financiamiento	Prestaciones
Sistema Nacional de Pensiones	Trabajadores del sector formal de la economía.	Aportes y contribuciones de trabajador y empleador (13%).	Sistema de reparto administrado por el Estado con beneficio definido.
Cédula viva	Trabajadores públicos que ingresaron antes de 1962, profesores que ingresaron antes de 1980, trabajadores de empresas estatales y magistrados.	Financiamiento público.	Sistema cerrado de pensiones vitalicias con financiamiento del Tesoro Público. La pensión se ajusta con relación a las remuneraciones del personal activo.
Sistema Privado de Pensiones	Trabajadores del sector formal de la economía.	Aportes del trabajador (10%), comisión de los trabajadores (1,95% aprox.) y Prima de seguro (1,06%).	Sistema voluntario de capitalización y ahorro individual administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).
Seguros de salud			
Régimen	Población beneficiaria	Financiamiento	Prestaciones
Régimen contributivo	Trabajadores en relación de dependencia, pensionistas, trabajadores de la Administración pública y profesionales e independientes.	Aportes y contribuciones salariales (9%).	Existen diferentes seguros según la inserción laboral de los trabajadores. La provisión la realiza el Estado (EsSalud) y Entidades Prestadoras de Salud-EPS.
Régimen semicontributivo	Trabajadores independientes y microempresas.	Pago de una cuota de recuperación de montos variables y financiamiento público parcial.	Plan Esencial de Aseguramiento en Salud (PEAS). Prestación de servicios en la red de establecimientos del Ministerio de Salud.
Régimen subsidiado	Población en la pobreza y pobreza extrema.	Financiamiento público total.	Plan Esencial de Aseguramiento en Salud (PEAS). Prestación de servicios en la red de establecimientos del Ministerio de Salud.

Fuente: Elaboración propia.

## 2. Datos disponibles y alternativas metodológicas

Como ya fue mencionado, la metodología aplicada en las estimaciones es aquella que se basa en la utilización de las Cuentas Nacionales como punto de referencia para cuantificar la brecha de ingresos entre la recaudación potencial estimada y la recaudación efectiva ingresada.

En primer lugar debe señalarse que el sistema de Cuentas Nacionales del Perú (SCN-2008) ha sido actualizado en época reciente, tomando al 2007 como año base de las cifras computadas<sup>39</sup>. Por lo tanto, resultaría lógico utilizar las cifras publicadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), especialmente en lo que se refiere a la Cuenta de Generación del Ingreso (INEI, 2014a).

Por otra parte, recientemente dicha institución dio a conocer un documento denominado "Producción y Empleo Informal en el Perú, Cuenta Satélite de la Economía Informal 2007-2012" (INEI, 2014b). En el mismo se recogen las recomendaciones metodológicas de la Organización Internacional de

<sup>39</sup> Anteriormente se utilizaba la base año 1994.

Trabajo (OIT) y del Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas, analizando de forma completa el impacto de la informalidad en la economía nacional y garantizando la comparabilidad internacional, por lo que se constituye en un documento informativo de avanzada en los países de la región. Allí se define al empleo informal como el grupo de todos aquellos trabajadores que no gozan de protección social, pre-aviso al despido, indemnización por despido, vacaciones anuales pagadas, licencias pagadas por enfermedad, ni cuentan con pensión de jubilación, contrastando con la definición de sector informal, el cual se refiere a las unidades productivas no constituidas en sociedad que no se encuentran registradas en la administración tributaria.

Entre otros resultados, el trabajo citado permite discriminar la parte de las remuneraciones al trabajo asalariado que se genera en el sector informal, mismo que brinda la posibilidad de inferir la proporción de trabajadores informales dentro del sector formal y sus correspondientes remuneraciones y contribución al PIB (INEI, 2014b). Además se cuenta con la información legal y normativa necesaria en materia de alícuotas y tasas de contribución, tanto para los esquemas contributivos de pensiones como del seguro de salud (aplicables a trabajadores asalariados).

Para cuantificar la brecha de ingresos por contribuciones de seguridad social (pensiones y salud), como la diferencia entre lo potencial y lo efectivamente ingresado, resulta necesario disponer de las estadísticas de recaudación de los esquemas de protección social en vigencia para el año de estimación (2007). A tal efecto, se contó con la información de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) en lo relativo al sistema de salud (EsSalud) y al régimen público previsional (administrado por la Oficina de Normalización Previsional, ONP). Mientras que, las cifras referidas al Sistema Privado de Pensiones fueron obtenidas a partir de los compendios estadísticos de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

### 3. Estimación de los resultados

Al igual que en los casos anteriores, en este apartado se presentan los resultados parciales y finales en una secuencia ordenada de pasos, junto con las consideraciones metodológicas pertinentes.

#### Paso 1: Identificación del monto de remuneraciones de los asalariados según actividad

Se partió de los datos de Remuneraciones del Trabajo Asalariado (RTA) del año 2007 para el total de la economía (98.127,00 millones de soles corrientes). De acuerdo al reciente informe sobre la Cuenta Satélite de la Economía Informal del INEI (2014b), el grueso de este monto está generado en el “sector formal” (donde se encuentran trabajadores formales e informales) y alcanza a ser de 88.476,25 millones, mientras que una porción menor (9.651,75 millones) corresponde a remuneraciones a los asalariados en el sector informal (cuadro 17). Dadas las definiciones de empleo informal y economía informal de la OIT y el criterio metodológico adoptado por el INEI, el incumplimiento de contribuciones de seguridad social abarca a todos los trabajadores informales, ya sea que se desempeñen en el sector formal o informal. A pesar de la magnitud de la informalidad entre los trabajadores independientes<sup>40</sup>, la inexistencia de obligación legal a realizar pagos para recibir prestaciones sociales (para el año de estimación y hasta el año en curso) excluye a este grupo de las estimaciones a realizarse.

<sup>40</sup> De acuerdo al informe mencionado (INEI, 2014b), sobre un total de 5,95 millones de trabajadores independientes (empleos equivalentes, incluyendo a patronos) en el año 2007 el 88,3% de los mismos se ubicaba en el sector informal de la economía. En términos monetarios, las remuneraciones recibidas por estos trabajadores informales alcanzaron el monto de 50.112 millones de soles corrientes en el mismo año, lo cual representa el 76,6% del Ingreso Mixto Bruto.

**CUADRO 17**  
**PERÚ: REMUNERACIONES DE LOS ASALARIADOS POR SECTOR FORMAL E INFORMAL SEGÚN**  
**ACTIVIDAD ECONÓMICA, 2007**  
*(En millones de soles)*

Actividad Económica	Total	Sector "Formal"	Sector Informal
Agropecuario y Pesca	4 257,00	817,00	3 440,00
Minería	8 865,00	8 472,00	393,00
Manufactura	15 762,00	14 922,12	839,88
Construcción	6 741,00	5 085,53	1 655,47
Comercio	9 434,00	8 394,06	1 039,94
Transporte y Comunicaciones	6 466,00	5 143,01	1 322,99
Restaurantes y Alojamiento	2 785,00	2 160,81	624,19
Gobierno	21 340,00	21 340,00	0,00
Otros servicios	22 477,00	22 141,73	335,27
<b>Total Economía</b>	<b>98 127,00</b>	<b>88 476,25</b>	<b>9 650,75</b>

Fuente: INEI (2014b); "Producción y Empleo Informal en el Perú. Cuenta Satélite de la Economía Informal 2007-2012", Lima.

<sup>a</sup> Incluye Salud pública y Educación pública.

#### Paso 2: Estimación de incumplimiento contributivo de asalariados del sector informal

Por un lado se utilizó la información del cuadro anterior para calcular el nivel de incumplimiento contributivo de asalariados del sector informal de la economía donde, por definición, todo el empleo es informal (sin contrato ni protección laboral). Para ello, se aplicaron las tasas legales (se suponen iguales a las efectivas) de aportes y contribuciones de la seguridad social (13% pensiones<sup>41</sup> y 9% salud<sup>42</sup> = 22% en total) al monto de RTA del sector informal de toda la economía, obteniéndose el monto evadido en el sector informal para los trabajadores en relación de dependencia (sin contrato formal y sin protección social ni laboral). Los resultados son: 1.254,60 millones de soles para la cobertura del sistema de pensiones y 868,57 millones para el seguro de salud, lo que da una evasión total de 2.123,16 millones de soles para los asalariados del sector informal de la economía.

