



PANORAMA SOCIAL Y TÉCNICO DE LA PLANILLA INTEGRADA DE LIQUIDACIÓN DE APORTES – PILA

La Planilla Integrada de Liquidación de Aportes – PILA- es un mecanismo diseñado por el Gobierno Nacional para controlar que los aportes al Sistema de la Protección Social se paguen de manera oportuna y completa. Es decir, que mediante un único pago los aportantes cancelen sus obligaciones de pensiones, salud, riesgos profesionales, y los llamados parafiscales. Se pretende de esta manera reducir la evasión haciendo una mejor supervisión del sistema.

Son evidentes los beneficios del modelo en términos de eficiencia, transparencia y calidad de la información. No obstante, la obligatoriedad de las normas que lo regulan no ha tenido en cuenta las características propias de la población de bajos ingresos que sólo cotiza a salud y que estaría en la imposibilidad de aportar al sistema de pensiones.

En esta edición de Semana Económica se hace un balance de los avances en la implementación del PILA, y se analizan las dificultades que en particular tienen dos grupos masivos para incorporarse al sistema: los independientes y las pequeñas empresas. Quedan aún aspectos fundamentales que están pendientes de definir por parte de las autoridades y otros procesos que se deben mejorar, para lograr su exitosa implementación.

El sistema de salud

El sistema de salud cuenta con el mayor número de afiliados, razón por la cual su análisis es útil para entender las dificultades e implicaciones de la masificación del PILA.

El Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) en Colombia define como afiliados a las personas que se encuentran en los regímenes contributivo o subsidiado. El contributivo está compuesto por las personas con capacidad de pago, quienes cotizan o hacen aportes directamente pagados por el trabajador o en concurrencia entre éste y su empleador. El subsidiado corresponde a las personas sin capacidad de pago que han sido clasificadas en los niveles 1 y 2 de Sisben. El sistema también establece que las personas sin capacidad de pago, que no hayan entrado en el régimen subsidiado, participan temporalmente en el sistema en calidad de vinculados.

Según cifras agregadas del Ministerio de la Protección Social, la población de 44'450.000 habitantes que hay en Colombia¹, está distribuida en el SGSSS y en los regímenes especiales y exceptuados de la siguiente manera:

Régimen	Afiliados
Régimen Subsidiado	20'110.000
Régimen contributivo	17'400.000
Régimen Especial y Exceptuados	2'100.000
Vinculados*	4'840.000
Total	44'450.000

* Se calculan de la resta del total de la población menos la suma de los afiliados a los demás regímenes

¹ De acuerdo con el DANE.

¿Cuántos faltan por ingresar a PILA?

De acuerdo con la normatividad existente, PILA sólo aplica para el régimen contributivo, siendo sus afiliados los cotizantes (trabajadores que pagan los aportes) y sus beneficiarios (núcleo familiar). Una aproximación indica que de los 17.4 millones de afiliados al régimen contributivo, 8.1 millones son cotizantes.

A marzo de 2008 se pagaron a través de PILA los aportes al SGSSS de 6.3² millones de cotizantes, es decir, que faltarían por entrar al sistema cerca de 1.8 millones.

De los cotizantes que ya ingresaron cerca del 78% son trabajadores de empresas con más de 10 empleados, 19% son pequeños aportantes³ y 3% independientes.

Según el Decreto 728 de 2008 las fechas de obligatoriedad para quienes faltan por ingresar a PILA son las siguientes:

- 2 de mayo de 2008, para los aportantes y los pagadores de pensiones que cuenten con 10 o menos cotizantes;
- 1° de julio de 2008, para los trabajadores independientes.

En efecto, Asobancaria estableció que aún se están recibiendo en los bancos un total de 1.3 millones de planillas físicas para el pago de salud, por lo cual estimamos que el cálculo de 1.8 millones de cotizantes que falta por entrar es una buena aproximación⁴.

² Fuente: Estadísticas PILA, Ministerio de la Protección Social.

³ Entendiendo por pequeño aportante el que tiene más de un cotizante y menos de diez.

⁴ Considerando que del millón de trabajadores independientes que se estima hay en Colombia sujetos a PILA (se aclara que no todos los trabajadores informales deben entrar a PILA porque pueden estar en el régimen subsidiado o en el grupo de vinculados), y que cerca de 250 mil ya están incorporados al sistema (según cifras del Ministerio de la Protección Social a marzo de 2008), faltarían todavía por ingresar unos 750.000. Asumiendo que ellos diligenciarían una planilla por cotizante, se estima que hay 537.000 planillas físicas que actualmente son diligenciadas por pequeños aportantes, las cuales cubren a cerca de 1'074.000 afiliados, tomando como promedio dos afiliados por planilla.

