

LA PLANILLA INTEGRADA DE LIQUIDACIÓN DE APORTES – PILA: Los pendientes

Después de más de tres años de funcionamiento, la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes – PILA- ha mostrado sus beneficios en términos de eficiencia, transparencia y calidad de la información.

En 2005, año en que se inició su implementación, se liquidaron apenas 2.707 planillas correspondientes a los aportes de cerca de dos millones de cotizantes por un valor de \$119 mil millones de pesos. En la actualidad el sistema ha cargado 1,6 millones de planillas, correspondientes a más de ocho millones de cotizantes que aportan \$2,6 billones de pesos al sistema (tabla 1). Esta suma es 22 veces mayor a la recaudada en el primer año de funcionamiento.

Tabla 1. Planillas, cotizantes y valores de la PILA

Periodo	Planillas	Var. Planillas	Cotizantes	Var. Cotizantes	Valor (\$ en millones)	Var. Valor
Dic-05	2.702		2.095.892		\$ 119	
Dic-06	19.920	637%	3.361.770	60%	\$ 1.061	793%
Dic-07	323.041	1522%	6.251.314	86%	\$ 1.960	85%
Dic-08	1.654.094	412%	8.224.049	32%	\$ 2.637	35%

Fuente: Ministerio de la Protección Social. Cálculos Asobancaria.

*Dic.2008 Estimado cotizantes efectivos.

Este aumento en cobertura del sistema de información se ha producido de manera gradual. Inicialmente ingresaron las grandes empresas y posteriormente medianas y pequeñas hasta llegar a los trabajadores independientes. Sin embargo, aún están por entrar algunos regímenes especiales como los aportes patronales¹ y beneficiarios del Fondo de Solidaridad Pensional². También algunos casos exceptuados

como el pago de UPC³ adicional y las correcciones o liquidaciones de aportes a periodos anteriores a febrero de 2009.

En esta edición de Semana Económica se hace un balance de los avances en la implementación de la PILA y, a la luz de la normatividad vigente, se analizan aspectos fundamentales que están pendientes de definir por parte de las autoridades para lograr su exitosa implementación.

Evolución del mecanismo

Como se sabe, la PILA fue diseñada por el Gobierno Nacional para controlar que los aportes al Sistema de la Protección Social, pensiones, salud, riesgos profesionales y los llamados parafiscales, se paguen de manera oportuna y completa, mediante un único pago. De esta manera, se pretende reducir la evasión y ejercer una mejor supervisión del sistema.

La masificación de este mecanismo se ha dado gradualmente desde julio de 2005, año en el que el porcentaje de ingreso al sistema fue de apenas 29%. A la fecha se estima que el nivel de cubrimiento de la PILA es del 95% lo que indica que el sistema de información de la protección social del país ya está consolidado (tabla 2).

Por otra parte, al analizar las cifras de afiliados a los sistemas de salud y pensiones, se observa que en 2006 y 2007 los afiliados a salud no aumentaron considerablemente, mientras que los de pensiones mostraron un mayor crecimiento. Ello permite inferir que la PILA influyó para que un

1 Entidades hospitalarias beneficiarias del SGP- Aportes patronales

2 El Fondo de Solidaridad Pensional (FSP) es una cuenta especial de la Nación, adscrita al Ministerio de la Protección Social, destinada a subsidiar las cotizaciones para pensiones de los grupos de población que por sus características y condiciones socioeconómicas no tienen acceso a los Sistemas de Seguridad Social, así como el otorgamiento de subsidios económicos para la protección de las

personas en estado de indigencia o de pobreza extrema. La cuenta se maneja a través del intermediario Consorcio Prosperar Hoy.

³ Unidad de Pago por Capitación. Corresponde a los pagos de aportes por personas adicionales al núcleo familiar.

mayor número de personas cotizara a pensiones.

Tabla 2. Comparativo cotizantes totales al sistema de salud vs. Cotizantes en PILA

Periodo	Cotizantes en PILA	Afiliados en salud	% cubrimiento PILA
Dic-05	2.095.892	7.193.889	29%
Dic-06	3.361.770	7.366.679	46%
Dic-07	6.251.314	7.779.112	80%
Dic-08	8.224.049	8.642.049	95%

Fuente: Ministerio de la Protección Social y DNP. Estimados y cálculos Asobancaria.

En 2008, los afiliados a pensiones continuaron creciendo a una tasa bien superior a la del crecimiento de la población ocupada (1,24%⁴). Los de salud aumentaron aún más, por cuenta de que en ese año se expidieron algunas normas que permitían el pago único de salud para algunos independientes (tabla 3).

