

Botero, A. (2016). Aportes de los trabajadores independientes al sistema de seguridad social. *Contaduría Universidad de Antioquia*, 69, 117-137

Aportes de los trabajadores independientes al sistema de seguridad social

Andrés Humberto Botero Llano

Estudiante Maestría en Tributación y Política Fiscal, Universidad de Medellín.
anvenon@hotmail.com

Este artículo es resultado del trabajo de grado presentado por el autor en la Maestría de Tributación y Política Fiscal de la Universidad de Medellín.

Aportes de los trabajadores independientes al sistema de seguridad social

Andrés Humberto Botero Llano

Resumen: *El propósito de este trabajo es precisar los criterios para definir quiénes son los trabajadores independientes, cuáles son las actividades principales que desarrollan y cuál es su contribución al financiamiento del sistema de seguridad social para ayudar al Estado a cumplir sus obligaciones sociales. Como estrategia metodológica se realizaron encuestas estructuradas a una población de trabajadores independientes y entrevistas semi-estructuradas a especialistas en impuestos y a un grupo de trabajadores independientes. También se analizaron reglamentaciones vigentes para identificar a esta clase de contribuyentes. Como resultado de este trabajo se estableció quiénes son los trabajadores independientes, las principales actividades que realizan y su base de cotización. A lo largo del trabajo se resalta la necesidad y obligación de aportar al Sistema de Seguridad Social por parte de los trabajadores independientes.*

Palabras claves: *Seguridad social, trabajador independiente, base cotización, sistema, afiliación, dignidad humana.*

Contribution of self-employees to the Social Security System

Andrés Humberto Botero Llano

Abstract: *The purpose of this paper is to clarify the criteria to define who are self-employed, what are the main activities developed by them and what is their contribution to the finance of the Social Security System and thus help the State to meet its social obligations. Structured surveys were conducted in a population of self-employed, and semi-structured surveys were conducted to tax specialists and a group of freelancers as methodological strategy. Current regulations were also analyzed to identify this class of taxpayers. As a result, of this work was possible to establish who are self-employed, the main activities undertaken by them and their contribution base. Throughout this work, the need and obligation to contribute to the Social Security System by self-employed are highlighted.*

Keywords: *Social security, self-employed, contribution base, system, membership, human dignity.*

La contribution des travailleurs indépendants au système de sécurité sociale

Andrés Humberto Botero Llano

Résumé : *Le but de ce travail est de préciser les critères pour définir qui sont les travailleurs indépendants, quelles sont les principales activités qu'ils développent et quelle est leur contribution au financement du système de sécurité sociale pour aider à l'État en l'accomplissement de ses obligations sociales. En tant que stratégie méthodologique, des enquêtes structurées ont été effectuées à une population de travailleurs indépendants ; et des enquêtes semi-structurées ont été effectuées aux spécialistes des taxes et un groupe des travailleurs indépendants. Des réglementations en vigueur ont été analysées aussi afin d'identifier cette classe de contribuables. Finalement, il a été établi qui sont les travailleurs indépendants, les principales activités qu'ils réalisent et leur assiette. Tout au long du travail, le besoin et l'obligation de contribuer au système de sécurité sociale de la part des travailleurs indépendants sont ressortis.*

Mots-clés : *Sécurité sociale, travailleur indépendante, assiette, système, adhésion, dignité humaine.*

Aportes dos trabalhadores independentes ao sistema de seguridade social

Andrés Humberto Botero Llano

Resumo: *O propósito deste trabalho é precisar os critérios para definir quem são os trabalhadores independentes, quais são as atividades principais que desenvolvem e qual é a sua contribuição ao financiamento do sistema de seguridade social para socorrer ao Estado a cumprir suas obrigações sociais. Como estratégia metodológica, foram realizadas pesquisas estruturadas a uma população de trabalhadores independentes; bem como entrevistas semiestruturadas a especialistas nos impostos e a um grupo de trabalhadores independentes.*

Também foram analisadas regulamentações vigorantes para identificar esta classe de contribuintes. Como produto de este trabalho estabeleceu-se quem são os trabalhadores independentes, as principais atividades que realizam e sua base de cotização. No trabalho todo, ressalta-se a necessidades e obrigação de contribuir ao sistema de seguridade social por parte dos trabalhadores independentes.

Palavras-chave: *Seguridade social, trabalhador independente, base cotização, sistema, afiliação, dignidade humana.*

Aportes de los trabajadores independientes al sistema de seguridad social

Andrés Humberto Botero Llano

Primera versión recibida en agosto de 2015 - Versión final aceptada en diciembre de 2016

I. Introducción

El Artículo 1º de la Constitución Política de Colombia (1991) establece la dignidad humana como un principio fundamental que el Estado debe proteger para que las personas tengan una calidad de vida digna, la cual se entiende como material, física y moral, según la Sentencia T-881 de 2002 de la Corte Constitucional. A través de la Constitución se otorgó al Estado la responsabilidad de crear todo un sistema de seguridad social integral con mecanismos legales claros para desarrollarse y fortalecerse. Colombia ha venido empleando varios procesos a través de una serie de medidas legales para brindar condiciones óptimas de acceso irrenunciable a la seguridad social de todas las personas y para ello creó varias instituciones. Pese a esto, se han presentado muchos inconvenientes relacionados con la administración de los recursos que hacen que el sistema sea ineficiente. Además, con las varias regulaciones no se ha podido clasificar quienes son los trabajadores independientes y cuánto debe ser su aporte al sistema de seguridad social. Esto crea confusión en el aporte de los trabajadores independientes en determinadas actividades económicas, lo cual conduce a no contribuir con el pago al sistema de seguridad social y aumenta la cultura ciudadana de no contribuir con el Estado. Así las cosas, la falta de claridad frente a las obligaciones, generan que las contribuciones de los trabajadores independientes a la seguridad social sean pocas o nulas, lo cual hace que el sistema no disponga de los recursos necesarios para garantizar una calidad de vida digna.

Este problema ha sido abordado en diferentes trabajos, que se refieren al financiamiento del sistema de seguridad social en salud en Colombia (Morales, 1997), a los obstáculos para acceder a ese sistema (Hernández, 2000), a la cobertura del sistema privado (Aguila, Attanasio, & Quintanilla, 2010) y a las diferencias salariales entre los trabajadores del sector público y privado (Maldonado, 2000). En estos trabajos se identifican al menos tres características

que impiden que el régimen contributivo recaude los recursos necesarios para el funcionamiento del sistema: 1) problemas de eficiencia y calidad (Hernández, 2000; Morales, 1997), 2) poca contribución obligatoria (Aguila, Attanasio, & Quintanilla, 2010) y 3) omisión de ganancias de capital (Maldonado, 2000).