#### Paso 3: Estructura del trabajo asalariado informal en el sector formal

Desafortunadamente, la valiosa información del mencionado documento del INEI (2014b) no permite conocer la proporción de remuneraciones de asalariados del sector formal que corresponde a trabajadores informales (aquellos con contrato formal pero sin protección social efectiva de pensiones y de salud). Por lo tanto, se decidió inferir dicha relación a partir de una estimación de los valores de empleo informal en el sector formal y del ingreso medio asociado a dichos trabajadores dependientes. Para ello, en primer lugar, debió calcularse la participación de trabajadores informales dentro del sector formal de la economía a fin de cuantificar las remuneraciones asociadas. En este caso, se aprovechó la información del informe ya citado, donde figura la desagregación de los trabajadores asalariados dentro del sector formal que se corresponde con los valores de remuneraciones presentados anteriormente. En

<sup>41</sup> A pesar de la existencia de regímenes especiales, se asume una tasa uniforme del 13% para todos los sistemas vigentes de previsión social.

<sup>42</sup> En rigor, esta tasa sólo es pagada por los afiliados al régimen EsSalud de carácter contributivo. Aquí se está asumiendo que todos los informales serían potencialmente afiliados a dicho régimen cuando, en realidad, existe otro régimen complementario, el Seguro Integral de Salud (SIS), de carácter subsidiado o semi-subsidiado y dirigido especialmente a la población más vulnerable que no cuenta con ningún seguro de salud (ya sea por encontrarse en situación de pobreza o por su limitada capacidad de pago).

términos de empleos equivalentes, los asalariados totales suman 7,131 millones<sup>43</sup>, de los cuales 1,859 millones se ubican en el sector informal (los cuales se corresponden con el cálculo efectuado en el paso anterior). De aquellos restantes (5,272 millones) en el sector formal, unos 2,136 millones son asalariados con empleo informal, 2,487 millones son asalariados formales mientras que el grupo se completa con 650 mil trabajadores del servicio doméstico.

Paso 4: Cálculo de la remuneración promedio mensual de los asalariados informales del sector formal (paso 3)

Del informe del INEI ya citado se tiene que la remuneración promedio mensual para el sector formal era de 1.398 soles en el año 2007, mientras que para el sector informal era de sólo 433 soles corrientes. Sin embargo, debido a sus distintas características y orígenes, es posible pensar que el ingreso promedio de los trabajadores informales en el sector informal se ubicaría por debajo del obtenido por sus pares formales en dicho sector aunque claramente por encima de la remuneración media obtenida en el sector informal, es decir, en un punto intermedio entre 433 y 1.398 soles mensuales. Para obtener una aproximación a dicho valor se recurrió a datos presentados en el reciente trabajo de Flores Pérez y Monge Zegarra (2014) donde, sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) se calculó el ingreso medio mensual de tres estratos laborales (tradicional, intermedio y moderno) que la OIT suele utilizar en los análisis específicos de la informalidad en el mercado de trabajo<sup>44</sup>. De acuerdo a estos autores, es factible asimilar el estrato tradicional al sector informal de la economía, mientras que el estrato intermedio y el estrato moderno conformarían el sector formal de la economía, radicando su diferencia en los niveles de ingreso medio y el grado de acceso a beneficios sociales a través de la afiliación a los sistemas de pensiones y de salud en vigencia<sup>45</sup>. En términos relativos, surge que el ingreso medio mensual en el sector intermedio representaba un 62,8% en 2004 y un 68,3% en 2011 respecto de la remuneración promedio del sector moderno de elevados niveles de formalización laboral. De acuerdo a las tendencias identificadas en los indicadores laborales es factible asumir que los trabajadores informales del sector formal obtuvieron durante el año 2007, en promedio, una remuneración mensual que representaba las 2/3 partes del valor medio calculado para el sector formal de acuerdo a la información del INEI. Análogamente, se asume que los trabajadores domésticos recibieron una remuneración promedio que representa la mitad del valor correspondiente a los informales del sector formal (asimilables al sector tradicional de la definición de OIT). Por lo tanto, a partir de los datos disponibles se ha estimado que, dentro del sector formal, los trabajadores informales recibían en el año 2007 una remuneración promedio mensual de 1.190,83 soles.

RTA informales sector formal:  $X * 12 * 2,136$

RTA formales sector formal:  $1,5 * X * 12 * 2,487$

RTA Trabajadores domésticos:  $0,5 * X * 12 * 0,650$

RTA total sector formal:  $1.398 * 12 * 5,272 = 88.476,25$  millones de soles corrientes

<sup>43</sup> Incluye trabajadores de hogares que producen bienes exclusivamente para uso final propio y hogares que emplean a trabajadores domésticos remunerados.

<sup>44</sup> De acuerdo a la OIT: el estrato tradicional comprende a todos los trabajadores familiares no remunerados, a los trabajadores del hogar, a los trabajadores independientes y a los trabajadores (empleadores o patrones, empleados, obreros u otros) que se desempeñan en empresas privadas de dos a cuatro trabajadores; el estrato intermedio comprende a los trabajadores (empleadores o patrones, empleados, obreros u otros) que se desempeñan en empresas privadas de 5 a 199 trabajadores; y el estrato moderno comprende a todos los trabajadores (empleadores o patrones, empleados, obreros u otros) que se desempeñan en empresas del sector público y a los trabajadores (empleadores o patrones, empleados, obreros u otros) que se desempeñan en empresas privadas con 200 trabajadores o más.

<sup>45</sup> Para el año 2011, el 97,8% de los trabajadores urbanos del segmento tradicional eran informales, mientras que dicha cifra contrasta de manera notable con los niveles de informalidad urbana en los segmentos intermedio y moderno, que alcanzan al 52% y al 4%, respectivamente. Esta estructura no parece haberse modificado de manera notoria a lo largo del período analizado (2004-2011). “*De este modo, la relativa persistencia de la estructura laboral a pesar del crecimiento económico ha impuesto límites al avance o la mejora de las condiciones laborales. Si bien tanto el empleo como las remuneraciones han aumentado, todavía persiste un importante segmento laboral informal y sin protección social*” (Flores Pérez y Monge Zegarra, 2014).

Despejando X se tiene que la remuneración promedio mensual es de:

- 1.190,83 soles para los informales del sector formal
- 1.786,24 soles para los formales
- 595,41 soles para los trabajadores del servicio doméstico

Paso 5: Cálculo de las remuneraciones totales de los asalariados informales del sector formal

Luego, se multiplicó los valores obtenidos sobre la cantidad de asalariados informales en el sector formal bajo condición de informalidad por la remuneración promedio mensual anualizada (sin aguinaldo), dando como resultado el valor de RTA de informales en el sector formal de la economía. El monto resultante es de 30.523 millones de soles corrientes.

- Asalariados informales en el sector formal
- (potenciales obligados a contribuciones de pensiones y salud): 2,136 millones
- Remuneración promedio mensual anualizada: 1.190,83 x 12 meses
- Monto estimado de RTA informales en sector formal: 30.523,34 millones de soles

Paso 6: Cálculo del nivel de incumplimiento para asalariados informales del sector formal (pensiones y salud)

Seguidamente, se replicó el procedimiento ya explicado en el paso 2, aplicándose al valor obtenido en el paso 5 la suma de las tasas de aportes y contribuciones (13% pensiones y 9% salud = 22%), dando como resultado el nivel monetario del incumplimiento contributivo en el sector formal de la economía: 3.968,03 millones de soles en concepto de pensiones y 2.747,10 millones en la cobertura de salud, determinando un total de 6.715,13 millones de soles para dicho sector.

Paso 7: Estimación global de incumplimiento contributivo en pensiones y salud (asalariados informales del sector formal y asalariados del sector informal)

Finalmente, el nivel de evasión contributiva en pensiones y salud fue computado a partir de la suma de los valores obtenidos para los informales del total de la economía, tanto del sector formal como informal. Los resultados se resumen en el cuadro 18 donde se expresan tanto en términos nominales (8.838,30 millones de soles en total, 5.222,63 millones correspondientes a pensiones y 3.615,67 millones a Salud) como en porcentajes de la recaudación teórica (45,8% en total, levemente mayor para el seguro de Salud que las Pensiones) y en relación al PIB del año 2007 (2,76% en total; 1,63% en Pensiones y 1,13% en Salud), diferenciando además entre la cobertura de pensiones, de salud y la sumatoria de ambas.

Vale agregar que los resultados obtenidos dependen, de manera crucial, de los supuestos realizados. En particular, resulta relevante la aproximación efectuada a partir de los datos de empleo equivalente para estimar la estructura de empleo informal dentro del sector formal y, aún más determinante y vinculado directamente, es el supuesto adoptado en cuanto a las remuneraciones totales de los asalariados informales que se desempeñan en dicho sector. En realidad, como ya fuera mencionado, es esperable que los sueldos y salarios promedio de estos trabajadores se ubiquen por encima de los que se calcularon para el sector informal aunque por debajo de los montos correspondientes a los trabajadores efectivamente formalizados que cumplen con el pago de las contribuciones de seguridad social que les corresponden según la legislación.

