

# Reforma al Sistema General de Riesgos Laborales, por el camino equivocado

**Alejandra Salazar**, profesional de la Cámara de Riesgos Laborales

**Nicolás Verano**, profesional de la Dirección Actuaría

**Germán Ponce**, director Cámara de Riesgos Laborales

**Óscar Velandia**, director Actuaría

Fasecolda

---

*El Sistema General de Riesgos Laborales (SGRL) ha demostrado su pertinencia y eficiencia al lograr una disminución sostenida de las tasas de accidentalidad, enfermedad y muerte de origen laboral, así como por una sólida prestación del servicio y la ejecución de actividades de promoción y prevención.*

---

De los tres subsistemas de la seguridad social, el SGRL es el que cuenta con más bajos niveles de litigiosidad judicial. El sistema se ha convertido en garante de la productividad del país, previniendo los riesgos laborales y recuperando a los trabajadores afectados para que regresen lo antes posible a sus labores y con la menor afectación posible.

El pasado primero de septiembre se radicó el proyecto de ley 374 de 2020 que plantea modificaciones al SGRL, cuyo punto central es garantizar la des-

tinación específica de los recursos de la seguridad social y, sobre esta base, propone modificar el tope de gastos del sistema al 10% de las cotizaciones y reducir la tarifa máxima al 5% del IBC del trabajador. El gremio el interés en procurar medidas que hagan más eficiente al sistema; sin embargo, determinar un tope máximo para la cotización y disminuir los gastos del sistema sin un análisis técnico y actuarial que tenga en cuenta los elementos determinantes de la tarifa compromete la suficiencia de los recursos y la viabilidad financiera del sistema.



En el planteamiento del proyecto de ley no se tienen en cuenta cuatro puntos fundamentales para el sistema que, al ser omitidos, pueden dar lugar a diagnósticos inexactos. El primer punto se relaciona con las diferencias entre los subsistemas de seguridad social, pues el SGRL funciona como asegurador de salud al prestar estos servicios a los trabajadores afectados y, al mismo tiempo, tiene un componente pensional al otorgar, entre otras prestaciones, pensiones de supervivencia e invalidez. De esta forma, el SGRL tiene componentes de los sistemas de salud y de pensiones, por lo que su nivel de gastos no es comparable con estos y es coherente con las funciones naturales del sistema.

Adicionalmente, al comparar la administración y los gastos del SGRL con los otros sistemas de la seguridad social, no se están considerando las magnitudes de recaudo debido a que las cotizaciones de pensiones y de salud son del 16% y el 12,5% del IBC del trabajador, mientras que la tasa promedio de cotización en ARL es del 2.3%. En este sentido, a partir del IBC promedio para el primer

semestre de 2020, que fue de \$1.644.730, y tomando las poblaciones ocupadas afiliadas por subsistemas reportadas por el DANE, se estimó una aproximación del gasto per cápita anual en administración, para salud es de \$246.709, para pensiones de \$37.895 y para riesgos laborales de \$63.552.

El segundo aspecto hace referencia a que ya existen leyes y normas que regulan la revisión integral de la clasificación de actividades del sistema y, por tanto, su tarifa aplicable. El proyecto de ley no considera el hecho de que el Gobierno Nacional, en un esfuerzo conjunto con los ministerios de Trabajo, de Hacienda y de Salud, y teniendo como base un estudio técnico realizado por la Universidad Nacional, contratado por el Gobierno, proyectó un decreto reglamentario, próximo a expedirse, que reclasifica las actividades del Sistema General de Riesgos Laborales. El resultado principal del estudio fue pasar de 604 actividades a 1.102, y se identificaron 45 actividades que cambian su clase de riesgo.



➔ Ya existen leyes y normas que regulan la revisión integral de la clasificación de actividades del sistema y, por tanto, su tarifa aplicable.