Si bien estos trabajos que abordan el problema de investigación se refieren a la no universalidad en la afiliación, a la insuficiencia del recaudo para financiar el sistema y a la falta de claridad en la reglamentación, en ellos no se logra identificar quiénes son trabajadores independientes y cuál debe ser su cotización al sistema de seguridad social.

Por lo anterior, el objetivo de este artículo es identificar quiénes se deben considerar trabajadores independientes, según las reglamentaciones vigentes y cuánto debe ser la contribución de estos trabajadores a la financiación del sistema de seguridad social. Para ello, este trabajo se guía en las siguientes preguntas: ¿quién es un trabajador independiente? y ¿cuál es la base de cotización para realizar el aporte al sistema de seguridad social?

Aparte de esta introducción, en el segundo acápite se presenta el marco de referencia (revisión literaria), luego se describe la metodología empleada, se exponen los resultados y finalmente, se presentan las conclusiones.

II. Marco de referencia

II.1 Revisión de la literatura

En este apartado se hará una revisión de la literatura sobre aquellos autores que han estudiado los temas de seguridad social de los trabajadores independientes. (Guerrero, Montekio & Vásquez, 2011) argumentan que son varios los retos que aún debe lograr el gobierno para tener un mejor sistema de salud en Colombia si pretende alcanzar la universalidad de la población y la eficiencia en un contexto de solidaridad. Por ejemplo, la universalidad en la afiliación no se ha conseguido debido a la informalidad en el mercado laboral y a que una gran parte de la población que tendría que estar afiliada al sistema contributivo no lo está por su situación económica. Además, establecen que la contribución obligatoria equivale al 12,5 % de los ingresos laborales, cuyo pago por parte de los trabajadores asalariados o pensionados es del 4 % de su salario y el resto, lo equivalente al 8,5 %, lo aporta su empleador, mientras que los trabajadores independientes deben cumplir con la totalidad de la contribución.

Hernández (2000) afirma que mientras el sistema se sostiene prioritariamente en una relación laboral formal, el gobierno tiende a aumentar el número de trabajadores independientes de menores ingresos; por ello no se avanza hacia el aumento en la protección en salud y no se garantiza al derecho de esta para todos. Detrás de estos problemas, se encuentra un obstáculo de tipo estructural entre el mercado y el Estado, que producto de esta separación

hay un debilitamiento de acción por parte del Estado y se incrementaron las inequidades propias del mercado. Por tanto, es necesario identificar un mejor modelo de financiación y distribución de los servicios de salud en Colombia para alcanzar el bienestar.

Posso (2010) desarrolla un modelo para medir la calidad del empleo y determina que las diferencias salariales en los segmentos de mercados laborales provienen de varias variables que inciden en el bienestar de la población ocupada. Así, el modelo de cálculo ICE arrojó una precariedad del empleo en Colombia al medir a los trabajadores independientes, quienes están por debajo de los asalariados; por tal razón, se necesita una reglamentación que equipare los salarios diferenciales.

Águila, Attanasio & Quintanilla (2010) realizan una comparación de las diferencias de cobertura en los sistemas pensionales de Chile, Colombia y México. Revelan que las bajas tasas de cobertura están relacionadas con los ciclos económicos y con la poca contribución obligatoria al sistema por parte de los trabajadores independientes, ello debido a que estos autodeclaran su ingreso, lo cual da lugar a que se presenten múltiples problemas de costos de transacciones, miopía y competencia de los usos de los recursos. A este respecto, Colombia tiene la tasa más baja de cobertura de los tres países analizados a pesar de sus altas tasas de cotización, cuyo límite es de hasta 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, y de que a partir de 2003 los trabajadores independientes están obligados a aportar al sistema de pensiones; pero esto no ha redundado en el incremento de la cobertura, posiblemente por no hacer cumplir la ley, además de que no se especifica cómo se hará la fiscalización de dichos aportes ni las medidas a tomar en casos de incumplimiento. Por otro lado, debido a que los cambios regulatorios al parecer no han surtido efecto para dicho incremento, en el 2007 se dio un paso importante para determinar cómo serán las declaraciones de ingresos de los trabajadores independientes y su pago de cotizaciones, de ahí que, para efectos fiscales, se crearon unos registros de tales trabajadores y se definió que las instituciones de la seguridad social pueden cruzar y verificar sus declaraciones sobre la base del IBC.

Maldonado (2000) aplica un modelo para medir la diferencia salarial entre los trabajadores del sector público y los del sector privado en Colombia, el cual permite hacer predicciones de los salarios contractuales de un sector y otro y, concluye que las remuneraciones del sector público son superiores a las del privado. Además, afirma que hubo una limitación del trabajo en relación con los trabajadores independientes, porque en los pagos devengados esconden ganancias de capital que no son posibles identificar. Ahora bien, para mejorar el estudio sobre los trabajadores no asalariados, debe incluirse información que

permita separar las ganancias de capital físico con conexión de las ganancias de capital humano en los ingresos de tales trabajadores.

Riveros & Amado (2012) manifiestan que el sistema de salud colombiano transita por la mayor de las crisis de su historia, debido a serias fallas administrativas y de financiamiento. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), solo se tiene cobertura del 89 % de la población afiliada al sistema de salud, y como este es financiado por el régimen contributivo, que son todos los empleados y los trabajadores independientes, la carga recae en los primeros, cuyos ingresos, en promedio, son bajos, mientras que la contribución de los segundos es variable, pues se deja al libre albedrío del cotizante. Cabe agregar que el régimen subsidiado obtiene su financiación a través del FOSYGA, que reúne los aportes principalmente del régimen contributivo, entre otros.

Céspedes, Jaramillo & Castaño (2002) consideran que las reformas impactan la universalidad para cobijar mayor parte de la población en salud. Que una reglamentación en la materia produzca un efecto positivo en el recaudo direcciona los recursos para sostener el sistema de salud. Entretanto, Jaramillo (2000) expresa cómo impacta la equidad de servicio y acceso al sistema.