¿Quiénes faltan por entrar a PILA, y cuáles son las dificultades?

La población de independientes y de pequeñas empresas que falta por ingresar a PILA tiene unas características particulares que conviene analizar detenidamente antes de concluir si es posible su entrada en las fechas previstas.

Independientes

Los trabajadores independientes que hoy cotizan a salud y que faltan por entrar tienen ingresos, en su gran mayoría, entre uno y dos salarios mínimos. De acuerdo con el DANE esta población distribuye sus gastos de la siguiente forma:

Grupo de gastos	%
Alimentos	41,4
Vivienda	28,3
Vestuario	7,7
Salud	4,3
Educación	3,6
Cultura, diversión y esparcimiento	2,3
Transporte y comunicación	7,3
Gastos varios	5,6

Fuente: Encuesta de ingresos y gastos para la elaboración del IPC del DANE, base diciembre 1998.

Se encuentra que el porcentaje destinado a salud es sólo del 4.3%, mientras que no aparece registrado el gasto en aportes al sistema pensional. En efecto, según el DANE, en el periodo octubre - diciembre de 2007, el 79,3% de la población ocupada informal estaba afiliada al Sistema de Seguridad Social en Salud y sólo el 13,9% al sistema de pensiones.

De lo anterior se infiere que esta población ya hace un esfuerzo importante recortando otros gastos para pagar salud y que cubrir un rubro adicional supondría una disminución en las erogaciones para alimentación, vivienda o transporte. Esto no parece viable, puesto que estudios recientes muestran que contrario a disminuir, los gastos en alimentación han aumentado por el repunte de la inflación.

Para tener una aproximación cuantitativa se hicieron los siguientes cálculos: un trabajador independiente que tenga como ingreso un (1) salario mínimo (\$461.500),

deberá cotizar \$57.687 para salud (12,5% de un smlmv), y \$73.840 para pensiones (16% de un smlmv), para un total de **\$131.527**. De esta forma, su gasto en seguridad social sería de 28,5%, en relación con sus ingresos, lo cual no parece factible, además de ser altamente regresivo y profundizar la pobreza de estos segmentos poblacionales.

El Ministerio de la Protección Social no ha sido ajeno a esta realidad y por ello impulsó iniciativas como la del proyecto de ley N°.026/07 del Senado que busca eximir del pago del Sistema General de Pensiones durante tres años a las personas con un ingreso igual o inferior a un (1) salario mínimo legal mensual. Sin embargo, dicho proyecto, a pesar de haber sido aprobado por el Congreso de la República, tiene actualmente una objeción presidencial de constitucionalidad, lo que empantana esta iniciativa y deja el problema vigente.

Aún si se sanciona la ley, esta parecería ser una solución temporal, que no arregla el problema de fondo, ¿qué va a pasar con estas personas luego de estos tres años?. Adicionalmente, queda por delante hacer efectiva esta excepción y aunque el Ministerio de la Protección Social ya avanzó propiciando la expedición del Decreto 3085 de 2007, todavía no se han establecido las especificaciones técnicas bajo las cuales las EPS identificarán a las personas que declaren ingresos iguales o inferiores a un salario mínimo. Dicha población sería la que eventualmente estaría exenta del pago de pensiones, en caso de que hubiera ley. Con esto, se tendría un decreto sin ley, lo que no permite resolver el problema de los independientes de bajos ingresos, ni siquiera de forma temporal.

Ahora bien, si el Ministerio no logra establecer una solución efectiva para eximir del pago de pensiones a este grupo, se podría estimular un retiro potencial de afiliados del régimen contributivo por falta de recursos para cubrir los pagos de todos los subsistemas.

Lo anterior propiciaría de inmediato un traslado de estos afiliados -que hoy

aportan al régimen contributivo- al grupo de vinculados, es decir al grupo de personas que no están aseguradas por ningún régimen y que reciben atención en salud en hospitales públicos y centros de salud. Vale la pena aclarar que estos afiliados no van al régimen subsidiado puesto que no son lo suficientemente pobres para estar clasificados en Sisbén 1 y 2.

Los efectos de este traslado se traducen en menores ingresos para el contributivo, con lo que ello significa en términos de solidaridad para el sistema⁵ y se presionan las finanzas de las entidades territoriales, que son quienes deben cubrir los gastos en salud del grupo de vinculados. Consecuencia que no es menor puesto que las entidades territoriales reciben cada vez menos recursos para cubrir gastos en oferta.