El tercer punto es que, dada la naturaleza del ramo de Riesgos Laborales, el sistema requiere de personal altamente especializado pues, además de la coordinación de prestaciones, su gestión incluye consultoría de riesgos para diferentes sectores económicos, lo cual exige específicos niveles de experiencia y conocimiento.

Finalmente, el cuarto punto hace referencia a que existen rubros de gasto que constituyen altos costos fijos, los cuales hacen parte del diseño del sistema y cuya gestión no depende de las ARL, un ejemplo de lo anterior es el costo del recaudo asociado a la Planilla

Integrada de Liquidación de Aportes (PILA). En ese sentido, es relevante señalar que Colombia es un país de micro y pequeña empresa y el costo del recaudo como porcentaje de la cotización asciende a 77 pesos de cada 100, para las empresas de 1 o 2 trabajadores de clase de riesgo 1; el costo promedio de recaudo por trabajador para estas empresas es 35 veces más que el de las empresas con más de 30 cotizantes.

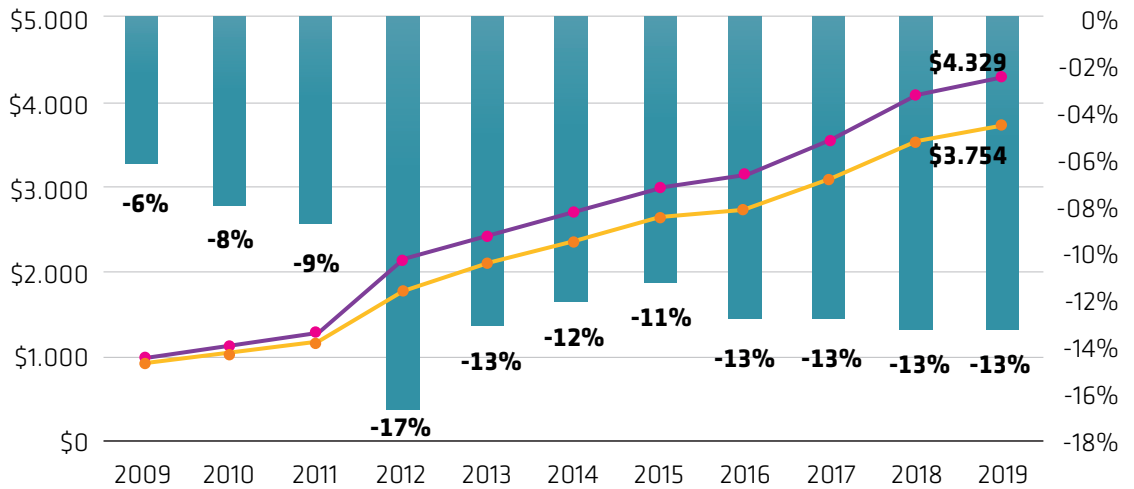
El alto costo del recaudo contraviene el mandato constitucional de destinación específica de los recursos de la seguridad social, pues gran parte de la cotización de este segmento de empresas y trabajadores no llega a las entidades de la seguridad social porque se queda en el servicio de intermediación de la PILA. En este aspecto, Fasecolda ha propuesto utilizar herramientas que ayuden a reducir el costo del recaudo, mediante mecanismos como incentivar el uso de la planilla electrónica y generar la dispersión de recursos una sola vez al día por parte de los operadores financieros.

Con el objetivo de estimar el impacto que tendría el proyecto de ley número 374 de 2020 en las primas e índice combinado para el SGRL, Fasecolda simuló tres