**CUADRO 18**  
**PERÚ: ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN CONTRIBUTIVA EN PENSIONES Y SALUD DE TRABAJADORES**  
**ASALARIADOS, 2007**

	En millones de soles	En porcentaje de la recaudación teórica	En porcentaje del PIB
Recaudación Efectiva Pensiones (ONP) <sup>a</sup> (1)	1 021,58		0,32
Recaudación Efectiva Pensiones (AFP) (2)	5 223,18		1,63
Recaudación Efectiva Salud (EsSalud) (3)	4 223,46		1,32
Recaudación Efectiva Total (4) = (1) + (2) + (3)	10 468,22		3,27
Incumplimiento Contributivo pensiones (5)	5 222,63	45,5	1,63
	3 968,03	34,6	1,24
Sector Informal	1 254,60	10,9	0,39
Incumplimiento Contributivo salud (6)	3 615,67	46,1	1,13
Sector Formal	2 747,10	35,0	0,86
Sector Informal	868,57	11,1	0,27
Incumplimiento Contributivo total (7) = (5) + (6)	8 838,30	45,8	2,76
Sector Formal	6 715,14	34,8	2,10
Sector Informal	2 123,16	11,0	0,66
Recaudación Teórica total (8) = (4) + (7)	19 306,52	100,0	6,04
Pensiones (ONP y AFP) (9) = (1) + (2) + (5)	11 467,39	59,4	3,59
Salud (EsSalud) (10) = (3) + (6)	7 839,13	40,6	2,45
PIB Año 2007 (en millones de soles corrientes)	319 693,00		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los cálculos efectuados.

<sup>a</sup> Incluye ingresos por la Contribución Solidaria para la Asistencia Previsional.

Resta un comentario final sobre el costo fiscal de la evasión. En el caso de incumplimiento con los aportes al sistema de salud (EsSalud), dependiendo del nivel de ingreso de los trabajadores, ellos podrían ser beneficiarios del SIS, que se financia con recursos de rentas generales. Al no existir un esquema de prestaciones no contributivas para los adultos mayores, no es posible considerar su costo. Los trabajadores que, estando afiliados al sistema de capitalización individual, evadan el pago de contribuciones durante una porción de su período de actividad recibirán una pensión reducida. En cambio, los que estén en un régimen de reparto perderán protección al tiempo que reducen el financiamiento para los pasivos del período en que evadan las contribuciones.

### **III. Conclusiones y reflexiones finales**

---

A continuación se presenta una síntesis de los principales conceptos y conclusiones del estudio. Suele existir consenso respecto de que el incumplimiento contributivo constituye uno de los principales obstáculos que afectan el financiamiento y, por consiguiente, el alcance y el nivel de cobertura de dichos esquemas. Como consecuencia directa, la exclusión de la cobertura de riesgos de salud e ingresos de la población adulta mayor, entre otras, tiende a mantenerse ante la falta de un sistema de protección social que conceda a los trabajadores los derechos sociales previstos en la normativa laboral del sector formal de la economía, aún con diferencias marcadas de acuerdo al país de la región que sea analizado. Sin embargo, en términos cuantitativos, poco se conoce acerca del nivel efectivo de incumplimiento en el pago de contribuciones de la seguridad social, o bien de la denominada “evasión contributiva”.

De ahí la relevancia del presente trabajo, que constituye uno de los pocos estudios teórico-prácticos que tratan dicho problema aplicando una metodología estándar para una serie de casos. A partir de las lecciones obtenidas, en esta sección se brindan algunas recomendaciones de política en materia de control de la evasión contributiva, diseño de los sistemas de protección social en pensiones y en salud y articulación de las políticas tributarias y fiscales con los procesos de formalización laboral en los distintos países de la región.

#### **A. Síntesis del marco de referencia y visión comparativa de los estudios de caso**

La primera parte de la investigación consta de dos secciones diferentes pero relacionadas, en las cuales se ha buscado establecer un marco de referencia, tanto teórico como estadístico, que permita comprender mejor los conceptos y las variables críticas del incumplimiento de los esquemas contributivos compulsivos aplicados en los países de la región.

Por un lado se señala que, a pesar de haber registrado elevados niveles de crecimiento económico durante la última década que fueron acompañados de mejoras ostensibles en los principales indicadores socioeconómicos, los países de la región aún muestran un elevado nivel de informalidad en el mercado laboral, que se transforma en un ámbito de reproducción de la pobreza donde se potencia la desigualdad. En ese contexto adquieren crucial importancia las políticas tendientes a facilitar el tránsito hacia la



formalización laboral para ampliar y garantizar la cobertura de beneficios sociales en cada uno de los países. Los esquemas tradicionales de protección social en salud y pensiones de carácter contributivo y obligatorio han mostrado ciertas limitaciones para alcanzar dicho objetivo, especialmente cuando se trata de los sectores más desprotegidos de la población; de hecho, la introducción de mecanismos de seguridad social de carácter no contributivo o semi-contributivo ha surgido como una alternativa complementaria en varios de los países de la región, buscando que el alcance de los derechos asociados a esos mecanismos no dependa exclusivamente de la situación laboral de las personas beneficiarias.

Una de las principales debilidades de los esquemas vigentes se relaciona con su financiamiento, que depende, en mayor o menor medida, de las contribuciones sociales pagadas por los trabajadores (y sus empleadores) en actividad. A pesar de la gran diversidad de arreglos institucionales a nivel regional en materia de pensiones y salud, que denota una creciente participación de recursos tributarios generales, el cumplimiento efectivo en el pago de las contribuciones sociales obligatorias determina gran parte de la sostenibilidad financiera de los sistemas contributivos de protección social. No obstante, el tratamiento específico de la evasión en el marco de los esquemas contributivos de protección social no parece haber recibido hasta el momento la suficiente atención por parte de los especialistas, tanto en términos de una necesaria discusión conceptual como de la medición de la magnitud de este fenómeno.

En ese sentido, debe señalarse que el incumplimiento contributivo posee algunas connotaciones particulares que deben ser tenidas en cuenta a la hora de analizar sus determinantes y sus efectos potenciales. En particular, y 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 ello, 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.

Al respecto, uno de los objetivos centrales de este trabajo ha consistido en la especificación de las distintas estrategias e incentivos involucrados a la hora de materializarse el incumplimiento contributivo, ya sea por parte de los empleados como de sus empleadores. Adicionalmente, se ha revisado la escasa evidencia empírica sobre esta problemática, tanto para los países desarrollados como, con especial énfasis, para los países de América Latina. La lección principal denota que el incumplimiento contributivo es un problema real de todos los países, de muy compleja medición y de carácter específico dada la diversidad de esquemas aplicados, lo cual limita -aunque no impide- la obtención de conclusiones y enseñanzas generales para la región en conjunto.

Como corolario, se discute acerca del concepto de incumplimiento contributivo desde la óptica legal y fiscal, en términos de sus implicancias para la legitimidad y sostenibilidad financiera de los esquemas contributivos. Así, mientras que la evasión fiscal propiamente dicha se da cuando no se cumple con el pago de contribuciones u obligaciones al Estado, la evasión contributiva tiene relación directa con el carácter obligatorio de los esquemas contributivos de protección (más allá de quien provea los servicios). En consecuencia, este concepto incluye distintas formas de incumplimiento (no pago, fraude, omisión y/o mora) de las contribuciones obligatorias destinadas al financiamiento de seguros públicos o privados de pensiones y salud, en donde está implícito un derecho a recibir una determinada contraprestación. Por su parte, el costo fiscal de ese incumplimiento se refiere al incremento de erogaciones que el Estado tiene que afrontar en cada caso particular para brindar algún tipo de cobertura a quienes no han cumplido con los aportes. En el caso de las contribuciones que financian sistemas de pensiones, ese monto debiera computarse neto de los aportes no devueltos de quienes no logran la densidad de contribuciones necesarias para el logro de beneficios contributivos.