Si bien es cierto que en los trabajos de estos autores se enlaza a los trabajadores independientes con el sistema de seguridad social, no se define quiénes son estos contribuyentes y cuál es su aporte al sistema. Por otro lado, en ellos hay evidencia de que la eficiencia y la buena calidad del sistema de seguridad social se miden por su capacidad de administración, financiamiento y regulación, de modo que haya aumento de los recursos para tener una universalidad de afiliados que gocen de un servicio oportuno que les asegure un bienestar social. Sin embargo, el funcionamiento del sistema de seguridad social a nivel nacional ha sido un tema bastante discutido, especialmente en su administración y financiamiento, por la deficiencia en la prestación del servicio.

III. Metodología

En este trabajo se utilizaron dos niveles de análisis de la información, uno exploratorio-descriptivo y otro de análisis en profundidad, de naturaleza cualitativa. Para desarrollar el primero se llevó a cabo una encuesta basada en un formulario estructurado y para el segundo se llevaron a cabo 6 entrevistas semi-estructuradas.

Las encuestas se aplicaron a un grupo de trabajadores independientes de la compañía Suramericana en la ciudad de Medellín, mediante un formulario diseñado en Google Drive, que fue enviado por correo electrónico. Se calculó una muestra de 14 trabajadores independientes sobre una población de 35 de estos contribuyentes. Sus respuestas permiten comprender la base de

cotización al Sistema General de Seguridad Social y cómo afecta los aportes en sus ingresos reales.

Por su parte, tres de las seis entrevistas semi-estructuradas se hicieron a especialistas en tributación y tres a trabajadores independientes del común, tomados al azar. Las preguntas formuladas dieron lugar a discusión acerca de la actual base de cotización al Sistema de Seguridad Social y de la necesidad de que los trabajadores independientes contribuyan a financiar al sistema, además de su efectividad en el recaudo del aporte.

También se realizó una comparación, tomando como referencia a tres trabajadores independientes con diferentes niveles de ingresos, para observar cómo debe ser el aporte de cada uno y de qué manera afecta el aporte a sus ingresos reales. Dado la anterior, se hizo una inferencia frente a los asalariados y a los trabajadores independientes para tener un criterio acerca de si existe una equidad sobre el pago de los aportes al sistema de seguridad social o quien se ve más afectado con el aporte.

Para hallar la muestra, se usó la siguiente fórmula:

$$n = \frac{N\sigma^2 Z^2}{(N-1)e^2 + \sigma^2 Z^2}$$

Donde:

n= tamaño de la muestra.

N= a 35, que es el tamaño de la población.

(σ)= es la desviación estándar del 5%.

Z= es el nivel de confianza del 95% que equivale al 1.96.

e= es el límite aceptable del error, que para este caso es del 2%.

Remplazando los valores en la fórmula es fácil concluir que el tamaño de la muestra es igual a 14 para nuestro caso.

IV. Resultado

IV.1 Trabajadores independientes

En esta investigación se encontró que no es el mismo legislador el que clasifica a los trabajadores independientes y sus actividades principales. Esta definición la ha venido realizando es la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Esta tarea debería hacerla el legislador y no la DIAN, para no generar confusión entre los contribuyentes independientes. Además, con las varias regulaciones se estableció la base de cotización para estos individuos.

Dado lo anterior, se muestra cómo la DIAN en sus varias interpretaciones deja claro la definición de un trabajador independiente, tal como se muestra en sus conceptos. En el concepto número 114295, de noviembre 22 de 2000, se refiere de esta manera al trabajador independiente: “dado que el legislador para efectos fiscales no hizo una mención expresa de quien es un trabajador

independiente, se hará en un sentido natural y obvio, se considera como tal a la persona natural que no se encuentre vinculado mediante un contrato laboral o mediante una relación laboral legal o reglamentaria”.

Mediante el Concepto número 059443, de julio 17 de 2006, la DIAN diferencia los conceptos de honorarios y servicios: “Mientras que en los ingresos percibidos en dinero o en especie por honorarios, lo determinante de este ingreso es el factor intelectual cuando se realiza una labor que no exija una subordinación, en cambio los ingresos percibidos en dinero o en especie por servicios, lo que determina este ingreso es el esfuerzo físico”.

En el Oficio número 094075 de septiembre de 2008, dice la DIAN, “cuando se presten servicios independiente, que no exista una relación laboral, el trabajador independiente recibe como remuneración que bien puede corresponder al concepto de honorarios, comisiones o servicios, dependiendo de la naturaleza y calidad del servicio prestado”.

El Oficio número 050629, de agosto 10 de 2012, la administración tributaria define al trabajador independiente como: “a una persona natural que preste un servicio personal de forma directa”. El Artículo 103 del Estatuto Tributario, “establece que son rentas exclusivas de trabajo las obtenidas por las personas naturales por conceptos de salarios, honorarios, comisiones entre otros”.

A pesar de las varias interpretaciones que la DIAN ha expedido para aclarar quiénes son trabajadores independientes, no ha clasificado qué actividades económicas ejercen estos individuos. Por lo cual, se realizó una clasificación de aquellas posibles actividades con su respectivo aporte al Sistema General de Seguridad Social. Las cuales se muestran en la siguiente Tabla 1.

La Tabla 1 permite identificar, después de realizar la selección de la base de datos extraída en la DIAN, cuáles son las posibles actividades que realizan los trabajadores independientes en Colombia. También nos muestra que las actividades económicas que realizan los trabajadores independientes entre los años del 2008 al 2012, aportan muy poco al Sistema General de Seguridad Social en comparación con las empresas generadoras de empleo. Por otro lado, en la Tabla 2, se muestran las actividades económicas de los no obligados a llevar contabilidad en general, que hicieron su mayor aporte al Sistema de Seguridad Social en los mismos años.

