

La experiencia de Colombia en reducciones de las cotizaciones en la Seguridad Social y sus efectos en el empleo

Stefano Farné¹

¹ M.Sc. in Economics, Universidad de Londres, Inglaterra. Director Observatorio del Mercado de Trabajo y Seguridad Social, Universidad Externado de Colombia. E-mail: diobservatorio@uexternado.edu.co. La realización de este documento ha sido posible gracias al apoyo financiero de la Oficina de la OIT para la Argentina. El autor agradece los comentarios del Dr. Fabio Bertranou, de la Oficina OIT de Buenos Aires, y de los demás participantes en el seminario "Jornadas sobre Análisis de Mercado Laboral" realizado en Buenos Aires los días 25 y 26 de septiembre de 2013. También agradece la asistencia de David Rodríguez, investigador del Observatorio del Mercado de Trabajo y Seguridad Social. Las opiniones expresadas son de exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente representan el pensamiento de la OIT.

1. Introducción

El Gobierno que se posesionó en Colombia a partir de agosto de 2010 emprendió un radical viraje en materia de política de mercado de trabajo.

Las razones de estos cambios van buscadas, en buena parte, en las prioridades de política fijadas por el Gobierno que lo precedió. Este dió gran énfasis al estímulo de la inversión nacional y extranjera, fundamentalmente por medio de exenciones tributarias de carácter general y en especial para la adquisición de activos de capital. Al mismo tiempo subió de forma importante los aportes mensuales a la seguridad social de los trabajadores, con el agravante de que también el componente de impuesto de estas contribuciones se fue incrementando. Finalmente, el salario mínimo fue creciendo de forma paulatina, pero constante. Del más amplio contexto macroeconómico debe resaltarse el proceso de revaluación de la moneda nacional que perdura hace una década.

Todo lo anterior indujo una profunda modificación de los precios relativos de capital y trabajo, generando, en opinión de muchos hacedores de política, un fuerte sesgo anti-laboral, especialmente anti-empleo formal.

Con el propósito de reducir el comentado sesgo anti-laboral y las presiones sobre el sector productivo originadas por la revaluación del peso, el nuevo Gobierno consideró de importancia estratégica la reducción de la carga tributaria de las em-

presas relacionada con la contratación de mano de obra formal.

En diciembre de 2010 el Congreso de la República aprobó la Ley 1429, de Formalización y Generación de Empleo, que permite durante los primeros años de operación de las pequeñas empresas el pago parcial de los derechos de matrícula mercantil, del impuesto a la renta y de una parte de las contribuciones de carácter social que gravan la nómina. Al mismo tiempo, a todas las empresas -independientemente de su tamaño- que contratan mano de obra adicional a su nómina al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior ofrece ulteriores descuentos sobre el impuesto a la renta.

Por su lado, la Ley 1607, de Reforma Tributaria, aprobada en diciembre de 2012, también se dirige a exonerar las empresas del pago de parte de las contribuciones de carácter social que gravan la nómina a cambio de un aumento -no totalmente compensatorio- del impuesto a la renta.

En el primer caso el Gobierno estimaba generar 500.000 nuevos empleos formales, en el segundo entre 400.000 y un millón. Unas primeras evaluaciones de seguimiento a las leyes 1429 y 1607 no encontraron fundamentados estos pronósticos tan optimistas.

Este documento se compone de tres secciones principales. En la primera se presenta un marco teórico de referencia que permite establecer el impacto que tienen los impuestos a

la nómina² sobre los niveles de ocupación, en el contexto de un equilibrio parcial de mercado. Asimismo, se discuten los criterios más pertinentes para proceder a estimaciones apropiadas y confiables de este impacto en el caso de disminuciones de los mencionados impuestos. Finalmente, se reseñan unos recientes trabajos empíricos internacionales que cumplen con los criterios fijados. En la segunda sección se examina la experiencia colombiana en materia de reducción de las contribuciones sociales a cargo de las empresas con propósitos ocupacionales. Se contextualizan e interpretan las medidas implementadas y se presentan los principales resultados de unas primeras evaluaciones. La tercera y última sección recoge los principales argumentos presentados a lo largo del texto y trae algunas lecciones de política.

2. Impuesto al trabajo y empleo

Esta sección presenta un modelo teórico estándar de los efectos sobre

el mercado de trabajo provocados por modificaciones en los impuestos a la nómina, propone algunos criterios a seguir en el momento de comprobar estos efectos y, por último, resume las conclusiones de una serie de recientes trabajos empíricos internacionales de naturaleza microeconómica que estiman las consecuencias sobre el empleo de una rebaja generalizada (across-the-board) de la tributación al trabajo.

2.1 Algunas consideraciones teóricas

La teoría económica llega a conclusiones ambiguas en el momento de establecer los efectos que pueden darse sobre el empleo y los salarios como consecuencia de la introducción o de modificaciones en los impuestos que gravan al factor trabajo³.

En el modelo básico, un mercado de trabajo perfectamente competitivo y sin impuestos a la nómina se encuentra en equilibrio cuando la demanda D_0 y la oferta S_0 se igualan; el salario se ubica en correspon-

2 Por impuesto a la nómina entendemos las contribuciones a seguridad social y una serie de otras contribuciones relativas a seguro de desempleo, asignaciones familiares, programas de formación laboral, atención a la niñez y vejez, vivienda subsidiada, etc., cuyo número varía de país a país. Además, los términos impuestos al trabajo o a la nómina, contribuciones sociales y parafiscalidad, son aquí utilizados indiferentemente como sinónimos. En el caso de Colombia, por parafiscalidad comúnmente se entienden los aportes al ICBF (entidad encargada de la protección integral de la familia y en especial de la niñez, a la cual antes de la Ley 1607 de 2012 los empleadores destinaban el 3% de su nómina salarial), el SENA (institución que gestiona la intermediación laboral y la formación para el trabajo, a la cual destinaban el 2%) y a las cajas de compensación familiar (entidades privadas sin ánimo de lucro que intermedian subsidios entre trabajadores asalariados del sector formal a través de entregas de dinero, bienes de primera necesidad, crédito, cursos de capacitación y actividades recreativas, a las cuales los empleadores todavía contribuyen con el 4%).

3 Este es un argumento tratado en los capítulos de mercados de factores de muchos textos de microeconomía. Para profundizaciones pueden consultarse Summers (1989), Baran (1996), Gruber (1997), Arpaia y Carone (2004) o Taymaz (2006), entre otros.

dencia de w_0 y el nivel de ocupación en correspondencia de E_0 (Gráfico 2.1). Nótese que en estas condiciones el salario pagado por las empresas coincide con el salario recibido por los trabajadores.

La introducción de un gravamen a la nómina provoca un desplazamiento de la curva de demanda hacia el interior en el monto del impuesto tax_1 . La intersección de la nueva curva de demanda de trabajo D_1 con la curva de oferta originaria determina el salario que ahora reciben los trabajadores ($w_{1,\text{tra}}$). A su turno, la anterior curva de demanda define el costo laboral total por trabajador (salario más impuesto) que ahora sostienen las empresas ($w_{1,\text{em}}$).

A pesar de que se trata de un impuesto a la nómina, es evidente que tax_1 no es pagado en su totalidad por los empleadores, sino que más bien es compartido entre trabajadores y empleadores. Los primeros contribuyen con un monto igual a $w_0 - w_{1,\text{tra}}$, y los segundos con un monto igual a $w_{1,\text{em}} - w_0$.

Lo anterior se conoce en la literatura económica como traslado del impuesto hacia los salarios o efecto pass through. El efecto pass through representa, así, el porcentaje del impuesto que asumen los trabajadores aceptando salarios más bajos.

En un mercado perfectamente competitivo y en el marco del equilibrio

parcial, el pass through depende enteramente de la sensibilidad de la oferta y la demanda de trabajo al salario:

$$\text{pass through} = \frac{|E_{d,w}|}{|E_{d,w}| + |E_{s,w}|}$$

donde $|E_{d,w}|$ y $|E_{s,w}|$ son las elasticidades salario de la demanda y oferta de trabajo respectivamente en valor absoluto⁴.

En general, podemos decir que el efecto pass through será mayor en la medida en que la elasticidad de la oferta tiende a cero (la oferta de trabajo es inelástica al salario) y la elasticidad de la demanda tiende a infinito (la demanda de trabajo es elástica al salario). Es evidente que en el caso en que el pass through sea elevado, los trabajadores se hacen cargo de gran parte del impuesto, incorporándolo en sus salarios y no hay consecuencias adversas sobre los niveles de ocupación.

Ahora bien, ciertos pagos efectuados por el empleador, a pesar de no ser recibidos directamente por el trabajador, le brindan a este último beneficios y pueden considerarse como salarios diferidos. Es el caso, por ejemplo, de las contribuciones a pensiones y salud o al sistema de seguro de desempleo.

Summers (1989) afirma que "si bien son tratadas como impuestos, las contribuciones legales que gravan la nómina salarial no se pueden

4 Véase Melguizo y González-Páramo (2012).

contabilizar a una tasa igual al costo total cancelado por las empresas, sino a una tasa correspondiente a la diferencia entre el costo sostenido por los empresarios para proveer el beneficio y la valoración que a éste le dan los trabajadores” (: 180). En América Latina, según Corbacho et al. (2012) la evidencia disponible indicaría que los trabajadores valoran los beneficios recibidos en una parte importante, aunque no total del orden de un 60% o menos del valor de los impuestos sobre la nómina que tienen que pagar.

Si los trabajadores ven el aporte cancelado por la empresa como el pago de un servicio a su favor, estarán dispuestos a asumir progresivamente su costo o a trabajar más intensamente por un mismo salario. En ambos casos se induce un desplazamiento hacia afuera de la curva de oferta de trabajo que conduce a una disminución del salario efectivamente pagado por la empresa y que mitiga el impacto sobre el empleo.

Finalmente, el efecto pass through puede ser limitado por la existencia de sindicatos y de remuneraciones mínimas que vuelven los salarios rígidos a la baja. Así, ante un incremento en los impuestos a la nómina un sindicato con gran poder de negociación puede evitar reducciones significativas en el salario con lo que el aumento en los costos laborales puede disminuir ostensiblemente el nivel de empleo. Asimismo, cuando el Estado establece un salario mínimo, a las empresas les resulta imposible transferir a menores salarios la

imposición de gravámenes que afectan la nómina compuesta por trabajadores de salario mínimo.

Resumiendo, si bien el impacto sobre el nivel de ocupación de la introducción o modificación de un impuesto al factor trabajo es distinto dependiendo de si el mercado de trabajo es perfectamente competitivo o no, podemos decir que depende principalmente de cinco factores, a saber:

- a) La elasticidad de la demanda de trabajo a los costos laborales;
- b) La elasticidad de la oferta de trabajo a los costos laborales;
- c) La valoración que hacen los trabajadores de los servicios recibidos como contraprestación del impuesto;
- d) La existencia de un salario mínimo;
- e) El poder de negociación de los trabajadores

Naturalmente, el efecto pass through se da también en el caso de reducciones en los impuestos que gravan la nómina.