Tabla 3. Crecimiento anual desde 2005 a los sistemas contributivos para los sistemas de salud y pensiones

Periodo	Afiliados en salud	Crecimiento anual (salud)	Afiliados en pensiones	Crecimiento anual (Pensiones)
Dic-05	7.193.889		3.217.576	
Dic-06	7.366.679	2%	3.637.760	13%
Dic-07	7.779.112	6%	4.304.344	18%
Dic-08	8.642.049	11%	4.591.138	7%

Fuente: Ministerio de la Protección Social y DNP. Cálculos Asobancaria.

Vale la pena resaltar el uso de la PILA en 2008. El recaudo en pesos por los pagos de los aportes de la protección social creció sostenidamente con la excepción de noviembre, mes en el que se presentó una caída considerable, que coincide con la crisis originada por el derrumbe de las pirámides y su intervención por parte del gobierno (gráfico 1).

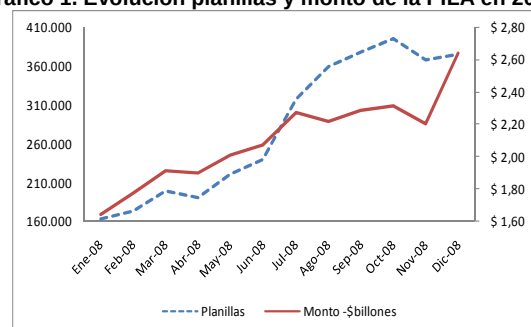
En cuanto al número de planillas, se presenta un crecimiento importante desde julio de 2008, mes en el que se estableció la obligatoriedad para trabajadores independientes. El ingreso de este segmento a la PILA no es significativo desde el punto de vista del valor de los pagos, pues sus montos corresponden al pago de aportes de personas con ingresos promedio de un salario mínimo mensual, en una gran mayoría (gráfico 1).

Por otra parte, los beneficios de la PILA no sólo se reflejan en el aumento de su

⁴ Promedio anual de crecimiento de la población ocupada (2005-2008). Fuente: DANE, cálculos Asobancaria.

uso, sino también en la mejora en los servicios de los usuarios. Una prueba de ello, es que en el corto plazo los aportantes podrán efectuar sus pagos por canales electrónicos en un horario de atención de 7 días x 22 horas.

Gráfico 1. Evolución planillas y monto de la PILA en 2008



Fuente: Ministerio de la Protección Social

Así, este análisis muestra que la PILA está llegando al cubrimiento esperado. Sin embargo, para tener el total de la información del sistema de protección social faltan por resolver algunas dificultades legales y afinar aspectos técnicos y operativos de la infraestructura que la soporta, lo que sin duda contribuirá a un mayor control de la evasión.

Problemática

Las dificultades que se han presentado para la masificación de la PILA radican en dos aspectos fundamentales.

El primero está relacionado con el nivel de ingresos de las personas que cotizan como trabajadores independientes al sistema de protección social del régimen contributivo.

Conceptualmente la PILA está concebida para registrar la información y recibir los pagos de los aportantes de empleados y trabajadores independientes. Este último segmento debe aportar como mínimo a salud y pensiones sobre un salario mínimo mensual legal vigente (actualmente \$496.900), lo que equivale al 28,5% de su salario (\$142.000 aproximadamente).

De acuerdo con esta definición, quedarían excluidos de la PILA los trabajadores que por su nivel de gastos únicamente aportan salud (12,5% del salario) y las personas que trabajan por días, cuyo salario es inferior a un salario mínimo mensual.

Según análisis anteriores⁵, 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.

Para resolver esta problemática, el gobierno decidió vincular a la PILA a los trabajadores que laboran por periodos inferiores a un mes, y eximió del pago de pensiones a los independientes con ingresos inferiores o iguales a un salario mínimo mensual, durante tres años.

El segundo aspecto tiene que ver con la capacidad instalada de la infraestructura tecnológica que la soporta y la falta de campañas informativas y de capacitación.

En julio de 2008, mes en el que se hizo obligatoria la planilla para trabajadores independientes, se presentaron largas e interminables filas en los puntos de atención de los operadores de información, y las centrales telefónicas se congestionaron ante la avalancha de dudas e inquietudes de los usuarios. En algunos casos, se presentaron problemas de orden público en oficinas bancarias debido a que no se permitía el pago con planillas físicas.

Lo anterior evidenció, por un lado, que las campañas de divulgación del modelo no fueron suficientes, ni claras y, por otro, que la infraestructura no estaba lista para atender el volumen de aportantes.

Para resolver esta problemática, el Ministerio de la Protección Social aplazó la entrada de casos especiales y exceptuados a la PILA, con lo que se superaron, en parte, los colapsos por fallas del sistema.

