



# Informe Mensual del Mercado Laboral

Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales  
(UGPP) y el reto frente a la evasión

Octubre  
2014



# INFORME MENSUAL DEL MERCADO LABORAL

## ACRIP

DIRECTORA EJECUTIVA  
Adriana España Ardila

JUNTA DIRECTIVA  
Juan Carlos Álvarez Echeverri | Presidente  
Luis Geovanny Cujar Aranguren | Vicepresidente  
Camilo Escobar Pilonieta  
Carlos Guillermo Schmidt Junguito  
Ernesto Fajardo Liévano  
Alfredo Mariano Cotes Silva  
Mónica Londoño Arango  
Isabel Rocío Velosa Tovar

## FEDESARROLLO

DIRECTOR EJECUTIVO  
Leonardo Villar

EDITORES  
Leonardo Villar  
José Vicente Romero

ANALISTAS ECONÓMICOS  
Germán Castaño  
Camila Orbeagozo  
Fabián Osorio  
César Pabón  
Carlos Alberto Ruíz  
Daniela Sánchez

DISEÑO, DIAGRAMACIÓN Y ARTES  
Consuelo Lozano  
Formas Finales Ltda.  
[mconsuelolozano@hotmail.com](mailto:mconsuelolozano@hotmail.com)

IMPRESIÓN  
Gráficas Ducal Ltda.



Carrera 7 No. 73-55  
Piso 2 | Oficina 202 | PBX: 540 20 20  
[www.acrip.org](http://www.acrip.org) | Bogotá D.C., Colombia

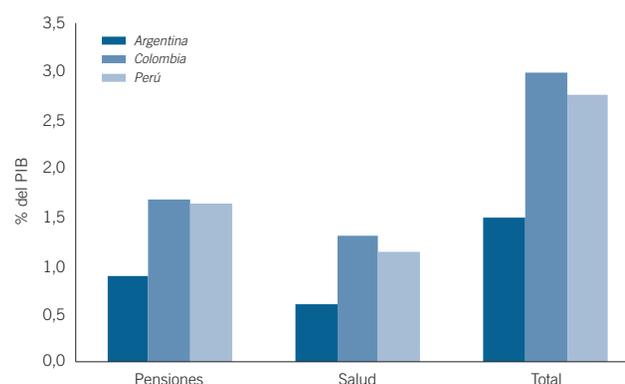
## EDITORIAL: UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES (UGPP) Y EL RETO FRENTE A LA EVASIÓN

Durante las últimas décadas, los gobiernos de Colombia, al igual que la gran mayoría de administraciones en América Latina, apostaron por aumentar los niveles de cobertura de la protección social, mediante la creación de mecanismos de financiamiento sostenibles (CEPAL, 2010). Claro ejemplo de ello son los sistemas de contribución obligatoria sobre las nóminas salariales, que procuran asegurar el financiamiento de un nivel adecuado de la población, basados en el cumplimiento de los aportes de los empleados y empleadores. No obstante, en la práctica, se han encontrado diversos caminos para eludir este tipo de sistema impositivo, convirtiéndose en un fuerte obstáculo para su sostenibilidad (Gómez *et al*, 2014). En el imaginario colectivo, este incumplimiento se asocia casi de manera exclusiva con los aspectos de informalidad, así como con el progreso del componente no contributivo de protección social. Existe, sin embargo, un segundo componente que explica gran parte del problema colombiano y que muchas veces se margina en el debate de política pública. Se trata de la evasión en los esquemas contributivos, que afecta directamente su financiamiento e indirectamente otros aspectos relacionados con la protección social.

De manera general, de acuerdo con el estudio publicado recientemente por Gómez *et al*(2014), la evasión contributiva de los sistemas de salud y pensiones en nuestro país es cercana al 30%. Más preocupante aún es que, según este estudio, el monto evadido es equivalente a 1,67% del

PIB en el sistema de pensiones y a 1,31% del PIB en el régimen de salud, representando en su totalidad un nivel cercano al 3% del PIB. Por su parte, al comparar con pares del continente, tales como Argentina y Perú, nuestro país ocupa el peor desempeño en estos indicadores (Gráfico 1). Lo anterior enciende las alarmas del Gobierno Nacional, por cuanto representa un menoscabo frente al financiamiento del sistema e impone un techo a la ampliación de la cobertura de la protección social.