Volviendo al Gráfico 2.1 supongamos que el impuesto tax_1 baje al nivel de tax_2 , con lo cual la curva de demanda se desplaza desde D_1 hasta D_2 . Como consecuencia, los costos laborales totales caen pero no en la misma cuantía en la que disminuye el impuesto, debido a que parte de la reducción del tributo $-igual a W_{2,tra} - W_{1,tra}$ se

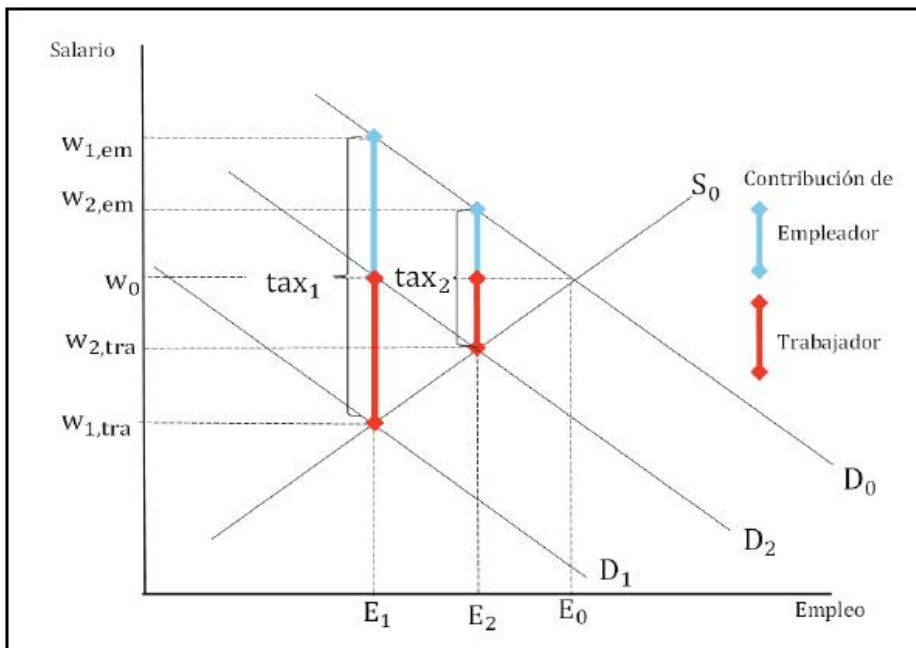
transforman en mayores salarios para los trabajadores.

En fin, si el pass through es elevado los efectos sobre el empleo de modificaciones en las cotizaciones a la nómina resultan de menores proporciones, dado que gran parte de los aumentos (disminuciones) de impuestos se transforman en menores (mayores) salarios y no logran afectar de manera significativa la demanda de trabajo de las empresas.

Por último, hay razones para pensar que el efecto pass through o, que es lo mismo, el impacto sobre el empleo de los impuestos a la nómina puede tener características asimétricas, es decir, que podría ocurrir que reducirlos produciría un incremento del empleo muy inferior a las pérdidas ocupacionales causadas por un igual aumento de los mismos impuestos (Kesselman, 1996, Arpaia

y Carone, 2004, y Kugler y Kugler, 2008). Esto principalmente porque es de esperar que los salarios sean mucho más rígidos a la baja (frente a un aumento de las contribuciones) que al alza (frente a una disminución de las mismas). De hecho, en el caso de la existencia de un salario mínimo, la ley no permite a las empresas reducir las remuneraciones de los trabajadores contratados con este salario si los impuestos a la nómina aumentan- i.e. el efecto pass through es igual a 0%-, pero si los impuestos bajan ninguna disposición legal les impide reconocer salarios más altos, en el cual caso el efecto pass through podría ser distinto de 0%. Por otro lado, en presencia de negociación colectiva, empresarios y sindicatos pueden percibir la disminución de los gravámenes a la nómina como una “ganancia caída del cielo” que se reparten sin grandes conflictos.

Gráfico 2.1
Efectos de los parafiscales sobre el nivel de salarios y empleo



2.2 ¿Cómo estimar los efectos sobre el empleo de una rebaja de impuestos?

Si el efecto de una reducción del impuesto al trabajo no es predecible a priori por la teoría económica, el proceso empírico de estimación se vuelve crucial para derivar indicaciones de política.

De hecho, como se deduce del análisis teórico y como bien resaltan Benmarker et al. (2008): “mientras la racionalidad de una reducción de los gravámenes a la nómina es clara y va en la dirección de incrementar el empleo, los resultados generalmente son inciertos. Mientras que el efecto de una disminución de estos impuestos sobre la demanda de trabajo es sin ambigüedades no negativo, es también posible que se produzcan contrastantes respuestas de oferta y aumentos de los salarios los cuales potencialmente dejan el empleo sin afectación” (: 3).

Varios puntos deben ser resaltados para acercarse a una correcta estimación del impacto sobre el empleo de una reducción de los impuestos al trabajo.

En primer lugar, y debido a que el impacto sobre el empleo de los impuestos al trabajo tiene características asimétricas, hay que reconocer que las contribuciones empíricas que consideran el efecto ocupacional de un aumento en los gravámenes a la nómina pueden ser tomadas como referentes si, al contrario, se quiere conocer el impacto producido por una disminución de los mismos.

En segundo lugar, debe quedar claro que bajar los impuestos al trabajo no conduce a una disminución equivalente de los costos laborales; esto sería posible solamente cuando el efecto pass through resulte nulo. Como corolario de lo anterior se deriva que una correcta estimación del impacto ocupacional de una reducción de los impuestos al trabajo no puede basarse en el uso exclusivo de las elasticidades empleo-costos laborales, dado que ellas “no capturan en su totalidad el efecto sobre el empleo”, para lo cual hay que “tomar en consideración lo que los economistas llaman el efecto pass through —es decir, la proporción del impuesto que es endosado a los trabajadores” (World Bank, 2009: 16). En un escenario de equilibrio parcial, al considerar la sola elasticidad empleo-costos laborales lo que se simula es un inicial movimiento a lo largo de la curva de demanda de trabajo, mientras que los cambios en los impuestos al trabajo implican desplazamientos de la mencionada curva y pueden también inducir desplazamientos de la curva de oferta de trabajo.

Además, asumir un efecto pass through nulo no solo no se concilia con el análisis teórico desarrollado en la sección anterior, sino que va en contra de una extensa literatura empírica internacional.

En países desarrollados, las investigaciones empíricas han encontrado porcentajes de “traslado” elevados (Ooghe et al., 2003, Azemar y Desbordes, 2010), en algunos casos cercanos al 100%, con lo cual el

desplazamiento del impuesto hacia los salarios es prácticamente completo y los efectos sobre los niveles de empleo son marginales. Melguizo y González-Páramo (2012) fundamentan su trabajo de meta-análisis en 52 estudios empíricos y llegan a la conclusión de que “en el largo plazo los trabajadores asumen entre dos tercios de la carga impositiva (sobre trabajo) en economías Anglo-Sajonas y de Europa Continental, y cerca de 90% en economías Nórdicas” (: 1).

Al inspeccionar las experiencias de algunos países desarrollados y en desarrollo, Taymaz (2006) concluye que, tanto en los primeros como en los segundos, gran parte de los impuestos a la nómina son trasladados a los salarios de los trabajadores y que el efecto pass through sería superior al 50%. Este efecto, además, operaría en ambas direcciones, cuando los impuestos aumentan así como cuando disminuyen. En el caso específico de Turquía, Taymaz (2006) estimó un efecto traslado de alrededor del 70%.

Según el Banco Mundial, una revisión para América Latina indicaría que “entre un 20 y un 70% del monto de las contribuciones a la seguridad social a cargo de los empleadores

es trasladado a sus trabajadores” (World Bank, 2009: 16). Valores más altos han sido hallados por Gruber (1997), que en el caso de Chile obtiene un desplazamiento casi completo, por Cruces, Galiani y Kidyba (2010) que calculan un efecto pass through de entre 40 y 90% en Argentina, y por Kugler (2005) que para Colombia encuentra un efecto traslado hacia menores salarios del orden de 60-80%. Por fuera de América Latina, en un país en desarrollo como Paquistán, Fatima (2012) también determina la existencia de un desplazamiento casi completo.

En resumen, en concordancia con lo que predice la teoría, en la práctica las empresas consiguen trasladar un porcentaje importante de los gravámenes a la nómina a sus propios empleados. Y viceversa, en el caso en que los impuestos bajen, los trabajadores logran apoderarse de una parte significativa de los alivios tributarios reconocidos a las empresas⁵.

Una última advertencia debe hacerse acerca del nivel de agregación de la información utilizada. Cuando el trabajo de comprobación se basa en datos agregados –series de tiempo y de corte transversal– existe un fundamentado riesgo de obtener resultados sesgados a causa de la posi-

5 Debe resultar claro que el efecto pass through no es homogéneo entre los diferentes tipos de contribuciones a la nómina y entre los diferentes colectivos de la fuerza de trabajo. La literatura revisada coincide en encontrar valores más bajos en el caso de la mano de obra de menor calificación, educación o ingresos. Asimismo, hay contribuciones a las cuales los trabajadores atribuyen un mayor valor que a otras. Por ejemplo, Lora y Fajardo (2012) encuentran que más altos aportes a salud están asociados a aumentos en el empleo de los trabajadores con bajos niveles de escolaridad. Lo anterior implica que para este particular grupo de trabajadores y para estas contribuciones en específico el pass through es superior a 100%.

ble omisión de variables explicativas relevantes, de errores de medición y de endogeneidad de los regresores⁶.

De hecho, a nivel macro puede existir causalidad inversa entre resultados ocupacionales e impuestos al trabajo, siendo los primeros –por ejemplo, un aumento del desempleo o de la informalidad laboral- los que pueden influir sobre los segundos. Asimismo, a pesar de los esfuerzos profusos para su construcción, una parte importante de las variables que son consideradas en los análisis de corte transversal –índices de protección del empleo, de variables institucionales, de reformas laborales, indicadores del poder de negociación de los sindicatos, del gasto en políticas activas, etc.- son frecuentemente solo una primera aproximación de carácter cualitativo y, en alguna medida, subjetivo del fenómeno que se quiere representar. Esto las hace susceptibles a errores de medición y por endogeneidad. Por otro lado, la falta de alguna variable relevante para el análisis puede llevar a que los impuestos al trabajo en los diversos países puedan resultar correlados con otros factores institucionales que también determinan los resultados ocupacionales.

Del análisis anterior podemos entonces derivar las siguientes conclusiones:

a) Puesto que las variaciones en la tributación al trabajo pueden

tener efectos asimétricos sobre el empleo, para comprobar las consecuencias ocupacionales de una reducción de los impuestos al factor trabajo de poco sirven como guía los resultados de estimaciones que miden la relación causal opuesta –cuánto disminuye el empleo si aumenta el impuesto;

- b) En el pasado los efectos de variaciones en los gravámenes a la nómina eran a menudo derivados aplicando los valores conocidos de la elasticidad empleo-costos laborales. Todavía es opinión bastante difundida que una baja en los impuestos al trabajo equivale a una proporcional disminución de los costos laborales totales. El análisis teórico y la revisión de la literatura empírica internacional han mostrado que esto es posible solamente en el improbable evento de que el desplazamiento del impuesto hacia los salarios sea nulo. Necesariamente, cualquier análisis que pretenda estimar el efecto ocupacional de una baja de los impuestos debe, de una u otra forma, incorporar la existencia del efecto “traslado” en todos sus posibles componentes;
- c) Las estimaciones basadas en información agregada en su gran mayoría asumen como variable independiente los cambios que

⁶ Estos posibles inconvenientes son resaltados por toda la literatura empírica. Daveri (2002) aborda el tema con alguna profundidad.

han experimentado los impuestos sobre la nómina en una y otra dirección, sin distinguir los casos de aumentos de los de reducciones⁷. Adicionalmente, son sujetas a posibles errores de medición y endogeneidad. Resulta así más creíble la evidencia de naturaleza microeconómica propia de cada país. Ella permite verificar los efectos diferenciales entre grupos de individuos, empresas, sectores económicos o áreas geográficas, de disminuciones en las tasas de impuesto a la nómina en el contexto de un idéntico entorno institucional.

2.3 ¿Cuándo los impuestos al trabajo bajan, el empleo aumenta? Una revisión de algunos resultados a nivel internacional

Siguiendo los criterios planteados en los párrafos anteriores, a continuación se reseñan algunos estudios nacionales que han utilizado técni-

cas de estimación que comparan los resultados ocupacionales obtenidos en empresas y áreas geográficas de características similares, pero no todas beneficiarias de los recortes tributarios o no todas beneficiarias en la misma proporción.