Tabla 1. Actividades económicas de trabajadores independientes

Actividades económicas trabajadores independientes		%	%	%	%	%
Nombre sector	Nombre actividad económica	aportes 2008	aportes 2009	aportes 2010	aportes 2011	aportes 2012
Otros servicios	Ensayos y análisis técnicos.	1.56%	0.79%	7.67%	0.45%	0.44%
Construcción	Trabajos de electricidad.	1.07%	0.87%	0.89%	0.81%	0.99%
Otros servicios	Actividades de fotografía.	0.88%	1.20%	0.98%	0.85%	0.94%
Otros servicios	Actividades veterinarias.	0.84%	0.79%	0.77%	0.76%	0.95%
Otros servicios	Actividades de la práctica odontológica.	0.80%	0.78%	0.84%	0.79%	0.82%
Otros servicios	Actividades jurídicas.	0.73%	0.66%	0.64%	0.65%	1.39%
Comercio	Mantenimiento y reparación de vehículos automotores.	0.59%	0.41%	0.47%	0.57%	0.37%
Comercio	Reparación de enseres domésticos.	0.58%	0.51%	0.38%	0.29%	0.66%
Otros servicios	Actividades de arquitectura e ingeniería y actividades conexas de asesoramiento técnico.	0.52%	0.48%	0.50%	0.48%	0.47%
Otros servicios	Actividades de apoyo terapéutico.	0.44%	0.44%	0.34%	0.37%	0.25%
Otros servicios	Actividades de contabilidad, teneduría de libros y auditoría; asesoramiento en materia de impuestos.	0.44%	0.45%	0.44%	0.46%	0.37%
Otros servicios	Actividades de la práctica médica.	0.40%	0.38%	0.36%	0.37%	0.34%
Otros servicios	Peluquería y otros tratamientos de belleza.	0.38%	0.35%	0.29%	0.25%	0.25%
Otros servicios	Procesamiento de datos.	0.36%	0.38%	0.38%	0.39%	0.63%
Otros servicios	Investigación y desarrollo experimental en el campo de las ciencias sociales y las humanidades.	0.35%	0.34%	0.55%	0.43%	0.50%
Otros servicios	Investigación y desarrollo experimental en el campo de las ciencias naturales y la ingeniería.	0.30%	0.29%	0.34%	0.66%	0.46%
Otros servicios	Mantenimiento y reparación de maquinaria de oficina, contabilidad e informática.	0.23%	0.22%	0.22%	0.28%	0.19%
Otros servicios	Publicidad.	0.20%	0.22%	0.23%	0.21%	0.22%
Otros servicios	Actividades teatrales y musicales y otras actividades artísticas.	0.11%	0.13%	0.15%	0.12%	0.03%

Fuente: Elaboración propia, con base en la DIAN.

Tabla 2. Actividades económicas de mayor aporte al sistema.

Actividades económicas de mayor aporte		(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
Nombre sector	Nombre actividad económica	2008	2009	2010	2011	2012
Agropecuario, silvicultura y pesca	Producción especializada de capa de azúcar.	18.80%	17.23%	17.78%	14.46%	22.45%
Agropecuario, silvicultura y pesca	Cría especializada de ganado porcino.	18.61%	17.83%	9.39%	9.03%	20.99%
Agropecuario, silvicultura y pesca	Producción especializada del café.	12.12%	14.06%	10.69%	10.65%	16.37%
Agropecuario, silvicultura y pesca	Cría especializada de aves de corral.	11.02%	13.09%	10.18%	9.69%	6.78%
Minero	Extracción y aglomeración de hulla (carbón de piedra).	8.86%	12.00%	11.27%	10.05%	13.19%
Agropecuario, silvicultura y pesca	Producción especializada de flor de corte bajo cubierta y al aire libre.	6.85%	6.05%	8.60%	5.69%	9.09%
Agropecuario, silvicultura y pesca	Producción especializada de banano.	6.69%	5.11%	6.82%	5.42%	5.85%
Otros servicios	Educación básica secundaria.	6.50%	6.01%	5.48%	5.48%	7.12%
Otros servicios	Educación básica primaria.	6.48%	6.98%	5.97%	5.97%	1.93%
Agropecuario, silvicultura y pesca	Cría especializada de ganado vacuno.	6.41%	6.48%	6.07%	5.26%	9.85%
Agropecuario, silvicultura y pesca	Producción especializada de hortalizas y legumbres	6.25%	3.95%	3.93%	3.61%	2.78%
Agropecuario, silvicultura y pesca	Actividad mixta (agrícola y pecuaria).	6.17%	5.40%	5.35%	5.30%	6.76%
Otros servicios	Expendio, por autoservicio, de comidas preparadas en cafeterías.	5.78%	7.11%	3.43%	3.14%	2.11%
Manufactura	Fabricación de productos farmacéuticos, sustancias químicas medicinales y productos botánicos.	5.04%	6.66%	5.86%	4.61%	10.16%
Otros servicios	Educación preescolar.	5.00%	5.62%	4.26%	6.27%	1.93%
Agropecuario, silvicultura y pesca	Producción especializada de cereales y oleaginosas.	4.79%	6.52%	5.77%	4.48%	6.52%

Fuente: Elaboración propia, con base en la DIAN.

En la Tabla 2 se hizo una relación estadística seleccionando aquellas actividades económicas de los no obligados a llevar contabilidad en general, que hicieron su mayor aporte al Sistema de Seguridad Social entre los años 2008 hasta el 2012. Esta selección nos devela que al ser las empresas generadoras de empleo, se debe incentivar más la creación de estas para lograr más la universalidad de los afiliados, pues ya que son estas las que financian en mayor proporción al sistema del régimen subsidiado. Mientras que los trabajadores

independientes en los aportes que vienen realizando son insignificantes, son más simbólicos y ayudan poco al sistema. Es importante aclarar que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) posee información actualizada hasta el 2012, específicamente en el Impuesto de Renta de personas naturales no obligadas a llevar contabilidad.

La información para realizar esta selección fue tomada de las bases de datos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), específicamente de estadísticas: histórico agregado de las declaraciones tributarias, Impuesto de renta de personas naturales no obligadas a llevar contabilidad. El cual contiene toda la información correspondiente a sectores económicos, actividades, gasto de nómina, aportes a seguridad social, ingreso neto y los demás renglones de las declaraciones de renta.

IV.2 Base de cotización

Cuando la Ley 100 de 1993 en sus artículos 15 numeral 2, 19, 153 numeral 2, 156 literal b, 157 literal (a) y el 204 párrafo 2, anunció la afiliación obligatoria al sistema general de seguridad social integral para los trabajadores independientes y de forma voluntaria para el régimen de pensiones. Esta reglamentación no aclaró quiénes son los trabajadores independientes ni cuál es su base de cotización dejando un vacío en la norma para que estos contribuyentes realizaran sus aportes al puro libre albedrío, dejando como el límite mínimo para la base cotización 1 salario mínimo.

