

MONTO DEL 'IMPUESTO PURO' EN LA SEGURIDAD SOCIAL COLOMBIANA

(Resumen)

En este trabajo analizaremos el monto del llamado “impuesto puro” que se genera en las contribuciones destinadas a pensiones y salud en Colombia. Hemos calculado que este impuesto asciende en la actualidad a cerca del 17% para las empresas, por cada peso pagado a través de la nómina. Siendo que este monto es bastante elevado si se le compara con el cero o 3% observado en Chile, no parece conveniente elevar aun mas las contribuciones a la seguridad social en cabeza de las empresas.

Si dichas contribuciones en pensiones y salud se incrementan del actual 26,5% al 28,5% en los próximos tres años, como se propone en la reforma pensional, este impuesto alcanzaría cerca del 20% a partir del año 2005. ¿Qué empresa colombiana podrá competir en el ATPA, ALCA o CAN con sobre-costos parafiscales cercanos al 40% (incluyendo los diferentes a la seguridad social) e “impuestos puros” del 20%? ¿Cuál será la dinámica del desempleo y la informalidad laboral en los próximos años si recargamos los costos de la producción formal?

Por: Sergio Clavijo ^{*/}

Septiembre de 2002

Clasificación JEL: Fondos Pensionales (G23), Seguridad Social (H55), América Latina (O54).

^{*/} Miembro de la Junta Directiva Banco de la República. Las opiniones aquí expresadas son exclusiva responsabilidad del autor. El autor agradece los comentarios de J.P. Zarate y S. Muñoz, funcionarios del Banco de la República. Email: sclavive@banrep.gov.co

I. Introducción

Tradicionalmente los análisis sobre viabilidad de la seguridad social en los países en vías de desarrollo buscan calcular el subsidio implícito en la pensión típica otorgada a través del sistema de beneficios pre-definidos o de reparto simple. A partir de allí, se procede a computar el monto de la deuda pensional (neta de contribuciones). Estudios recientes han concluido que dicho subsidio típico bien puede estar superando el 100% en cada pensión otorgada a través del sistema público colombiano. Esto implica que, todo lo demás constante, la promesa de pensión debería reducirse del actual 65% del sueldo reciente al 35-40% del promedio salarial histórico, si se quieren evitar descalabros fiscales. También se ha establecido que el valor presente neto del pasivo pensional ya bordea el 200% del PIB, lo cual representa una carga creciente para las finanzas públicas (véase Echeverri, et.al. 2001; Clavijo, 2002).

Bajo este escenario, se ha concluido que es necesario incrementar las contribuciones pensionales y, simultáneamente, reducir los beneficios establecidos bajo el sistema público de prima media. Tanto la Administración Pastrana como la Administración Uribe han presentado proyectos de reforma pensional que buscan atacar este problema por ambas vías. Infortunadamente, estos proyectos han terminado recargando la solución del problema sobre el lado de los ingresos parafiscales, en vez de concentrar la solución en el excesivo gasto.

Profundizar la solución por el lado del control del gasto pensional requiere:

- a) Acelerar la llamada “transición pensional”;
- b) Abolir los tratamientos preferenciales que se vienen dando a determinados sectores públicos y
- c) Obligar a que las convenciones colectivas públicas tengan que ceñirse a los mandatos de las leyes pensionales, lo cual implica adelantar reformas constitucionales.

En este trabajo analizaremos el monto del llamado “impuesto puro” que existe en las contribuciones destinadas a la seguridad social en Colombia. De manera simplificada, dicho "impuesto puro" puede entenderse como *el sobre-costo* en el que incurre la sociedad cuando se le obliga al sector privado a realizar contribuciones para adquirir algún bien o servicio. En la práctica, este corresponden a un impuesto indirecto, pero oculto (Musgrave, 1985 p.25-28).

Como veremos, este “impuesto puro” en cabeza de las empresas asciende en la actualidad a cerca del 17% de cada peso pagado a través de la nómina, contemplando únicamente las contribuciones en pensiones y salud. Aunque el monto de este impuesto es de por sí bastante elevado si se le compara con el 3% observado en Chile, de aprobarse los proyectos de Ley gubernamentales tendríamos que dicho impuesto puro se estaría elevando al 19% a partir del año 2005. Esto debido a que dicho proyecto propone incrementar las contribuciones de seguridad social, en cabeza de las empresas, del 26,5% actual al 28,5% en los próximos tres años (en realidad, alcanzaría el 39,5% si se incluyen las otras contribuciones parafiscales destinadas al ICBF, al SENA, las Cajas de Compensación Familiar y los pagos de cesantías).

La existencia de elevadas contribuciones parafiscales en cabeza de la firma ya eran de por sí materia de preocupación a la hora de evaluar la competitividad internacional de las empresas colombianas. En la coyuntura actual cabe preguntarse: ¿Qué empresa colombiana podrá competir en el ATPA, ALCA o CAN con sobre-costos parafiscales cercanos al 40%? Mas grave aun, de aprobarse estos incrementos no solo se deteriorará la competitividad empresarial, sino que se agravarán los problemas de informalidad y desempleo abierto en el mercado laboral colombiano, tal como ha venido ocurriendo desde la aprobación de la Ley 100 de 1993.