II Gráfico 1. Estimaciones sobre incumplimiento contributivo de los trabajadores asalariados\*



\* 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. Fuente: Gómez *et al* (2014).

Consciente de esta problemática, el Gobierno Nacional creó la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) en el año 2007<sup>1</sup>, adscrita al Ministerio de Hacienda, que

<sup>1</sup> Además de las funciones que se le atribuyen en su creación, durante el 2010 y 2011, el gobierno le asignó en su labor fiscalizadora, a través del Artículo 48 de la Ley 1429 de 2010.

se encarga de monitorear y generar conciencia sobre la importancia de los aportes obligatorios a la seguridad social, así como los parafiscales y riesgos laborales. Aunque todavía muchas personas desconocen su existencia, es una entidad que cada vez más se está posicionando dentro de los tejidos del mercado laboral. Esta Unidad tiene como funciones rectoras optimizar el nivel de recaudo tributario y parafiscal, así como administrar correctamente el pasivo de la seguridad social, salud y pensiones.

Este editorial expone la evolución reciente de la UGPP en Colombia, en lo que respecta a su función de regulador del recaudo tributario de la Seguridad Social, y reflexiona sobre sus principales retos hacia futuro.

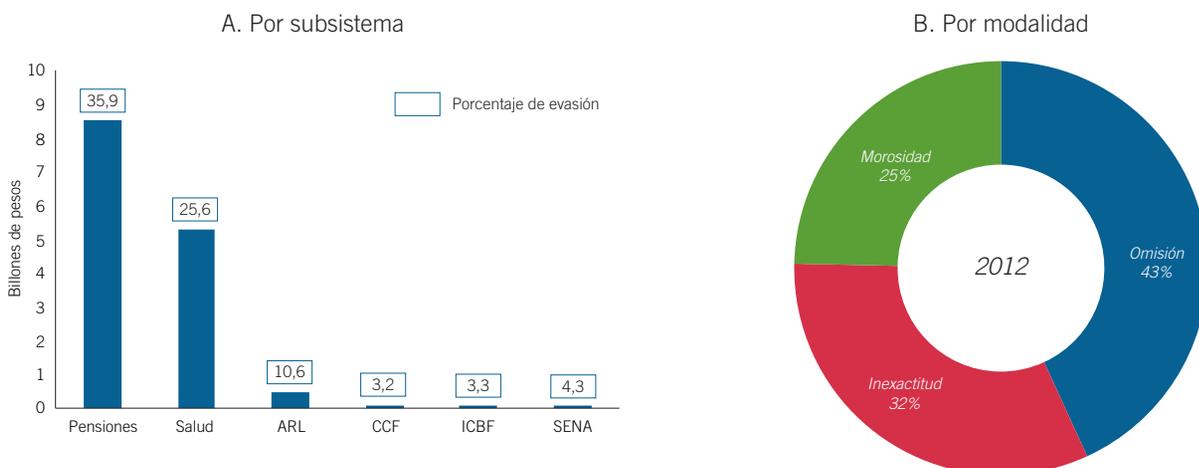
## Evolución reciente de la UGPP

Tras más de siete años de su creación, esta Unidad ha logrado obtener varios avances, aunque valga la pena destacar que la mayoría de ellos han sido alcanzados en los años más recientes, toda vez que han sido en estos donde se le ha brindado mayor capacidad fiscalizadora y facultad sancionatoria. Para comenzar, una de las principales conquistas que ha realizado la UGPP hasta el momento

ha sido el establecimiento de una base de información, prácticamente inexistente en la materia, sobre el estado de la evasión de la protección social en nuestro país. Entre sus principales hallazgos, cabe señalar que, de acuerdo a la UGPP, el nivel de evasión en nuestro país llega al 26,8% (representa 14,6 billones de pesos), concentrado principalmente en los pagos de pensiones y salud (Gráfico 2A). Más aún, en lo que respecta a modalidades, la evasión se concentra principalmente en la omisión (obligados que no están afiliados y no pagan contribuciones parafiscales) y, en menor medida, en la morosidad (empleadores e independientes que no cumplen con sus aportes) y la inexactitud (contribuyentes que dan valores inferiores a los establecidos) (Gráfico 2B). Lo anterior ha permitido un seguimiento del problema y la progresiva mejoría en los diagnósticos de políticas para contrarrestarlo.