Con el Decreto 1703 de 2002 en su Artículo 23, “expresa que en los contratos que tengan los trabajadores independientes y que su duración sea superior a tres meses deberán aportar sobre el 40% del valor bruto del contrato. Será obligación del contratante verificar los aportes del contratista y si hay diferencias en los pagos los deberá justificar y si no hay justificación el contratante deberá retener la diferencia y entregarlo a la entidad correspondiente”.

Solo con la Ley 767 de 2003 en sus artículos 3 y 6, manifestó “la obligatoriedad en la afiliación de los trabajadores independientes al régimen de pensiones dejando de ser voluntaria y que la base de cotización será sobre los ingresos que declare ante la entidad que este afiliado, además que los ingresos tengan conexión por los efectivamente percibidos”. Con el Decreto 510 de 2003 en su Artículo 3, manifiesta “que la base para cotizar al sistema general de seguridad social integral no podrá ser inferior a 1 salario mínimo legal mensual vigente ni superior a 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

De acuerdo con la Ley 100 de 1993 en sus artículos 19,20 y 204, con la Ley 767 de 2003 en su artículo 7, y con la Ley 1122 de 2007 en su artículo 10, el trabajador independiente será responsable de la totalidad del aporte al Sistema

de Seguridad Social Integral, que actualmente es para salud del 12.5% y para el régimen de pensión del 16%.

Después, con la Ley 1122 de 2007 en su Artículo 18, “declaro que los trabajadores independientes aportaran al sistema general de seguridad social en salud, el porcentaje obligatorio para salud será sobre una base de cotización máxima del 40% del valor mensualizado del contrato”. Sin embargo no especificó si la cotización se debía calcular sobre el ingreso bruto o neto mensualizado. Además, cuando se expresó que la máxima base de cotización sería del 40%, le dejó una libre interpretación al trabajador independiente para que haga su aporte hasta el 40% de su ingreso y no dejándole una clara limitación de cuál será su real base de cotización. Por lo cual el Consejo de Estado se pronunció con el Concepto 1832 de 2007 precisando que el Gobierno es competente para reglamentar esta disposición y precisar que se debe entender por valor mensualizado del contrato para los efectos del aporte.

Con la pasada Ley 1753 de 2015 en su Artículo 135, que derogó el Artículo 18 de la Ley 1122 de 2007, “anuncio que los trabajadores independientes que perciban ingresos iguales o superiores a 1 salario mínimo mensual legal vigente aportan al Sistema General de Seguridad Social Integral sobre una base de cotización mínimo del 40% del valor mensualizado de sus ingresos”. Además se podrá deducir las expensas necesarias que se generen producto de su actividad de la cual obtiene sus ingresos, teniendo en cuenta el Artículo 107 del Estatuto Tributario.

Tabla 3. Análisis de ingresos

Trabajador independiente	Ingreso mensual	Base de cotización	Aporte	Aporte obligatorio
1	\$ 1,000,000	\$ 400,000	\$ 114,000	\$ 196,494
2	\$ 2,000,000	\$ 800,000	\$ 228,000	\$ 228,000
3	\$ 48,261,780	\$ 19,304,712	\$ 5,501,843	\$ 4,912,360

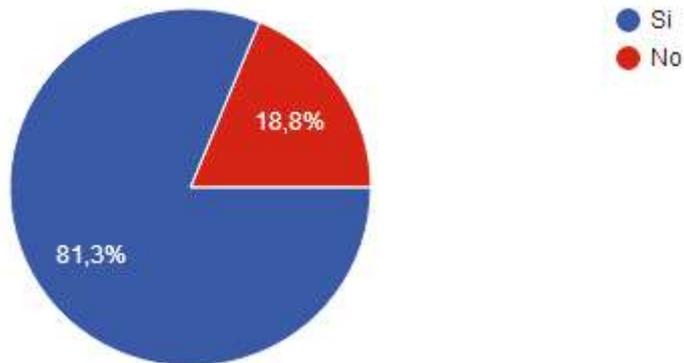
Fuente: elaboración propia

Al realizar el cálculo para el trabajador independiente 1, con unos ingresos mensuales de \$1.000.000 su base de cotización sería de \$400.000 ($\$1.000.000 \cdot 40\%$) pero por una norma de carácter obligatoria se debe realizar el aporte sobre una base de cotización como mínimo de 1 salario mínimo legal mensual vigente ($\$689.454 \cdot 28.5\% = \196.454), donde el 28.5% corresponde al 12.5% de salud y el 16% al régimen de pensión. Lo que deja ver una clara desigualdad de ingreso real frente a los asalariados porque a estos solo se les descuenta solo el 8% de su ingreso, lo que quiere decir que si un trabajador asalariado recibe \$1.000.000 solo le descuentan \$80.000 percibiendo como salario real \$920.000, (aunque el empleador pagaría el resto) mientras que un

trabajador independiente con ese mismo nivel de ingresos debe responder por la totalidad del aporte, es decir, debe aportar \$196.454 percibiendo un ingreso real de \$803.546, lo que es una clara inequidad. Lo mismo sucede con el trabajador 2, donde el trabajador independiente debe aportar el 100%, es decir, \$228.000 percibiendo un ingreso real de \$1.772.000, mientras que al asalariado solo le descuentan el 8%. Ahora en un caso extremo el trabajador 3, obtiene como independiente 70 salarios mínimos mensuales legales vigentes que equivalen a \$48.261.780, la base de cotización (40%) sería \$19.304.712 y el aporte sería de \$5.501.843, pero por una norma obligatoria el límite para aportar es sobre 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes, lo que quiere decir que la base de cotización sería de \$17.236.350 y el respectivo aporte es de \$4.912.360. Desde este punto de vista el trabajador independiente pierde más capacidad adquisitiva con su ingreso real, frente al asalariado.

A continuación, se muestran los resultados en las encuestadas estructuradas en los siguientes gráficos:

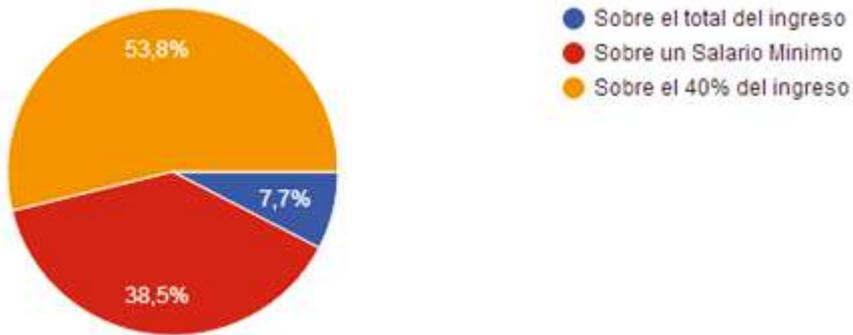
¿Realiza usted aportes al sistema de seguridad social?