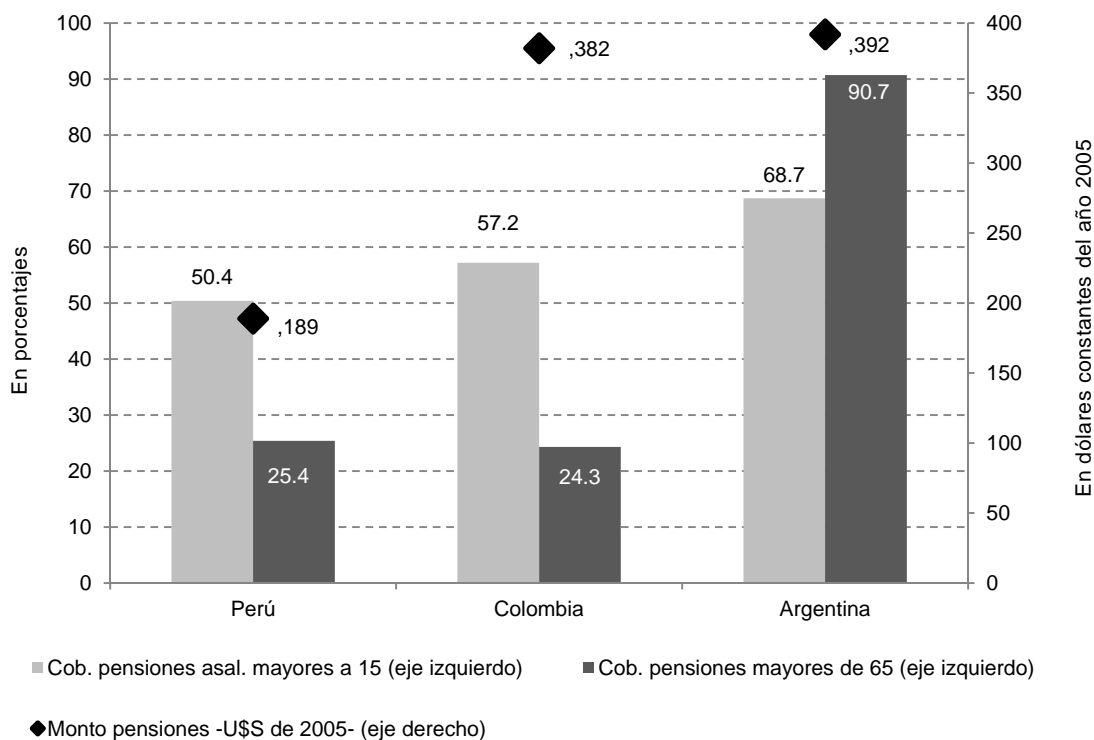
Por otra parte, se analizan las diferentes alternativas metodológicas existentes para llevar a cabo este tipo de mediciones. En teoría, son plausibles de ser utilizados los mismos métodos que suelen aplicarse para medir el nivel de evasión en tributos generales como el IVA o el Impuesto sobre la Renta. En este caso se ha observado que la mayoría de los escasos estudios cuantitativos sobre evasión contributiva han optado por utilizar dos metodologías: i) el uso de encuestas de hogares para determinar la cantidad de trabajadores (puestos de trabajo) que incumplen con la normativa laboral en términos de protección social; y ii) el aprovechamiento de las Cuentas Nacionales para determinar la brecha de recaudación de contribuciones de seguridad social. Este último método, que compara la recaudación

efectiva con una estimación de la recaudación potencial en concepto de contribuciones sociales, fue el elegido por los autores para llevar a cabo las estimaciones cuantitativas sobre una muestra de tres casos nacionales de la región.

Precisamente, la segunda parte del trabajo estuvo destinada a presentar los resultados de dichas mediciones, a partir de las cuales pueden hacerse una serie de comentarios y observaciones. En primer lugar, se señala que la selección de los países analizados se fundamentó, por un lado, en la disponibilidad de información estadística en cada circunstancia, y por el otro, en la intención de confeccionar una muestra heterogénea de países de América Latina que permita la obtención de resultados y conclusiones generales pero que, a su vez, ponga en evidencia la diversidad regional en materia de protección social. En ese sentido, los contrastes entre la Argentina, Colombia y el Perú son suficientemente claros en lo que se refiere a la estructura de los sistemas, las formas de financiamiento, los niveles de cobertura, e incluso las reformas implementadas en cada uno de los países.

En efecto, como se desprende del gráfico 8, en relación al sistema de pensiones los países presentan realidades dispares que repercuten en incentivos disímiles en materia de cumplimiento contributivo. La Argentina, con niveles de cobertura más elevados que el Perú y Colombia, es el único país donde el porcentaje de mayores de 65 años que recibe pensiones supera ampliamente a la proporción de asalariados mayores de 15 años que realiza aportes y contribuciones. La situación contraria se verifica en el Perú y Colombia, lo que en parte puede asociarse con un menor costo fiscal en estos países, que en el caso del Perú se conjuga también con un nivel de prestaciones (medido en dólares de 2005) inferior. La particularidad del caso argentino se relaciona con la introducción de reformas que, en la emergencia, han establecido la cobertura de mayores sin haber realizado los aportes requeridos.

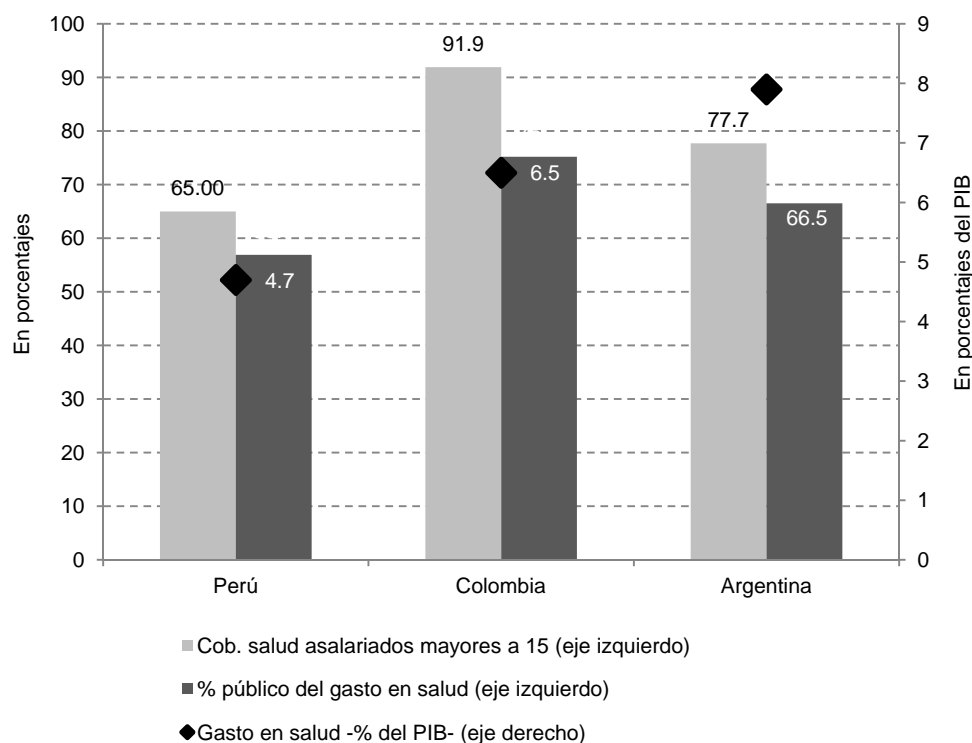
**GRÁFICO 8**  
**ARGENTINA, COLOMBIA Y PERÚ: COBERTURA Y PRESTACIONES EN PENSIONES, 2012**  
(En porcentajes y en dólares de 2005)



Fuente: Panorama Social 2013 (CEPAL).

Una realidad diferente se vislumbra con relación a la cobertura de seguros de salud, lo que está estrechamente asociado a la configuración de los sistemas y la mayor o menor presencia del Estado en el financiamiento (gráfico 9). En este caso la cobertura más elevada corresponde a Colombia, aunque la proporción de gasto en salud en relación al producto más alta se registra en la Argentina, donde la cobertura es universal, pero no necesariamente mediante esquemas de aseguramiento.

**GRÁFICO 9**  
**ARGENTINA, COLOMBIA Y PERÚ: COBERTURA DE SEGUROS Y GASTO EN SALUD, 2012**  
(En porcentajes y en porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Panorama Social 2013 (CEPAL) y Estadísticas Sanitarias Mundiales 2014 (OMS).

Con especial énfasis en los ingresos de trabajadores asalariados del sector privado, las mediciones realizadas, consideraron en todos los casos los subsistemas de pensiones y salud y sus especificidades. La metodología de cálculo se basó en la información proveniente de Cuentas Nacionales, mediante la cual se buscó determinar la brecha de recaudación (en términos monetarios) que surge de comparar la recaudación teórica estimada y la efectivamente ingresada. No obstante, la metodología fue adaptada en cada caso en particular en función de la disponibilidad estadística y los parámetros de cada esquema contributivo. Asimismo, la disponibilidad de información también determinó la elección de los períodos para los que se realizaron las estimaciones de cada caso. Vale agregar que los resultados obtenidos (cuadro 19) dependen, de manera crucial, de los supuestos realizados. En consecuencia, su lectura debe ser realizada con el cuidado que merece este tipo de ejercicio, donde se pretende obtener una aproximación al fenómeno de estudio que permita una evaluación comparada.