Argentina

A partir de 1995 en Argentina se pasó de un sistema prácticamente uniforme de impuestos a la nómina a nivel territorial a uno diferenciado por área geográfica. Ese proceso fue acompañado por progresivas reducciones de los mencionados impuestos entre 1995 y 1999 y por un alza a partir de mediados de 2001, la cual, sin embargo, no alcanzó a restaurar nuevamente los niveles impositivos iniciales. Cruces, Galiani y Kidyba (2010) estiman los efectos de estos cambios regionalmente diferenciados sobre los salarios y los asalariados formales del sector privado urbano y no encuentran “ningún efecto

7 Una notable excepción es representada por un reciente estudio financiado por la Comisión Europea, el cual analiza los efectos sobre el mercado de trabajo de las reformas tributarias implementadas en un grupo de 31 países europeos, además de Japón y Estados Unidos, durante los años 1990-2008. Se revisaron 1.331 cambios al impuesto a la renta personal, 474 reformas a la seguridad social que modificaron las contribuciones a cargo de los trabajadores asalariados, 767 que modificaron aquellas de competencia de los empleadores y 417 que afectaron a los trabajadores autónomos. El análisis empírico se concentró solo en las reformas que redujeron la tributación a la renta personal y a la seguridad social, y verificó sus efectos sobre el número de horas laboradas semanalmente y las tasas de inactividad, desempleo y ocupación. El informe resalta cómo “en general (incluido el efecto de las reformas a la seguridad social sobre el empleo), el impacto de las reformas es cuantitativamente muy limitado y estadísticamente no significativo” (Econopubblica, 2011: 105). Además, el informe avanza las siguientes recomendaciones de política: “a) la política tributaria puede jugar solo un rol limitado en la determinación de los resultados del mercado laboral (ocupación, desempleo, inactividad y horas trabajadas) comparada con medidas de política más efectivas como la negociación colectiva, las transferencias monetarias y en especie, los servicios de intermediación laboral, los programas de formación, las ayudas a la movilidad geográfica ... b) en todo caso las reformas tributarias deberían siempre ser cuidadosamente coordinadas con otras herramientas de política ... c) con el fin de registrar algún impacto sobre el mercado de trabajo, las políticas tributarias no deberían tener un carácter general, sino que deberían ser focalizadas hacia grupos particulares de trabajadores (mujeres casadas, madres solteras, trabajadores poco calificados)” (Econopubblica, 2011: 246).

estadísticamente significativo sobre el empleo” (: 19). Concluyen que “el principal argumento que justificó las reducciones del impuesto en 1995-1999 (los menores costos laborales estimularían una mayor ocupación) no fue confirmado por los hechos” (: 20).

Turquía

Con el fin de estimular la inversión y la generación de empleo en las provincias de menores ingresos, el Gobierno turco aprobó en 1998 una serie de incentivos en favor de las empresas residentes, los cuales incluían, entre otros, reducciones en las contribuciones patronales a la seguridad social. La cobertura geográfica de estos beneficios fue ampliada a un mayor número de provincias en 2004 y 2005. El Banco Mundial ha llevado a cabo una serie de ejercicios para determinar el impacto ocupacional y fiscal de una eventual reforma tributaria en Turquía, basándose en parte en la evaluación empírica de los mencionados programas de incentivos provinciales. Las conclusiones no fueron muy halagadoras y el informe de síntesis reconoce que “nuestra investigación sugiere que un impacto ocupacional de importancia puede ser alcanzado solo con una gran reducción de los impuestos al trabajo” (World Bank, 2009: 40). Como recomendación de política, el Banco Mundial aconseja evitar una reducción generalizada de los impuestos al trabajo ya que ello constituiría “un instrumento particularmente desfavorable para incrementar el empleo formal des-

de una perspectiva costo-beneficio” (World Bank, 2009: 40). Mejores resultados se obtendrían focalizando los recortes tributarios hacia los trabajadores de menores ingresos y/o jóvenes, para los cuales el efecto pass through es menor.

Suecia

Bennmarker et al. (2008) estudian los efectos sobre la masa salarial y el empleo de la disminución de la tarifa de impuesto a la nómina aprobada en 2002 la cual favoreció a las pequeñas empresas del sector privado localizadas en algunas municipalidades del norte de Suecia, alejadas y escasamente pobladas. Comparándolas con un grupo de empresas de control con características similares localizadas en áreas cercanas, los autores “no encuentran que los diferenciales regionales de impuestos hayan tenido algún efecto significativo sobre el empleo” de las empresas (: 29).

Finlandia

A partir de enero de 2003 el Gobierno finlandés decidió reducir, de forma temporal por tres años, los aportes a pensiones y salud de las firmas ubicadas en 20 municipalidades norteadas caracterizadas por altos niveles de desempleo. En años sucesivos estos beneficios fueron renovados en dos ocasiones hasta 2012 y extendidos a otras municipalidades del este del país.

Korkeamaki y Uusitalo (2006) evalúan los efectos sobre el empleo y los salarios por hora de los prime-

ros dos años de aplicación de estas medidas. Para ello definen un grupo de empresas de control ubicadas en municipalidades no elegibles para las reducciones y con características demográfico-laborales similares a las 20 municipalidades beneficiarias. Como resultado de la comparación entre los dos grupos de empresas, encuentran que en las regiones beneficiarias aproximadamente la mitad de la disminución de las contribuciones a seguridad social fueron trasladadas a mayores salarios. La restante disminución en el costo del trabajo “no tuvo efectos significativos sobre el empleo” (: 26).

En un ejercicio similar Korkeamaki (2011) extiende el periodo de evaluación hasta el año 2006. En este caso también encuentra que “los recortes del impuesto a la nómina no tuvieron efectos estadísticamente significativos sobre el empleo total” de las empresas ubicadas en las áreas geográficas beneficiarias (: 31).

Chile

Gruber (1997) examina los efectos sobre los salarios y los niveles de empleo de la reducción en los gravámenes a la nómina que benefició a las firmas chilenas a principios de los años ochenta. Lleva a cabo estimaciones para un panel de empresas formales del sector manufacturero y encuentra coeficientes sobre el empleo, pequeños y estadísticamente no significativos, acompañados por efectos “traslados” prácticamente completos, concluyendo, así, que “la menor carga impositiva parece haber sido pasada completamente a

los trabajadores bajo la forma de salarios más altos, con un pequeño impacto sobre los niveles de empleo” (Gruber, 1997: 99).

Perú

A diferencia de los países considerados hasta ahora, para Perú no se reportan los resultados de ejercicios cuantitativos microeconómicos, sino unas conclusiones que se traen de un documento del Ministerio de Trabajo, basadas en una evaluación de seguimiento. Lo que hace especial el caso de este país es la inusitada magnitud de la rebaja de las contribuciones sociales que se aprobó, la cual no parece haber dado los frutos esperados.

En efecto, en 2003 el Congreso de Perú ratificó la Ley 28015, de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa, cuyo propósito era promover la competitividad, la formalización y el desarrollo de las micro y pequeñas empresas peruanas. Dicha ley y el sucesivo Decreto Legislativo 1086 de 2008 dieron vida a un régimen laboral especial para las empresas de hasta 10 trabajadores –microempresas- y un régimen laboral especial intermedio para las empresas de hasta 100 trabajadores –pequeñas empresas.

Inicialmente los dos regímenes tenían un carácter temporal que en 2008 se transformó en permanente. En el caso de las microempresas el nuevo régimen laboral implicó un recorte de los costos laborales extrasalariales de más de 50 puntos porcentuales. Más precisamente, con

respecto al régimen laboral general, los trabajadores de las microempresas pierden el derecho al sobrecargo por trabajo nocturno (si éste es habitual), a dos sueldos anuales por concepto de gratificaciones, a la compensación por terminación de servicio, a las asignaciones familiares por hijos dependientes y a un seguro de vida. Las vacaciones se redujeron a la mitad y la indemnización por despido arbitrario a un tercio. Además, las microempresas están exentas de pagar el seguro complementario de trabajo de riesgo y la contribución al Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial. Finalmente, el empleador puede optar por afiliarse y afiliar a sus trabajadores al régimen contributivo de salud (EsSalud) o a un régimen semisubsidiado por el Estado (SIS) ⁸

A pesar de la notable baja, los resultados ocupacionales obtenidos estuvieron muy por debajo de los pronosticados. El mismo Ministerio de Trabajo reconoció que “no se puede señalar que el régimen laboral especial creado por la Ley 28015 ha sido un régimen efectivo, dado que en cinco años y dos meses, registró a un total de 48.162 empresas y 84.261 trabajadores” (Ministerio de Trabajo de Perú, 2009: 21).

3. La experiencia colombiana en reducciones de las cotizaciones en la seguridad social

A continuación se presenta la reciente experiencia colombiana sobre

reducciones de las contribuciones sociales a la nómina con el objetivo de lograr efectos en el empleo. Después de hacer una sucinta descripción del mercado de trabajo del país, se detallan y comentan las motivaciones aducidas, los objetivos perseguidos, los incentivos tributarios ofrecidos y las metas de nuevos empleos fijados por las Leyes 1429 de 2010 y 1607 de 2012, ambas de iniciativa gubernamental. El impacto esperado por sus promotores se confronta con unas primeras estadísticas disponibles y con los resultados de unas iniciales evaluaciones de seguimiento.

3.1 La informalidad en el mercado de trabajo colombiano

La fase de transición demográfica en la cual actualmente transita Colombia favorece una positiva evolución de su mercado de trabajo. En efecto, es suficiente que la ocupación crezca al 1.5% anual para que se mantengan inalteradas las probabilidades de encontrar empleo por parte de los colombianos activos. Naturalmente, cualquier crecimiento del empleo por encima de esta tasa, al exceder el incremento anual de la población en edad de trabajar, mejora las condiciones laborales generales.

En el marco de este propicio contexto demográfico, el ritmo de actividad económica es otro determinante fundamental de lo que acontece en el mercado de trabajo. A este respecto hay que registrar cómo el PIB, des-

⁸ Ver, por ejemplo Sánchez (2012).

pués de una débil evolución entre 2008 y 2009, ha acelerado nuevamente su crecimiento y en promedio durante la última década se ha expandido a una tasa anual de 4.5%.

Como consecuencia, el desempleo ha mostrado una propensión a la baja y el empleo una rápida tendencia a crecer. Entre 2002 y 2012 la tasa de ocupación subió de 52,6% a 57,8%, mientras que la tasa de desempleo disminuyó de 15,6% a 10,4% (datos promedios anuales). No obstante, en términos absolutos el desempleo sigue alto y no logra bajar de los dos millones de individuos. En 2012 casi dos millones 400 mil personas estaban buscando un empleo a nivel nacional.

A pesar del importante crecimiento de la economía nacional, y, más recientemente, de una mayor acción de inspección y vigilancia laboral por parte del Estado⁹ y de la aprobación de la Ley 1429 en diciembre de

2010, en 2012 la informalidad laboral siguió siendo muy elevada y disminuyó muy poco respecto a 2002. En 2002 (segundo trimestre del año) los trabajadores en empresas de menor tamaño, aquellos familiares y del servicio doméstico, y los trabajadores autónomos no profesionales representaban un 61% del empleo total urbano; exactamente una década después su representación era muy similar, de 59,8% (ver Gráfico 3.1). Considerando el año 2012 completo, en Colombia la tasa de informalidad urbana fue de 60% y en todo el territorio nacional superó el 65% de los ocupados totales.

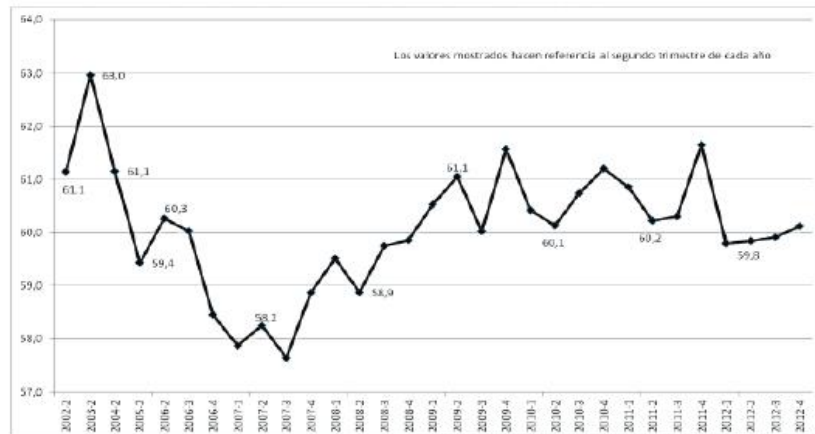
Seguramente, la persistencia de elevados niveles de informalidad se convierte en el fenómeno más destacado y emblemático de la evolución reciente del mercado de trabajo colombiano y hace de Colombia una nación de América Latina con la más alta tasa de informalidad¹⁰.