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo a la información del gráfico anterior se puede confirmar que el 81,3% de los trabajadores independientes encuestados aportan al Sistema de Seguridad Social, siendo positivo para el sistema que la mayoría contribuyan con las cargas del Estado, pero se genera la pregunta sobre qué base cotizan.

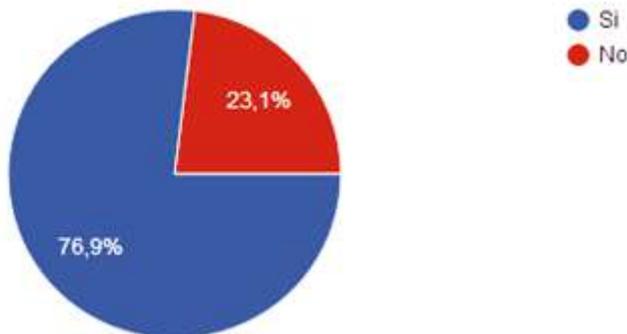
¿Sobre que base realiza estos pagos?



Fuente: Elaboración propia.

Con este gráfico se puede inferir que el 53.8 % que son la mayoría de trabajadores independientes realizan sus aportes al Sistema de Seguridad Social sobre un 40% de sus ingresos percibidos, pero una gran porción del 38.5% realiza sus aportes sobre un salario mínimo, pues solo hasta el 2015, con el Artículo 135 de la Ley 1753, hubo una nueva reglamentación que obliga a los trabajadores independientes a cotizar como mínimo el 40% del total de sus ingresos. Finalmente, solo el 7,7% realiza aportes sobre el total de sus ingresos.

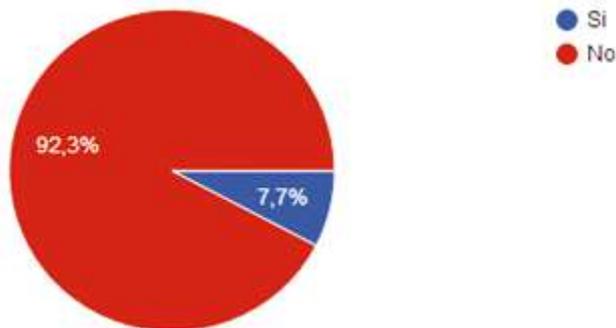
¿Ve afectado sus ingresos con el pago de los aportes al sistema de seguridad?



Fuente: Elaboración propio.

La información de este grafico muestra que dada la nueva reglamentación, afecta directamente sus ingresos por el alto porcentaje de cotización dejando una alta carga para estos contribuyentes en comparación con los trabajadores asalariados.

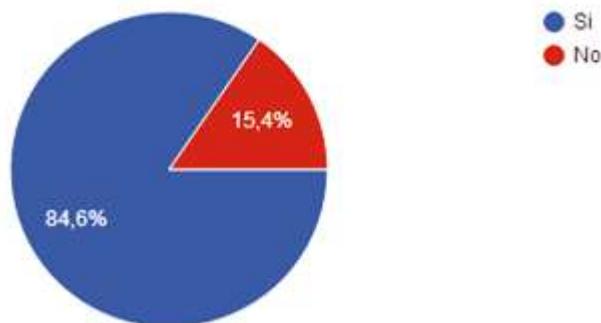
¿Considera que hay equidad en la forma como se calculan los aportes al sistema de seguridad social para los trabajadores independientes vs los trabajadores asalariados o dependientes?



Fuente: Elaboración propia.

Con los datos arrojados con este gráfico los trabajadores independientes consideran la inequidad con la que tienen que realizar los aportes al Sistema de Seguridad Social estando en gran desventaja frente a los asalariados.

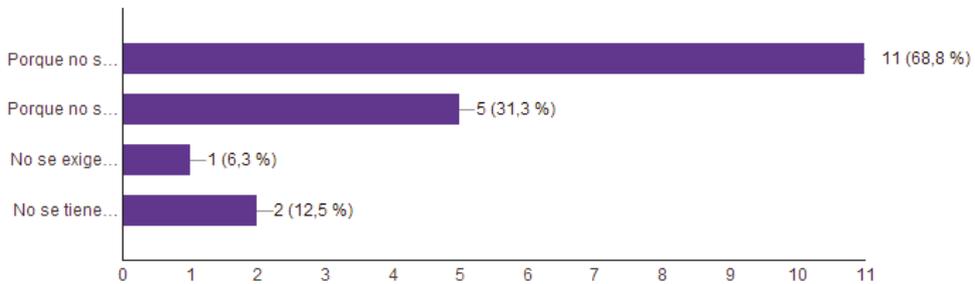
Para usted, ¿de ser menor el porcentaje (actualmente 40%) habría menos evasión en cuanto al pago de seguridad social en Colombia?



Fuente: Elaboración propia.

Con este gráfico se puede confirmar que de ser equilibrada la base de cotización para realizar los aportes al Sistema de Seguridad habría más universalidad en la cultura de pago y de este modo que todos contribuyan a las cargas del Estado, de acuerdo al Artículo 95 numeral 9 de la Constitución Política de Colombia.

¿De las siguientes razones cual o cuales considera usted que son el principal motivo por el que no se realizan los aportes al sistema de seguridad social en Colombia?



Fuente: Elaboración propia.

Con los datos de este gráfico se argumenta que la mayoría (68,8%) mantiene una gran desconfianza en el sistema por la mala administración de los recursos que hace cada día, a menudo se es más deficiente en el servicio y se incurre en la cultura de no pago, dejando el financiamiento en unos pocos que realizan los aportes al sistema. El 31,3% manifiesta que no aportan al Sistema de Seguridad Social porque no se cuenta con los recursos suficientes por la variedad de sus ingresos. El 12,5% expone que no realizan los aportes adecuadamente porque no se tiene el conocimiento de la obligación para realizar dicho aporte al sistema, estando estos contribuyentes al borde de una segura sanción por parte del Estado. El 6,3% asegura que no realizan el aporte porque la parte contratante no les exigen la afiliación y el correcto aporte al Sistema de Seguridad social.