**CUADRO 19**  
**RESULTADOS DE LAS ESTIMACIONES SOBRE INCUMPLIMIENTO CONTRIBUTIVO DE LOS**  
**TRABAJADORES ASALARIADOS**  
*(En porcentajes y en porcentajes del PIB)*

País y año de estimación	Argentina (2007)	Colombia (2010)	Perú (2007)
Tasa de incumplimiento (en porcentajes) <sup>a</sup>			
Pensiones	21,5	30,0	45,5
Salud	21,5	30,0	46,1
Total	21,5	30,0	45,8
En % del PIB			
Pensiones	0,89	1,67	1,63
Salud	0,59	1,31	1,13
Total	1,48	2,98	2,76

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los resultados de las estimaciones realizadas.

<sup>a</sup> Como porcentaje de la recaudación teórica para el total de la economía (efectiva + potencial sin evasión).

Para el caso argentino, se utilizaron las recientemente publicadas Cuentas Nacionales base 2004 (complementadas con las cifras de la base 1993) y el año de estimación fue el 2007. Los resultados obtenidos muestran que la magnitud del incumplimiento en el esquema contributivo compulsivo para trabajadores asalariados del sector privado ascendió en 2007 a 15.240,4 millones de pesos (9.140,1 millones en pensiones y 6.100,2 millones en salud). La tasa de evasión contributiva en asalariados alcanzó el 29,0% de la recaudación teórica del sector privado, mientras que se representó el 21,5% considerando el total de la economía. Asimismo, el monto evadido para ambos subsistemas representa un 1,48% del PIB (cuadro 19).

La información disponible permitió además estimar el nivel de incumplimiento contributivo para el componente de Ingreso Mixto Bruto (autónomos y monotributistas), donde el monto de ingresos resignados por incumplimiento llegó a 1.566,9 millones de pesos para 2007, lo que resulta en una tasa de evasión para los no asalariados del 48,8% en función de la recaudación potencial y de 0,15% del PIB total. En suma, ponderando por la cantidad de trabajadores potenciales de los sistemas de pensiones y salud, el nivel de evasión contributiva global llegó a \$ 16.807,3 millones para el año 2007. En términos relativos, este monto se traduce en una tasa de incumplimiento global (pensiones y salud) en torno al 22,7% de la recaudación teórica para el total de la economía y representa un 1,64% del PIB de 2007, observándose además que el grueso del problema se concentra en las remuneraciones al trabajo de asalariados (90,7% de los recursos resignados).

Por su parte, para el caso de Colombia se partió de las cifras provenientes del Sistema de Cuentas Nacionales publicada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). El año elegido para la estimación fue el 2010 y, debido a que no se contó con una estimación oficial acerca del monto de ingresos de los asalariados no registrados, se debió estimar la estructura implícita de la RTA a partir de datos parciales sobre la estructura del empleo asalariado (según el registro formal) y de la brecha salarial existente entre los trabajadores formales e informales de dicho sector. La cuantía del incumplimiento en los esquemas contributivos de pensiones y salud se obtuvo de aplicar las tasas legales de contribución (que se supusieron equivalentes a las alícuotas efectivas) sobre el monto estimado de remuneraciones de asalariados no registrados en el sector privado.

Los resultados dan cuenta de un nivel importante de incumplimiento contributivo entre los asalariados, tanto en materia de pensiones (9.114,7 miles de millones pesos) como en el seguro de salud (7.120,9 miles de millones de pesos) en salud. El monto total estimado para el año 2010 equivale a 16.235,6 miles de millones de pesos, e implica una tasa de incumplimiento del 30,0% de la recaudación teórica estimada para el total de la economía (este indicador asciende hasta 34,5% cuando sólo se consideran los ingresos generados por el sector privado). Además, el monto evadido alcanza un valor equivalente al 2,98% del PIB del año 2010, de los cuales 1,67% del PIB corresponde al sistema de pensiones contributivas y 1,31% del PIB al sistema contributivo de salud (cuadro 19).

En el caso del Perú, la disponibilidad del reciente informe sobre la Cuenta Satélite de la Economía Informal del INEI (2014b) motivó la decisión de adaptar la metodología utilizada con el fin de sacar el mayor provecho posible de la información publicada. Así, se partió de los datos de Remuneraciones del Trabajo Asalariado (RTA) del año 2007 para el total de la economía (98.127,00 millones de soles corrientes), la mayor parte del cual se genera en el “sector formal” (donde se encuentran trabajadores formales e informales) y alcanza a ser de 88.476,25 millones, mientras que una porción menor (9.651,75 millones) corresponde a remuneraciones a los asalariados en el sector informal. Para este último, se calculó el incumplimiento aplicando directamente las tasas legales de contribución, lo que resultó en 1.254,60 millones de soles para la cobertura del sistema de pensiones y 868,57 millones para el seguro de salud, sumando una evasión total de 2.123,16 millones de soles para los asalariados del sector informal de la economía.

Para el cálculo correspondiente al sector formal, se procedió a estimar la proporción de remuneraciones totales asignables a los trabajadores informales (aquellos con contrato formal pero sin protección social efectiva de pensiones y de salud). Aplicando las tasas legales sobre el monto calculado, se obtuvo el nivel monetario del incumplimiento contributivo en el sector formal de la economía: 3.968,03 millones de soles en concepto de pensiones y 2.747,10 millones en la cobertura de salud, determinando un total de 6.715,13 millones de soles para dicho sector. De la sumatoria simple de los valores calculados para cada sector surge que el nivel de evasión contributiva en pensiones y salud alcanzó en el año 2007 la suma de 8.838,30 millones de soles en total (5.222,63 millones correspondientes a pensiones y 3.615,67 millones a salud); en porcentajes de la recaudación teórica (cuadro 19) esto representa una tasa global del 45,8% (levemente superior para el seguro de salud que las pensiones por vejez) y, en relación al PIB del año 2007, equivale a un 2,76% en total (1,63% en Pensiones y 1,13% en Salud).

Como se señaló en los estudios realizados, la estimación de la evasión contributiva no debe ser considerada sinónimo de costo fiscal de la evasión, como sí puede suceder con los tributos tradicionales. Adicionalmente, en el caso de sistemas contributivos de pensiones y salud debe ser considerado el costo de las prestaciones que el Estado deberá brindar a los trabajadores que no accedieron a los beneficios contributivos, neto de las contribuciones que pudieran haber realizado esos mismos trabajadores, que en el caso Argentino no son devueltas.

En cuanto a las pensiones, mediante el programa Colombia Mayor, Colombia está avanzando en la cobertura de los sectores sociales de menores recursos (SISBEN I y II), que no logran completar sus aportes mediante el programa Colombia Mayor. Adicionalmente, teniendo en cuenta que en este país se devuelven los aportes a quienes no logran los beneficios, el costo fiscal se acerca al costo de aquel programa. En cambio, en los casos en los que esos aportes no se devuelven (en los sistemas de reparto del Perú y la Argentina, por ejemplo), pasan a formar parte del financiamiento de las pensiones de aquellos que si cumplieron con los requisitos, reduciéndose el costo fiscal de la evasión.

En el otro extremo, el Perú, no ofrece un esquema de prestaciones no contributivas para los adultos mayores. En consecuencia no es posible considerar un costo fiscal explícito en este sentido. Los trabajadores que, estando afiliados al sistema de capitalización individual, evadan el pago de contribuciones durante una porción de su período de actividad recibirán una pensión reducida. En cambio, los que estén en un régimen de reparto, perderán protección al tiempo que reducen el financiamiento para los pasivos del período en que el evadan las contribuciones. Este efecto estaría parcialmente compensado por los aportes de quienes no logran cumplir con los requisitos ya que, a

diferencia del caso colombiano, no existe mecanismo de devolución de cargas sobre el salario. Finalmente, la Argentina es un caso especial ya que mediante la introducción de medidas de emergencia se brinda cobertura a la casi totalidad de la población adulta mayor, por lo que en el corto plazo la estimación de evasión se convierte en una buena aproximación al costo fiscal.

Respecto de las prestaciones de salud, la situación es diferente y merece consideraciones especiales. En particular, el costo fiscal de la evasión contributiva incluye la cobertura de salud a cargo del sector público. En la Argentina significa un mayor uso de la oferta pública, en Colombia el costo del seguro subsidiado por el Estado y en el Perú, quienes no cumplan con los aportes a EsSalud y pertenezcan a los sectores de bajos ingresos serán beneficiarios del SIS, que se financia con recursos de rentas generales. Una cuestión adicional que en el caso argentino es muy significativa se relaciona con el impacto del incumplimiento sobre el funcionamiento del sistema federal. En esquemas descentralizados el costo de la atención pública de los no asegurados puede afectar las cuentas fiscales de los gobiernos subnacionales.