Otro efecto negativo es que se puede generar una selección adversa para las EPS, puesto que las personas que necesitan atención en salud harán todo lo posible para conseguir los recursos para mantenerse en el sistema y los que están sanos no seguirían contribuyendo, por el momento, en forma solidaria al mismo.

Esto indica que el reto que enfrenta el Ministerio de la Protección Social es de grandes proporciones puesto que está en la obligación de generar mecanismos legales idóneos que reglamenten estas excepciones en un tiempo muy corto, menos de dos meses, para dar cumplimiento a la obligatoriedad y las fechas establecidas en el Decreto 728 de 2008, y de paso evitar que haya una disminución en la cobertura del régimen contributivo en salud.

Pequeños aportantes

Conviene también analizar las implicaciones de la obligatoriedad para los aportantes con más de un cotizante y hasta diez de ingresar a PILA antes del 2 de mayo.

Las pequeñas empresas tendrán una presión sobre su flujo de caja, debido a la necesidad de contar con recursos finan-

⁵ Del aporte de 12,5% que hacen los trabajadores del régimen contributivo, el 1,5% se destina para la cuenta de solidaridad que financia el régimen subsidiado.

cieros líquidos para realizar el pago simultáneo de salud, pensión y parafiscales. Dicha presión puede generar el detrimento de las condiciones laborales en la medida en que se recurra a estrategias como mayor uso de horas extras con el fin de evitar la contratación de nuevos trabajadores que impliquen otro pago de seguridad social o recomposición del empleo en contra de los trabajadores jóvenes sin educación superior, prácticas que de acuerdo al estudio reciente de Hugo López, permiten un ahorro en la nómina de estas empresas del 8,6%⁶. Según la Corporación Andina de Fomento (CAF), un aumento de las regulaciones laborales está asociado a mayores índices de desempleo general, juvenil y femenino, así como a mayores porcentajes de autoempleo.

Lo anterior muestra la importancia de conocer más la realidad de estos segmentos para establecer mecanismos que permitan su ingreso al sistema de tal forma que no se deteriore el mercado laboral, ni las finanzas de estas empresas.

Regulación y control de los operadores de información

De otra parte, no se puede dejar de lado que existen algunos vacíos en términos de regulación y control para los operadores de información.

Estos operadores son quienes suministran al aportante el acceso a la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes vía electrónica o asistida y le permiten el ingreso detallado de los conceptos y pagos que van a realizar. Dichos actores deben cumplir con unas características mínimas establecidas en el Decreto 1465 de 2005, principalmente en lo que se refiere a la aplicación de normas de seguridad estándar ISO 17799 (27001). Sin embargo, a la fecha existen operadores de información que no cumplen con estos requisitos, afectando la eficiencia del sistema.

Asimismo, respecto al cobro del servicio ofrecido a los aportantes según la resolu-

ción 3975 del Ministerio de la Protección Social del 2007, en el esquema de planilla asistida no se debe generar ningún costo, ya que este debe ser asumido por las administradoras de los subsistemas según la fórmula dada en la resolución. No obstante, algunos usuarios del sistema se quejan del cobro del servicio de planilla asistida que hacen algunos operadores de información.

Comentarios finales

Es evidente que el modelo de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes generará beneficios al país en términos de transparencia, control a la evasión y eficiencia operativa para empresas, administradoras de los subsistemas de seguridad social y aportantes.

La puesta en marcha de este mecanismo ha sido la suma de esfuerzos de todos los actores: gobierno nacional, operadores de información, administradoras, y aportantes. No obstante lo anterior, es necesario establecer instancias de coordinación para mejorar y definir aspectos técnicos, operativos y de divulgación.

Es de recalcar que la responsabilidad de la información contenida en la autoliquidación es del aportante y de ahí la importancia de que se informen con sus administradoras si están dentro de las excepciones o no, para facilitar el recaudo. Conocer el manejo de las excepciones por parte de los aportantes es de vital importancia para garantizar la cobertura de los pagos de seguridad social.

Todavía más importante, el Ministerio de la Protección Social debe crear los mecanismos legales para que el modelo no deje por fuera a las personas con bajos recursos que no están en condiciones de aumentar sus gastos en seguridad social.

Por último, es necesario que el gobierno establezca un mecanismo homogéneo para regular los operadores de información, dada la desigualdad existente en términos del control a todos los agentes.

⁶ ESTUDIO MERCADO LABORAL Y EQUIDAD, Hugo López, Marzo 2008.