En las encuestas realizadas a una sucursal de la compañía Suramericana en la ciudad de Medellín, Colombia sobre una población de 35 trabajadores independientes, arrojando como resultado la no universalidad en el aporte al sistema de seguridad social, solo 81.3% realiza el pago, algunos de ellos no aportan porque no tienen confianza en la administración del sistema actual, otros porque los ingresos como son variables hay meses que no lo pueden realizar, otros también porque no se los exigen en los contratos. Solo unos pocos realizan el aporte como base del total de sus ingresos por desconocimiento de la norma o porque desean aportar más, ya que la última reglamentación establece que el aporte sea sobre un 40% del total de los ingresos y que puede realizar deducciones si las tiene. Solo el 53.8% realiza el aporte sobre la base del 40% del total de sus ingresos y 38.5% lo hace sobre salario mínimo, lo que genera la pregunta si realizaron el debido aporte.

El 92.3% de los encuestados manifestó que se encuentran afectados sus ingresos reales por la arbitrariedad del 40% como base de cotización, que además devela claramente la inequidad frente a los asalariados. Si bien es

cierto que los trabajadores independientes deben de contribuir con las cargas del Estado, estos lo deben hacer de forma equitativa, ya que ellos deben de responder por el 100% de la contribución.

A continuación, se muestran los resultados en las entrevistas semi-estructuradas, además se realizó una tabla resumida de los instrumentos utilizados.

Tabla 4. Entrevistas

Herramienta utilizada	Preguntas	Entrevistados
Entrevista semi-estructurada	Necesidad de los aportes de los trabajadores independientes.	Entrevistado 1: Wilmar González Echeverri. Contador Público, coordinador de maestría en tributación y política fiscal en la Universidad de Medellín y docente de la UDEM. Contador Público, especialista en impuestos y docente de la UdeM.
	Eficacia del recaudo de los aportes.	Entrevistado 2: Humberto Ospina. Contador Público de la Universidad de Medellín, especialista en impuestos, asesor de impuestos y docente en la UdeM.
	Opinión sobre el 40% de base cotización.	Entrevistado 3: Cesar Mauricio Ochoa Pérez. Abogado, Contador Público, Magíster en Tributación y Política Fiscal, director de la firma de abogados “Ochoa y asociados”, director y fundador de FORVM y perito de la Cámara de Comercio de Bogotá y Medellín.
	De ser menos la base de cotización habría más equidad.	Entrevista 4: Franklin Pino Mejía. Contador Público de la Universidad de Medellín y especialista en revisoría Fiscal de la Universidad de Antioquia con más de 20 años de experiencia en la profesión como asalariado e independiente.
	Existe equidad frente a los asalariados.	Entrevistado 5: Liliana Puerta. Contadora Pública se desempeña como independiente en varias empresas y también como dependiente para una empresa.
	Posible solución para evitar la evasión de los aportes.	Entrevistado 6: Andrés Felipe Cadavid. Economista industrial de la Universidad de Medellín, especialista en finanzas corporativas de la escuela de ingenieros y Maestría en finanzas de la Universidad Viña del mar en Chile. Labora como jefe de planeación financiera en Incolmos Yamaha, docente universitario y presta servicios de consultoría y de información como independiente.
	Conocimiento sobre otro sistema extranjero sobre aportes de independientes.	

Fuente: Elaboración propia.

Como resultado de estas entrevistas semi-estructuradas, el 100% manifestó la necesidad de que los trabajadores independientes aporten al sistema de seguridad social, porque de esta forma estos contribuyentes ayudan a su financiamiento. Manifiestan que se necesita una intervención urgente del

legislador para equiparar con estudios fundamentados las bases de cotización, porque la actual base es exagerada e injusta. Algunos muestran descontento en como administran los recursos pero todos están de acuerdo de la facilidad de aportar al sistema por medios actuales. Consideran que de ser menor la base de cotización se empieza a crear cultura de pago, que en fin último, es para el beneficio de todos. Argumentan que el control efectivo por los contratantes al momento del pago del contrato no es eficaz, excepto algunos que manifiestan que es bueno el control, pero que al ser tan alto el porcentaje de la actual base de cotización, estos contribuyentes están empezando a evadir la obligación.

El entrevistado 3 propone cómo hacer un recaudo eficaz. En primer lugar, teniendo unas normas muy claras sobre quién debe aportar y sobre qué debe aportar. En segundo lugar, el que contrata deberá retener en la fuente y realizar el pago de los recursos destinados al Sistema de Seguridad Social, aunque es muy bueno para la administración pero se le dificulta más al que contrata porque tiene que generar una planilla más, aplicar retención, pagarla y llevar una contabilización más.

De este modo se puede tener un control más eficaz en el pago real de las contribuciones al sistema de seguridad social que realizan los trabajadores independientes. Sin olvidar las sanciones pertinentes para los contratantes que omitan las retenciones correspondientes a los contratos.

El entrevistado 2 manifiesta que la base de cotización actual para los trabajadores independientes es exagerada, que afecta directamente a su ingreso real y que por tal motivo la base de cotización debe ser entre un 30% y un 35%, de esta forma habrá más equidad entre los asalariados y los independientes.

El entrevistado 1 argumenta, que tales aportes sean equitativos y que el manejo de estos recursos sea controlado seriamente, para evitar el desvío del dinero para el bolsillo de los que solo tienen en su voluntad sus propios intereses individuales y no el bienestar común. Además que la norma debe ser clara para que el recaudo sea eficaz y justo en relación con los ingresos que obtienen los trabajadores independientes.

El entrevistado 4 argumenta que es necesario, que en cierta medida se diseñe un sistema que tenga unas escalas, una gradualidad entorno a los ingresos y a los mismos porcentajes de cotización buscando que haya ciertas equidades y que se equiparen los independientes con los asalariados, de esta forma se empieza a evitar la evasión de estas contribuciones.

El entrevistado 6 expresa que es necesario una correcta reglamentación sobre la base de cotización para los trabajadores independientes, porque con la actual base de cotización estos contribuyentes están empezando a evadir el pago, está convencido que de ser menor el porcentaje para la cotización aumenta la universalidad en el pago.

El entrevistado 5 considera que lo justo sería aportar una sola vez, es decir, con un contrato servir de soporte para los de más contratos porque en el ingreso real se ve muy afectado, sin embargo para la pensión lo ve genial porque recibe más.

Esta posición no es plausible ya que la base de cotización grava los ingresos totales, tanto para los asalariados como para los trabajadores independientes. Si fuese así, estaríamos enfrentando una nueva desigualdad.