No obstante la emisión de estas normas, aún falta que el gobierno instrumente su desarrollo, como se presenta a continuación.

Decreto 2060 de 2008

Desde el 11 de junio de 2008 el Gobierno Nacional decretó la creación de la "Afiliación Única Electrónica" a través del

formulario único, que forma parte de la PILA, para vincular a los trabajadores que laboran por periodos inferiores a un mes. Este decreto aplica a todos los empleados, personas naturales, que cuenten con trabajadores cuya labor se pacte y se preste por uno o unos días y que, en todo caso, resulten inferiores a un mes.

Según lo anterior, estos empleadores efectuarán el pago de una contribución de solidaridad para salud y para el sistema general de riesgos profesionales, por cada trabajador, el cual hace parte de un ahorro programado de largo plazo a través del aporte social complementario. Ello, teniendo en cuenta que dichos trabajadores no pueden afiliarse a ninguno de los subsistemas del Sistema de Seguridad Social Integral, por no cumplir con el Ingreso Base de Cotización, IBC, mínimo previsto por la ley.

Aunque con el Decreto 2060 el Ministerio pretendió dar cumplimiento a la Ley 1151 de 2007 -la cual previó la afiliación de estos trabajadores al Sistema de Seguridad Social en Salud en el régimen subsidiado y ordenó al Gobierno Nacional reglamentar los mecanismos de afiliación, las características de las cuentas en las cuales se depositarán los ahorros y la forma y periodicidad en las que se podrán realizar retiros-, aún no hay nada claro en esta materia para los operadores de información, las administradoras y los aportantes.

A la fecha, el Ministerio de la Protección Social no ha hecho oficial el diseño del formulario de Afiliación Única Electrónica; no ha establecido el mecanismo de incorporación ni de retiro al Régimen Subsidiado de Salud para los trabajadores a los que se aplica el decreto; ni ha determinado el ente autorizado para administrar las cuentas de ahorro programado de largo plazo de este programa social complementario.

Ley 1250 de 2008

La ley 1250 del 27 de noviembre de 2008 en su artículo segundo modifica la ley 97 de 2003 al adicionar el siguiente párrafo para los trabajadores independientes: "Las personas a las que se refiere el presente

⁵ En la Semana económica núm.652 de mayo de 2008. "Panorama social y técnico de la planilla integrada de liquidación de aportes -PILA", se hace un análisis más detallado sobre el nivel de ingresos de la población de los trabajadores independientes.

artículo, cuyos ingresos mensuales sean inferiores o iguales a un salario mínimo legal mensual, que registren dicho ingreso conforme al procedimiento que para el efecto determine el Gobierno Nacional, no estarán obligados a cotizar para el Sistema General de Pensiones durante los próximos tres (3) años a partir de la vigencia de la presente ley, no obstante de lo dispuesto en este parágrafo, quienes voluntariamente decidan cotizar al Sistema general de Pensiones podrán hacerlo.

Durante este lapso, el Gobierno Nacional evaluará los resultados de la aplicación del presente parágrafo y presentará a consideración del Congreso las iniciativas que considere viables para facilitar el acceso a esquemas de protección "ECONÓMICA" para la vejez de esta franja poblacional."

Con esta ley, que por lo demás tiene una reglamentación anterior (decreto 3085 de 2007), se buscó dar un alivio a los trabajadores independientes que por su nivel de ingresos sólo están en capacidad de cubrir sus gastos en salud y no en pensiones. Al respecto, aunque la ley empezó a regir a partir del pasado mes de noviembre de 2008, el gobierno no ha incorporado esta excepción en la PILA.

Tal como reza la norma, para instrumentar esta excepción se debe establecer cuál será el mecanismo para que las EPS⁶ identifiquen y certifiquen la población que es beneficiaria de este alivio económico, así como incluir en la planilla integrada el código del cotizante que permite sólo el pago de salud. El Ministerio de la Protección Social está en mora de aclarar esta situación ya que a la fecha aún se está operando con la figura de "cotizante 41" con aporte de terceros, lo cual no es claro ni para los aportantes ni para el sistema mismo.

Queda también la duda de la temporalidad de la ley, ¿cómo se puede determinar que en tres años esta población será menos pobre y podrá cubrir el gasto en pensiones? Y, adicionalmente, ¿cuál será el mecanismo de control de ingreso para acceder a este beneficio? y ¿cómo se verifi-

cará que quienes estén incluidos continúen cumpliendo los requisitos?