## **B. Recomendaciones de política**

Luego de revisar cuestiones conceptuales, metodológicas y los estudios de caso encarados en este informe, queda por ofrecer un grupo de reflexiones finales relacionadas con lo que se puede hacer en economías con elevada informalidad, evasión impositiva —en general— y contributiva —en particular—, sumadas a un bajo nivel de cobertura de la protección social.

En primer lugar, debe profundizarse el estudio de las causas de la informalidad laboral en América Latina. Desde una perspectiva más conceptual, la vinculación de la informalidad con la heterogeneidad productiva, la desigualdad, la debilidad institucional de los gobiernos y las falencias en materia de protección social deben ser profundizadas. En lo específico, los problemas que se han debido enfrentar en la elaboración de este informe llama la atención sobre la necesidad de mejorar la apreciación del fenómeno de evasión. Ello demanda mejoras en las bases de información y la consolidación de rutinas de estimación de la evasión en los gobiernos de la totalidad de los países de la región. Ello permitirá un seguimiento del problema y la paulatina mejora en los diagnósticos y elaboración de políticas para hacerle frente.

En segundo lugar, sea cual sea la política para reducir la informalidad laboral, la magnitud del problema y las características actuales de la producción no permiten avizorar una sustancial reducción de la informalidad laboral en el corto plazo. En consecuencia, con independencia de las medidas que se instrumenten para reducir la informalidad, los gobiernos tienen que multiplicar sus esfuerzos por asegurar cobertura universal de ingresos y servicios de atención de la salud para la totalidad de la población.

En tercer lugar, la efectiva introducción de programas de protección social amplios como los señalados en el párrafo anterior requerirá de la asignación de mayores fondos presupuestarios con recursos de rentas generales. Ello, a su vez, demandará incrementos en la recaudación de impuestos tradicionales que financien prestaciones no contributivas. Este no es el tema de esta investigación, pero resulta importante señalarlo.

En cuarto término, de lo aquí desarrollado surgen dos observaciones relevantes. Por un lado, las estimaciones presentadas se focalizan en el sector de trabajadores asalariados y sólo en el caso de la Argentina se adiciona un cálculo para el sector cuentapropista, dado que es uno de los pocos países de la región donde se contemplan esquemas contributivos de protección social para los trabajadores independientes. Suele reconocerse que entre los trabajadores por cuenta propia de los países de la región la recaudación potencial es limitada, suelen ser más elevados los niveles de informalidad y de evasión contributiva, y más acotada la cobertura de pensiones y salud. Pero, a pesar de ello, cabe considerar la posibilidad de instrumentar regímenes contributivos simplificados (o tributarios con algún componente de seguridad social como el monotributo argentino) que permitan una transición más “suave” desde la situación de informalidad hacia su inserción dentro del marco jurídico-económico general.

En otro ámbito, aún cuando se deben reconocer avances concretos en materia de sistemas de Cuentas Nacionales en los países de América Latina, se ha podido comprobar una notable dificultad para

disponer de cifras agregadas referidas al sector informal de las economías de la región. A su vez, en los pocos casos que existen, muchas veces se discontinúan en el tiempo o son afectadas por cambios metodológicos sin una necesaria actualización o ajuste técnico. Al respecto, la reciente publicación del INEI (2014b) constituye un valioso modelo a tomar en cuenta en aras de incrementar el aún limitado conocimiento que se tiene de la economía informal de los países, que es precisamente donde las desigualdades y vulnerabilidades socioeconómicas se agudizan y, muchas veces, quedan fuera del ámbito de aplicación de las políticas públicas. Mucho es lo que puede hacerse en este sentido por parte de las instituciones generadoras de estadísticas oficiales, aunque se advierte que esto requiere del compromiso por parte de las autoridades para incrementar la transparencia y cantidad de información dada a conocer públicamente.

Más allá de estas consideraciones, los resultados y conclusiones obtenidos evidencian la importancia de que los gobiernos logren incrementar la recaudación de cargas sobre los salarios, reduciendo los niveles de evasión contributiva. Ello redundaría en la mejora en esquemas contributivos, al incrementar el financiamiento y cobertura de los seguros de pensiones y salud. Adicionalmente, también se mejorarían las perspectivas de los esquemas no contributivos, al reducirse la proporción de población que deba ser atendida con recursos de rentas generales. En la región se están discutiendo y poniendo en marcha programas para asegurar pisos de protección social universales. Se espera que la totalidad de los países logren incorporar estos programas lo antes posible con el objeto de complementar los esquemas contributivos<sup>46</sup>.

En tal sentido, son varias las medidas a emprender para combatir la evasión contributiva, y que éstas tendrán una justificación e impactos diferentes. Si bien suele mencionarse la reducción de alícuotas como medida para aumentar el incentivo a cumplir con las obligaciones por parte de los contribuyentes, no existen evidencias concluyentes al respecto para los casos que, como la Argentina, han seguido ese camino (Beccaria y Galín, 2002). En todo caso, se trata de medidas para hacer frente a problemas de competitividad bajo situaciones macroeconómicas caracterizadas por la existencia de tipos de cambio sobrevaluados. En cambio, como señalan Bailey y Turner (2001) existe una batería de medidas para reducir la evasión que incluyen, entre otras: la necesidad de mejorar la relación entre lo que aportan los trabajadores y los beneficios que logran de los esquemas de seguro social; las campañas de educación y difusión para apreciar los beneficios del sistema; mejorar la administración de los sistemas para identificar rápida y fehacientemente a los que no cumplen con sus obligaciones; simplificar la legislación y reducir los costos de cumplimiento que deben afrontar los contribuyentes; evaluar la posibilidad de unificar la administración tributaria con la de seguridad social, como sucedió en la Argentina; incrementar, actualizar periódicamente y hacer efectiva y ágil la aplicación de las penalidades y multas por incumplimiento.

Por último, parece pertinente resaltar que deben ser controladas adecuadamente las modalidades de subcontratación que eluden el pago de cargas sobre el salario y, tal vez más importante, evitar que los gobiernos usen esa modalidad en sus propias contrataciones brindando un ejemplo muy negativo. De hecho debe entenderse que, además de asegurar el financiamiento adecuado de los esquemas de protección social, la reducción del incumplimiento contributivo (así como de la evasión impositiva en general) resulta fundamental para consolidar pactos fiscales donde los ciudadanos aceptan el pago de impuestos que financian los programas públicos que la sociedad demanda. Sólo de esa manera se consolidarán las instituciones que aseguren una mayor cohesión social.

---

<sup>46</sup> Aún cuando no sea el objeto de este estudio, debe señalarse que, lamentablemente, también se afecta el financiamiento requerido por los esquemas destinados a los no incluidos en los sistemas contributivos cuando estos últimos no ofrecen beneficios suficientes en cantidad y calidad. Los debates sobre reformas de salud en Colombia y en pensiones y salud en Chile son un muestra de esas dificultades (Sojo, 2014).

## Bibliografía

---

- Acosta Navarro, O.L., Alfonso Sierra, E.A. y Gutiérrez Sourdis, C. (2012); “Financiación de la Seguridad Social en Salud: Fuentes de recursos y su administración. Problemas y alternativas”, en *Bernal O. y Gutiérrez, C. (comp.) “La salud en Colombia: logros, retos y recomendaciones”*, Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno, Bogotá.
- AFIP (2008), “Anuario Estadísticas Tributarias - Año 2007”, Dirección de Estudios de la AFIP, Buenos Aires, julio.
- Allingham, M. G. y Sandmo, A. (1972); “Income tax evasion: A theoretical analysis”, *Journal of Public Economics* 1, 323–338.
- Almeida, S.C. (1993) “Evasão das contribuições de empregadores e trabalhadores para a Seguridade Social no Brasil”, *Serie Política Fiscal* 51, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre.
- Andreoni, J., B. Erard y J. Feinstein (1998); “Tax Compliance”, *Journal of Economic Literature* 36(2), 818–860.
- ANSES (2010), “Fuentes de financiamientos de los sistemas de seguridad social en países de América del Sur”, *Serie Estudios Especiales*, Gerencia Estudios de la Seguridad Social, Buenos Aires.
- Arenas, A.; Miranda, F.; Dazarola, F.; Vásquez, J. y M. Jorrat (2012); “Análisis de la evasión y elusión en el pago de las cotizaciones previsionales y medidas de política pública para superar sus causas”, Documento de Trabajo N° 2, Dirección de Estudios Previsionales, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Santiago de Chile.
- Bailey, C. y Turner, J. (2001); “Strategies to reduce contribution evasion in social security financing”, *World Development* 29 (2), 385–393.
- Barón Leguizamón, G., (2009); “Colombia: Cuenta de la Seguridad Social”, en Cetrángolo, O. (editor) “La seguridad social en América Latina y el Caribe. Una propuesta metodológica para su medición y aplicación a los casos de Argentina, Chile y Colombia”, CEPAL, Santiago de Chile.
- Baumann, F., Friehe, T. y M. Jansen (2009); “On the Economics of Contribution Evasion”, *FinanzArchiv: Public Finance Analysis* 65(2), 162–177.
- Beccaria, L. y P. Galín (2002); “Regulaciones laborales en Argentina. Evaluación y propuestas”, CIEPP-Fundación OSDE, Buenos Aires, pp. 95-117.
- Bertranou, F. y Casanova, L. (2013); “Informalidad laboral en Argentina: segmentos críticos y políticas para la formalización”, Oficina de País de la OIT para la Argentina, Buenos Aires.
- Bertranou, F. y L. Saravia (2009); “Trabajadores independientes y la protección social en América Latina: desempeño laboral y cobertura de los programas de pensiones”, en *Bertranou, F. (coord.), “Trabajadores independientes y protección social en América Latina”*, OIT-BPS.



- Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka, C. y Casanova, L. (2011); “Encrucijadas en la Seguridad Social Argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones”, OIT y CEPAL, Buenos Aires.
- Bonari, D., Curcio C. y Goldschmit, A. (2010); “Cuenta de la Seguridad Social en la Argentina”, en Cetrángolo, O. (editor) *“La seguridad social en América Latina y el Caribe. Una propuesta metodológica para su medición y aplicación a los casos de Argentina, Chile y Colombia”*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Brenes, J.R. (1994); “Cobertura contributiva y estimación de la evasión de contribuciones a la Seguridad Social en Costa Rica”, Serie Política Fiscal 52, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre.
- Camerosano, N. y Colombo, C. (2013a); “Evasión en puestos de trabajo. Año 2012”, Comentarios de Seguridad Social Agosto/2013, Asesoría General de Seguridad Social, Banco de Previsión Social, Montevideo.
- \_\_\_\_\_ (2013b); “Evasión monetaria por no declaración y por subdeclaración. Año 2011”, Comentarios de Seguridad Social Julio/2013, Asesoría General de Seguridad Social, Banco de Previsión Social, Montevideo.
- Casalí, P. y H. Pena (2012); “Los trabajadores independientes y la seguridad social en el Perú”, OIT, Lima.
- CEPAL (2006); “La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad”, LC/G.2294, 31° sesiones ordinarias CEPAL, Montevideo, febrero.
- \_\_\_\_\_ (2012); “Panorama Social de América Latina 2012”, LC/G.2557-P, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2013); “Panorama Social de América Latina 2013”, LC/G.2580, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. y Goldschmit, A. (2009); “Cuenta de la Seguridad Social en Argentina”, en *Cetrángolo O. (2009), “La seguridad social en América Latina y el Caribe. Una propuesta metodológica para su medición y aplicación a los casos de Argentina, Chile y Colombia”*, Documento de Proyecto CEPAL, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2011); “El Financiamiento de Sistemas de Salud en países de América Latina: desafíos para alcanzar una cobertura universal, implicaciones fiscales y su impacto sobre la equidad”, OPS, en prensa.
- \_\_\_\_\_ (2012); “Financing effective social policies and decentralization: impact, challenges and reforms. Latin American cases: Argentina”, CEPAL. *Mimeo*.
- Cetrángolo, O. y Gómez Sabañi, J. C. (2007); “La tributación directa en América Latina y los desafíos de la imposición sobre la renta”, Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 60, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre.
- Cetrángolo, O. y Grushka, C. (2008); “Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura”, Serie Financiamiento del Desarrollo N° 205, Sección de Estudios del Desarrollo, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O., Bertranou, F., Casanova, L y Casalí P. (2013); “El sistema de salud del Perú: situación actual y estrategias para orientar la extensión de la cobertura contributiva”, OIT, Lima.
- Cetrángolo, O., Goldschmit, A., Lima Quintana, L., San Martín, M. y Aprile, M. (2011); “El sistema de salud argentino y su trayectoria de largo plazo: logros alcanzados y desafíos futuros”, Aportes para el Desarrollo Humano en Argentina, OPS, CEPAL y PNUD.
- Cetrángolo, O., Grushka, C. y Serafinoff, V. (2014); “Fortalecimiento del Ministerio del Trabajo en el proceso de diseño e implementación del Nuevo Modelo de Protección para la Vejez”, OIT y Ministerio de Trabajo de Colombia, en prensa.
- DANE -Departamento Administrativo Nacional de Estadística- (2012); “Medición del empleo informal y seguridad social”, Boletín de prensa Trimestre abril-junio de 2012, Dirección de Metodología y Producción Estadística, Bogotá, Agosto.
- Durán, V. (1993); “La evasión en el Sistema de Seguridad Social argentino”, Serie Política Fiscal 50, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre.
- Ferro, G. (2003); “Regulación y costos variables endógenos en el mercado de Fondos de Jubilaciones y Pensiones argentino”, Documento de Trabajo 231, Universidad del CEMA, Buenos Aires.
- Flores Pérez, S. y Monge Zegarra, A. (2014); “Pisos de protección social en el Perú: evaluación y políticas”, en *Chacaltana, J. e Infante, R. -eds.-; “Hacia un desarrollo inclusivo. El caso del Perú”*, Proyecto CEPAL-OIT, LC/L.3779, Santiago de Chile, abril.
- Fultz, E. y Stanovnik, T. -eds.- (2004); “The Collection of Pension Contributions: Trends, Issues, and Problems in Central and Eastern Europe”, ILO, Budapest.
- Gillion, C., Turner, J., Bailey, C., Latulippe, D. -eds.- (2000); “Social security pensions: Development and reform”, International Labour Office, Geneva, Switzerland.

- Gómez Sabaíni, J.C. y Morán, D. (2012); “Informalidad y tributación en América Latina: Explorando los nexos para mejorar la equidad”, Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 124, CEPAL, Santiago de Chile, septiembre.
- Herrera Almanza, C. (2006); “Informalidad y salarios relativos en Colombia, 1992-2004: factores de oferta y demanda”, Serie Archivos de Economía, Documento 302, Dirección de Estudios Económicos, Departamento Nacional de Planeación, marzo.
- Hussmanns, R. (2004); “Measuring the informal economy: From employment in the informal sector to informal employment”, *Working paper* N° 53, Policy Integration Department, Bureau of Statistics, Geneva, International Labour Office.
- INEI (2014a); “Cuentas Nacionales 2007 – Año Base 2007”, Lima.
- \_\_\_\_\_ (2014b); “Producción y Empleo Informal en el Perú. Cuenta Satélite de la Economía Informal 2007-2012”, Lima.
- Jorrat, M. y Podestá, A. (2010); “Análisis comparativo de las metodologías empleadas para la estimación de la evasión en el impuesto a la renta”, en Jiménez, J.P., Gómez Sabaíni, J.C., Podestá, A. -*Comp.-* (2010); “*Evasión y Equidad en América Latina*”, Serie Documento de Proyectos N° 309, CEPAL, Santiago de Chile, abril.
- Kidyba, S.; Kantor, A.; Lescano, M.; y P. Kulka (2006); “Generación del Ingreso e Insumo de Mano de Obra. Fuentes, métodos y estimaciones. Años 1993 – 2005”, Dirección Nacional de Cuentas Nacionales, INDEC, octubre.
- Lavigne, M., (2013); “Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Perú”, CEPAL, Santiago de Chile.
- Manchester, J. (1999); “Compliance in social security systems around the world”, en Mitchell, O. S., Myers, R. J., Young, H. (Eds.); “*Prospects for Social Security Reform*”, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, pp. 295–312.
- McGillivray, W. (2001); “Contribution evasion: Implications for social security pension schemes”, *International Social Security Review* 54 (4), 3–22.
- Mesa-Lago, C. (1978); “Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality”, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- Ministerio de la Protección Social – República de Colombia (2002); “Afilación, pago y recaudo de aportes al Sistema general de seguridad social en salud”, Programa de apoyo a la reforma de salud (PARS), Bogotá.
- Mondragón Vélez, C., Peña, X. y Daniel Wills (2012); “Rigideces laborales y salarios en los sectores formal e informal en Colombia”, en Arango, L.E. y F. Hamann (editores) “*El mercado de trabajo en Colombia: hechos, tendencias e instituciones*”, Banco de la República, Bogotá.
- Montenegro Torres F., y Bernal Acevedo, O. (2013), “Colombia Case Study: The Subsidized Regime of Colombia’s National Health Insurance System”, Universal Health Coverage Studies Series (UNICO), Studies Series No. 15, The World Bank, Washington DC.
- MTEySS (2012); “Boletín Estadístico de la Seguridad Social – Segundo Semestre 2012”, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires.
- OECD (2001); “Compliance Measurement – Practice Note”, Centre for Tax Policy and Administration, mayo.
- \_\_\_\_\_ (2004); “Employment Outlook”, Chapter 5. Paris.
- OIT (2002); “El Trabajo Decente y la Economía Informal”, 90° Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra.
- \_\_\_\_\_ (2012); “Panorama Laboral 2012”, Lima.
- \_\_\_\_\_ (2013); “Panorama Laboral 2013”, Lima.
- Olivera Angulo, J. (2013); “Perú”, en Rofman, R., Apella, I. y Vezza, E. “*Más allá de las Pensiones Contributivas. Catorce experiencias en América Latina*”, Oficina del Banco Mundial en Argentina, Buenos Aires.
- Perry, G., Maloney, W., Arias, O., Fajnzylber, P., Mason, A., Saavedra-Chanduvi, J. (2007); “Informality: Exit and Exclusion”, The World Bank.
- Ramia, G., Davies, G. y C. Nyland (2008); “The compliance challenge: Implications for social security in the People’s Republic of China”, *International Social Security Review*, Vol. 61, 1/2008, ISSA, Oxford.
- Rofman, R. (2013); “Colombia”, en Rofman, R., Apella, I. y Vezza, E. “*Más allá de las Pensiones Contributivas. Catorce experiencias en América Latina*”, Oficina del Banco Mundial en Argentina, Buenos Aires.