En la segunda sección de este escrito procederemos a revisar brevemente los principios teóricos del impuesto puro y pondremos en perspectiva internacional la situación actual colombiana. En la tercera sección ilustraremos el monto de este impuesto en el caso de los trabajadores independientes y de las firmas, al igual que el correspondiente subsidio que reciben los asalariados (como una

transferencia proveniente de las empresas). Por último, presentaremos nuestras conclusiones y recomendaciones.

II. Cargas Parafiscales y la Teoría del Impuesto Puro

El Caso de los países en vías de Desarrollo

En el cuadro 1 presentamos un resumen de la evolución de las cargas parafiscales referidas exclusivamente a la seguridad social en pensiones y salud, para los casos de Chile y Colombia. Excluimos, por lo tanto, el 9% que cotizan las empresas en Colombia con destino al ICBF, el SENA y las Cajas de Compensación Familiar, al igual que el pago de las cesantías, equivalente al 8,3% de la nómina.

Cuadro 1: Evolución de las Contribuciones a la Seguridad Social: Colombia y Chile
(% sobre Salario Base de Cotización)

	CHILE		COLOMBIA		
	Pre-Reforma 1980	Post-Reforma 1990-95	Pre-Reforma 1990-92	Post-Reforma 1993-2002	Propuesta 2004-2005
Contribuciones en Salud & Pensiones (%)	29,3	20,5	16,5	26,5	29,5
Aportes de las Empresas (66-75%)*	19,3	0,0-3,0	10,9	17,4	19,4
Aportes de los Empleados (25-33%)*	10,0	17,5-20,5	5,6	9,1**	10,1***
“Impuesto Puro” en Contribuciones (%)	14,6	2,8	Nd.	9,7-17,4	12,7-18,9

* Rangos de Participación en Colombia

** Incluye el 1% de Contribución adicional en pensiones para salarios equivalentes al rango 4-20 Salarios mínimos.

*** Incluye otro 1% de Contribución adicional en pensiones para salarios equivalentes al rango 20-25 Salarios mínimos.

Fuente: Nuestros Cálculos con base en Castañeda (1992), Schmidt-Hebbel (1995), Clavijo (1998) y Min-Trabajo (2002).

Allí se observa que mientras en Chile la reforma de seguridad social de principios de los años ochenta permitió reducir las contribuciones para salud & pensiones del 29,3% al 20,5% de la nómina, en Colombia la Ley 100 de 1993 obró en sentido contrario al incrementarlas del 16,5% al

26,5% de la nómina. Mas aun, cabe resaltar que mientras en Chile los aportes en cabeza de las empresas se redujo del 19,3% a prácticamente cero (o 3% en el caso de algunos asalariados), en Colombia también se obró en la línea errada de incrementar los costos de producción empresarial al pasar de 10,9% al 17,4% dichas cargas sobre la nómina. Para ayudar a compensar el efecto de las mayores cargas que asumieron los trabajadores, en Chile se adelantaron ajustes al alza en los salarios por una sola vez, de forma similar como se hizo en Colombia al adoptar el esquema de salario integral aprobado por la Ley 50 de 1990.

Como decíamos, el "impuesto puro" puede entenderse como *el sobre-costos* en el que incurre la sociedad cuando se le obliga al sector privado a realizar contribuciones para adquirir algún bien o servicio. En la práctica, este corresponden a un impuesto indirecto, pero oculto. Partiendo del principio de que las contribuciones en salud deberían comprar beneficios directos para los trabajadores y sus familias y que las contribuciones en pensiones deberían constituir un ahorro destinado a alimentar sus cuentas individuales, la reforma de los años ochenta eliminó en Chile los costos parafiscales para las empresas (Castañeda, 1992 p.169). Por esta vía también se buscaba elevar la fidelidad de los cotizantes al sistema al relacionar estrechamente cotizaciones y beneficios.

De hecho, se ha estimado que, al estrechar el cobro con los beneficios directos en cabeza del aportante, el llamado "impuestos puro" referente a las firmas se redujo del 14,6% al 2,8%, gracias a la casi eliminación de esos sobre-costos para las empresas. En este caso el "impuesto puro" fue calculado como la relación entre el sobre-costos en las contribuciones en seguridad social del periodo pre-reforma respecto al valor presente neto de las contribuciones post-reforma, cuando se eliminaron dichos sobre-costos para las empresas (véase Schmidt-Hebbel, 1995 p.22).

Como explicaremos en detalle en la siguiente sección, hemos estimado que, en el margen, el "impuesto puro" en las contribuciones en seguridad social en Colombia actualmente fluctúan entre el 9,7% para el caso del trabajador independiente y el 17,4% para el caso en que las empresas financian a sus asalariados. Al incrementarse las cargas en cabeza de las empresas, según se propone en los

proyectos de Ley, tendríamos que "el impuesto puro" se estaría elevando a 12,7% para los trabajadores independientes (un incremento de 3 puntos porcentuales) y a 18,9% en el caso de las empresas (un incremento de 1,5 puntos porcentuales).

El Caso de los países Desarrollados

En los países en desarrollo el análisis de la problemática pensional, por lo general, se limita al cálculo del subsidio implícito en la pensión típica y al establecimiento del pasivo pensional respecto al PIB, como ya lo mencionamos. Esto contrasta con el extenso análisis que se hace en los países desarrollados, donde se examinan dos facetas adicionales del problema: la primera tiene que ver con la pérdida social (*deathweight cost*) que generan los impuestos sobre la nómina y, la segunda, con el impacto que sobre el crecimiento real de la economía tiene la forma que toma el financiamiento del pasivo pensional.