Otro de los cambios recientes de esta entidad fue producto de la reforma tributaria de 2012, que le brindó la facultad para efectuar tanto sanciones como labores de fiscalización. Cabe señalar que este proceso se realiza por medio de una extensa base de datos en la que se encuentra toda la información de las personas con obligaciones contributivas, para después evaluar un modelo donde se identifica a los

■ Gráfico 2. Evasión (2012)



Fuente: UGPP.

potenciales evasores. De hecho, hasta la fecha, la UGPP ha realizado múltiples acciones entre las de sensibilización, las persuasivas y las de fiscalización. Más aún, de acuerdo con sus cálculos, las acciones de fiscalización en curso registran indicios cercanos a los 2,15 billones de pesos y las persuasivas en curso a un billón de pesos. No obstante, todavía no se puede hablar de sanciones finales como tal, en tanto el proceso que adelanta la Unidad cuenta con varias etapas para su liquidación definitiva.

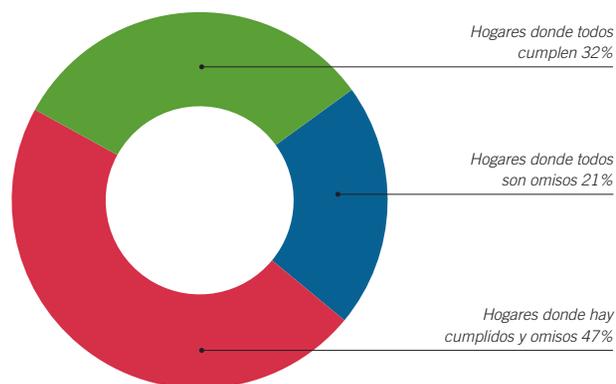
Adicionalmente, el propósito de esta Unidad no es solamente perseguir y castigar a los evasores sino también crear conciencia sobre la importancia del cumplimiento en el pago de los aportes al Sistema de la Protección Social. En este frente, se han venido realizando talleres y guías con el fin socializar los estándares de cobro que deben seguir las administradoras. De igual forma, a los aportantes se les brinda capacitación, a través de los gremios, con el propósito de orientarlos y darles a conocer la importancia que tienen estos tributos en la sociedad. Por su parte, está en proceso la creación de 7 Puntos de Atención Virtual en todo el país, donde se podrán agilizar todos los trámites en materia de información y denuncias sobre evasión de aportes al sistema de protección.

## Retos de la UGPP

Pese a los avances anteriormente descritos, es del saber colectivo que son más los retos presentes de esta entidad que sus progresos realizados hasta el momento. Un proceso de esta envergadura no es nada sencillo y toma su tiempo en desarrollarse, en tanto se necesita hacer una profunda reestructuración en las dimensiones tanto operativas como de regulación y supervisión del país. Para ello vale la pena referirse a los cuatro puntos neurálgicos que perpetúan el fenómeno de la evasión en la sociedad, de acuerdo al informe de la UGPP (2014) y al estudio realizado por Bailey y Turner (2001).

En primera instancia, resulta perentorio mejorar la estructura actual, toda vez que persisten desalineamientos entre las características de los trabajadores independientes y las reglas que regulan la declaración y pago. Mientras los trabajadores independientes cuentan con una variabilidad de ingresos y altos costos de acceso al sistema financiero, las reglas de pago están establecidas para una fecha determinado (mensualmente) y pagos anticipados. Lo anterior genera incentivos perversos para que algunas personas decidan eludir sus obligaciones. En este orden de ideas, de acuerdo con la UGPP, se observa que el nivel de cumplimiento es aún bajo y que en los hogares donde existe más de una persona obligada a pagar, el 68% no cumple (Gráfico 3). En este orden de ideas, tal como Bailey y Turner (2001) enfatiza, urge simplificar la legislación y reducir los costos de cumplimiento que deben afrontar los contribuyentes.

II Gráfico 3. Hogares con más de un obligado a contribuir



Fuente: UGPP.

