

El recaudo en el Sistema General de Riesgos Laborales, un problema con solución pendiente

Jorge Gaitán Ochoa, profesional investigador de la Cámara Técnica de Riesgos Laborales
Juan Carlos Aristizábal, subdirector Cámara Técnica de Riesgos Laborales
Germán Ponce Bravo, director Cámara Técnica de Riesgos Laborales
Fasecolda

El costo del recaudo de las cotizaciones que realizan los afiliados puede generar un impacto negativo en el sistema de riesgos laborales.

El esquema de recaudo actualmente vigente no cumple con los estándares de eficiencia y de destinación específica de los recursos de la seguridad social; para el caso de riesgos laborales, este costo supera los límites legales. La solución se presentó con el Decreto 1990 de 2016, sin embargo, su implementación fue postergada prácticamente para el año 2018.

1. El costo de recaudo como una expresión de los principios de eficiencia y solidaridad del Sistema de Seguridad Social Integral

Dos de los principios fundamentales del Sistema de Seguridad Social Integral son la eficiencia y la solida-

ridad. La eficiencia es entendida como «la mejor utilización social y económica de los recursos administrativos, técnicos y financieros disponibles para que los beneficios a que da derecho la seguridad social sean prestados en forma adecuada, oportuna y eficiente.»¹

El principio de solidaridad, como fundamento de la parafiscalidad, y sus contribuciones, es decir, las cotizaciones al sistema de seguridad social, cumplen el papel de herramienta de intervención estatal para extraer recursos de este sistema e invertirlos en el mismo, al margen del presupuesto de la Nación². Por tanto, la parafiscalidad es la manifestación práctica del principio de solidaridad porque revierte estos recursos en el desarrollo y fomento de determinadas actividades consideradas como de interés general³.



La administración de cada uno de los subsistemas de la seguridad social (salud, pensiones, riesgos laborales y beneficios sociales complementarios) tiene gastos administrativos asociados que, en general, son descontados de la cotización realizada por los afiliados. Los principios de eficiencia y de solidaridad –parafiscalidad– implican la minimización de dichos gastos, sin afectar la calidad de los servicios prestados ni la sostenibilidad de los diferentes actores del sistema y su destinación específica para su administración.

Dentro de los gastos administrativos hay un rubro de costo del recaudo. Al tratarse de recursos públicos con destinación específica, la ley define topes máximos para dichos gastos. En el caso particular del Sistema

General de Riesgos Laborales es del 23% del valor de las cotizaciones⁴. Es decir, las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL) deben utilizar máximo \$62,9 por cada \$100 para cubrir los siniestros y \$23 de cada \$100 para cubrir costos de administración, dentro de los que están incluidos los de recaudo.

2. ¿Cuáles son los costos de recaudo?

Para estimar los costos asociados al proceso de recaudo en el Sistema General de Riesgos Laborales es necesario tener en cuenta que las cotizaciones a este subsistema y a todos los demás de la seguridad social se hacen mediante la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), gestionada por un ope-

1. Ley 100 de 1993. Artículo 2°.
2. Corte Constitucional. Sentencia C-178/16.
3. Corte Constitucional. Sentencia C-045/02. En esta sentencia la Corte señaló que esta figura es una técnica del intervencionismo económico legitimada constitucionalmente, destinada a recaudar y administrar (directa o indirectamente) y por fuera del presupuesto nacional determinados recursos para una colectividad que presta un servicio de interés general.
4. Ley 1562 de 2012.

Ilustración 1: Componentes del recaudo

*El costo del operador de información está asociado al número de registros de.
**El costo del operador de información es función del número de planillas, recordando que una planilla puede contener múltiples registros.