**Ilustración 1:**  
**Estimación de primas cotizadas históricamente bajo el escenario 1**

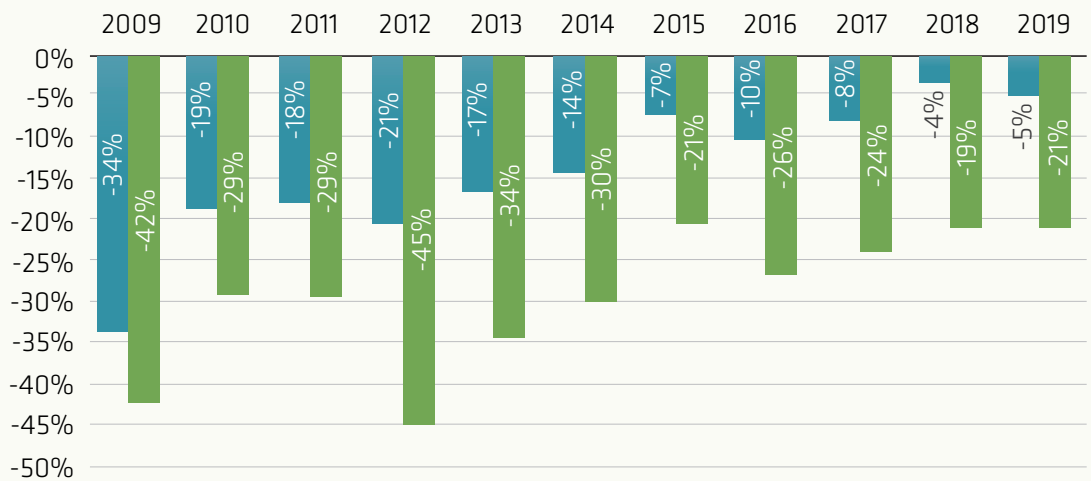
- Pérdida de prima
- Estimación cotización actual
- Estimación cotización proyecto



Fuente: Fasecolda.

**Ilustración 2:**  
**Estimación del índice combinado bajo el escenario 1**

- Combinado real
- Combinado proyecto de ley



Fuente: Fasecolda.

escenarios, teniendo en cuenta las variaciones en las tasas de cotizaciones en las diferentes clases de riesgos y el establecimiento de cierto nivel de gastos.

El primer escenario contempla que la clase de riesgo 5 disminuye su tasa de cotización al 5%, pero el resto de las tasas se mantienen constantes. Al llevar a cabo el ejercicio de la estimación de la cotización que hubieran recibido las ARL bajo este escenario, para el periodo de 2009 a 2019, las primas presentan decrecimientos en todos los años, en un promedio de -11.6%, evidenciando

el impacto de la prima de la clase de riesgo 5, que es la principal clase en la financiación del sistema. En particular, en 2019 la cotización hubiera sido de \$3.7 billones, para una disminución del -13%.

En lo que respecta al índice combinado para el SGRL, en el año 2019 este se ubicó en el 5%, lo que representa que por cada 100 pesos recibidos, las aseguradoras tienen que invertir 5 pesos adicionales. Al estimar el efecto que hubiera tenido en 2019 el escenario propuesto, se refleja un deterioro de 16 p.p., dinero

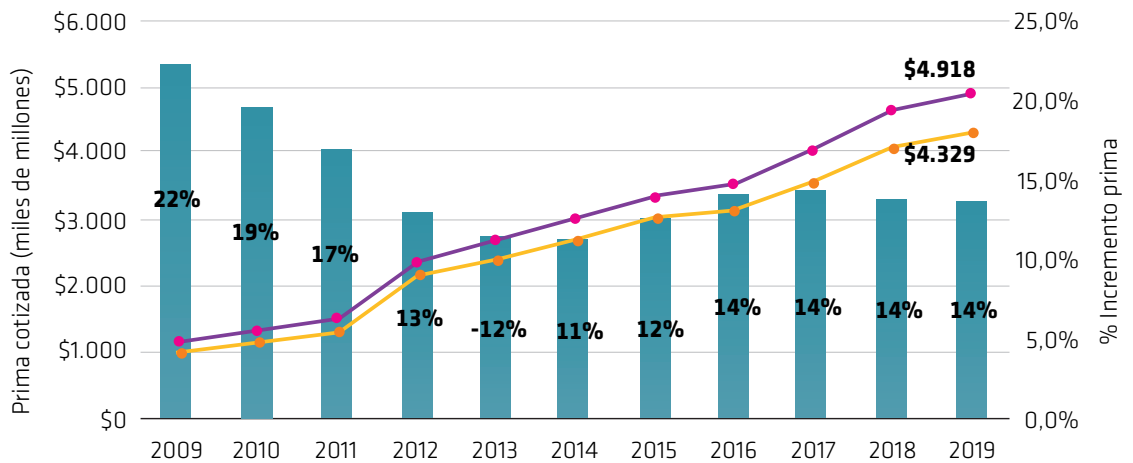
adicional que las aseguradoras deberán invertir, lo que haría al SGRL inestable e insolvente y, por tanto, inviable para cumplir con su compromiso misional frente a la protección de los trabajadores.