En segunda instancia, persiste cierta falta de claridad respecto a los trámites administrativos y judiciales que adelanta la UGPP por la presunta omisión o inexactitud en el pago. Esto puede ser ocasionado por los problemas de coordinación entre los diferentes regímenes de afiliación, así como por la gran variedad de excepciones a la Ley para cotizar a los sistemas de salud y pensión. Claro ejemplo de ello es el uso indebido del tipo de planilla por

PILA, para pagar un solo subsistema, estando obligado a realizar los aportes en todos los subsistemas. En este orden de ideas, en aras de mejorar esta coordinación se pueden crear las herramientas tecnológicas que apoyen la gestión de parafiscales para realizar los procesos con mayor integralidad, seguridad y confidencialidad. De igual forma, resulta prioritario unificar los sistemas de afiliación, para que los procedimientos administrativos sean mucho más prácticos y eficientes.

En tercera instancia, el efectivo control es una de las herramientas más poderosas para controlar la evasión, aunque todavía se mantiene relativamente estancada en el país. De hecho, del más del millón de acciones realizadas hasta el momento, aún no se puede hablar de sanciones como tal, pues el proceso que adelanta la Unidad tiene varias etapas. En ese sentido, si se quiere alcanzar un nivel de cumplimiento como el de los países de vanguardia (91%), es perentorio actualizar periódicamente y hacer efectiva la aplicación de las penalidades por infracción.

Finalmente, para que las acciones mencionadas anteriormente sean reales, resulta vital generar una cultura de pago, donde los obligados valoren el disfrute efectivo de los derechos de protección social. Aunque en este frente se ha hecho un avance importante, todavía queda mucho espacio para dar a conocer la entidad y hacer conciencia sobre la importancia de realizar estos pagos de forma cumplida y oportuna. Así, es crítico ampliar el plan de comunicaciones de la UGPP, apoyando el posicionamiento de La Unidad como una entidad que consolida una cultura de cumplimiento de obligaciones parafiscales. De igual forma, como destacan Bailey y Turner (2001), impera la necesidad de aumentar las campañas de educación y difusión para apreciar los beneficios del sistema, así como mejorar la relación entre lo que aportan los trabajadores y los beneficios que logran de los esquemas de seguro social.

## Reflexiones

Indudablemente, la ampliación de la cobertura de la seguridad social es una prioridad para el bienestar de la sociedad actual. En este sentido, los sistemas de contribución obligatoria sobre las nóminas salariales surgen para asegurar el financiamiento de un nivel adecuado de cobertura de la población. No obstante, en la práctica, se han encontrado diversos caminos para eludir este tipo de sistema impositivo, convirtiéndose en un importante obstáculo para su sostenibilidad. Aunque en el imaginario colectivo este incumplimiento se asocia casi de manera exclusiva con los aspectos de informalidad, la evasión es uno de los componentes que explica una buena parte del problema, imponiendo un techo sobre la ampliación de la cobertura de la protección social.

En este contexto, el Gobierno Nacional creó la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) en el año 2007, encargada de monitorear y generar conciencia sobre la importancia de los aportes obligatorios a la seguridad social, así como los parafiscales. Tras más de siete años de su creación, esta Unidad ha logrado obtener un cúmulo de avances, tales como la implementación de una base de información (anteriormente inexistente en la materia) para el mejoría en los diagnósticos de políticas, el desarrollo de una capacidad fiscalizadora y sancionatoria, y la generación de conciencia sobre la importancia del cumplimiento, mediante talleres, publicaciones de guías y capacitaciones.

Sin embargo, a pesar del avance, si se quiere alcanzar un nivel de cumplimiento como el de los países de vanguardia, todavía queda toda una agenda económica pendiente para superar los problemas de evasión contributiva. De hecho, persiste un amplio margen para alinear la estructura de pagos con la de contribuyentes, así como mejorar la efi-

---

ciencia en el control y en la aplicación de las penalidades. Finalmente, y no por eso menos importante, la sociedad colombiana debe entender la importancia de pagar de forma cumplida las obligaciones contributivas, logrando

así generar una cultura integral. De no ser así, será muy difícil alcanzar los niveles de seguridad social que todos deseamos, perpetuando los problemas crónicos de desigualdad y bienestar existentes en nuestro país.

## Bibliografía

Bailey, C. & Turner, J. (2001). Strategies to reduce contribution evasion in social security. World Development. Vol. 29. Issue 2. Pag. 385-393

CEPAL (2010). Evasión y equidad en América Latina. Colección Documentos de proyectos.