9 Con el fin de que Estados Unidos accediera a una pronta implementación del Tratado de Libre Comercio, el Gobierno colombiano acordó en abril de 2011 un Plan de acción para los derechos laborales que incluye nueve líneas de acción a cumplir durante los siguientes cuatro años. Como parte de estos compromisos el Ministerio de Trabajo debe contratar 480 nuevos inspectores de trabajo entre 2011 y 2014 -100 de ellos en 2011 y 100 en 2012- y debe mejorar el proceso de inspección, información y control sobre las cooperativas de trabajo asociado y las empresas de servicios temporales con el ánimo de contener su uso indebido y verificar el respeto de los derechos laborales (ver Office of the United States Trade Representative, 2011).

10 Ver OIT (2012).

Gráfico 3.1

Evolución de la tasa de informalidad urbana en Colombia. Años 2002-2012



El sector informal comprende a los asalariados, jornaleros y empleadores que laboran en establecimientos del sector privado de cinco o menos trabajadores, los trabajadores por cuenta propia no profesionales, ni técnicos, todos los servidores domésticos y los trabajadores familiares, y la categoría residual de otros trabajadores.

Valores trimestrales. En 2002, 2003, 2004 y 2005 solo se dispone de información para el segundo trimestre del año

Fuente: elaboraciones propias con base en datos DANE, encuestas de hogares

3.2 La política colombiana de formalización laboral y empresarial

La gravedad de la problemática de la informalidad en Colombia ha sido reconocida por el Gobierno Nacional que ha incluido entre los principales objetivos de su Plan de Desarrollo 2010-2014 la generación de más empleos formales y la elaboración de una política para enfrentar los elementos estructurales que la originan. Esta política incluye las siguientes líneas de acción¹¹:

a) Cambios normativos para la formalización empresarial y la modernización del mercado de trabajo, los cuales, a su turno, comprenden:

a1) El diseño de una política salarial que corresponda a los objetivos de generación de empleo formal;

a2) La creación de la Comisión Intersectorial para la Formalización cuya labor principal es la de articular y armonizar las políticas sectoriales que impactan la formalización laboral;

a3) La reforma de los esquemas de contratación laboral de acuerdo con los objetivos de la política de empleo;

a4) La modernización del Código Sustantivo del Trabajo de acuerdo con los objetivos de in-

11 Ver DNP (2011), cap. III.

- serción de Colombia en la economía internacional;
- a5) La simplificación del sistema tributario de las empresas;
- b) Mecanismos y estímulos para la formalización laboral y empresarial, que incorporan iniciativas como:
- b1) La armonización de las instituciones integrantes del mercado de trabajo y la posibilidad de modificar el financiamiento de los servicios de Protección Social con cargo a la nómina, sin perjuicio en su prestación;
- b2) Una política activa que favorezca el acceso al primer empleo de los jóvenes;
- b3) El diseño de programas de códigos de conducta, de sensibilización y asesoramiento a las empresas para que se formalicen, de ayuda a las mipymes informales a convertirse en proveedoras de empresas de mayor tamaño, y en general de fomento a la formalización laboral y empresarial;
- b4) El acceso priorizado a los servicios públicos y privados dirigidos a las mipymes en proceso de formalización;
- c) Herramientas para aumentar la productividad y facilitar la formalización laboral y empresarial, entre las cuales se cuentan:
- c1) Intervenciones en el mercado laboral en periodos de crisis para evitar la informalidad;
- c2) La implementación de un sistema de protección a los ingresos de los trabajadores cesantes
- c3) La puesta en marcha del mecanismo de Beneficios Económicos Periódicos y la reestructuración de los mecanismos existentes de protección a la vejez, incluido el sistema general de pensiones;
- c4) El diseño e implementación de un sistema que articule los procesos de intermediación laboral y gestión del empleo;
- c5) El fortalecimiento del sistema de inspección, vigilancia y control en riesgos profesionales;
- d) Fortalecimiento de la inspección, vigilancia y control del trabajo;
- e) Diálogo social para el fomento de la productividad y la formalización laboral.
- Gracias a estas iniciativas el Gobierno Nacional prevé bajar la informalidad laboral en casi siete puntos porcentuales en cuatro años.
- A los pocos meses de ser aprobado el Plan Nacional de Desarrollo, un documento técnico del Ministerio de Hacienda de Colombia propuso una política de formalización fundamentada en cinco pilares principales¹² :

12 Ver Bustamante (2011).

- | | |
|--|--|
| a) Coordinación de las iniciativas gubernamentales dirigidas a formalizar la economía y divulgación de los beneficios de la formalidad; | alterar la relación costo/beneficio entre informalidad/formalidad en los primeros años de funcionamiento de las pequeñas empresas, cuando son más las inversiones realizadas que las ganancias conseguidas, y al mismo tiempo busca nivelar las oportunidades de empleo de unas poblaciones en riesgo de exclusión laboral. En especial, aborda seis grandes áreas de interés en materia laboral, que son: |
| b) Diálogo con los sectores sociales con el propósito de entender la dinámica de los sectores informales y de identificar trabas a eliminar e incentivos específicos a introducir; | Focalización y articulación de los programas de desarrollo empresarial |
| c) Inclusión financiera y capacitación en contabilidad, finanzas y manejo de libros fiscales; | Reducción en los costos de algunos requisitos legales que deben cumplir las pequeñas empresas durante sus primeros años de operación |
| d) Implementación de un sistema tributario simplificado y menos oneroso para poblaciones específicas, y que promueva la revelación de información; | Incentivos para la generación de empleo de colectivos desfavorecidos laboralmente |
| e) Intensificación de la fiscalización con el fin de aumentar el costo de ser detectado en la economía informal. | Disposiciones acerca de las cooperativas de trabajo asociado |

En la práctica, la estrategia de formalización del Gobierno se concretó principalmente en dos leyes, la 1429 de 2010 y la 1607 de 2012¹³. Ellas se describen y analizan a continuación.

3.3 Ley 1429 de 2010, de Formalización y Generación de Empleo

Según lo señalado en la exposición de motivos, la Ley 1429 pretende

Simplificación de trámites

Creación del Sistema Nacional de Información sobre demanda de empleo

Los puntos 2 y 3 contemplan reducciones de impuestos y cotizaciones sociales y benefician a las pequeñas empresas¹⁴ formales que inician actividades a partir de la vigencia de la ley y a todas las empresas –inde-

13 También es importante mencionar el programa "Colombia se Formaliza" a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, cuyo principal objetivo es impulsar y consolidar la formalización empresarial a través de programas de sensibilización, capacitación y fomento. Muchas de estas iniciativas se enmarcan en las actividades de promoción y asesoría previstas por la Ley 1429 en materia de desarrollo empresarial.

14 Por pequeñas se entienden las empresas que, en el momento de acogerse a los beneficios de la ley, empleen hasta 50 trabajadores y tengan activos totales que no superen los 5.000 salarios mínimos legales vigentes.

pendientemente de su tamaño- que aumentan su nómina contratando personas en condición de vulnerabilidad.

Las reducciones previstas para las nuevas pequeñas empresas que empiezan sus actividades a partir de la promulgación de la ley involucran tres categorías de impuestos; a saber:

Matricula mercantil y su renovación anual. Para obtener este beneficio las empresas deben inscribirse en una Cámara de Comercio;

Impuesto a la renta y retención en la fuente. En este caso el beneficio debe ser solicitado ante la Dirección de Impuestos, DIAN;

Aportes parafiscales al SENA, ICBF y cajas de compensación familiar (para un total de 9% sobre la nómina salarial básica) y contribución a la subcuenta de solidaridad del sistema de salud (1,5% sobre la nómina salarial básica). Verificar el cumplimiento del pago de estas contribuciones sociales está a cargo de la UGPP del Ministerio de Hacienda de Colombia.

Si bien la puerta de entrada para acceder a estos tres tipos de descuentos es única y consiste en la inscripción en un registro de empresas beneficiarias en las Cámaras de Comercio, las empresas que disfrutan de la reducción en el costo de la matrícula mercantil pueden abstenerse de reclamar los demás beneficios. Esta posibilidad se acompaña con una división de las responsabilidades de fiscalización entre las Cámaras de Comercio, la DIAN y la UGPP, así como se ha definido arriba.

Todas las reducciones previstas por la ley son decrecientes en el tiempo y se extinguen al sexto año de operación de la empresa¹⁵, según la escala que reporta el Cuadro 3.1 en cada caso. Lo dispuesto en materia tributaria –retención en la fuente e impuesto a la renta– tiene vigencia indefinida, mientras que los menores aportes parafiscales y los descuentos en el valor de la matrícula mercantil solo podrán ser aprovechados por las empresas que se acojan a la Ley 1429 hasta el 31 de diciembre del año 2014.

15 En el caso de pequeñas empresas beneficiarias que desarrollan toda su actividad económica en los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés los beneficios tributarios y parafiscales tienen una mayor duración y se distribuyen a lo largo de diez años.

Cuadro 3.1
Beneficios de la Ley 1429 para nuevas pequeñas empresas

	Valor Matrícula Mercantil y renovación (*)	Retención en la fuente	Impuesto de Renta	Aportes parafiscales y FOSYGA (1) (*)
Año de operación	Tarifa a pagar	Tarifa a pagar	Tarifa a pagar	Porcentaje a pagar
1	0%	No serán objeto de retención en la fuente	0%	0%
2	50%		0%	0%
3	75%		25%	25%
4	100%		50%	50%
5	-	-	75%	75%
6	-	-	100%	100%

(*) Tendrán vigencia para empresas que se acogen a la ley hasta el 31 de diciembre de 2014

(1) Aportes en salud a la subcuenta de solidaridad del FOSYGA

Fuente: Ley 1429 de 2010

Al mismo tiempo, la ley prevé una amnistía para las empresas que en años anteriores no renovaron su matrícula mercantil. Además de esta amnistía, la pequeñas empresas inactivas antes de la vigencia de la ley pueden beneficiarse también de la progresividad en el pago del impuesto sobre la renta y de los aportes parafiscales, y no serán objeto de retención en la fuente.

Es importante recordar que la Ley 1429 ha dejado abierta la posibilidad de que sus empresas beneficiarias puedan escoger entre acogerse a la progresividad en el pago de los aportes parafiscales convenida en su articulado o a la dispuesta en el Decreto 525 de 2009. Este último reglamenta la Ley 590 de 2000 y establece que las micro, pequeñas y medianas empresas pueden disfrutar de una reducción al 25% del valor total de sus contribuciones al SENA, ICBF y cajas de compensación fami-

liar durante el primer año de operaciones, al 50% durante el segundo y al 75% en el tercero.

Evidentemente, los descuentos para las empresas previstos en el Decreto 525 son inferiores y de menor duración que los que concede la Ley 1429. Otra diferencia radica en que en el primer caso los trabajadores gozan de la plenitud de los servicios del sistema de subsidio familiar de las cajas de compensación desde un principio. En cambio, los trabajadores de las empresas beneficiarias de la Ley 1429 durante los primeros dos años tienen derecho solo a los servicios sociales de recreación, turismo y capacitación otorgados por las cajas. Es solamente a partir del tercer año que también tienen derecho a percibir la asignación familiar (proporcionalmente al aporte cancelado por la empresa) y al subsidio de vivienda, y es únicamente cuando se alcance el sexto año y el pleno apor-

te por parte de sus empleadores que podrán disfrutar de la plenitud de todos los servicios del sistema.