Con relación a la pérdida social, se ha tratado de establecer, a través de la teoría del "impuesto puro", la sobre-carga tributaria que representan para los hogares y las empresas las contribuciones sobre la nómina. Por ejemplo, Feldstein (1996 p.5) estableció que en los Estados Unidos estas cargas parafiscales, que hoy bordean el 15%, terminaban por incrementar las pérdidas sociales en un 50% respecto de las pérdidas generadas por los impuestos de renta (una pérdida adicional equivalente al 1% del PIB).

Con relación al impacto sobre el crecimiento económico, se ha buscado establecer el "costo de oportunidad" que implica financiar la seguridad social pública a través de los esquemas de prima media (PAYGO), donde los cotizantes de hoy en realidad están pagando las pensiones de hoy. La alternativa sería generar cuentas individuales, manejadas por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs), que permitirían financiar grandes proyectos de inversión privada. La superioridad social de uno u otro esquema continúa siendo fuente de una gran polémica, pues *ex ante* ha sido

imposible demostrar la superioridad neta de la rentabilidad de la inversión privada frente a la pública, ya que, en la práctica, ambas se complementan.

No obstante, existe la alternativa de evaluar la pérdida social (*deadweight loss*) a través de comparar los retornos que arrojan los sistemas de prima media (PAYGO) respecto a los de cuentas individuales (AFPs). En efecto, Feldstein (1996; 1997) también ha señalado que en el caso de los EE.UU. dicha pérdida social puede ser del orden del 2,8% real por año, ya que el retorno de los activos empresariales (netos de impuestos) superan los del régimen público en esa suma.

Para el caso de Colombia una primera aproximación al problema nos indica que la pérdida social (teórica) sería similar a la que ocurre en los EE.UU., pudiendo alcanzar el 3,3% real por año. En el cuadro 2 detallamos nuestros cálculos, los cuales suponen que el rendimiento de las reservas pensionales del ISS mantienen su rentabilidad histórica del 4,5% real por año (Comisión de Gasto Público, 1997), mientras que el sector privado mantiene su rentabilidad bruta (antes de impuestos) en cerca del 12% real. Cálculos recientes adelantados por las multilaterales nos han permitido ratificar que la actual tasa de descuento intertemporal para proyectos del sector privado en Colombia no es muy diferente de la calculada por el propio Harberger (1969) hace más de tres décadas.

Cuadro 2: Pérdida Social Proveniente de la Forma de Financiamiento de la Seguridad Social
(En porcentajes)

	Estados Unidos	Colombia
I. Retorno Real de los Activos bajo Sistema Prima Media (PAYGO)	2,6	4,5
II. Retorno Real de los Activos de las Empresas Privadas, Después de Impuestos (AFPs) = B - C	<u>5,4</u>	<u>7,8</u>
A. Tasa de Impuestos	42,0*	35,0
B. Retorno Real Antes de Impuestos	9,3	12,0
C. = AxB Monto del Impuesto	3,9	4,2
III = II - I Pérdida Social	2,8	3,3

* Incluye Impuestos Federales y Estatales sobre las Empresas.

Fuente: Nuestros cálculos con base en Feldstein (1996; 1997) y Harberger (1978).

Vale la pena destacar que esta sería la pérdida social *teórica* en el caso de Colombia, pues en la práctica sabemos que cerca del 50% del portafolio de las AFPs ha estado destinado a financiar los

abultados déficit fiscales observados desde mediados de los años noventa, donde los faltantes pensionales bordean ya cerca del 3,5% del PIB por año. Mas aun, las estadísticas nos indican que el total de activos de las AFPs representan cerca del 8% del PIB, de los cuales 2% del PIB están en deuda pública interna y 2% del PIB en deuda pública externa (Banco de la Republica, 2002; JPMorgan, 2001 p.5).

Esta gran asignación del portafolio de las AFPs hacia títulos de deuda publica solo puede tener una justificación económica de carácter temporal, debida a la fase de transición en la cual se ha observado una caída en las afiliaciones al ISS. En la medida en que los costos fiscales de esta transición se puedan ir absorbiendo por otras vías (mayor tributación general o reasignaciones por el lado del gasto), la participación de los TES en el portafolio de las AFPs debería ir disminuyendo, para darle cabida a proyectos de inversión privada de mayor productividad.

Así, bajo las políticas actuales no tiene mayor relevancia macroeconómica diferenciar drásticamente el rendimiento del portafolio de las AFPs respecto del obtenido por los activos del sistema de prima media del ISS, pues ambos portafolios han estado nutriendo de manera significativa las necesidades del sector público. La mala noticia es que estos portafolios han estado dedicados a fondear una proporción creciente de gasto público operativo, en detrimento de los proyectos de inversión.

En síntesis, vemos que cerca del 50% del portafolio de las AFPs no se ha destinado a financiar grandes proyectos de inversión del sector privado como se esperaba, sino que se ha plegado a las necesidades del sector público y, como vimos, el propio sector público ha reducido su inversión productiva. A este respecto, cabe recordar que la inversión pública total ha caído de un 9,1% del PIB a mediados de los años noventa a solo 7,3% del PIB en el 2001, donde probablemente el retorno de estos proyectos también ha venido decayendo.

Dicho de otra manera, Colombia ha estado desperdiciando su potencial de obtener un mayor rendimiento real en los proyectos privados debido a que los portafolios de las AFPs privadas

también se han dedicado de manera creciente a financiar el gasto público. Este gasto público no solo parecería tener una menor tasa de rentabilidad social a nivel de los proyectos de inversión, sino que claramente viene privilegiando los gastos de funcionamiento, en detrimento de los de inversión.