Costo total del recaudo



Ilustración 2: Costos promedio del recaudo

	Electrónico		Asistido	
	Propio	Otro operador	Propio	Otro operador
1 o 2 cotizantes	\$14	\$22	\$56	\$66
3 o 4 cotizantes	\$13	\$20	\$47	\$55
5 a 9 cotizantes	\$13	\$20	\$44	\$52
10 a 19 cotizantes	\$12	\$20	\$42	\$49
20 a 29 cotizantes	\$12	\$20	\$40	\$52

Ilustración 3: Costos máximos del recaudo

	Electrónico		Asistido	
	Propio	Otro operador	Propio	Otro operador
1 o 2 cotizantes	\$21	\$24	\$70	\$83
3 o 4 cotizantes	\$21	\$23	\$61	\$72
5 a 9 cotizantes	\$21	\$23	\$58	\$67
10 a 19 cotizantes	\$21	\$22	\$56	\$64
20 a 29 cotizantes	\$21	\$22	\$55	\$73

rador de información. Una vez realizado el pago de la cotización, los recursos son transferidos y manejados por un operador financiero, que los hace llegar a la ARL. El costo del operador financiero más el del operador de la información componen el costo del recaudo, que debe ser cubierto con parte de la cotización.

La PILA tiene un número determinado de registros donde se reportan las personas afiliadas y las novedades de afiliación. Las empresas y los trabajadores independientes afiliados pueden escoger entre el canal electrónico o el asistido (en el que se debe llamar al operador de información para obtener el PIN para hacer el pago en el banco) para liquidar la PILA. El costo del recaudo es mayor cuando el afiliado realiza la liquidación en el canal asistido.

Para las ARL, el costo del operador de la información está asociado al número de registros de la planilla y al canal escogido por el afiliado. El del operador financiero se asocia al número de planillas (una planilla puede contener múltiples registros) y al canal escogido por el afiliado.

Con el fin de reducir el costo por recaudo, las ARL pueden realizar convenios con los diferentes operadores, a los cuales denominaremos operadores propios; aquellos con los que no existan convenios se llamarán otros operadores.

La ilustración 1 resume todas estas características.

3. Problemática

Las ARL y Fasecolda han alertado sobre la evidencia de elevados costos de recaudo, que en muchas ocasiones superan el máximo legal para gastos administrativos, lo que va en contravía del principio de eficiencia, elemento central del Sistema de Seguridad Social Integral. En el año 2015, el gremio llevó a cabo un estudio que concluyó que, en el caso más extremo, \$79 de cada \$100 de la cotización se destinaban a cubrir los costos de recaudo.

Con esta evidencia e información propia, el Minis-



➔ Las ARL y Fasecolda han alertado sobre la evidencia de elevados costos de recaudo, que en muchas ocasiones superan el máximo legal para gastos administrativos, lo que va en contravía del principio de eficiencia, elemento central del Sistema de Seguridad Social Integral.

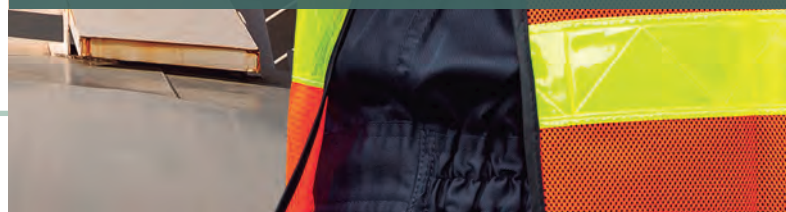
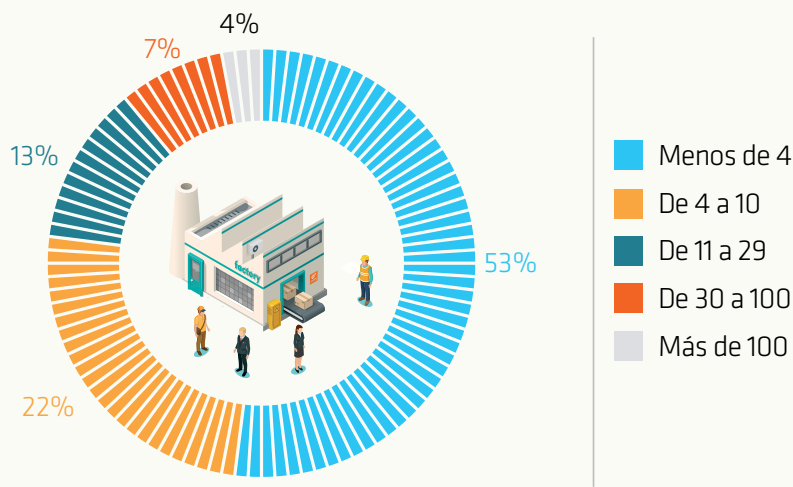


Ilustración 4.
Proporción de empresas por número de trabajadores



terio de Salud emitió el Decreto 1990 de 2016, que busca limitar el uso de canal asistido y definió unos plazos para que empresas con más empleados dejen de utilizar esta modalidad y, en su lugar, utilicen la planilla electrónica. Para los aportantes independientes, los plazos se definieron según el rango de ingresos reportados en el IBC (ingreso base de cotización). Estos plazos luego se modificaron por el Decreto 923 de 2017 para que su implementación se realice en los meses de noviembre de 2017 y marzo y junio de 2018, es decir, la solución se postergó un año.