Para el segundo escenario, el SGRL emplea las tasas comerciales y el gasto del 18% establecido por el estudio contratado por el Gobierno Nacional en 2015. Las principales clases de riesgo impactadas serían la 2 y la 3, pues las tasas comerciales se incrementarían

un 147% para la 2 y en un 73% para la 3; en contraposición, la clase 5 disminuiría un 30%. Esto equivale a aumentar las cotizaciones para las clases de riesgo 1, 2 y 3, que representa un crecimiento de la cotización para 642.846 empresas y 7.555.845 de trabajadores, que en la actualidad no son suficientes y están siendo subsidiadas por la clase 5. En 2019, aplicando los supuestos de este escenario, las primas del ramo hubieran pasado de \$4.3 a \$4.9 billones, para un crecimiento de 16.7%.

**Ilustración 3:**  
**Estimación de primas cotizadas históricamente bajo el escenario 2**

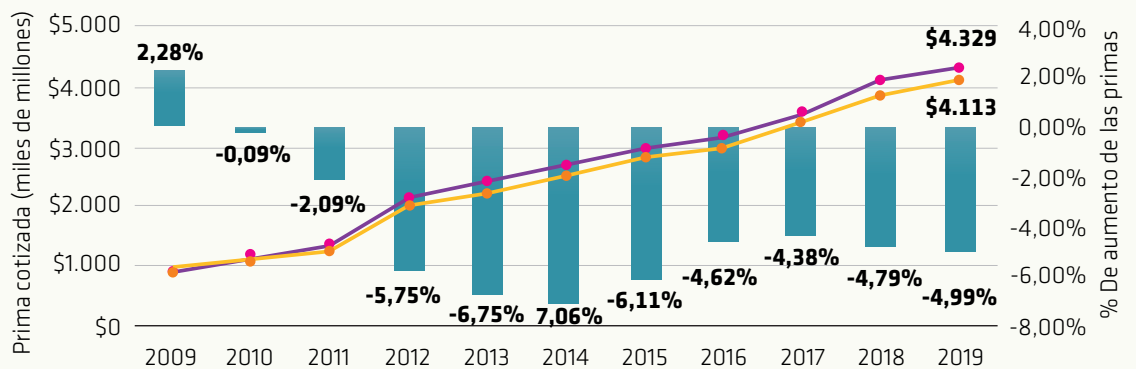
- Pérdida de prima
- Estimación cotización actual
- Estimación cotización Gob. nal.



Fuente: Fasesolda.

**Ilustración 4:**  
**Estimación de primas cotizadas históricamente bajo el escenario 3**

- Ganancia prima
- Estimación cotización actual
- Estimación cotización Gob. nal.