Como siempre ocurre en este tipo de evaluaciones, también queda por averiguar si la tasa de rentabilidad implícita en el gasto social en salud y educación ha podido incrementarse desde la aplicación de los subsidios por el lado de la demanda, tal como se concibió en las Leyes 100 de 1993 y 60 de 1993. Evaluaciones preliminares indican que este no ha sido el caso, sencillamente porque han prevalecido las asignaciones de recursos por el lado de la oferta (DNP, 2002). Solo recientemente se han adoptado criterios más claros de asignación por el lado de la demanda (“capitación”) en la Ley 715 de 2001, para el caso de educación, y falta implementar más a fondo lo mandado por la Ley 100 de 1993 en materia de salud, donde prevalecen las cajas y los hospitales públicos operando, en su mayoría, con criterios de oferta.

III. Cálculo del Impuesto Puro en las Contribuciones de Seguridad Social en Colombia

La idea es comparar el retorno que obtiene el contribuyente de las cargas parafiscales, destinadas a los servicios de pensión y salud, con el retorno hipotético que obtendría alguien que voluntariamente quisiera acceder a esos servicios en Colombia. Si el retorno en el sistema impositivo obligatorio resultara menor que el alternativo bajo el sistema voluntario, se puede argumentar que existe un “impuesto puro” en el sistema de seguridad social en Colombia, el cual toma la forma de un impuesto indirecto oculto. Algunas de estas contribuciones, de hecho, se han anunciado como de solidaridad y se presentan como un “subsidio cruzado” entre contribuyentes, donde los de mayores ingresos sobre la nómina realizan una transferencia que (supuestamente) debe destinarse a los contribuyentes del sistema de seguridad social de menores ingresos.

Este sistema puede resultar eficaz, si los recursos así gastados optimizan la prestación de los servicios, donde la identificación de los subsidios por el “lado de la demanda” es la clave para

garantizar un “costeo eficiente”. Si, por el contrario, el monto del impuesto puro es elevado y la aplicación del mismo se diluye en gastos no relacionados con el sistema en cuestión (salud & pensiones), se generarán graves distorsiones y el sistema terminará derrotado por cuenta de la evasión, la elusión y el sobre-costeo en la prestación del servicio. Infortunadamente, tras una década de implementación de la Ley 100 de 1993, nuestro sistema de seguridad social padece de graves problemas de ineficiencia en la aplicación de los subsidios por el lado de la demanda y experimenta alta evasión y elusión, beneficiando tan solo el 20% de la población económicamente activa del país.

El Caso del Trabajador Independiente

Bajo el régimen vigente de la Ley 100 de 1993, un trabajador independiente puede afiliarse a la seguridad social en salud (obligatoriamente) y en pensiones (voluntariamente), reportando como ingreso por lo menos dos salarios mínimos legales (SML). Dada su doble condición de trabajador y empleador, el independiente debe asumir el 100% de las cotizaciones de la seguridad social, así:

- Para salud, el equivalente al 11% de su ingreso reportado más un 1% de contribución solidaria (para ser usada como subsidio cruzado); y,
- Para pensiones, el equivalente al 13,5% de su ingreso reportado, donde solo el 10% constituirá ahorro pensional, mientras que el restante 3,5% se destinará al pago de seguros y costos administrativos del ISS o de las AFPs. Para ingresos en el rango 4-20 SML se adicionará un 1% de contribución solidaria (que se usa como subsidio cruzado).

En el cuadro 3 se observa que, en el caso del trabajador independiente, las contribuciones ascienden al 26,5% de cada peso reportado como ingreso en el rango 4-20 SML. Si suponemos un retorno del 5% real por año sobre el 10% que constituye ahorro pensional, se observa que para el componente de pensiones el retorno neto es negativo en 4% = Retornos ($10\% \times (1,05)$) menos Contribuciones (14,5%).

En el caso de la salud el cálculo del retorno neto es más complejo, pues es difícil asignar un

Cuadro 3: 'Impuesto Puro' para el Trabajador Independiente

	SITUACION ACTUAL		PROYECTO DE LEY		ALTERNATIVA CUASI-NEUTRA	
	Condición	Resultado (% Salario)	Condición	Resultado (% Salario)	Condición	Resultado (% Salario)
I. Contribuciones		0.265		0.295		0.195
En pensiones	(13.5%+1%)	0.145	(15.5%+1%+1%)	0.175	(12.5%)	0.125
En Salud	(11%+1%)	0.120	(11%+1%)	0.120	(7%)	0.070
II. Retornos		0.168		0.168		0.179
En pensiones	(5% sobre el 10%)	0.105	(5% sobre el 10%)	0.105	(5% sobre el 11%)	0.116
En Salud	(5% sobre el 6%)	0.063	(5% sobre el 6%)	0.063	(5% sobre el 6%)	0.063
III = I - II Retorno Neto		-0.097		-0.127		-0.017
En pensiones		-0.040		-0.070		-0.009
En Salud		-0.057		-0.057		-0.007
IV = (III / I) Retorno Neto % Contribucion		-0.366		-0.431		-0.085
En pensiones		-0.276		-0.400		-0.076
En Salud		-0.475		-0.475		-0.100

FUENTE: Cálculos Propios

“rendimiento” a dicha contribución. Sin embargo, una alternativa es comparar cuanto valdrían servicios similares (por ejemplo, en una EPS o pre-pagada) e inferir de allí el retorno efectivo que reporta esa contribución. Ejercicios de este estilo nos permitieron colegir que los servicios de salud equivalentes al programa obligatorio del POS podrían adquirirse “en el mercado” por la mitad del valor que actualmente se cotiza; es decir, un trabajador independiente bien podría obtener esos servicios por el equivalente al 6% de sus ingresos, en vez de cotizar el 12%.