Considerando que la entrada en vigencia del Decreto se aplazó para 2018, se estimaron los costos asociados al recaudo en lo corrido del año 2017, para evidenciar su evolución, comparándolos con el año 2015, fecha cuando se realizó el estudio previo. Esto con el fin de alertar sobre el impacto negativo que tienen en el sistema.

4. Costos actuales del recaudo

De acuerdo a la información reportada por las administradoras y usando ponderaciones por número de registros, se calculó el costo promedio del recaudo por cada \$100 de cotización recibida para diferentes tamaños de empresas afiliadas. También se obtuvo el costo máximo del recaudo por cada 100 pesos de cotización. Se trabajó con base en la cotización de un

trabajador con un IBC equivalente a 1 SMMLV y cuyo riesgo es de clase I.

5. Resultados

El costo del recaudo oscila entre \$12 y \$83 por cada \$100 de cotización, dependiendo del canal de liquidación, tipo de operador y tamaño de la empresa afiliada. Las ilustraciones 2 y 3 muestran en detalle los valores calculados para los costos promedio y máximo. De destacar que, en el canal asistido, para todos los tamaños de empresa considerados, el monto supera el valor tope que debe ser destinado a gastos administrativos de la ARL (\$23 por cada \$100). Para el costo máximo, en el rango de 1 a 2 cotizantes, el costo inclusive, en el canal electrónico, supera dicho tope.

Como se puede observar, tanto para los costos promedio como para los máximos, entre menor número de trabajadores tenga la empresa, mayor es el costo del recaudo. **El alcance del problema se hace evidente cuando se examina la composición del Sistema General de Riesgos Laborales.**


La ilustración 4 muestra el porcentaje de empresas afiliadas por tamaño de las mismas. Alrededor del 88% tiene un tamaño inferior a 10 trabajadores, justamente aquellas que presentan elevados costos del recaudo.

También resulta de interés que el canal electrónico cuesta \$11 pesos más en otro operador que en el operador propio. Por su parte, el canal asistido cuesta \$24 pesos más por cada \$100 de cotización en otro operador. En el operador propio, el canal asistido cuesta en promedio \$36 más que el electrónico. En otro operador, la diferencia es de \$49 por cada \$100 de cotización.

Comparando estos resultados con los del estudio anterior se observa que el incremento promedio en el costo del recaudo está principalmente explicado por el aumento del nivel de precios de la economía (inflación) y que sigue estando muy por encima de los límites establecidos por la ley; haciendo ineficiente el sistema y generando una distorsión en la asignación de recursos de la seguridad social, que deberían servir para garantizar la atención de las personas.

La conclusión más importante sobre esta problemática consiste en que el sistema de recaudo vigente no permite que los recursos de la seguridad social se in-

→ El alcance del problema se hace evidente cuando se examina la composición del Sistema General de Riesgos Laborales.

viertan únicamente en ello, como constitucionalmente es debido, sino en una labor de intermediación discutible. Es un reto del Estado regular esta problemática de tal manera que se cumpla no solo el principio de eficiencia de nuestro sistema de seguridad social, sino también el de parafiscalidad, de manera que el costo transaccional del recaudo se adecúe a los límites legales establecidos. 

inmersa[®]
Siempre más allá

Somos el equipo aliado de tu empresa para acompañar de manera óptima el análisis de los datos del mercado.

CREAMOS REPORTES

para tomar acciones de trabajo efectivas y estratégicas que hagan crecer tu negocio.

INTEGRAMOS VISUALIZACIONES

de diferentes fuentes de información que permitan acercarnos a respuestas buscadas y conocimiento de datos.

IDENTIFICAMOS NUEVAS OPORTUNIDADES

para revitalizar tu negocio y enfocar tus objetivos.