- Rofman, R. y Oliveri, M.L. (2011); “La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores”, Serie de Documento de Trabajo sobre Políticas Sociales N° 7, Banco Mundial, Buenos Aires.
- Salim, J.A. y D’Angela, W.D. (2007); “Estimación de la Informalidad Laboral. Años 2003 a 2006”, Dirección de Estudios – AFIP, Buenos Aires.
- Salinas, J.D., González A., S.I. y L.J. Marín (2012); “Características de la Población Ocupada en Colombia: Un análisis del perfil de los formales e informales”, Perfil de Coyuntura Económica No. 20, Universidad de Antioquia, diciembre, pp. 57-86.
- Sandmo, A. (2005); “The Theory of Tax Evasion: A Retrospective View”, *National Tax Journal*, 58, issue 4, p. 643-63.
- Santa María, M., Steiner, R., Botero, J.H., Martínez, M., Millán, N., Arias, M.A. y E. Schutt (2010); “El sistema pensional en Colombia: retos y alternativas para aumentar la cobertura”, Fedesarrollo, Bogotá, abril.
- Schneider, F. y Torgler, B. (2007); “The Impact of Tax Morale and Institutional Quality on the Shadow Economy”, Discussion Paper Series No 2541. Institute for the Study of Labour (IZA), Germany, January.
- Slemrod, J. (2007); “Cheating ourselves: The economics of tax evasion”, *Journal of Economic Perspectives* 21 (1), 25–48.
- Slemrod, J. y Yitzhaki, S. (2002); “Tax avoidance, Evasion, and Administration”, en A.J. Auerbach and M. Feldstein (eds.) “*Handbook of Public Economics*”, Vol. 3, Elsevier, chapter 22, pp. 1423–1470.
- Sojo, A. (2003); “Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe”, *Revista de la CEPAL* N° 80, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2014); “El sistema de pensiones contributivo chileno como locus de rivalidad y de pactos sociales”, Exposición ante la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, Santiago de Chile, 9 de julio. [http://www.comisionpensiones.cl/?wpfb\\_dl=52](http://www.comisionpensiones.cl/?wpfb_dl=52)
- Tanzi, V. y Shome, P. (1993); “Tax Evasion: Causes, Estimation Methods and Penalties, a focus on Latin America”, Serie Política Fiscal N° 38, CEPAL, Santiago de Chile.
- Uribe García, J.I., Ortiz Quevedo, C.H. y García Cruz, G.A. (2008); “Informalidad y subempleo en Colombia: dos caras de la misma moneda”, *Cuadernos de Administración*, enero-junio, año/vol. 21, núm. 37, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, pp. 211-241.
- Vidal Bermúdez, A. (2010); “Los sistemas de pensiones en el Perú”, en Prado, A. y Sojo, A. (editores) “Envejecimiento en América Latina. Sistemas de pensiones y protección social integral”, Libros de la CEPAL N° 110, Santiago de Chile.
- Vidal Bermúdez, A., Cuadros Luque, F. y Sánchez Reyes, C. (2012); “Flexibilización laboral en el Perú y reformas de la protección social asociadas: Un balance tras 20 años”, Serie Políticas Sociales N° 175, CEPAL, Santiago de Chile, febrero.



NACIONES UNIDAS

**Serie****CEPAL****Políticas Sociales****Números publicados**

**Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en**

**[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)**

208. La evasión contributiva en la protección social de salud y pensiones: Un análisis para la Argentina, Colombia y el Perú, Juan Carlos Gómez Sabañí, Oscar Cetrángolo, Dalmiro Morán, (LC/L.3882), 2014.
207. Calidad de los servicios de largo plazo para personas adultas mayores con dependencia, Silvia Gascón, Nélide Redondo, (LC/L.3875), 2014.
206. Hacia un sistema de protección social universal en El Salvador. Seguimiento de un proceso de construcción de consensos, Danilo Miranda Baires, (LC/L.3867), 2014.
205. Hacia un sistema de protección social más inclusivo en el Ecuador. Seguimiento y desenlace de un proceso de construcción de consensos en la búsqueda del Buen Vivir, César Carranza Barona, María Victoria Cisneros, (LC/L.3866), 2014.
204. Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina: igualdad para hoy y mañana, Flavia Marco Navarro, (LC/L.3859), 2014.
203. Red nacional de cuidado y desarrollo infantil en Costa Rica. El proceso de construcción. 2010-2014, Juany Guzmán León, (LC/L.3858), 2014.
202. Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada, Simone Cecchini, Claudia Robles, Fernando Filgueira, (LC/L. 3856), 2014.
201. Procesos de priorización en salud y prestaciones no priorizadas ni explícitas La evolución de algunas prestaciones trazadoras en Chile, David Debrott, Ricardo Bitrán y Cristián Rebolledo (LC/L.3853), 2014.
200. Educación y desigualdad en América Latina, Daniela Trucco, (LC/L. 3846), 2014.
199. La segregación escolar como un elemento clave en la reproducción de la desigualdad, Magdalena Rossetti, (LC/L. 3845), 2014.
198. El analfabetismo funcional en América Latina y el Caribe: panorama y principales desafíos de política, Rodrigo Martínez, Daniela Trucco, Amalia Palma (LC/L.3841), 2014.
197. Equidad y protección judicial del derecho a la salud en Colombia, Rodrigo Uprimmy y Juanita Durán (LC/L.3829), 2014.
196. A relação entre o público e o privado e o contexto federativo do SUS: uma análise institucional, Telma Maria Gonçalves Menicucci (LC/L.3828), 2014.
195. La segregación escolar público privada en América Latina, Leonardo Gasparini, Guillermo Cruces y otros (LC/L.3827), 2014.
194. El impacto distributivo del salario mínimo en la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay, Roxana Maurizio (LC/L.3825), 2014.
193. La evolución de las estructuras familiares en América Latina, 1990-2010: los retos de la pobreza, la vulnerabilidad y el cuidado, Heidi Ullmann, Carlos Maldonado, María Nieves Rico (LC/L.3819), 2014.
192. La construcción del sistema de cuidados en el Uruguay: en busca de consensos para una protección social más igualitaria, Rosario Aguirre, Fernanda Ferrari (LC/L.3805), 2014.
191. El espacio normativo de la autonomía como realización de la igualdad, Gustavo Pereira (LC/L.3792), 2014.
190. Adolescentes: derecho a la educación y al bienestar futuro, María Nieves Rico y Daniela Trucco (LC/L.3791), 2014.
189. De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina, Magdalena Sepúlveda (LC/L.3788), 2014.
188. Hacia un modelo de protección social universal en América Latina, Fernando Filgueira (LC/L.3787), 2014.
187. Seguridad alimentaria y nutricional en cuatro países andinos. Una propuesta de seguimiento y análisis, Rodrigo Martínez y Amalia Palma (LC/L.3750), 2014.
186. Protección social para la infancia y la adolescencia en la Argentina: Retos críticos para un sistema integral, Fabián Repetto y Virginia Tedeschi (LC/L.3698), 2013.
185. Income inequality in Latin America: Data challenges and availability from a comparative perspective, Verónica Amarante (LC/L.3695), 2013.

POLÍTICAS  
SOCIALES

208

POLÍTICAS  
SOCIALES

## POLÍTICAS SOCIALES

Series

C E P A L

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)