Resolución 3121 de 2008

Con esta resolución emitida en agosto de 2008 el Ministerio de la Protección Social exceptuó de liquidar y pagar a través de la PILA, hasta el 28 de febrero de 2009, a los aportantes o cotizantes de pagos de UPC⁷ adicional y a los que presentan correcciones o liquidaciones de aportes a periodos anteriores a febrero de 2009.

Dicha resolución, también menciona que los beneficiarios del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP) podrán seguir usando el sistema de talonarios, y los aportantes de los regímenes de excepción podrán seguir utilizando los mecanismos actuales para la liquidación y pago, es decir formatos físicos.

Respecto a las entidades hospitalarias beneficiarias del SGP⁸- Aportes patronales, menciona que éstas deberán liquidar y pagar a través de la PILA, una vez el Ministerio de la Protección reglamente el mecanismo pertinente mediante resolución, lo que aún no ha sucedido.

De todo lo anterior, queda latente la preocupación sobre el desconocimiento que aún tiene la población en el manejo de dichas excepciones y del número considerable de personas que ellas representan, ya que podrían congestionar la actual capacidad instalada de la PILA.

Muestra de ello, es que durante el mes de diciembre de 2008 se recibieron en las entidades bancarias más de 400 mil planillas físicas para el pago de excepciones en salud y 35 mil planillas para el pago de otros subsistemas. Según estos cálculos, hay un número considerable de aportantes que aún no ha ingresado al modelo de la PILA, o que estando, debe utilizar formularios físicos para el pago por correcciones de periodos anteriores o de UPC adicional.

Otro tema que empieza a regir con la obligatoriedad de ingresar los pagos atra-

⁶ Entidades Promotoras de Salud

⁷ Unidad de Pago por Capitación

⁸ Sistema General de Participaciones

sados y con mora, es que las administradoras están autorizadas para cobrar este servicio. Es decir, que a partir del próximo mes de marzo, si un aportante se atrasa en el pago deberá asumir el valor de la transacción, que hoy no tiene costo. Al respecto las administradoras de los subsistemas de protección social no han determinado dicho monto.

Por otra parte, el Ministerio de la Protección Social no ha definido el mecanismo ni el plazo para que los aportes patronales ingresen a la PILA, así como tampoco ha unificado el mecanismo para los beneficiarios del FSP, ya que para los que cotizan salud al sistema contributivo es obligatorio pagar a través de la planilla, mientras que para los del régimen subsidiado no.

Sin norma ni resolución

El Gobierno nacional no ha reglamentado algunos aspectos de la Ley 590 de 2000 relacionados con los beneficios que tienen algunas empresas para el pago de parafiscales, lo que implica que no pueden acceder automáticamente a éstos a través de la Planilla.

Regulación y control de los operadores de información

De otra parte, es fundamental insistir en que existen todavía algunos vacíos en términos de regulación y control para las responsabilidades de los operadores de información⁹ y de las administradoras de los subsistemas de protección social.

Al respecto, los operadores de información, las administradoras e incluso los mismos aportantes del modelo sienten ausente al Ministerio en estos temas. Es evidente que en cualquier sistema de esta

magnitud se presentarán inconvenientes, quejas y reclamos y por ello se debe definir un ente que vigile y supervise de forma constante y permanente el buen funcionamiento del modelo y garantice su permanencia y consolidación.

Comentarios finales

La puesta en marcha y evolución de la PILA en estos tres años de producción ha sido la suma de esfuerzos de todos los actores: Gobierno Nacional, operadores de información, administradoras y aportantes. Durante este tiempo se ha masificado su uso, se ha institucionalizado como el mecanismo del liquidación de aportes de empresas e independientes y se ha mejorado su plataforma tecnológica para ofrecer mejor servicio a los usuarios.

No obstante, para llegar a la recta final de la obligatoriedad de la PILA y poder incorporar la totalidad de la información de los aportantes y cotizantes al sistema de protección social es de suma importancia que el gobierno, a través de las instituciones que este designe, resuelva las dudas e inquietudes de la población con excepciones o de regímenes especiales.

Así mismo, el Ministerio de la Protección Social debe emitir, con la debida anticipación, una serie de resoluciones de tipo técnico y operativo, con el fin de realizar los ajustes al sistema, sin mayores traumatismos.

Por lo anterior, Asobancaria considera que se debe aplazar la última fecha de obligatoriedad a las excepciones con el fin de evitar un colapso parecido al del mes de julio de 2008.

Finalmente, el sector financiero y los demás actores del modelo han dado muestras de buena voluntad para resolver los inconvenientes que hoy existen y están dispuestos a continuar participando en los escenarios que correspondan para establecer estrategias y acciones que contribuyan a desarrollar todo el potencial de la PILA.

⁹ Los 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 de la información.