Por otro lado, las empresas que incrementan su nómina, con relación a la vigente en diciembre del año anterior¹⁶, contratando jóvenes hasta los 28 años de edad, personas desplazadas, discapacitadas, en proceso de reintegración social, cabezas de familias de bajos ingresos, mujeres mayores de 40 años (no vinculadas laboralmente al sector formal durante el último año) y todo nuevo empleado que devengue menos de 1.5 salarios mínimos mensuales legales vigentes, podrán tomar el valor pagado de una parte de las contri-

buciones sociales como descuento tributario para efectos de la determinación del impuesto de renta. Para obtener este descuento, equivalente a 12 puntos porcentuales de la nómina salarial básica¹⁷ de los nuevos trabajadores vinculados, dichas contribuciones no podrán ser deducidas como un costo en la determinación del monto del impuesto de renta y deberán ser efectivamente y oportunamente pagadas. Para las empresas, el derecho al beneficio tributario no tendrá límite de vigencia, pero para cada individuo contratado podrán verse favorecidas por un máximo de dos años (tres en el caso de los desplazados, discapacitados y reinser-tados, ver Cuadro 3.2).

Cuadro 3.2

Beneficios de la Ley 1429 para toda empresa que incrementa la nómina

Población beneficiaria y duración beneficio (1)		Empresas beneficiarias
Menores de 28 años	No superior a 2 años por empleado	Todas las empresas que aumenten su nómina respecto al mes de diciembre del año anterior. Se excluyen los nuevos empleos por fusión de empresas y los correspondientes a trabajadores asociados de cooperativas (*)
Desplazados, reinser-tados y discapacitados	No superior a 3 años por empleado	Beneficio de duración indefinida, sujeto a la duración prevista en cada caso para la población beneficiaria
Trabajadores cabezas de familia, Sisben 1 y 2	No superior a 2 años por empleado	Beneficio: valor de los aportes a SENA, ICBF, Cajas de Compensación, a subcuenta de solidaridad de salud y al fondo de garantía de pensión mínima como descuento tributario al momento de pagar el impuesto de renta
Mujeres mayores de 40 años sin contrato laboral durante los últimos 12 meses	No superior a 2 años por empleado	Montos solicitados como descuentos tributarios no pueden ser también deducidos como costos en la determinación del impuesto de renta
Trabajadores asalariados por primera vez inscritos en la PILA, con sueldo inferior a 1.5 SM	No superior a 2 años por empleado	Los aportes al SENA, ICBF y Cajas de Compensación deben ser efectivos y oportunamente pagados para poder ser reclamados como descuento tributario

(1) Al momento del inicio del nuevo contrato de trabajo

(*) La empresa beneficiaria debe aumentar el número de trabajadores por los cuales cotizaba en diciembre del año anterior y al mismo tiempo incrementar la suma de los ingresos base de cotización de todos sus empleados

Fuente: Ley 1429 de 2010

16 La empresa beneficiaria debe aumentar el número de trabajadores por los cuales cotizaba en diciembre del año anterior y al mismo tiempo incrementar la suma de los ingresos base de cotización de todos sus empleados.

17 Es decir, los nueve puntos porcentuales correspondientes a la parafiscalidad de las cajas de compensación, el SENA y el ICBF, y además 1,5 puntos porcentuales que se pagan al Fondo de Garantía de Pensión Mínima y 1,5 puntos porcentuales correspondientes al aporte solidario del FOSYGA.

En definitiva, la Ley 1429 introduce un conjunto de medidas que, por un lado, intentan aumentar los beneficios de la formalidad – los programas de desarrollo empresarial – y que, por el otro, se dirigen a reducir sus costos –reducción de trámites y progresividad en el pago de algunos impuestos y contribuciones sociales. Con ello el Gobierno Nacional espera formalizar 500.000 empleos.

Ahora bien, el impacto de los mayores beneficios es imposible de estimar porque la ley no indica la cuantía de los recursos a invertir en programas de desarrollo empresarial, ni aclara si se tratará de montos adicionales a los que ya se destinan a estos tipos de apoyos a las empresas. Adicionalmente, la disminución de los trámites laborales se limitó a unas inocuas disposiciones en materia de compensación de vacaciones no disfrutadas y cesantías.

Por su lado, algunas medidas de reducción progresiva de costos previstas para las pequeñas empresas, las relativas a la matrícula mercantil y a los aportes parafiscales y al FOSYGA, son temporales y por tanto sus efectos sobre las decisiones de formalizarse pueden extenderse solamente en el corto plazo.

Otras pueden no representar algún verdadero estímulo para formalizarse hasta en el corto plazo. En efecto, según la misma exposición de motivos “las empresas recientemente creadas usualmente pasan por un

periodo de aprendizaje y adaptación en el que son más las inversiones realizadas que las utilidades recibidas”. Es decir, la misma ley reconoce que durante los primeros años de vida económica las empresas no obtienen ganancias sobre las cuales liquidar el impuesto a la renta. En este mismo sentido, la retención en la fuente eventualmente pagada daría origen a un crédito tributario. Así que, los descuentos previstos durante los primeros tres a cinco años de operación en la práctica no se traducen en ahorros importantes para las pequeñas empresas y no constituyen algún tipo de incentivo a la formalización dado que, por lo general, no hay utilidades sobre las cuales gravar impuestos.

Los menores costos por matrícula mercantil según la Cámara de Comercio de Bogotá representaron en 2011 un ahorro promedio de alrededor 116.000 pesos; en el caso de empresas de personas naturales este ahorro fue aún menor, en promedio un poco superior a 51.000 pesos¹⁸. A todas luces se trata de una cifra no cuantiosa que, si las condiciones actualmente vigentes se mantuviesen constantes en el tiempo, llevaría a montos anuales promedios decrecientes e irrisorios.

Finalmente, los ahorros que pueden derivar las empresas beneficiarias por concepto de sus obligaciones parafiscales son aproximadamente de 0.061 del valor de la nómina total durante los primeros dos años, de

18 El dato hace referencia a los nuevos afiliados entre enero y agosto de 2011. Ver Caldas (2011).

0.046 en el tercer año, 0.030 en el cuarto y 0.015 en el quinto¹⁹.

Una estimación de los ahorros promedios esperados de los estímulos por formalización en favor de las nuevas pequeñas empresas es presentada en el Cuadro 2.3. Aún considerados en su conjunto, su magnitud no luce de dimensiones y

duración suficientes como para “alterar la relación costo/beneficio entre informalidad/formalidad en las etapas iniciales de la formalización” - como se afirma en la exposición de motivos -, y provocar un cambio significativo y permanente en las decisiones de formalizarse por parte de los empresarios colombianos.

Cuadro 2.3
Ahorro derivable de la Ley 1429 para nuevas pequeñas empresas

Año de operación	Valor Matrícula Mercantil y renovación (1)	Ahorro promedio esperado		
		Retención en la fuente	Impuesto de Renta	Aportes Parafiscales y FOSYGA (2)
1	61 US\$	Durantes los primeros años de operación las empresas recuperan las inversiones realizadas y suelen no tener (importantes) utilidades		-0,061 de los costos laborales totales
2	46 US\$			-0,061 de los costos laborales totales
3	15 US\$			-0,046 de los costos laborales totales
4	-			-0,030 de los costos laborales totales
5	-			-0,015 de los costos laborales totales

(1) Según información de la Cámara de Comercio de Bogotá para el periodo enero-agosto 2011

(2) Suponiendo unos sobrecostos a la nómina del orden del 70%, vigentes hasta la aprobación de la Ley 1607 de 2012

Fuente: Caldas (2011) y Ley 1429

Los incentivos tributarios para la generación de empleo de colectivos desfavorecidos laboralmente son más relevantes. Todas las empresas²⁰ pueden deducir de su impuesto a la renta un monto igual al 12% del salario básico reconocido a sus nuevos trabajadores (siempre que se trate de jóvenes hasta los 28 años de edad, personas desplazadas, discapacitadas, en proceso de reintegración social, cabezas de familias de bajos ingresos, mujeres

mayores de 40 años o que deven-guen menos de 1,5 salarios mínimos mensuales legales vigentes). En este caso, sin embargo, el beneficio caduca al terminar el segundo año de contratación de un mismo individuo y el principio de adicionalidad –i.e. la nómina de la empresa beneficiaria debe superar la registrada al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior- se convierte en una condición muy exigente de cumplir. De hecho, es difícil pensar que las

19 Nótese que a partir del tercer año el ahorro imputable a la progresividad del pago de los aportes parafiscales, a final de cuentas, es menor debido a que el monto descontado no es deducible como costo.

20 Las pequeñas empresas que se acogen a los beneficios de formalización que contempla la Ley 1429 (artículo 5) pueden también aprovechar las deducciones tributarias previstas en el caso de generación de nuevos empleos solo a partir del tercer año de operación, a menos que decidan renunciar a los descuentos progresivos por aportes parafiscales.

empresas logren aumentar el número de sus empleados ad infinitum, año tras año. Hay que tener en cuenta, además, que los puestos de trabajo pueden considerarse adicionales a nivel de unidad productiva, pero pueden no serlo, en todo o en parte, respecto al mercado de trabajo en su conjunto²¹.

Resultados

Por tratarse de una ley, la de Formalización y Generación de Empleo constituye un instrumento de política de aplicación universal. En estas circunstancias, para poder efectuar una rigurosa evaluación de su impacto sobre el empleo es necesario adoptar una cuidadosa metodología que permita una precisa identificación de los grupos de control y tratamiento. Desafortunadamente, en el caso de la Ley 1429 lo anterior se dificulta por la ausencia de una línea de base en un periodo anterior a su entrada en vigencia. Actualmente se está llevando a cabo una evaluación de impacto y procedimientos financiada por el Ministerio del Trabajo colombiano.

En este documento se presentan los resultados de un seguimiento que se hizo a las estadísticas disponibles

hasta ahora y en primera instancia se tipifican las empresas beneficiarias.

Según la UGPP, entidad encargada por la ley de hacer seguimiento a la cabal aplicación de las deducciones de carácter social previstas en favor de las nuevas pequeñas empresas formalizadas, en 2011 quedó registrado en las Cámaras de Comercio como potenciales beneficiarias de la Ley 1429 un total de 239.400 empresas. El 41,1% de ellas al momento de inscribir o renovar la matrícula mercantil declaró no tener planta de personal; otras 87.250 (el 36,5%) informaron contar con un solo trabajador, no pudiéndose discriminar si se tratara del mismo propietario o de un dependiente asalariado.

De estas 239.400 empresas solamente 6.707 -el 3%- realizaron aportes a la seguridad social a nombre de algún empleado, aprovechando durante 2011 el no pago de 11,5 puntos porcentuales sobre la nómina básica correspondiente²² (UGPP, 2012). Según la DIAN, durante el mismo año, las empresas que cumplieron con los requisitos para no pagar el impuesto a la renta fueron aún menos: 6.441 (DIAN, 2013)²³.

21 Al terminar el tercero en el caso de personas desplazadas, discapacitadas y en proceso de reinserción social.

22 La información de beneficiarios de la progresividad en el pago de las contribuciones sociales prevista por la Ley 1429 se obtiene de la PILA, donde ellos quedan clasificados como aportante "clase D". Debe prestarse particular atención en el momento de analizar las cifras de empresas, trabajadores y costo fiscal que tienen origen en esta planilla electrónica. La información de la PILA se sobre-escribe toda vez que hay una nueva carga de datos, lo cual impide una efectiva trazabilidad de empresas y trabajadores y hace que los reportes estadísticos registren diferencias importantes en el tiempo dependiendo de la fecha de corte.

23 No todas las empresas que se beneficiaron del descuento en las contribuciones sociales como aportante "clase D" son contribuyentes del impuesto de renta o cumplieron con el requisito de notificar a la DIAN, antes del 31 de marzo de 2012, su decisión de acogerse al beneficio tributario.

Un año y tres meses más tarde la situación no había mejorado sustancialmente: solo el 4% de las empresas beneficiarias en algún momento desde la vigencia de la ley decidió disfrutar del descuento de parafiscales (Cuadro 2.4).