Gómez, J., Cetrángolo, O. & Morán, D. (2014). La evasión contributiva en la protección social de salud y pensiones. Series Políticas Sociales N 208.

UGPP (2014). Estudio causas de evasión en el pago de aportes 2014.

## COYUNTURA DEL MERCADO LABORAL

Gráfico 1. Tasa de desempleo nacional

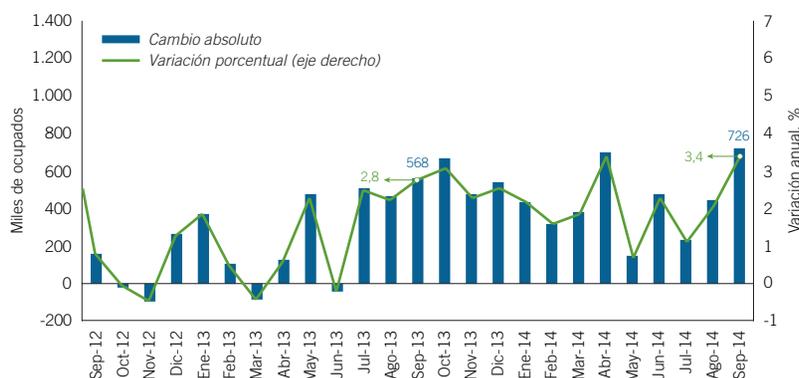


Fuente: DANE.

En septiembre, la tasa de desempleo nacional se ubicó en 8,4%, 0,6 pps por debajo del valor exhibido un año atrás. Esta cifra es la más baja para este mes desde que se lleva registro.

Tras la caída observada en septiembre, se completaron ocho trimestres consecutivos en los que no se presentó crecimientos interanuales en la tasa de desempleo.

Gráfico 2. Cambio anual en el total nacional de ocupados

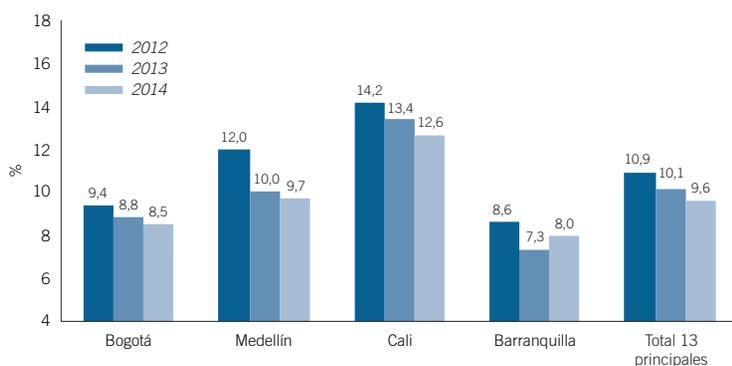


Fuente: Cálculos Fedesarrollo con base en cifras del DANE.

En septiembre de 2014, el número de trabajadores en Colombia se incrementó en 710 mil personas, equivalente a un crecimiento anual del 3,4%. Esto llevó a que el total de ocupados se ubicara en 21,8 millones.

Desde inicios de 2013 se ha observado una recuperación en la generación de nuevos puestos de trabajo, hecho que va en línea con la evolución de la economía colombiana.

Gráfico 3. Desempleo en las principales ciudades (trimestre julio-septiembre)

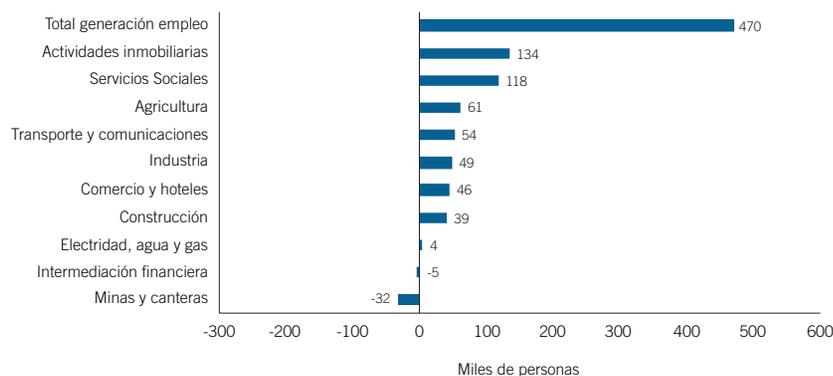


Fuente: DANE.