V. Conclusiones

A través de las varias interpretaciones que ha hecho la DIAN, se concluye que un trabajador independiente es aquella persona natural que presta un servicio de forma directa donde puede prevalecer tanto el intelecto como un esfuerzo físico sin que medie una relación laboral reglamentaria o legal, pero que de todas maneras corresponda a una renta de trabajo, o lo que es lo mismo, la remuneración por trabajar con un contrato diferente al laboral legal o reglamentario.

Tampoco la DIAN ha clasificado qué tipos de actividades realiza esta clase de contribuyentes; debería ser el mismo legislador que declare quién es un trabajador independiente y cuáles son sus respectivas actividades y de esta manera no generar diferencias y confusiones entre la administración y los administrados. Pero de acuerdo a la información tomada de las bases de datos en la DIAN se pudo clasificar las posibles actividades que realizan los trabajadores independientes.

Aunque la base de cotización no es una decisión sensata al menos deja la claridad que el mínimo como base para cotizar a los trabajadores independientes, debe ser el 40% del total de los ingresos percibidos en uno o más contratos en el mes o periodo y practicar deducciones si existen y no como solía practicarse, dejando al trabajador independiente tomar como límite la base de cotización hasta el 40% y de esta manera solo aportar al Sistema de Seguridad Social por un salario mínimo cuando debería hacerlo por una base de cotización mayor. Además debe entenderse que si el trabajador independiente realiza el contrato en un día, deberá aportar por el mes completo y no pensar que lo puede hacer inferior a un mes.

También es necesario que esta clase de contribuyentes aporten al Sistema de Seguridad Social porque de esta forma aportan con su grano de arena a sostener las obligaciones sociales del Estado. Por lo anterior se debe hacer una reglamentación concreta para que esta clase de trabajadores aporten al sistema de forma igualitaria como los demás y no dejar la carga solamente a este tipo de aportantes. Es necesario hacer un control preciso sobre la base de cotización y el valor pagado de los trabajadores independientes para aumentar el recaudo eficaz y mejorar la prestación del servicio de Salud, que es a donde todos queremos llegar, a una vida digna entre el caos de un Estado.

Referencias bibliográficas

- Águila, E., Attanasio, O. P., & Quintanilla, X. (2010). Cobertura del sistema privado de capitalización en Chile, Colombia y México. *RAND Labor and Population working paper series*, 1-45.
- Céspedes-Londoño, J. E., Jaramillo-Pérez, I., & Castaño-Yepes, R. A. (2002). Impacto de la reforma del sistema de seguridad social sobre la equidad en los servicios de salud en Colombia. *Cadernos Saúde Pública*, 18(4), 1003-1024.
- Congreso de la República de Colombia. (29 de enero de 2003) Ley 767 de 2003. DO: 45.079. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7223>
- Congreso de la República de Colombia. (23 de diciembre de 1993) Ley 100 de 1993. DO: 41.148. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5248>
- Congreso de la República de Colombia. (09 de enero de 2007) Ley 1122 de 2007. DO: 46506. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22600>
- Congreso de la República de Colombia. (09 de junio de 2015) Ley 1753 de 2015. DO: 49.538. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015.html
- Constitución Política de Colombia [const.] (1991) Artículo 1 [Título I]. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>
- Corte Constitucional, Sala de Casación Civil. (17 de octubre de 2002) Sentencia T-881/02. [MP Eduardo Montealegre Lynett] Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/T-881-02.htm>
- DIAN. (26 de noviembre de 2003) *Concepto 075788*. Recuperado de: <http://www.dian.gov.co/Dian/1316Doctrina.nsf/febb71e3489bfe8b052572ea006d5887/5e0228bcc729c5c905256fb1005cf281?OpenDocument&Highlight=2,concepto,114295,2000>
- DIAN. (17 de julio de 2006) *Concepto 059443*. Recuperado de: <http://www.dian.gov.co/Dian/1316Doctrina.nsf/febb71e3489bfe8b052572ea006d5887/ab632d3e1852ea9e052571d300566054?OpenDocument&Highlight=2,concepto,059443,de,2006>
- DIAN. (24 de septiembre de 2008) Oficio N° 094075. Recuperado de: <http://www.cijuf.org.co/codian08/septiembre/o94075.html>
- DIAN. (10 de agosto de 2012) *Concepto 50629*. DO: 48552. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=49313>
- DIAN. (06 de junio de 2014) Oficio N° 034321. Recuperado de: <http://www.dian.gov.co/Dian/1316Doctrina.nsf/febb71e3489bfe8b052572ea006d5887/b6dae5ff514f88db05257d110075aa43?OpenDocument&Highlight=2,concepto,050629,de,2012>
- Guerrero, R., Gallego, A., Montekio, V., & Vásquez, J. (2011). Sistema de salud de Colombia. *Salud Pública México*, 53, 144-155.
- Hernández, M. (2000). El Derecho a la Salud en Colombia: Obstáculos Estructurales para su Realización. *Salud pública*, 2(2), 121-144.
- Jaramillo, I. R. (2000). Efectos de la reforma de la seguridad social en salud en Colombia sobre la equidad en el acceso y la utilización de servicios de salud. *Revista de Salud Pública*, 2(2), 145-164.

- Maldonado, D. (2000). Diferencias salariales entre los trabajadores del sector público y del sector privado en Colombia en 1997. *Desarrollo y Sociedad*, 65-106.
- Morales, L. G. (1997). El financiamiento del sistema de seguridad social en salud en Colombia. *Serie Financiamiento del Desarrollo* (55), 1-53.
- Posso, C. (2010). Calidad del empleo y segmentación laboral: un análisis para el mercado laboral colombiano 2001-2006. *Desarrollo y Sociedad*, 191-234.
- Presidencia de la República de Colombia. (30 de marzo de 1989) Decreto 624 de 1989. DO: 38.756. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/estatuto_tributario.html
- Presidencia de la República de Colombia. (02 de agosto de 2002) Decreto 1703 de 2002. DO: 44893. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5540>
- Presidencia de la República de Colombia. (05 de marzo de 2003) Decreto 510 de 2003. DO: 45.118. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7224>
- Riveros, E., & Amado, L. N. (2012). Modelo de salud en Colombia: ¿financiamiento basado en seguridad social o en impuestos? *Revista Gerencia y Políticas de Salud*, 11 (23), 111-120.