Para poder trabajar simultáneamente los temas de pensiones y salud, supondremos que el “retorno” en las áreas de salud también reportan un 5% real por año (bajo la forma de servicios), pero que ese retorno ocurre tan solo sobre el 6% que “realmente” vale el servicio en el mercado. Bajo este escenario se concluye que el retorno neto en salud también sería negativo en $5,7\% = \text{Retornos } (6\% * 0,05) \text{ menos Contribuciones } (12\%)$.

Dado que el retorno neto conjunto de pensiones & salud asciende a $-9,7\%$ del salario, se concluye que las contribuciones en seguridad social para un trabajador independiente representan un “impuesto puro” de esa magnitud. Calculado sobre las contribuciones, el retorno neto ponderado sería de $-36,6\%$, bajo la legislación vigente (ver cuadro 3). En la medida en que los costos de mercado para el componente de la salud fueran mas elevados que el 6% del salario, se tendría que el “impuesto puro” sería mas bajo, pero nuestras pesquisas nos indican que difícilmente costarían mas del 8% del salario para el rango 4-20 SML. Bajo este último escenario el retorno en salud sería de $-3,6\%$, lo cual implicaría que el retorno neto conjunto (ponderado) de pensiones y salud sería de $-7,6\%$ del salario, ligeramente menos oneroso que el $-9,7\%$ antes comentado.

El proyecto de Ley propone elevar las contribuciones pensionales a $15,5\%$ a partir del 2005 y para los salarios en el rango 20-25 SML busca imponer otro impuesto del 1%, adicional al 1% que ya existe para los salarios en el rango 4-20 SML. En la segunda columna del cuadro 3 se observa que, bajo los anteriores supuestos de retornos reales, el “impuesto puro” se elevaría al $12,7\%$, resultado de incrementar en 3 puntos porcentuales las contribuciones en pensiones, que en este caso golpean

directamente al trabajador independiente. Con relación a las contribuciones, el retorno neto sería negativo hasta en un 43,1%.

Mucho se ha escrito sobre el impacto negativo que están teniendo las altas contribuciones parafiscales en materia de costos empresariales y generación de informalidad laboral, pero pocas veces se ha ilustrado el impacto microeconómico que dichas contribuciones tienen sobre el retorno neto individual. Nuestros cálculos indican que si ahora dicho “impuesto puro” se eleva de 9,7% al 12,7% del salario base de cotización, como resultado de la nueva reforma pensional, pues se estarán agravando los problemas de evasión y elusión en el sistema de seguridad social en Colombia.

Una alternativa cuasi-neutra, en el sentido de evitar agravar este problema de sobre-costos hacia el futuro, consiste en buscar la forma de reducir las cotizaciones en pensiones del 14,5% al 12,5% del salario, donde 1,5% estarían destinados a cubrir los costos de seguros y administración de las AFPs y del ISS, mientras que el restante 11% se destinaría al ahorro pensional. Igualmente, debería buscarse una reducción de las contribuciones en salud a solo 7%, donde un 1% estaría destinado a cubrir los costos administrativos del sistema. Bajo este esquema se eliminarían de la nómina los impuestos escondidos que hoy buscan de manera ineficiente fondar los programas de salud pública preventiva (tipo PAB). Estos programas nacionales deberían empezarse a fondar a través del presupuesto, evitando así las rigideces que representan las llamadas “rentas de destinación específica”, tal como viene ocurriendo con las complejas cuentas del FOSYGA (Clavijo, 1998).

Bajo este esquema cuasi-neutro se observa (ver cuadro 3) que el monto del impuesto puro sería tan solo de 1,7% (ponderado), el cual se explica por los costos administrativos y de seguros (costeados a valores de largo plazo). Respecto de las contribuciones, el impuesto puro estaría cayendo del 43% propuesto en la reforma pensional al 8,5%. Bajo este escenario cuasi-neutro desaparecerían los incentivos microeconómicos que han inducido a los agentes del mercado laboral a evadir y eludir el marco regulatorio existente.

Como quiera que en el corto plazo ni las AFPs ni las EPSs están en capacidad de prestar estos servicios a los “costos de largo plazo” (aunque la reforma apunta en esta dirección, pero sin trasladarle adecuadamente al consumidor estas ganancias), existe la alternativa del “segundo mejor” consistente en trasladar parte de las contribuciones parafiscales diferentes a seguridad social (tipo Cajas de Compensación Familiar) hacia este propósito (véase Clavijo y Lozano, 2001).

El Caso del Asalariado

La ventaja para el asalariado es que tan solo paga el 25% de la contribución básica en pensiones ($0,25 \times 13,5\%$), aunque si el salario está en el rango 4-20 SML también debe asumir el 1% de solidaridad. En el caso de la salud, debe asumir tan solo el 33% de la contribución en salud ($0,33 \times 12\%$), incluyendo el 1% de solidaridad para cualquier nivel de salario.

Como se observa en el cuadro 4, en este caso las contribuciones ascienden a 9% en cabeza del asalariado, mientras que sus retornos llegan a 16,8% (manteniendo los mismos supuestos de rendimiento del 5% real). Así, el retorno real para el asalariado asciende a 7,8% del salario, donde 6,1% corresponde a la pensión y 1,7% a la salud. Dado que sus retornos superan sus contribuciones, en el caso del asalariado se genera un “subsidio puro” equivalente a ese 7,8% de su salario o al 86,6% de sus contribuciones (ponderadas). Como veremos, este subsidio proviene del “impuesto puro” que se le cobra al empresario, pero está lejos de constituir una transferencia neutra.

El proyecto de reforma pensional grava en un 1% adicional los salarios en el rango 20-25 SML, luego por esta vía se disminuye el subsidio al trabajador de altos ingresos. En efecto, el cuadro 4 también ilustra cómo se reduciría ligeramente el subsidio del 7,8% al 6,3% del salario, manteniendo inalterado el componente de salud. En este caso el subsidio al asalariado se reduciría del 86,6% de la contribución (ponderada) al 59,9%, donde el componente en pensiones pasaría del 140% de la contribución del empleado al 78,7%. En todo caso, se mantendría una jugosa rentabilidad a costa de los elevados impuestos sobre la nómina que enfrenta el empleador.

Cuadro 4: 'Subsidio Puro' para el Asalariado

	SITUACION ACTUAL		PROYECTO DE LEY		ALTERNATIVA CUASI-NEUTRA	
	Condición	Resultado (% Salario)	Condición	Resultado (% Salario)	Condición	Resultado (% Salario)
I. Contribuciones		0.090		0.105		0.140
En pensiones	(13.5%+1%)	0.044	(15.5%+1%+1%)	0.059	(12.5% al 75%)	0.094
En Salud	(11%+1%)	0.046	(11%+1%)	0.046	(7% al 66%)	0.046
II. Retornos		0.168		0.168		0.179
En pensiones	(5% sobre el 10%)	0.105	(5% sobre el 10%)	0.105	(5% sobre el 11%)	0.116
En Salud	(5% sobre el 6%)	0.063	(5% sobre el 6%)	0.063	(5% sobre el 6%)	0.063
III = I - II Retorno Neto		0.078		0.063		0.039
En pensiones		0.061		0.046		0.022
En Salud		0.017		0.017		0.017
IV = (III / I) Retorno Neto % Contribucion		0.866		0.599		0.275
En pensiones		1.400		0.787		0.232
En Salud		0.361		0.361		0.364

FUENTE: Nuestros Cálculos

Una alternativa cuasi-neutra en el caso de los asalariados, consistiría en reducir las contribuciones en pensiones al 12,5% y, simultáneamente, incrementar la participación del asalariado al 75% en dicha contribución, en vez del 25% vigente. En el caso de la salud debería reducirse al 7% la contribución y elevarse la participación del asalariado al 66%, en vez del 33% actual. Para ayudar a sobre-llevar esta mayor carga, se debe compensar, por una sola vez, los salarios al alza, de forma similar a como se obró al implantarse el esquema de salario integral por mandato de la Ley 50 de 1990.

Por esta vía sería entonces posible reducir el “subsidio implícito” a los asalariados al 3,9%, prácticamente la mitad del subsidio hoy existente (ver cuadro 4). Como proporción de la contribución de los asalariados, el subsidio implícito se estaría reduciendo al 27,5% (ponderado), respecto del 86,6% hoy vigente. No está demás señalar, nuevamente, que esta fue la línea de acción que tomó Chile a principios de los años ochenta, permitiéndole hoy día una gran competitividad a nivel internacional y volviendo el sistema de seguridad social mas transparente, en vez de un mecanismo oscuro de enredadas transferencias y de impuestos escondidos (Castañeda, 1992).

El Caso de las Empresas

Como las empresas realizan el mayor esfuerzo en la contribución sobre la nómina, pues no es nada sorprendente que ellas sean las mas afectadas bajo la forma de “impuestos puros”. De entrada hemos señalado que aquí no estamos contemplando el caso de las cargas sobre la nómina distintas a pensiones y salud. Cabe recordar que esas otras cargas parafiscales generan un impuesto adicional del 17,3% sobre la nómina (donde 9% corresponden a ICBF, SENA y Cajas y el 8,3% al costo de la cesantía).

En el cuadro 5 observamos que, al tener la empresa que asumir las contribuciones básicas en pensiones en un 75% y las básicas en salud en un 66%, pero sin ningún retorno directo a cambio, se genera para el empleador un retorno neto negativo del 17,4% por estos conceptos. Bajo estas

Cuadro 5: 'Impuesto Puro' para la Empresa

	SITUACION ACTUAL		PROYECTO DE LEY		ALTERNATIVA CUASI-NEUTRA	
	Condición	Resultado (% Salario)	Condición	Resultado (% Salario)	Condición	Resultado (% Salario)
I. Contribuciones		0.174		0.189		0.054
En pensiones	(13.5%+1%)	0.101	(15.5%+1%+1%)	0.116	(12.5% al 25%)	0.031
En Salud	(11%+1%)	0.073	(11%+1%)	0.073	(7% al 33%)	0.023
II. Retornos		0.000		0.000		0.000
En pensiones	(0% sobre el 10%)	0.000	(0% sobre el 10%)	0.000	(0% sobre el 11%)	0.000
En Salud	(0% sobre el 6%)	0.000	(0% sobre el 6%)	0.000	(0% sobre el 6%)	0.000
III = I - II Retorno Neto		-0.174		-0.189		-0.054
En pensiones		-0.101		-0.116		-0.031
En Salud		-0.073		-0.073		-0.023
IV = (III / I) Retorno Neto % Contribucion		-1.000		-1.000		-1.000
En pensiones		-1.000		-1.000		-1.000
En Salud		-1.000		-1.000		-1.000

FUENTE: Nuestros Cálculos

circunstancias, el retorno neto para la firma respecto de sus contribuciones es de -100% .