¿Por qué solamente una minoría de las pequeñas empresas potencialmente beneficiarias de la Ley 1429 está efectivamente disfrutando de los beneficios deparados en materia de menores contribuciones sociales e impuestos a la renta? Las razones pueden ser múltiples:

- Así como se ha sostenido en los acápite anteriores, los beneficios obtenibles no son tan significativos en valor absoluto y/o comparados con los costos que implica acceder a ellos (costos de cumplimiento y riesgo de posible fiscalización);
- Algunas empresas no estiman conveniente estar bajo la lupa de entidades de fiscalización como la DIAN y la UGPP del Ministerio de Hacienda. Así que aprovechan los descuentos en los derechos de matrícula mercantil, pero no se arriesgan a solicitar los tributarios y los relativos a las contribuciones sociales sobre la nómina salarial;
- Hay empresas que se han registrados en las Cámaras de Comercio, pero que todavía no han empezado actividades;

- También hubo empresas que aprovecharon la amnistía para pagar los derechos de registro mercantil atrasados y así liquidar su actividad ²⁴;

- Muchas empresas beneficiarias no emplean personal asalariado porque la escala de su producción no lo necesita o porque prefieren utilizar otras formas de contratación;

- Otro número importante de empresas prefiere aplicar a los beneficios del Decreto 525 de 2009, en vez de los ofrecidos por la Ley 1429. Como se ha argumentado, los beneficios son inferiores, pero de este modo los empleadores no perjudican a sus trabajadores de menores ingresos que no pierden la plenitud de los auxilios a los cuales tienen derecho por estar afiliados a una caja de compensación familiar. Se trata de un 1% de las potenciales beneficiarias y un 20% de las que decidieron aplicar a la progresividad en el pago de los aportes parafiscales²⁵ (Cf. Cuadro 2.4);

- Finalmente, pueden haber pequeñas empresas que desconocen la posibilidad de reducir temporalmente sus aportes parafiscales. En principio, sin embargo, las Cámaras de Comercio deberían haber informado a sus afiliados de la existencia de este beneficio en el momento en que se matricularon.

24 Por ejemplo, en Bogotá el 37% de las empresas amnistiadas está en proceso de liquidación y por lo tanto no tiene nómina que pagar (Caldas, 2011).

25 Los beneficiarios de la progresividad en el pago de las contribuciones sociales prevista en el Decreto 525 son clasificados en la PILA como aportantes "clase C".

En cambio, en 2011 hubo 1.251 empresas que hicieron uso de la progresividad del pago de parafiscales sin ser registradas como beneficiarias por las Cámaras de Comercio y 904

se inscribieron ante la DIAN para ser exoneradas de pagar el impuesto de renta sin cumplir con la totalidad de los requisitos exigidos (UGPP, 2012 y DIAN, 2013).

Cuadro 2.4
Número de empresas beneficiarias de la Ley 1429
y número de trabajadores
Enero 2011-Marzo 2013

Empresas beneficiarias según Cámaras de Comercio Diciembre 2012	Empresas beneficiarias de menores cotizaciones sociales que entre Enero 2011 y Marzo 2013:					
	Cotizaron a seguridad social		Cotizaron a seguridad social con progresividad Ley 1429 (1)		Cotizaron a seguridad social con progresividad Decreto 525 (2)	
	Empresas	Trabajadores	Empresas	Trabajadores	Empresas	Trabajadores
424.197	80.986	728.958	17.327	225.736	4.299	102.397

Empresas y trabajadores para los cuales resulta por lo menos un pago de aportes al sistema de seguridad social durante el periodo considerado

(1) Aportantes tipo "D" de la PILA. (2) Aportantes tipo "C" de la PILA

Fuente: UGPP (2013)

Si solamente el 4% de las empresas beneficiarias de la Ley 1429, en algún momento durante los primeros dos años y tres meses de su vigencia, han efectuado aportes progresivos a la seguridad social es razonable inferir que el impacto en término de empleo de la mencionada ley debe ser de dimensiones similares.

En efecto, el Cuadro 2.4 muestra que durante el mismo periodo de tiempo 17.327 empresas pagaron al menos un mes de contribuciones a 225.736 de sus asalariados. Esta cifra dista bastante de la meta gubernamental de 500 mil empleos formalizados como consecuencia exclusiva de la Ley 1429. Además, debe ser redimensionada al tener en cuenta que solamente "el 57% de las empresas beneficiarias de la Ley 1429 pagó oportunamente las obligaciones de

aportes a seguridad social durante lo transcurrido de la ley" (UGPP, 2013) y que parte de los empleos que se registran fueron de carácter temporal, siendo ésta una modalidad de contratación particularmente relevante en empresas nuevas y pequeñas. Así que, mensualmente, el número de empleados contratados por las empresas beneficiarias de la Ley de Formalización solo en contadas ocasiones superó las 100 mil unidades. En marzo de 2013 fueron 88.809 trabajadores. Y aun si a ellos se le suman los 33.099 trabajadores de empresas que se acogieron al Decreto 525, el total sería de 121.908 empleos formalizados (UGPP, 2013).

Naturalmente, la comentada formalización de empresas y empleos no necesariamente es atribuible por

completo a la Ley 1429 o no fue ésta el único factor involucrado en la decisión de formalizarse. Las cifras oficiales del número de nuevas empresas que se acogieron a la ley no permiten efectuar esta distinción y por lo tanto sobreestiman el verdadero impacto de la misma. El crecimiento económico o los programas de formalización empresarial que llevan a cabo las Cámaras de Comercio del país, por ejemplo, pueden haber sido la causa principal de la legalización de numerosas actividades productivas anteriormente informales²⁶. Solamente una rigurosa evaluación de impacto podrá resolver estos problemas de causalidad. Así que, las estadísticas aquí reportadas solo fijan un potencial límite a los resultados atribuibles a la ley de Formalización.

Finalmente, algunas cifras acerca del costo fiscal que implicaron los incentivos a la formalización de las pequeñas empresas que se acogieron a la Ley 1429. Según la DIAN, para el año gravable 2011 a raíz de la progresividad en el pago del impuesto de renta el Estado colombiano dejó de recibir 79.766 millones de pesos (aproximadamente 44 millones de dólares).

Siempre en 2011, las entidades que en Colombia se financian con recursos de la parafiscalidad dejaron de percibir unos 8.800 millones de pesos (aproximadamente 5 millones de dólares) como consecuencia de los descuentos permitidos por la Ley 1429, lo cual reflejó la inevitable inercia inicial en el arranque de actividades y en la contratación de personal por parte de las nuevas empresas. En 2012 el costo fiscal para este rubro ya había subido a unos 57.200 millones de pesos (aproximadamente 32 millones de dólares).

De la generación de empleos formales entre colectivos vulnerables se sabe muy poco. Según la DIAN, en 2011, las 6.441 pequeñas firmas formalizadas²⁷ solicitaron descuentos tributarios en el impuesto de renta por un total de 340.630 millones de pesos (aproximadamente 190 millones de dólares). Esta cifra no discrimina si se trata de beneficios por creación de nuevos empleos o relativos a otros beneficios tributarios. En efecto, en el formulario de declaración de renta no existe ninguna casilla que permita identificar los empleos y las deducciones por concepto de la Ley 1429. Estas van agregadas con todas las demás deducciones permitidas en un solo renglón de la declaración. Se des-

²⁶ La Cámara de Comercio de Bogotá, por ejemplo, reportó como empresas formalizadas de su programa de Formalización Empresarial a 7.134 unidades productivas entre enero y agosto de 2011. Estas representaban el 18.9% del total de nuevas pequeñas empresas que se favorecieron de la Ley 1429 en la capital del país durante los primeros ocho meses del año (ver Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, 2011).

²⁷ Nótese que a los incentivos por contratación de colectivos vulnerables pueden aplicar todas las empresas de cualquier tamaño, y no solamente las nuevas pequeñas empresas formalizadas. Estas últimas, además, deberían haber disfrutado de la exoneración completa del pago de parafiscales por ser su primer año de operaciones, y por tanto no podrían pedir el descuento tributario en el impuesto de renta.

conoce, entonces, el efecto que los estímulos tributarios puedan haber tenido en términos de nuevos empleos formales²⁸.

3.4 Ley 1607 de 2012, de Reforma Tributaria

A menos de dos años de estar vigente la Ley 1429, en octubre de 2012, el Gobierno Nacional otra vez utilizó el argumento de los elevados índices de informalidad laboral registrados en el país para tramitar en el Congreso una reforma tributaria que modificó nuevamente el pago de las contribuciones sociales a cargo de las empresas. La ley fue aprobada en diciembre de 2012 y sancionada como Ley 1607.

Formalmente, las empresas siguen siendo responsables de la financiación del ICBF (antes de la reforma destinaban el 3% del valor de los salarios pagados mensualmente), del SENA (2%, antes de la reforma) y de la salud de sus trabajadores (8.5%, antes de la reforma), pero ahora los recursos necesarios para tal fin no se originan más en su nómina salarial. En alternativa, se crea un nuevo impuesto sobre la renta denominado “para la equidad” CREE de 8% (9% durante los primeros tres años) de destinación específica. Contempo-

ráneamente, sin embargo, la tarifa del impuesto general a la renta para las personas jurídicas baja en 8 puntos, de 33 a 25%. En fin de cuentas, entonces, las empresas dejarían de pagar 13,5 puntos porcentuales de aportes parafiscales que terminan cobrándose en buena parte a las personas naturales para las cuales aumenta la carga tributaria directa²⁹. La reducción de la parafiscalidad no aplica a empresas no contribuyentes del impuesto a la renta –del sector público, fundaciones, ONGs, por ejemplo– y para los asalariados de empresas contribuyentes con ingresos mensuales superiores a diez salarios mínimos. También son excluidas de este beneficio las sociedades declaradas como zonas francas a 31 de diciembre de 2012, comprendidas las que a esa fecha radicaron su solicitud.

Además de los cambios apenas descritos, la reforma tributaria introduce modificaciones al sistema de impuestos indirectos y en las intenciones de sus promotores fue concebida para tener un efecto neutral sobre el recaudo tributario total de la nación.

En últimas, con el alivio derivable de las menores contribuciones por concepto de parafiscalidad el Gobierno

²⁸ Solo en el caso de los grandes contribuyentes, obligados a reportar anexos a la declaración de renta, sería posible identificar el tipo de deducciones y la cantidad de nuevos empleos generados. Esta información, sin embargo, todavía no se encuentra disponible y en todo caso tendría una cobertura muy parcial.

²⁹ Más adelante se detalla el alcance de esta medida. En la práctica, la reforma tributaria provoca efectos sobre la carga impositiva, tanto de las personas naturales como de las empresas, más complejos de los aquí reseñados de manera simple y resumida. Tener en cuenta esta complejidad no modificaría ni los lineamientos de nuestro análisis, ni las conclusiones alcanzadas.

Nacional pretende favorecer las empresas intensivas en trabajo³⁰ y prevé generar entre 400 mil y un millón de nuevos empleos formales.

Aunque la Ley 1607 fue sancionada en diciembre de 2012, la obligación patronal de financiar a SENA e ICBF con base en una contribución del 5% sobre la nómina salarial básica prescribió solo a partir del mes de mayo de 2013, y el aporte de 8,5% para la salud de los trabajadores se eliminará únicamente desde el primero de enero de 2014³¹. De manera tal que en la actualidad resulta imposible evaluar empíricamente sus consecuencias sobre el empleo. Cabe anotar, además, que tampoco en el caso de la Ley 1607 se cuenta con una línea de base en un periodo anterior a su entrada en vigencia.

A continuación se procederá, entonces, a una evaluación ex ante, que tratará de verificar la consistencia teórica entre la política implementada y los resultados perseguidos. Para ello son necesarias algunas aclaraciones iniciales.

En primer lugar, hay que anotar que los 13,5 puntos porcentuales de parafiscalidad a los cuales hace referencia la reforma tributaria se

liquidan sobre el salario básico, de manera tal que representan un porcentaje inferior de los costos laborales totales, salariales y extrasalariales -es decir, incluidas primas, cesantía, contribuciones sociales, etc.. El mismo Ministerio de Hacienda de Colombia reconoce que “una reducción de 13,5% en los aportes del empleador representa una caída de 8% en sus costos laborales actuales” (Cárdenas, 2012).