En línea con la dinámica de las cifras laborales a nivel nacional, la tasa de desempleo en las trece principales ciudades disminuyó en 0,5 pps, ubicándose en 9,6%. En particular, la caída en el desempleo fue más dinámica en Cali (0,8pps), ciudad que aún mantiene una tasa muy por encima del promedio (12,6%).

La evolución favorable de las principales tres capitales contrasta con la de Barranquilla, ciudad en la que la tasa de desempleo se incrementó en 0,7 pps. No obstante, sigue exhibiendo el registro más bajo en las principales ciudades del país.

## Gráfico 4. Contribución anual a la generación de empleo por sectores económicos (trimestre julio-septiembre 2014)



Fuente: Cálculos Fedesarrollo con base en cifras del DANE.

En el trimestre julio-septiembre de 2014 se crearon 470 mil empleos con respecto al mismo periodo del año anterior. Esta cifra se compara positivamente con los 418 mil empleos generados en promedio en el primer semestre del año.

Salvo en el sector de minería, todos los sectores generaron empleo. En particular, actividades inmobiliarias y servicios sociales tuvieron los mayores aportes en contratación (134 mil y 118 mil empleos respectivamente).

## Cuadro 1. Creación de empleo por posición ocupacional (Trimestre julio-septiembre 2014/2013)

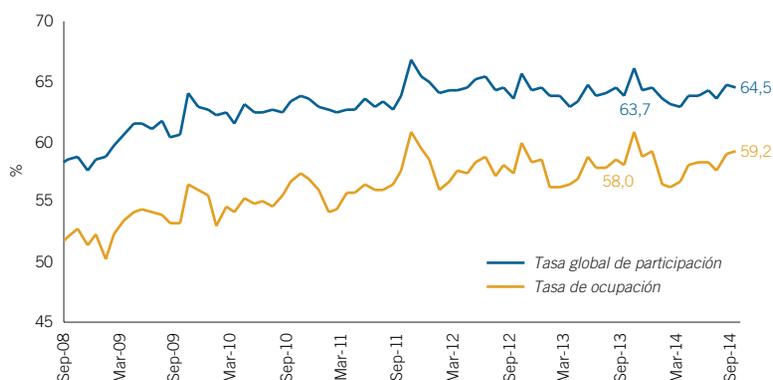
	Miles de personas
Empleado particular	476
Empleado del gobierno	-25
Empleado doméstico	-22
Cuenta propia	161
Empleador	-49
Trab familiar sin remuneración	-10
Trabajador sin remuneración en otras empresas	2
Jornalero	-60
Otro	-3
Total	470

Fuente: Cálculos Fedesarrollo con base en cifras del DANE.

El crecimiento en la cantidad de trabajadores registrado en el trimestre julio-septiembre estuvo fuertemente jalonado por los empleados particulares (476 mil) y, en menor medida, por los ocupados por cuenta propia (161 mil).

Si bien se mantiene como el segundo segmento en generación de empleo, el renglón de cuenta propia ha presentado una desaceleración en los últimos meses, en línea con la caída en la informalidad.

## Gráfico 5. Tasa global de participación y de ocupación



Fuente: DANE.

En septiembre, la tasa global de participación (TGP) aumentó en 0,8 pps frente al año anterior, hecho que se tradujo en presiones de oferta sobre el mercado laboral. No obstante, el crecimiento en el total de ocupados en 3,4% permitió absorber este choque evitando que la tasa de desempleo se incrementara.

La tasa de ocupación se incrementó en 1,2 pps con respecto a septiembre de 2013, mayor al crecimiento registrado en la TGP. De esta forma, el mercado laboral mantiene su evolución favorable en la medida que ha podido solventar las presiones de la creciente fuerza de trabajo.