Nótese que el monto del subsidio para el trabajador es, en este mismo caso, de $7,8\%$. Esto implica que la diferencia de $9,6\%$ ($= 17,4\%$ menos $7,8\%$) corresponde al monto de impuestos que finalmente van al fisco y a atender pagos justificados en la compra de estos servicios. Hemos estimado que solo un $1,7\%$ de estos $9,6\%$ correspondería al pago efectivo de servicios (como lo vimos en el caso del trabajador independiente), luego el monto del “impuesto” que no toma la forma de una transferencia hacia el asalariado correspondería al $7,9\%$ del ingreso reportado. Se concluye entonces que “el agua” (el tributo en exceso) es de esta magnitud ($7,9\%$).

De aprobarse la reforma pensional que busca incrementar las contribuciones básicas en pensiones en 2 puntos porcentuales, se tendría que las empresas incrementarían su “impuesto puro” al $18,9\%$ de la nómina respecto del $17,4\%$ hoy vigente. Claramente esto iría en contravía de la mayor productividad que se les reclama a las empresas colombianas, máxime en un contexto de apertura comercial como la que se pretende profundizar en las negociaciones del ATPA, ALCA y CAN.

Una alternativa cuasi-neutra en este caso requeriría, primero, reducir las cotizaciones básicas en pensiones del $13,5\%$ al $12,5\%$, y las de salud del 11% al 7% . Segundo, también sería necesario invertir las cargas contributivas, de tal manera que en pensiones las empresas aportarían el 25% , en vez del 75% , y en salud las empresas aportarían el 33% , en vez del 66% . En el cuadro 5 se observa que acciones de este tipo reducirían drásticamente el “impuesto puro” en cabeza de las empresas del actual $17,4\%$ al $5,4\%$ sobre la nómina, tornando la situación mucho más competitiva para las empresas que operan desde Colombia.

Por último, cabe señalar que frente a la existencia de “impuestos puros” en las contribuciones en seguridad social se ha dicho que ellas, en el largo plazo, no deberían afectar la generación de empleo ni promover la informalidad. Se argumenta que estos impuestos serían neutros, en la medida en que el empleador este en capacidad de trasladar estos costos al trabajador, disminuyendo su salario real

en el monto del impuesto puro. Como sabemos, esta no ha sido la experiencia de Europa, donde se ha estimado que las altas cargas sobre la nómina ayudan a explicar buena parte del desempleo estructural, que continúa bordeando el 10%, frente a un desempleo estructural de solo 4-6% en los Estados Unidos. Adicionalmente, cabe señalar que en el caso de Colombia las regulaciones sobre salario mínimo constituyen una gran limitante en el mercado laboral, donde cerca del 70% de los contribuyentes figuran con salarios entre 1-2 SML, luego sencillamente no ha existido la posibilidad de trasladar el impuesto puro al salario real del mercado laboral legal. Lo que si es cierto es que la informalidad se ha incrementado de manera notoria en la última década y bordea ya el 35-40% del mercado laboral (López, 2001 p.179), constituyéndose en la “preferencia revelada” de los empresarios y trabajadores frente a las elevadas cargas sobre la nómina.

IV. Conclusiones y Recomendaciones.

Algunos analistas dirán que, bajo las actuales circunstancias fiscales, este tipo de recomendaciones tendientes a reducir los impuestos sobre la nómina terminarían por agravar las finanzas pensionales y de la salud. A este respecto cabe recordar que Chile, en sus momentos más difíciles de principios de los años ochenta, terminó orientándose por el camino más prospero de cargar los costos a donde estaban los beneficios, aliviando a las empresas de las cargas parafiscales y dejando que los trabajadores pagaran directamente por los servicios que los benefician a ellos. Las cargas parafiscales en cabeza de las empresas se redujeron del 19% antes de la reforma a prácticamente cero en la actualidad. Para evitar que los trabajadores perdieran poder adquisitivo, en Chile se ajustaron al alza los salarios, por una sola vez, de tal manera que este efecto quedara incorporado, tal como se hizo en Colombia a raíz de la adopción del salario integral a través de la Ley 50 de 1990.

Adicionalmente, Chile implementó sus programas de subsidios por el lado de la demanda, evitando utilizar los sistemas de ahorro pensional o el sistema de salud como “instrumentos tributarios”. Colombia, por contraste, adoptó reformas parciales que no han permitido implantar bien el sistema

de subsidios por el lado de demanda, ni en educación ni en salud, al tiempo que escogió un sistema complejo de “impuestos escondidos” en la seguridad social. Tras una década de operación, las afiliaciones activas al sistema pensional Colombiano tan solo representan el 20% de la PEA, en vez del 43% de la PEA que se proyectó en su momento (Schmidt-Hebbel, 1995).