En segundo lugar, hay que llamar la atención acerca de la deseable consistencia entre política salarial y desgravación de la nómina. Es evidente que en el corto plazo un aumento en términos reales de los salarios va en dirección contraria y atenúa los efectos esperados sobre el empleo de una disminución de los impuestos al trabajo. Así al sancionarse la Ley 1607, el 26 de diciembre de 2012, las empresas vieron reducir los costos de su mano de obra en un 8%. Empero, el 30 de diciembre el Gobierno Nacional decretó el aumento para 2013 del salario mínimo en 1,6 puntos porcentuales por encima de la inflación realizada en el año anterior. En tan solo cuatro días la disminución de 8% se transformó en una de 6,4%.

³⁰ Para las empresas intensivas en capital –humano y físico- y de elevadas utilidades la introducción del impuesto para la equidad provoca un aumento de los impuestos totales (suma de renta y parafiscalidad) asociados con el nivel de personal contratado en el momento de la entrada en vigencia de la Ley 1607. Según cálculos del Ministerio de Hacienda de Colombia los sectores económicos afectados por esta mayor carga impositiva son el financiero, minero y de electricidad, gas y agua. Para las empresas de estos sectores, la reforma tributaria genera muy pocos incentivos para vincular laboralmente más trabajadores.

³¹ No obstante, las empresas no dejarán de pagar contribuciones periódicas para financiar el funcionamiento del SENA, el ICBF y el sistema de salud. De hecho, los aportes a la nómina fueron sustituidos por una autorretención sobre todo pago realizado al contribuyente sujeto pasivo del CREE que deberá ser liquidada de forma mensual o cuatrimestral del volumen de sus ingresos brutos.

En tercer lugar, la reforma tributaria ha conllevado una ampliación de la base de liquidación del impuesto de renta y como inevitable consecuencia ha incrementado la tarifa efectiva que deben pagar las empresas sujetos pasivos del nuevo impuesto CREE. Este es un resultado de la reforma tributaria poco publicitado, pero inequívoco: en últimas, el impuesto de renta a cargo de las empresas ha aumentado de forma notoria. Esto, principalmente por dos razones.

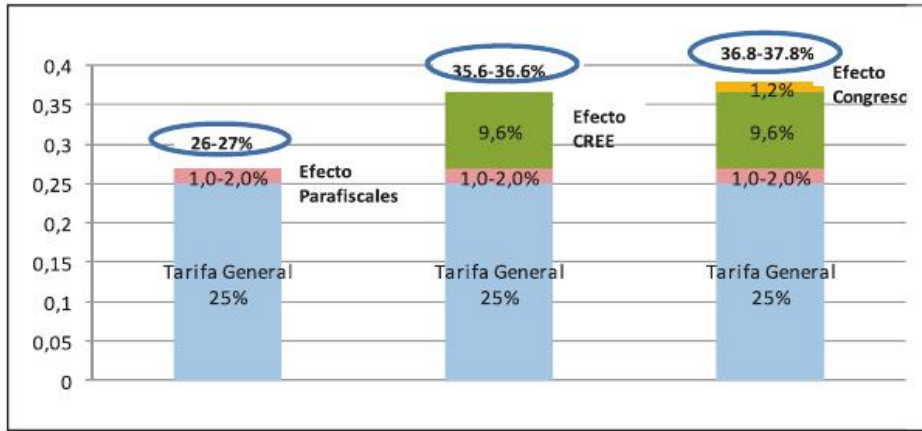
Por un lado, los empleadores dejan de pagar unas contribuciones parafiscales que no podrán descontar más como un costo para fines de declaración de renta. Es evidente que en este caso el incremento de la tarifa efectiva depende de la intensidad factorial de la producción de cada actividad. En especial, las empresas intensivas en mano de obra terminarán sufriendo un incremento tarifario mayor que las empresas intensivas en capital porque son las que más se benefician de la reducción en los impuestos a la nómina. En promedio, es de esperar que la tarifa de impuesto a la renta suba en 1-2 puntos porcentuales (ver Farné, 2013).

Por otro lado, las rentas exentas y las deducciones permitidas en la determinación de la base gravable del CREE se recortaron drásticamente respecto a las admitidas para la liquidación del impuesto de renta general. En promedio, según el Ministerio de Hacienda de Colombia el recaudo se incrementará en un 20% (ver Ministerio de Hacienda de Colombia, 2012), de manera tal que 8 puntos porcentuales de la tarifa CREE corresponden a 9,6 de la tarifa general.

En los años 2013 a 2015 la tarifa CREE no será de 8% como fue propuesto por el Gobierno, sino de 9% como lo aprobó el Congreso. Es decir, a la tarifa general de impuesto de renta hay que añadir otro 1,2 punto porcentual.

En fin, la tarifa efectiva de impuesto a la renta—ajustada por el incremento en la base de liquidación— en promedio para las empresas subirá casi cinco puntos porcentuales, de 33% antes de la Ley 1607 aproximadamente 37.8% para el año gravable 2013 (ver Gráfico 3.1).

Gráfico 3.1
Nuevas tarifas efectivas de impuesto a la renta con ajuste por cambio en la base de liquidación del CREE según Ley 1607



Fuente: elaboraciones propias con base en Ley 1607, Ministerio de Hacienda de Colombia(2012) y Farné (2013)

En cuarto lugar y tal como se ha resaltado anteriormente, las empresas dejaron de pagar la contribución del 5% sobre la nómina con destino al SENA e ICBF solamente a partir del mes de mayo de 2013 y el aporte de 8,5% para la salud de sus trabajadores se eliminará desde el primero de enero del año entrante. Lo anterior implica que, al liquidar por primera vez el CREE en 2014, las empresas habrán pagado dos veces el aporte a salud (lo correspondiente al CREE, más las contribuciones mensuales hechas durante todo el 2013) y un 30% más de aportes al SENA e ICBF (CREE, más las contribuciones mensuales durante el primer cuadrimestre de 2013).

En la práctica, entonces, la reforma tributaria redujo la carga impositiva sobre el factor trabajo, pero al mismo tiempo aumentó el impuesto a

la renta de las empresas. Además, fue acompañada por un alza del salario mínimo que compensó en parte la disminución de los impuestos al trabajo, favoreciendo así un más expedito traslado de estos menores impuestos hacia mayores salarios. Al respecto la experiencia internacional ha encontrado que el efecto pass through puede ser de magnitud muy importante y Colombia no constituiría una excepción a juzgar por los resultados del trabajo de Kugler (2005). Finalmente, en contra de los objetivos buscados por la Ley 1607, durante el primer año de su vigencia, la aplicación del impuesto para la equidad provocará un aumento de los impuestos totales (suma de renta y parafiscalidad) para todas las empresas.

Todo lo anterior no deja presagiar efectos ocupacionales promisorios.

Un simple ejercicio llevado a cabo por el Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externa de Colombia ha llegado a la conclusión de que la reforma tributaria podría aportar unas 50.000-85.000 plazas de trabajo (ver Farné, 2013). Un resultado bastante menor de lo previsto por el Gobierno Nacional, pero coherente con las indicaciones de otros estudios sobre el impacto ocupacional de la eliminación de la parafiscalidad en Colombia. Por ejemplo, según el modelo de equilibrio general de Hernández (2011), la eliminación de la parafiscalidad -en todos los sectores económicos y reemplazada por otro tipo de impuesto- no tendría efectos sobre la tasa de desempleo y modificaría solo en un punto porcentual la tasa de informalidad. Asimismo, la sustitución generalizada de la parafiscalidad por impuestos indirectos llevaría a un incremento de 157.000 empleos formales según las simulaciones de Botero (2011).

4. Consideraciones finales y apreciaciones de la experiencia colombiana

En la definición de su estrategia de formalización el Gobierno Nacional se ha focalizado más en el análisis de las consecuencias de la informalidad sobre la economía nacional que en la búsqueda de los factores determinantes de la condición de ser informal³². Así por ejemplo, mientras se reconoce que la informalidad compromete el crecimiento de la

productividad de la economía colombiana, y por ende el crecimiento de la producción y la riqueza del país, poco se exploran las causas de la baja productividad de las empresas y las personas que trabajan como informales.

Se asume que la informalidad es el resultado de una elección racional de los agentes económicos que comparan los beneficios y los costos de ser formal (o informal). En la práctica, tanto la Ley 1429 como la 1607, descuidan los beneficios convirtiendo el anterior proceso en uno de sola disminución de costos. Una parte importante de estos costos son representados por las contribuciones sociales.

La expectativa del Gobierno es que toda, o buena parte, de la disminución en las contribuciones sociales se transforme en una reducción de los costos laborales, sin respuesta por el lado de la oferta de trabajo. Y además, que esta rebaja de los costos sea suficiente como para revertir el resultado final de la confrontación entre costos y beneficios de la formalidad. Al parecer, no se dio ni lo uno, ni lo otro.

En el caso de la Ley 1429 el impacto ocupacional esperado es unívoco: las rebajas de impuestos deberían llevar a menores costos del factor trabajo, y más en general de producción, y promover una expansión del empleo formal. Es más, los descuentos tributarios y de prestaciones

32 Ver, por ejemplo, DNP (2011), Bustamante (2011) o la exposición de motivos de la Ley 1429.

sociales están atados a un compromiso de los empleadores de generar empleo formal, bien sea por medio de la formalización de sus actividades productivas, o de la contratación de personal adicional a la nómina existente en diciembre de cada año en el caso de empresas ya formales.

Un número relevante de pequeñas empresas -424.197 hasta marzo de 2013- se inscribió en los registros de las Cámaras de Comercio y aprovechó la rebaja en el costo de la matrícula mercantil. Empero, solamente el 4.1% de ellas solicitó descuentos mensuales de las contribuciones sociales (5.1% si se incluyen también las empresas que prefirieron la progresividad del Decreto 525) y apenas un 2.8% de ellas decidió acogerse al beneficio de no pagar el impuesto de renta para el año gravable 2011. Su escala de producción era demasiado pequeña para contratar personal asalariado o no consideró los incentivos ofrecidos suficientes como para comprometerse con la generación de empleo formal y someterse a los controles de las entidades fiscalizadoras.

Como consecuencia, los empleos generados mensualmente solo en pocas ocasiones superaron las 100 mil unidades registradas en la PILA. Esta cifra está bastante lejos de las proyecciones gubernamentales de 500 mil empleos formales y no se puede imputar por completo y exclusivamente al impacto de la ley.

A diferencia de la Ley 1429, los efectos sobre el empleo nacional de la Ley 1607 no son unívocamente dis-

cernibles a priori. Si bien es cierto que de la disminución de los impuestos a la nómina se espera un efecto no negativo sobre la demanda de trabajo, por otro lado los crecidos impuestos a la renta de las empresas y personas naturales aumentan los costos de producción y las presiones para negociar incrementos salariales por parte de los trabajadores, generando así incentivos opuestos. Otra importante diferencia respecto a la Ley 1429 radica en el hecho de que no existe ninguna obligación de contratar personal adicional a cambio de los beneficios tributarios que se otorgan a todas las empresas formales (contribuyentes del impuesto de renta).

Dado que la Ley 1607 fue aprobada apenas en diciembre pasado y su reglamentación todavía no ha sido completa ni definitiva, no se dispone de información estadística que permita registrar sus avances en el campo ocupacional. Forzosamente, nuestro análisis se ha limitado a revisar si los medios propuestos han sido coherentes con los objetivos perseguidos.

En primera instancia, se ha aclarado que los 13,5 puntos porcentuales sobre la nómina que dejan de pagar las empresas en realidad corresponden a una disminución del 8% de los costos laborales totales.