## Gráfico 6. Informalidad en las 13 principales ciudades\*

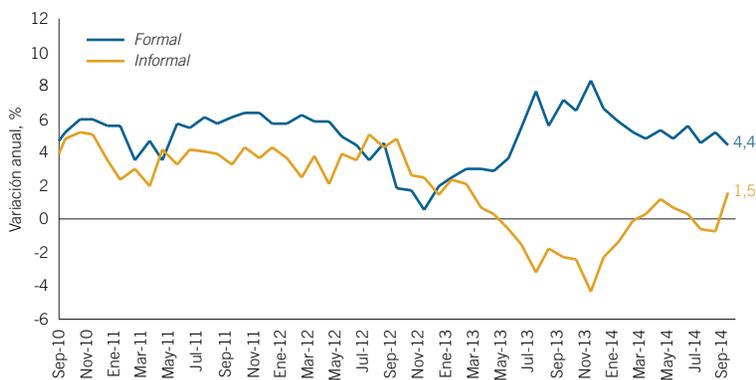


\* Trimestre móvil finalizado en el mes de referencia.  
Fuente: DANE.

Si bien la tasa de informalidad se ha incrementado en los últimos dos registros, al comparar con los respectivos periodos del año anterior se observa una evolución favorable. En efecto, con la cifra del trimestre julio-septiembre, se completaron 22 periodos consecutivos con reducciones interanuales en la tasa de informalidad.

Los avances en la reducción de la informalidad laboral se pueden explicar en parte por el impacto de la reforma tributaria de 2012, la cual que buscaba reducir los altos costos no salariales de contratación.

## Gráfico 7. Generación de empleo formal e informal en las 13 principales ciudades\*

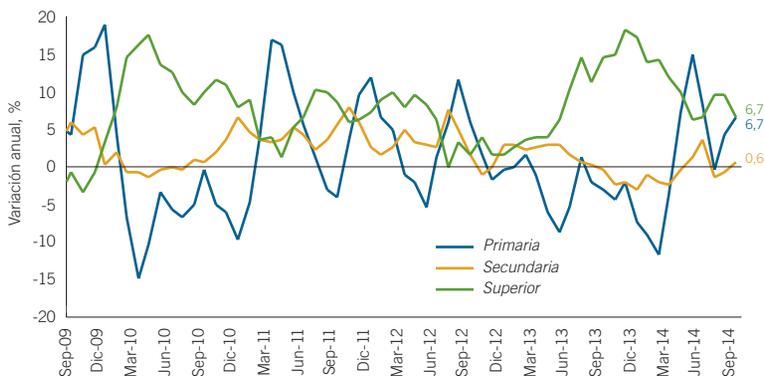


\* Trimestre móvil finalizado en el mes de referencia.  
Fuente: Cálculos Fedesarrollo con base en cifras del DANE.

En el trimestre julio-septiembre, el total de trabajadores de sector informal en las principales trece áreas incrementó nuevamente, tras dos periodos de declive. En efecto, en ese trimestre el total de informales fue ligeramente superior a los 5,1 millones, 78 mil más que los registrados doce meses atrás.

El ritmo de generación del empleo formal fue mucho más dinámico al registrado en el informal, lo que explicó la caída en la informalidad. En efecto, para el mismo periodo, el total de empleados formales creció un 4,4% anual, equivalentes a 228 mil nuevos puestos de trabajo.

## Gráfico 8. Generación de empleo formal por nivel educativo en las 13 principales ciudades\*



\* Trimestre móvil finalizado en el mes de referencia.  
Fuente: Cálculos Fedesarrollo con base en cifras del DANE.

En el trimestre julio-septiembre del presente año, la generación de empleo formal tanto en los trabajadores con estudios superiores como aquellos de baja calificación creció 6,7% anual, en contraste con el leve aumento registrado en los empleados con estudios únicamente en bachillerato (0,6%).

Desde la entrada en vigencia de la reforma tributaria de 2012, los principales beneficiarios del acceso al sector formal han sido los trabajadores con educación superior, cuyos niveles de productividad son más altos.

Haga parte de la comunidad de directivos  
**en gestión humana**  
más importante del país



Porque ser líderes del negocio  
es cuestión de tomar  
grandes decisiones...

Programas de Formación Continua  
en Gestión Humana

Investigación Nacional  
de Salarios

Informe Mensual del  
Mercado Laboral (IML)

Boletín Contacto  
Informativo

Revista  
H&T

Convenios  
para Afiliados

Página  
Web

Portal de  
Empleos

Bogotá, Colombia - [www.acrip.org](http://www.acrip.org) - PBX: 5402020