Estos elementos microeconómicos deberían hacernos razonar nuevamente sobre la inconveniencia de agravar la infidelidad al sistema de seguridad social, la cual, después de todo, no ha disminuido sus cargas parafiscales ni para los trabajadores ni para las empresas. Como vimos, de aprobarse la reforma pensional que busca incrementar las contribuciones básicas en pensiones en 2 puntos porcentuales, se generaría un incremento del “impuesto puro” sobre las empresas a niveles del 18,9% respecto del 17,4% hoy vigente. Claramente esto iría en contravía de la mayor productividad que se les reclama a las empresas colombianas, máxime en un contexto de apertura comercial como la que se pretende profundizar en las negociaciones del ATPA, ALCA y CAN.

La línea de acción que se debería estar proponiendo al Congreso, por el contrario, requiere alternativas cuasi-neutras en materia de “impuestos puros” sobre las empresas. Proponemos, primero, reducir las cotizaciones básicas en pensiones del 13,5% al 12,5%, y las de salud del 11% al 7%. Segundo, también sería necesario invertir las cargas contributivas, de tal manera que en pensiones las empresas aportarían el 25%, en vez del 75%, y en salud las empresas aportarían el 33%, en vez del 66%. Como vimos, acciones de este tipo reducirían drásticamente el “impuesto puro” en cabeza de las empresas del 17,4% actual al 5,4% sobre la nómina, tomando la situación mucho mas competitiva para las empresas que operan desde Colombia. Estos cambios en las participaciones de las contribuciones, requerirían compensar al alza los salarios de los trabajadores, por una sola vez, pero esto tendría grandes beneficios hacia el futuro, tal como ha ocurrido con el sistema del salario integral.

En paralelo, sería indispensable que en materia de pensiones se concentrara el ajuste por el lado de los beneficios pensionales, acelerando la fase “transición” y reduciendo los beneficios, en línea con

el proyecto de Ley que radicó la Administración Uribe. Por el lado de la salud, se requeriría que los programas del Plan de Atención básica (PAB) pasaran a ser financiados por el presupuesto general de la nación, superando así los graves problemas que se vienen presentando con las rentas de destinación específica del FOSYGA.

Obrar en el sentido de incrementar aun mas estas cargas implicaría desconocer no solo la experiencia exitosa Chilena, de mas de 20 años, sobre cómo hacer las reformas, sabiendo que en Colombia probamos un sistema que la informalidad ha ido derrotando poco a poco. Lo que el país no puede afrontar es una nueva equivocación en materia de cargas parafiscales. Sencillamente las empresas colombianas no podrán operar con estos sobre-costos, al tiempo que el grueso de los trabajadores terminarán en un gran mercado laboral informal, sin los beneficios en seguridad social que decimos estarles preservando. O se hacen reformas que verdaderamente vuelvan el sistema de seguridad social y laboral mas transparentes, o terminarán imponiéndose las fuerzas del mercado que no gustan de estos elevados “impuestos ocultos”.

Referencias

- Castañeda, T. (1992) Combating Poverty : Innovative Social Reforms in Chile During the 1980s (International Center for Economic Growth, ICS Press, San Francisco).
- Clavijo, S. (1998) Política Fiscal y Estado en Colombia (UNIANDES-Banco de la República).
- Clavijo, S. (2002) Sostenibilidad Pensional y Gasto Social (Libros de Cambio, AlfaOmega, Agosto).
- Clavijo, S. y L.I. Lozano (2001) “Generación de Empleo y Parafiscalidad: Soluciones Estructurales en Tiempos de Crisis” Revista del Banco de la República (Banco de la República, Octubre).
- Comisión de Racionalización del Gasto y la Finanzas Públicas (1997) Informe Final (Tercer Tomo, Ministerio de Hacienda y Crédito Público).
- DNP (2001) “Elementos para el Debate sobre la Reforma a la Ley 60 de 1993” Revista de Planeación y Desarrollo (Octubre-Diciembre).
- Echeverry, J.C., A. Escobar, C. Merchan, G. Piraquive, M. Santa María (2001) “Elementos para el Debate sobre una Nueva Reforma Pensional en Colombia” Archivos de Macroeconomía (DNP, Septiembre).
- Feldstein, M. (1996) “The Missing Piece in Policy Analysis: Social Security Reform” in American Economic Review (Vol.86, No.2, May).
- Feldstein, M. (1997) “Supporting Retirees I: The Case for Privatization” in Foreign Affairs (July/August).
- Harberger, A.C. (1969) "La Tasa de Rendimiento del Capital en Colombia" Revista de Planeación y Desarrollo (Octubre).
- JPMorgan (2001) “Pension Reforms Altering Market Dynamics for Emerging Debt” Emerging Markets Strategy (December 21st, New York).
- López, H. (2001) “Características y Determinantes de la Oferta Laboral Colombiana y su Relación con la dinámica del Empleo” Empleo y Economía (Ed. M. Urrutia, Banco de la República, Marzo).
- Ministerio del Trabajo y Seguridad Social (2002) Reformas a la Seguridad Social y al Mercado Laboral (Septiembre).
- Musgrave, R.A. (1985) “A Brief History of Fiscal Doctrine” Handbook of Public Economics (Eds. Auerbach and Feldstein, Vol I, Chapter I, North-Holland).
- Schmidt-Hebbel, K. (1995) La Reforma Pensional Colombiana: Efectos Fiscales y Macroeconómicos (ASOFONDOS, Septiembre).