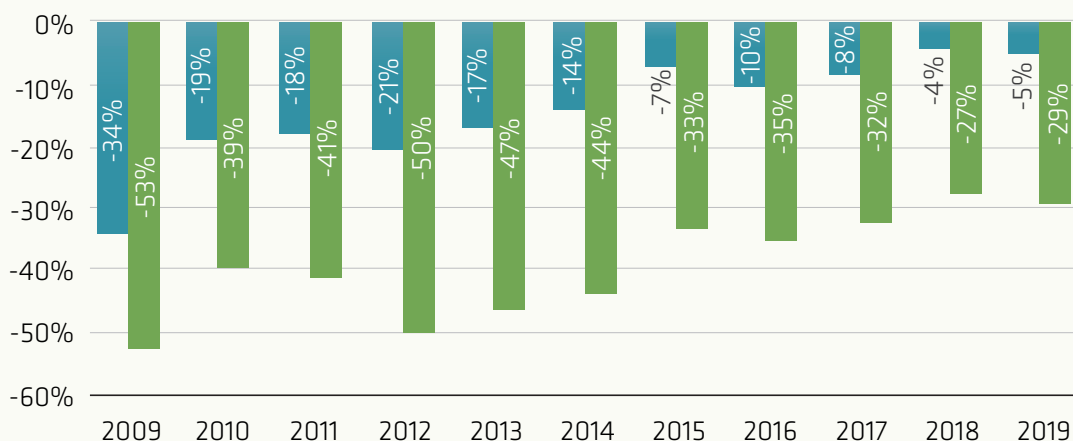


Fuente: Fasesolda.

### Ilustración 5: Estimación del índice combinado bajo el escenario 3

■ Combinado real  
■ Combinado  
tasa Gob. nal.

Fuente: Fasecolda.



Finalmente, en el tercer escenario se combinan las tasas puras de riesgo propuestas por el Ministerio de Trabajo y un porcentaje de gastos del 10%. Con esto, la cotización se incrementaría en un 107% para la clase de riesgo 2 y en un 45% para la clase 3, mientras que para la clase 4 disminuiría en un 14% y para la 5 un 41%, beneficiando a 195.844 empresas y a 2.868.863 trabajadores. Las clases de riesgos más afectadas serían la 2 y la 3, que se componen de 210.884 empresas y cerca de 3.57 millones de trabajadores.

➔ Con el objetivo de estimar el impacto que tendría el proyecto de ley en las primas e índice combinado para el SGRL, Fasecolda simuló tres escenarios.

Al llevar a cabo el ejercicio de simular este escenario para el periodo de 2009 a 2019, se evidencia un decrecimiento en las primas a partir de 2010, pues al establecer los gastos en un límite del 10% se reduce la tasa comercial. Si bien la reducción en primas es de alrededor del 5% en 2019, el efecto sobre el índice combinado es una pérdida de 24 p.p., producto de la disminución del gasto, agravando la situación del sistema y generando su inviabilidad financiera.

De esta forma, en cualquiera de los escenarios estimados es necesario realizar un análisis técnico que permita definir las tarifas y gastos adecuados para el sistema, dado que cualquier beneficio a la tasa actual en la clase de riesgo 5 conlleva un necesario aumento en las tarifas de las clases de riesgo 2 y 3. Esto podría generar un incremento en la tasa promedio del sistema, de aproximadamente el 13.6%, según lo estimado para 2019, lo cual iría en contravía de la motivación principal del proyecto de ley. Adicionalmente, en los escenarios 1 y 2 ni siquiera usando los rendimientos financieros, producto de las inversiones de las reservas, se podría cubrir el deterioro en los resultados técnicos.

En conclusión, se evidencia que la iniciativa de regular el tope de gastos administrativos actual y la revisión de la tarifa requiere de un análisis detallado y un estudio minucioso con el fin de lograr los objetivos previstos por el proyecto de ley, y aprovechar el esfuerzo previo que ha realizado el Gobierno Nacional y los actores principales del sistema, a través de consultores independientes y expertos en sistemas de aseguramiento. Debe destacarse que el ramo de Riesgos Laborales se caracteriza por ser de cola larga, lo que implica la existencia de compromisos futuros de pagos de prestaciones asistenciales y económicas, en muchos casos vitalicias, que requieren unos análisis técnicos y actuariales ante cualquier medida de cambio de precio o de coberturas.