En segundo lugar, se ha constatado poca coordinación entre reforma tributaria y política salarial. Es evidente que parte del éxito en términos de empleo de una reducción en la tributación al trabajo depende del control

que ejerce el Estado sobre la evolución de los salarios, en especial del salario mínimo. En Colombia, éste aumentó 2.2% en términos reales en 2012, siendo la inflación realizada de 2.4%. A pesar de lo anterior, el incremento fijado por el Gobierno para 2013 fue de 4%. Es evidente que para fines de generación de empleo las alzas en el salario mínimo concedidas por el Gobierno compensaron en parte la reducción en la parafiscalidad que él mismo propició con la reforma tributaria. *Ceteris paribus*, por cada punto porcentual en que aumenta el salario mínimo se requiere de una disminución de 1.43 puntos porcentuales en la parafiscalidad para mantener inalterado el costo total de la nómina.

En tercer lugar, se ha mostrado cómo la reducción de las contribuciones sociales ha sido acompañada por un aumento del impuesto a la renta de las empresas y cómo el resultado en términos de la carga tributaria total (a la nómina y a la renta) depende de la intensidad factorial de la producción. De manera tal que la disminución de la tributación global fue inferior a la de los solos impuestos al trabajo y en algunos casos y sectores económicos ella más bien se incrementó.

En cuarto lugar se ha advertido de la existencia del efecto *pass through* y se ha reseñado como la literatura empírica internacional tiende a encontrar valores no nulos, en muchos casos superiores al 50%. Corolario de lo anterior es que existe unadiscrepancia entre disminución de los

impuestos al trabajo y disminución de los costos laborales, pudiendo esta última ser mucho menor que la primera. La magnitud de esta diferencia depende del tipo de impuesto, del grupo de trabajadores afectados y del contexto macroeconómico e institucional vigente. En todo caso debe ser tenida en cuenta por los hacedores de política porque su efecto es reducir el impacto ocupacional esperado.

En fin, como en el caso de la Ley 1429, la reducción efectiva promedio de los costos de contratación que implica la Ley 1607 puede resultar de una magnitud insuficiente para provocar el impacto ocupacional esperado por el Gobierno de entre 400 mil y un millón de nuevos puestos de trabajo formales. Contrariamente a lo que sostienen los promotores de la reforma, nuestro análisis prevé que ella muy difícilmente va a lograr un significativo incremento del empleo formal.

El Gobierno colombiano no solo desestimó los aportes empíricos de una abundante literatura internacional –que coincide en no encontrar impactos significativos sobre el empleo como consecuencia de reducciones de los impuestos gravados al factor trabajo– sino que hizo caso omiso de importantes recomendaciones de política avanzadas por esta literatura.

Tanto en el informe sobre reformas tributarias de Econopubblica (2011) para la Comisión Europea, como en el del Banco Mundial para Turquía se recomienda no proceder a una

baja generalizada de los impuestos al trabajo. Más bien se sugiere reducirlos solo respecto al trabajo no calificado, de salario mínimo, o de colectivos específicos como los jóvenes, las mujeres casadas o cabeza de hogar. Para estas categorías de trabajadores el efecto pass through es mucho más pequeño que para los demás trabajadores y, por consecuencia, es mayor el efecto sobre el empleo. Según lo aprobado con la reforma, al contrario, la rebaja tributaria termina aplicándose a más del 90% de los trabajadores contratados por empresas con ánimo de lucro. Casi todos.

Asimismo, la estrategia de creación de empleo presentada recientemente por la Comisión Europea a los Estados miembros aboga también por un desplazamiento de la carga fiscal del trabajo hacia otras fuentes, pero primordialmente hacia los impuestos medioambientales³³. La decisión de aumentar los impuestos directos a los trabajadores de ingresos laborales medio-altos, así como prevaleció en Colombia, implica concentrar la carga impositiva en un grupo relativamente pequeño de individuos con poder de negociación que puede recuperar más fácilmente al menos parte de lo perdido en impuestos con aumentos salariales –i.e. respecto de los cuales el efecto pass through es más alto.

Finalmente, el carácter estructural que se le quiso atribuir a la reforma

tributaria hubiera requerido una amplia, ponderada e incluyente discusión con la academia y los diversos estamentos de la sociedad colombiana. Por el contrario, el proyecto de ley fue presentado en octubre de 2012 y aprobado por el Congreso de la República en la vuelta de apenas dos meses, tiempo absolutamente insuficiente para llevar a cabo un exhaustivo y serio análisis técnico de todos los aspectos de la reforma. Las consecuencias de la prisa legislativa están a la vista: la Ley 1607 no resulta ser una maniobra coordinada de estímulo al crecimiento ocupacional y tampoco contempla una estrategia integral de lucha contra la informalidad. Más bien se limita a operar exclusivamente sobre los costos laborales no salariales de una forma cuyo éxito queda para comprobar.

La experiencia de las leyes 1429 y 1607 deja como enseñanza el hallazgo de que la diferencia entre los costos y los beneficios de la formalidad en Colombia todavía es muy amplia y que existen otros factores, diferentes de los costos laborales, que tienen un peso de mayor preponderancia en la decisión de formalizarse por parte de las pequeñas unidades productivas. Entre ellos, por ejemplo, la complejidad, los costos de cumplimiento y la poca amigabilidad del sistema tributario. Naturalmente, esta estrategia tampoco ha resultado efectiva para aquellos individuos que se ven obligados a pertenecer en el sector informal porque no tie-

33 Y también hacia impuestos al consumo y a la propiedad. Ver European Commission (2012).

nen posibilidad de elección y la comparación entre costos y beneficios de la formalidad no constituye una

opción. A los excluidos de la formalidad por razones de baja productividad, pobreza o poca educación.

Bibliografía

Arpaia A. y Carone G. (2004), "Do Labour Taxes (and Their Composition) Affect Wages in the Short and in the Long Run?", Economic Papers No 216, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Commission, october

Azemar C. y Desbordes R. (2010), "Who Ultimately Bears the Burden of Greater Non-Wage Labour Costs?", University of Strathclyde, Discussion Papers in Economics No 10-04, Glasgow

Baran J. (1996), "Payroll Taxation and Employment: a Literature Survey", Industry Canada, Occasional Paper No 15, december

Bennmarker H., Mellander E. y Ockert B.(2008), "Do Regional Payroll Tax Reductions Boost Employment?" IFAU. Working Paper 2008: 19, september

Borjas G. (2005), "Labor Economics", McGraw-Hill, 3 ed.

Botero J. (2011), "Desempleo e Informalidad en Colombia. Un Modelo de Equilibrio General Computable", mimeo, Universidad EAFIT, 9 de octubre

Bustamante J.P. (2011), "Los Retos de la Economía Informal en Colombia", Notas Fiscales No. 9, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Centro de Estudios Fiscales, Bogotá, agosto

Caldas C. (2011), "Formalización Empresarial: Avances y Retos", presentación a la 48 Asamblea Nacional Confecámaras, Cámara de Comercio de Bogotá, Cartagena, 22 de septiembre

Cárdenas M. (2012), "Reforma Tributaria 2012", presentación ppt, 26 de octubre

Corbacho A., Fretes-Cibils V. y Lora E. (Eds) (2013), "Recaudar no Basta: los Impuestos como Instrumento de Desarrollo", BID, Washington

Cruces G., Galiani S. y Kidyba S. (2010), "Payroll Taxes, Wages and Employment: Identification through Policy Changes", Labour Economics, Vol. 14, No 4

Daveri F. (2002), "Labor Taxes and Unemployment. A Survey of the Aggregate Evidence", CeRP Working Paper No 18

Departamento Nacional de Planeación – DNP (2011), "Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para Todos", Bogotá

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN (2013), "Primer informe sobre la aplicación de la Ley 1429 de 2010, Cifras y estimación del Costo fiscal año gravable 2011", Coordinación de Estudios Económicos, Cuaderno de Trabajo No 49, mayo

Econopubblica (2011), "The Role and Impact of Labour Taxation Policies", Informe para la Comisión Europea, Università Bocconi, Milan, may

European Commission (2012), "Towards a Job-rich Recovery", Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Strasbourg, 18 de abril

Farné S. (2013), "Reforma Tributaria, Empleo e Informalidad", presentación ppt, julio

Farné S. y Rodríguez D.A. (2013), "Bajar los Impuestos al Trabajo Genera Empleo? Ley 1607 de 2012 de Reforma Tributaria en Colombia", Cuadernos de Trabajo, No 14, Departamento de Seguridad Social y Mercado de Trabajo, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, marzo

Gamero J. y Carrasco G. (2011), "Trabajo Informal y Políticas de Protección Social", WIEGO-CIES Perú, Lima

Gruber J. (1997), "The Incidence of Payroll Taxation: Evidence from Chile", Journal of labor Economics, Vol. 15, No 3

Hernández G. (2011), "Impuestos Parafiscales y Mercado Laboral: un Análisis de Equilibrio General Computable", Archivos de Economía, Documento No 378, Septiembre

Kesselman J. (1996), "Payroll Taxes in the Finance of Social Security", Canadian Public Policy, Vol. XXII, No 2

Korkeamaki O. (2011), "The Finnish Payroll Tax Cut Experiment Revisited" Government Institute for Economic Research, VATT Working Paper No 22/2011, april

Korkeamaki O. y Uusitalo R. (2006), "Employment Effects of a Payroll-Tax Cut. Evidence from a Regional Tax Exemption Experiment", IFAU. Working Paper 2006: 10, october

Kugler A. (2005), "Wage-shifting Effects of Severance Payments Savings Accounts in Colombia", *Journal of Public Economics* Vol. 89

Kugler A. y Kugler M. (2008), "Labor Market Effects of Payroll Taxes in a Developing Countries. Evidence from Colombia", NBER Working Paper No 13855, march

Lora E. y Fajardo J. (2012), "Employment and Taxes in Latin America: an Empirical Study of the Effects of Payroll, Corporate Income and Value-Added Taxes on Labor Outcomes", IDB Working Paper Series No IDB-WP-334, Washington

Melguizo A. y González-Páramo, J. (2012), "Who Bears Labour Taxes and Social Contributions? A Meta-analysis Approach", *Journal of the Spanish Economic Association*, november

Ministerio de Hacienda de Colombia (2012), "Reforma Tributaria para la Equidad y el Empleo", presentación ppt, diciembre

Ministerio de Trabajo de Perú (2009), "Micro y Pequeñas Empresas: Régimen Laboral Especial de la Nueva Ley Mype", mimeo, agosto

Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social (2011), "¿La Ley 1429 de 2010 Ha Formalizado el Empleo en Colombia?" Boletín No 13, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, diciembre

Office of the United States Trade Representative (2011), "Colombian Action Plan Related to Labor Rights", Executive Office of the President, 7 de abril, disponible en: <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2011/april/release-colombian-action-plan-related-labor-rights>

Ooghe E., Schokkaert E. y Flechet J. (2003), "The Incidence of Social Security Contributions: an Empirical Analysis", *Empirica*, Vol. 30, No 2

Organización Internacional del Trabajo –OIT- (2012), "Panorama Laboral 2012", Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Lima

República de Colombia (2012), "Proyecto de Ley No 166 de 2012", *Gaceta del Congreso*, Año XXI, No 666, 5 de octubre

Sánchez C. (2012), "Una Visión Ponderada de la Legislación Laboral: Comentarios al Régimen MYPE y a la Propuesta de «Ley de la Nueva Empresa»", *Derecho PUCP*, No 68, Pontificia Universidad Católica del Perú

Summers L. (1989), "What Can Economics Contribute to Social Policy?", *American Economic Review Papers and Proceedings*, Vol. 79, No 2, may

Taymaz E. (2006), "Labor Demand in Turkey", Informe para el Banco Mundial, mimeo, august

Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP (2013), "Desarrollo Metodológico. Selección de Empresas con Indicios de Incumplimientos de Requisitos de Ley 1429", presentación ppt

Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP (2012), "Comunicado de Prensa", marzo 30

World Bank (2009), "Estimating the Impact of Labor Taxes on Employment and Balance of the Social Insurance Funds in Turkey", Synthesis Report, Human Development Sector Unit, Europe and Central Asia Region, Report No 44056-TR, april

ACRONIMOS Y SIGLAS

DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FOSYGA	Fondo de Solidaridad y Garantía del sistema de salud
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PILA	Planilla Integrada de Liquidación de Aportes
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SISBEN	Sistema de Información de Beneficiarios de Programas Sociales
UGPP	Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales