



UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

C
U
A
D
E
R
N
O
S

D
E

T
R
A
B
A
J
O

14

**¿BAJAR LOS IMPUESTOS AL
TRABAJO GENERA EMPLEO?**

**LEY 1607 DE 2012 DE REFORMA
TRIBUTARIA EN COLOMBIA**

**DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD SOCIAL
Y MERCADO DE TRABAJO**

**OBSERVATORIO DEL MERCADO DE TRABAJO
Y LA SEGURIDAD SOCIAL**

¿BAJAR LOS IMPUESTOS AL TRABAJO GENERA EMPLEO?

Ley 1607 de 2012 de Reforma Tributaria en Colombia

Stefano Farné¹
David Arturo Rodríguez²

RESUMEN

En su esencia, la recién aprobada ley de Reforma Tributaria en Colombia reduce un 13.5% las contribuciones que gravan la nómina a cargo de las empresas, ingresos que, en buena medida, el fisco recupera a través de impuestos a las personas naturales para las cuales aumenta la carga tributaria directa. Con esta reforma el Gobierno espera generar más empleos –entre 400 mil y 1 millón – y lograr una mejor distribución del ingreso –el índice de Gini pasaría de 57.3 a 55.4. Este documento emplea los argumentos de un simple modelo de equilibrio parcial para estudiar los efectos sobre el mercado de trabajo derivados de modificaciones en los impuestos a la nómina y reseña una serie de recientes trabajos empíricos internacionales en ese sentido. Aporta unos cálculos alternativos del impacto ocupacional esperado de la reforma tributaria en Colombia. Asimismo avanza algunas consideraciones acerca de su probable efecto sobre la distribución del ingreso. Nuestras conclusiones ponen en entredicho los optimistas pronósticos del Gobierno colombiano tanto en materia de empleo como de distribución del ingreso.

Bogotá, marzo de 2013

Los autores agradecen a los profesores José Antonio Ocampo, Columbia University de Nueva York, y Jhon James Mora, Universidad Icesi de Cali y a los doctores Hugo López, Gerente del Banco de la República de Medellín y Ricardo Rocha, Director de Consultoría Económica y Empresarial de Bogotá por sus valiosos comentarios y sugerencias. Las opiniones, errores u omisiones aquí contenidos son responsabilidad exclusiva de los autores.

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

² M.Sc. in Economics, Universidad de Southampton, Inglaterra. Investigador Observatorio del Mercado de Trabajo y Seguridad Social, Universidad Externado de Colombia. E-mail: david.rodriguez@uexternado.edu.co

TABLA DE CONTENIDO

	Página
1. Introducción	1
2. Impuesto al trabajo y empleo: la teoría	2
2.1 El modelo básico	2
2.1.1 Cambios en salarios y cambios en impuestos	3
2.2 El modelo ampliado con valoración de los parafiscales	5
2.3 Factores que determinan el impacto de los parafiscales	8
3. ¿Cómo estimar los efectos sobre el empleo de una rebaja de impuestos?	9
4. ¿Cuando los impuestos al trabajo bajan, el empleo aumenta? Una revisión de los resultados a nivel internacional	11
5. ¿Cómo se ha proyectado el millón de nuevos empleos?	16
6. ¿Habrá mayor equidad distributiva?	18
7. Lecciones de política	19
Bibliografía	24

1. Introducción

El día 26 de diciembre de 2012 el señor Presidente de la República sancionó la Ley 1607, de Reforma Tributaria. De acuerdo a la exposición de motivos que en su momento presentó el Gobierno Nacional, esta ley persigue dos principales objetivos: generar más empleo y lograr una mejor distribución del ingreso.

Fundamentalmente, el primer objetivo se conseguiría con una reducción de 13.5 puntos porcentuales de unos impuestos parafiscales a cargo de las empresas, es decir, con una disminución de cerca del 8% de los costos laborales totales³; el segundo con una reducción de la retención a la fuente para niveles bajos de ingresos, el recorte de las deducciones tributarias permitidas y un incremento progresivo de las tarifas de impuesto a la renta, todo enmarcado en un nuevo Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN) que se introduce con la reforma y que fija, a partir de los 3.460.000 pesos mensuales, unos umbrales mínimos de contribuciones que van creciendo con el nivel de renta⁴.

En cuanto a empleos, el Gobierno Nacional estima generar entre 400 mil y un millón de nuevos puestos de trabajo formales en los próximos dos años; con respecto a la distribución del ingreso, espera reducir 1.9 puntos del índice de desigualdad de Gini, que pasaría de 57.3 a 55.4 (República de Colombia, 2012: 63).

Este documento presenta un modelo teórico estándar de los efectos sobre el mercado de trabajo provocados por modificaciones en los impuestos a la nómina⁵ en un contexto de equilibrio parcial y reseña una serie de recientes trabajos empíricos internacionales cuyas conclusiones ponen en discusión los optimistas pronósticos del Gobierno colombiano en materia de empleo. Al mismo tiempo aporta unos cálculos alternativos del impacto ocupacional esperado de la reforma tributaria en Colombia.

³ Los 13.5 puntos de parafiscalidad gravan solo el salario básico, de manera tal que representan un 8% de los costos laborales totales, salariales y extrasalariales (ver Cárdenas, 2012).

⁴ Formalmente, las empresas siguen siendo responsables de la financiación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (antes de la reforma destinaban el 3% de su nómina salarial para tal fin), del Servicio Nacional de Aprendizaje (2%, antes de la reforma) y de la salud de sus trabajadores (8.5%, antes de la reforma). Para garantizar esta financiación se crea un nuevo impuesto sobre la renta denominado “para la equidad” CREE de 8% (9% durante los primeros tres años) de destinación específica. Al mismo tiempo, sin embargo, la tarifa del impuesto general a la renta para las personas jurídicas baja en 8 puntos, de 33 a 25%. En la práctica, entonces, las empresas dejan de pagar un 13.5% de aportes parafiscales que terminan cobrándose en buena parte a las personas naturales para las cuales aumenta la carga tributaria directa. 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 con ingresos mensuales superiores a diez salarios mínimos.

⁵ Los términos parafiscalidad, impuestos al trabajo e impuestos a la nómina son aquí utilizados indiferentemente como sinónimos.

También avanza algunas consideraciones acerca de los probables efectos de la reforma sobre la distribución del ingreso.

Consta de siete secciones de las cuales esta Introducción es la primera. Las cuatro secciones sucesivas abordan los temas relacionados con tributación y generación de empleo, así como se ha indicado en el acápite anterior. La sección 6 hace una sucinta referencia a la distribución del ingreso. Finalmente, una última sección recoge los principales argumentos presentados a lo largo del texto y trae algunas lecciones de política.

2. Impuesto al trabajo y empleo: la teoría

En el marco del modelo básico de equilibrio parcial del mercado laboral empleado por la literatura económica tradicional, a continuación mostramos 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 trabajo.

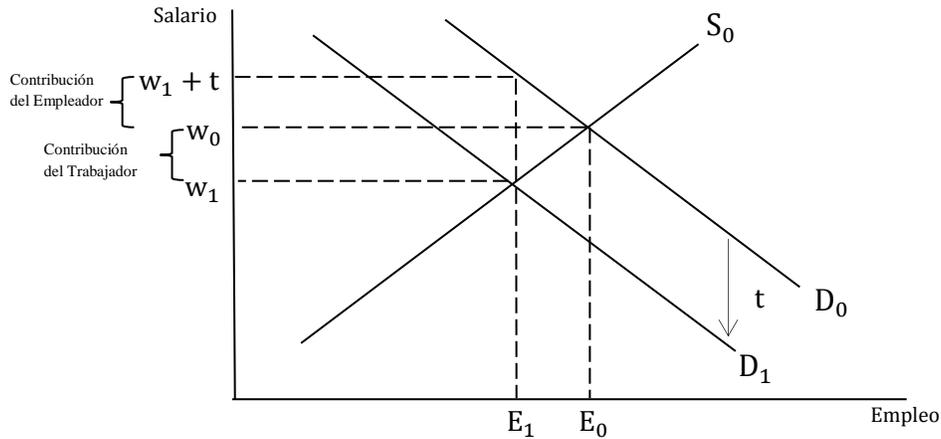
2.1 El modelo básico

En el modelo básico, un mercado de trabajo perfectamente competitivo se encuentra en equilibrio cuando demanda D_0 y oferta S_0 se igualan. Esta situación se representa en el Gráfico 1 donde el salario de equilibrio de mercado se ubica en w_0 y el nivel de ocupación en E_0 .

La introducción de un impuesto al trabajo igual a t , es decir al gravar la nómina por un monto t que no reciben directamente (en dinero o especie) los trabajadores, provoca un desplazamiento de la curva de demanda hacia el interior en un monto correspondiente al impuesto. La nueva curva de demanda de trabajo D_1 representa el salario que ahora recibe el trabajador. Mientras que la anterior curva de demanda representa el salario que paga el empleador o el costo laboral total por trabajador.

El nuevo nivel de empleo E_1 surge de la interacción entre la nueva curva de demanda D_1 y la de oferta S_0 . Existiría un salario recibido por los trabajadores w_1 y uno pagado por los empleadores $w_1 + t$. El diferencial $E_0 - E_1$ es el empleo que se pierde por la introducción del impuesto y la diferencia $w_0 - w_1$ es la parte del impuesto que paga el trabajador bajo la forma de menores salarios. Este efecto es conocido en la literatura económica como desplazamiento del impuesto hacia los salarios (efecto *pass through*). Por otro lado, la diferencia $w_1 + t - w_0$ es la parte que asume el empleador (a través de un mayor pago por trabajador contratado).

Gráfico 1
Efectos de los parafiscales sobre el nivel de salarios y empleo en el caso de valoración nula de estos por los trabajadores



En contra de la creencia común de que la legislación determina quién paga estas contribuciones, son las elasticidades de las curvas de oferta y demanda de trabajo las que determinan las participaciones que deben asumir unos u otros. En especial, entre más insensible sea la oferta de trabajo ante cambios en el salario o más sensible sea la demanda de trabajo al salario, una mayor proporción del pago del impuesto es transferido a los trabajadores vía menores salarios, es decir hay un mayor *pass through*.

2.1.1 Cambios en salarios y cambios en impuestos

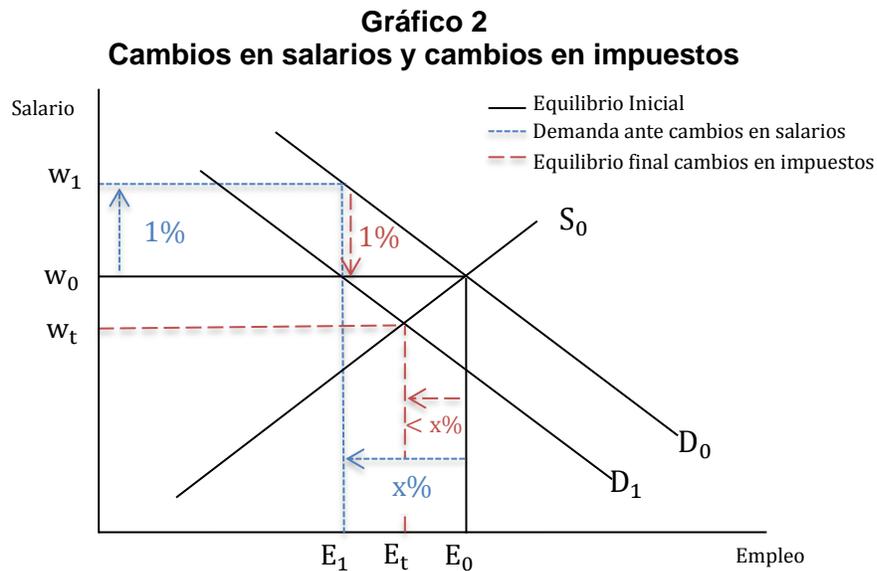
Un alza en el mismo monto en los salarios y en los impuestos al trabajo a cargo de los empresarios, si bien provocan, ambos, un inicial aumento de los costos laborales de las empresas, tienen diferentes efectos sobre los niveles de empleo.

De acuerdo con el Gráfico 2, podemos ver que un incremento en los salarios del 1% - de w_0 a w_1 - induce un movimiento sobre la curva de demanda y un impacto de $x\%$ ⁶ en la demanda de trabajo. En este caso la diferencia $E_0 - E_1$ representa los trabajadores que dejan de ser contratados.

Ahora bien, cuando buscamos estimar el efecto de un impuesto, parte del 1% del crecimiento en los costos laborales -en este caso debido al tributo- se puede trasladar a los trabajadores vía menores salarios. En este sentido el análisis debe incluir la interacción entre oferta y demanda.

⁶ O, lo que es lo mismo, la elasticidad salario de la demanda de trabajo es de $x\%$.

Volviendo al Gráfico 2 podemos ver que el incremento en los parafiscales en un 1% provoca un desplazamiento de la curva de demanda hacia el interior en un 1% del salario. En el nuevo equilibrio la reducción en el número de trabajadores con el impuesto ($E_0 - E_t$) es menor que en el caso de un similar aumento en el salario ($E_0 - E_1$). En ambas circunstancias se simula un incremento en los costos laborales del 1% sobre el escenario base, pero en el caso del impuesto, el nivel de ocupación se ve menos afectado (se reduce en menos de $x\%$) que en el análisis de cambios en los salarios ($x\%$).



Esto se debe al mencionado efecto *pass through*, el porcentaje del impuesto que asumen los trabajadores aceptando salarios más bajos y que hace que ante nuevos impuestos el costo total del tributo no recaiga enteramente sobre el empleador. En un mercado perfectamente competitivo y en el marco del equilibrio parcial, el *pass through* (p. t.) depende enteramente de la sensibilidad de la oferta y la demanda de trabajo al salario⁷.

Ahora bien, si deseamos emplear la elasticidad salario de la demanda de trabajo para aproximar los efectos ocupacionales de reducciones (o aumentos) en los impuestos

⁷ Podemos aproximar el valor del *pass through* como el ratio

$$p. t. = \frac{|E_{d,w}|}{|E_{d,w}| + |E_{s,w}|}$$

Donde $|E_{d,w}|$ y $|E_{s,w}|$ son las elasticidades salario de la demanda y oferta de trabajo respectivamente en valor absoluto. De acuerdo a esta definición se puede ver que $p. t. \in [0,1]$. Véase Melguizo y González-Páramo (2012).

debemos multiplicar cualquier cambio porcentual en los costos laborales totales ($\Delta\%$ Impuesto) por el porcentaje del tributo que **no** asumen los trabajadores sino los empleadores (es decir: $1 - p. t.$). Es decir, si la elasticidad salario de la demanda es $E_{d,w}$, el cambio porcentual en el nivel de ocupación vendría dado por⁸:

$$\Delta\% \text{ Ocupación} = E_{d,w} [\Delta\% \text{ Impuesto} * (1 - p. t.)]$$

2.2 El modelo ampliado

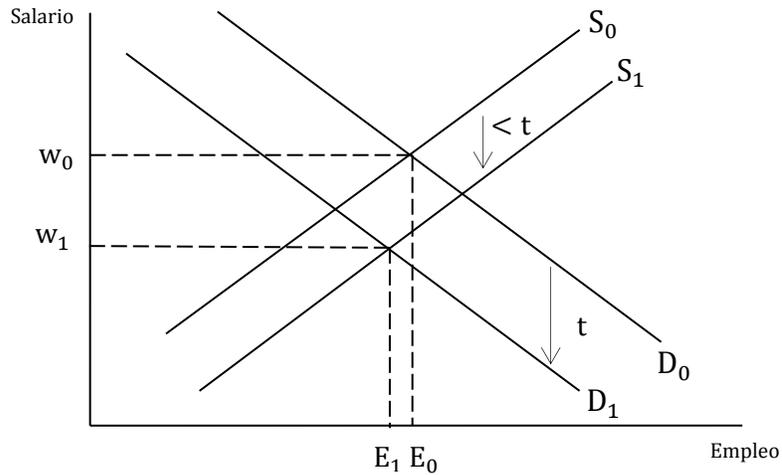
El análisis debe ser ampliado para tener en cuenta reacciones de la oferta de trabajo ya que ciertos pagos efectuados por el empleador, a pesar de no ser recibidos directamente por el trabajador, le brindan a este último ciertos beneficios. Este punto a tener en cuenta para completar el análisis de impuestos al trabajo es aclarado por Summers (1989), quien afirma que “si bien son tratadas como impuestos, las contribuciones legales que gravan la nómina salarial no se pueden 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).

Como lo menciona Summers, en este caso es fundamental la valoración que hacen los trabajadores de los servicios recibidos, ya que determina en qué monto están dispuestos a ver reducido su salario con tal de tener acceso a ellos. En el Gráfico 3 podemos ver el caso en el que se introducen unos parafiscales con beneficios valorados positivamente por los empleados pero no a la misma tasa a la que se pagaron. Es decir, cada peso de parafiscales pagado por los empleadores es valorado en menos de un peso por los trabajadores. La diferencia con respecto al caso tratado en la sección 2.1 radica en que, al valorar los servicios recibidos, el trabajador está dispuesto a ofrecer la misma cantidad de trabajo por un salario menor. Esto se evidencia en el desplazamiento hacia abajo de la curva de oferta de trabajo en una cuantía inferior al monto del impuesto ($< t$).

Es de notar que la reducción en el nivel de ocupación $E_1 - E_0$ es inferior al caso básico debido a la mayor oferta de trabajo. Por la misma razón la caída en el salario que efectivamente recibe el trabajador es mayor.

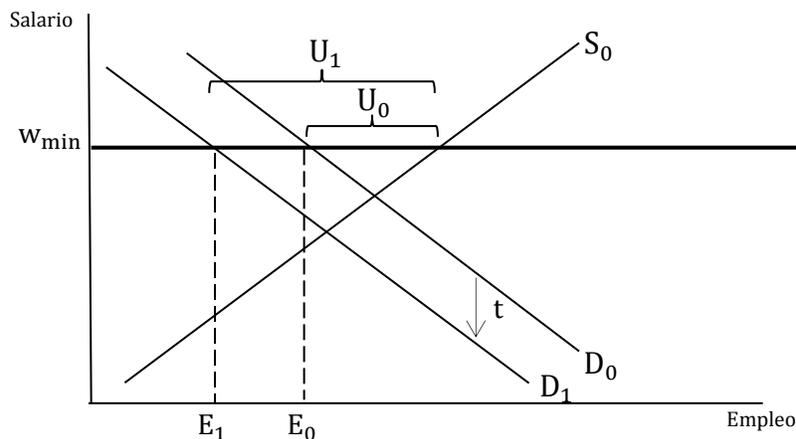
⁸ Este ejercicio se inspira en World Bank (2009).

Gráfico 3
Efectos de los parafiscales sobre el nivel de salarios y empleo en el caso de valoración positiva más no completa de estos por los trabajadores



Si el mercado es intervenido por el Estado, y éste fija un salario mínimo que actúa como restricción activa para los empleadores al momento de determinar su nómina, el resultado es distinto y en este caso sí dependerá de a quien le corresponde legalmente el pago. Por ejemplo, de corresponder al empleador, ya que éste no puede reducir el salario por debajo del mínimo, reducirá aún más el nivel de ocupación relativo al escenario sin salario mínimo. Este efecto se puede observar en el Gráfico 4 en el que la introducción de un impuesto a la nómina en un monto t incrementa el nivel de desempleo desde U_0 hasta U_1 . En el caso en que el pago recaiga sobre el trabajador se reduciría la oferta de trabajo, sin embargo, el nivel de empleo podría no verse afectado.

Gráfico 4
Efectos de los parafiscales sobre el nivel de salarios y empleo en el caso de salario mínimo



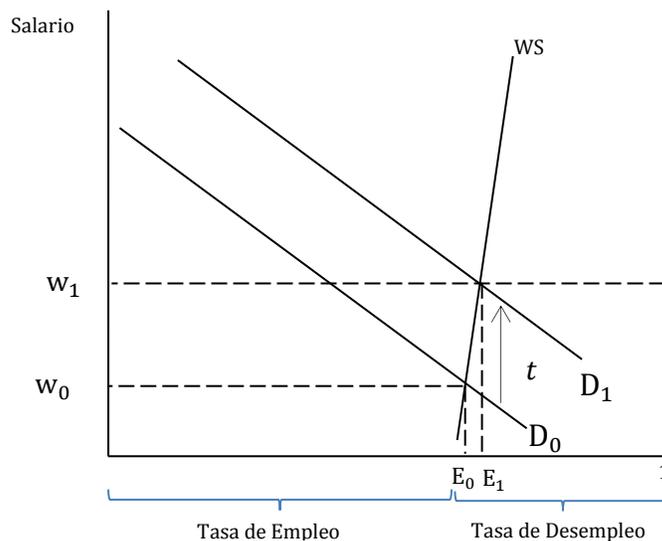
Finalmente, en un mercado en el que la fijación de los salarios no se dé por la interacción de oferta y demanda sino por negociación directa entre empresarios y trabajadores resulta determinante el poder de negociación de cada uno de ellos. Por ejemplo, ante un incremento en los impuestos a la nómina 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.

Este aspecto de la negociación de salarios puede sintetizarse en el Gráfico 5, basado en Layard et al. (1991). En este se determina el nivel de salario real por medio de la interacción entre el producto marginal del trabajo (curva de demanda D_0 y D_1) y la curva de determinación de los salarios (curva WS).

Esta última captura las variables que afectan la capacidad de negociación de los trabajadores tales como el poder sindical, el monto del subsidio al desempleo o la tasa de desempleo. En el Gráfico se aprecia esta curva como una función inversa de la tasa de desempleo ya que una mayor tasa de desempleo disminuye el poder de negociación de los trabajadores con lo que el salario negociado es (todo lo demás constante) menor.

Se simula una reducción en los aportes parafiscales igual a t que desplaza hacia afuera la curva de producto marginal del trabajo, con el resultado de que la ocupación en este modelo de negociación cambia poco pero los salarios reales de los trabajadores aumentan drásticamente.

Gráfico 5
Efectos de la reducción de parafiscales sobre el nivel de salarios y empleo en un modelo de negociación.



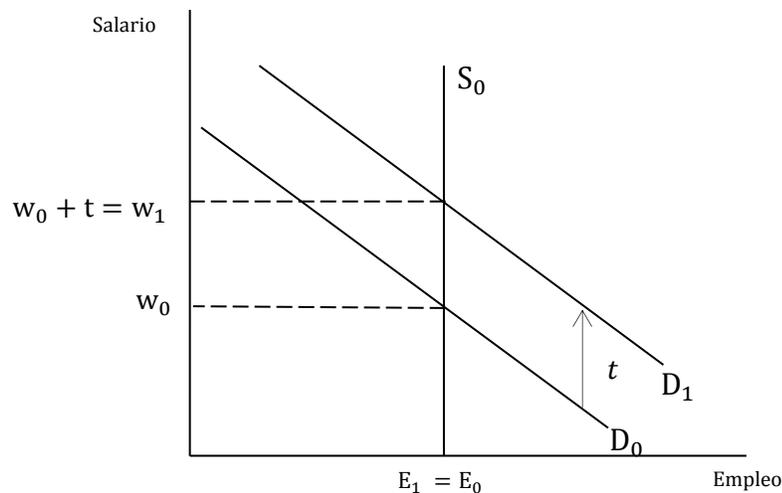
2.3 Factores que determinan el impacto de los parafiscales sobre el empleo.

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 a los costos laborales
- b) La elasticidad de la oferta de trabajo a los costos laborales
- c) La valoración de los trabajadores de los parafiscales
- d) La existencia de un salario mínimo como restricción activa de los empleadores
- e) El poder de negociación de los trabajadores

Ceteris paribus, en el caso que nos interesa de una disminución de los impuestos al trabajo, el efecto sobre el empleo es mayor si la elasticidad de la demanda de trabajo es elevada, la elasticidad de la oferta de trabajo es baja, la valoración de los parafiscales por parte de los trabajadores es pequeña -lo cual reduce el efecto de menor oferta debido a su desmonte-, el salario mínimo es una restricción activa para los empleadores y el poder de negociación de los trabajadores es exiguo.

Gráfico 6
Efectos de la eliminación de los parafiscales sobre el nivel de salarios y empleo en el caso de valoración nula de estos por los trabajadores y oferta de trabajo inelástica.



Es de resaltar que estos determinantes no necesariamente permiten llegar a la conclusión de que unos menores costos laborales extrasalariales implican un mayor nivel

de ocupación. Al igual que en análisis del modelo de negociación entre empleadores y trabajadores del Gráfico 4 (en el que los efectos sobre el nivel de ocupación son muy reducidos), en el Gráfico 6 podemos apreciar el efecto de una rebaja de los parafiscales en un monto t en un mercado en competencia perfecta pero con oferta de trabajo completamente inelástica. Este conlleva un aumento en el nivel de salarios equivalente a t sin efecto alguno sobre el nivel de empleo.

3. ¿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).

Entonces, varios puntos deben ser aclarados para acercarse a una correcta estimación del impacto sobre el empleo de una reducción de los impuestos al trabajo.

Antes que nada hay que reconocer que 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 (Kugler y Kugler, 2008)⁹. Según Kesselman (1996) esta asimetría se origina en el hecho de que “hay menores resistencias a subir salarios (en respuesta a menores impuestos) que a recortarlos (cuando los impuestos suben)” (: 173). En especial, 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 según el respectivo poder de

⁹ Más precisamente los autores sostienen que “puede haber un desplazamiento completo (del impuesto hacia los salarios) en respuesta de una importante reducción de los impuestos a la nómina y ningún o un desplazamiento incompleto en respuesta a un importante aumento” (Kugler y Kugler, 2008: 5). Lo anterior implica que, si aumentar la parafiscalidad reduce el empleo, su disminución no llevaría a mayores ganancias ocupacionales. De manera similar, en el caso de Argentina, Cruces, Galiani y Kidyba (2010) determinan la presencia de un efecto desplazamiento solo cuando los impuestos son reducidos.

negociación entre beneficios y salarios, sin mayores consecuencias sobre el empleo (Benmarker et al., 2008).

De todo lo anterior se deriva una primera e importante observación: *estimaciones del efecto sobre el empleo de un aumento de los impuestos a la nómina no pueden ser tomadas como referentes si, al contrario, se quiere conocer el impacto producido por una disminución de los mismos impuestos.*

En el pasado los efectos de variaciones en los gravámenes a la nómina eran generalmente derivados aplicando los valores conocidos de la elasticidad empleo-costos laborales. Este procedimiento, sin embargo, sufre de una grave limitación: no capta por completo el efecto desplazamiento del impuesto hacia los salarios; lo cual no solo no se concilia con el análisis teórico desarrollado en la sección 2, sino que va en contra de una extensa literatura empírica internacional.

En países desarrollados, las investigaciones empíricas han encontrado porcentajes de “traslado” (*efecto pass through*) 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. 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. 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, y Cruces, Galiani y Kidyba (2010) que calculan un *efecto pass through* de entre 40 y 90% en Argentina. 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 empresas.

Más aun cuando, como en el caso de la Ley 1607 de 2012, la disminución de las contribuciones parafiscales es financiada por un aumento de los impuestos a los ingresos laborales de las personas naturales. Como consecuencia del mayor impuesto a la renta, la oferta de trabajo puede contraerse y la actitud negociadora de los trabajadores puede radicalizarse en pos de recuperar parte de él. Bajo estas circunstancias, es de esperar un aumento de los salarios y luego un menor efecto sobre el empleo.

Así 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.

Podemos por lo tanto concluir que si se quieren 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- y que no toman en consideración la existencia del efecto “traslado”. Lo más apropiado es recurrir a una estimación directa sobre el empleo, explotando la existencia de disminuciones en el tiempo, o de diferencias entre áreas geográficas, en las tasas de impuesto a la nómina.

4. ¿Cuando los impuestos al trabajo bajan, el empleo aumenta? Una revisión de los resultados a nivel internacional

En la historia económica de Colombia son contados los episodios de rebajas de los impuestos al trabajo. Las leyes 50 de 1990 y 789 de 2002, de Reforma Laboral, disminuyeron los costos de contratar personal asalariado, pero al poco tiempo de su implementación estas disminuciones fueron compensadas por aumentos de las contribuciones a la seguridad social.

En diciembre de 2010 el actual Gobierno tramitó la Ley 1429, de Formalización y Generación de Empleo, la cual ofrece a las empresas beneficios similares a los que otorga la Ley 1607 de 2012. Como consecuencia de las rebajas tributarias ofrecidas por la Ley 1429, se esperaba crear 350.000 empleos formales en cuatro años a consecuencia

exclusiva de su aplicación. A diciembre del 2011, las 290.703 empresas beneficiarias solo afiliaron a seguridad social a 35.952 nuevos trabajadores (Ministerio del Trabajo de Colombia, 2012), menos de la mitad de los 87.500 empleos que debían generarse durante el primer año. Muchos de estos trabajadores, además, no le deben su empleo a la ley de Formalización, sino al acelerado crecimiento experimentado por la economía nacional y a los programas de formalización que en todo el país vienen desarrollando las Cámara de Comercio, entre otros.

Si bien el Gobierno Nacional acaba de contratar un estudio de evaluación de impacto de la Ley 1429, actualmente en Colombia no existen trabajos empíricos que permitan derivar conclusiones confiables acerca de los probables efectos ocupacionales de la reducción de impuestos a la nómina prevista por la Ley 1607. Por tal razón en esta sección recurrimos a una revisión de algunas experiencias internacionales.

En efecto, a partir de los años ochenta un creciente número de países del mundo ha venido reduciendo la presión fiscal sobre la nómina de sus empresas con la intención de estimular la generación de empleo. A pesar de las intenciones, la evidencia disponible tiende a mostrar ganancias ocupacionales marginales o nulas. A continuación se detallan los trabajos empíricos que sustentan esta afirmación¹⁰.

Unión Europea

Un reciente estudio financiado por la Comisión Europea 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

¹⁰ Con respecto a las técnicas de estimación, vale la pena resaltar que, con excepción de los casos de la Unión Europea y del Perú, en todos los países considerados las estimaciones se basaron en la comparación de los resultados ocupacionales obtenidos en empresas de características similares, pero no todas beneficiarias de los recortes tributarios o no todas beneficiarias en la misma proporción.

limitado y estadísticamente no significativo” (Econopublica, 2011: 105). Además, 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)” (Econopublica, 2011: 246).

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 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 desde 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

Benmarker 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 norteñas 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 primeros 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 O. (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

En 2003 entró en vigencia 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 porcentuales¹¹. A pesar de la notable baja, los resultados 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 5 años y dos meses,

¹¹ 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 reducen 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) (ver, por ejemplo Sánchez, 2012).

registró a un total de 48.162 empresas y 84.261 trabajadores” (Ministerio de Trabajo de Perú, 2009: 21).

5. ¿Cómo se ha proyectado el millón de nuevos empleos?

Volviendo a Colombia, con la recién aprobada reforma tributaria el Gobierno Nacional estima generar un mínimo de 400 mil nuevos empleos. ¿Cómo se ha llegado a establecer ganancias ocupacionales tan cuantiosas comparadas con la experiencia internacional?

Antes de entrar en los detalles de la fórmula de cálculo, vale la pena resaltar que, si bien todas las empresas del sector privado se benefician de la reducción de 13.5 puntos porcentuales de parafiscalidad, para algunas de ellas –las intensivas en capital 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 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 trabajadores¹². Por el contrario, es sobre todo entre las pequeñas empresas agrícolas e industriales que se espera que esta sustitución de impuestos traiga mayor empleo.

El Cuadro 1 clasifica los ocupados formales e informales según ramas de actividad favorecidas o afectadas tributariamente por los cambios introducidos por la Ley 1607.

Según el Gobierno Nacional, a los cinco millones de empleos asalariados ya existentes la rebaja tributaria ofrecida a la gran mayoría de las empresas formales del sector privado permitiría añadir entre 400 mil y un millón de empleos adicionales.

¿Cómo se estableció este incremento? En la exposición de motivos solo se señala que el número de nuevos puestos de trabajo se determinó de acuerdo con los cálculos realizados por tres estudios anteriores, ninguno de los cuales, desafortunadamente, cumple con los requisitos planteados en la sección 3 como necesarios para evaluar el auténtico efecto ocupacional de una reducción de los impuestos al trabajo.

¹² Cabe notar que la reforma tributaria trae otro efecto sobre el empleo de las empresas afectadas: cambia el precio relativo entre el trabajo de la población de menores y mayores ingresos (capacitación). Dada la tecnología prevaleciente en estos tres sectores –se trata de actividades intensivas en el uso de capital- es de suponer que la elasticidad de sustitución entre los dos tipos de trabajadores sea muy baja ya que para las empresas no sería costo efectivo cambiar la composición óptima de sus trabajadores.

Cuadro 1
Ocupados según rama de actividad y categoría ocupacional. Total Nacional.
Primer semestre 2012

Saldo entre menor parafiscalidad y mayor impuesto para la equidad	RAMA DE ACTIVIDAD	Asalariados Formales	Ocupados Totales
RAMAS FAVORECIDAS POR LEY 1607	Agricultura	325.761	3.566.779
	Industria Manufacturera	973.886	2.673.574
	Construcción	285.321	1.239.745
	Comercio, hoteles y restaurantes	940.699	5.473.571
	Transporte, y comunicaciones	424.972	1.705.857
	Actividades inmobiliarias y empresariales	514.576	1.292.319
	Servicios, comunales, sociales y personales	912.600	3.096.757
	Total	4.377.815	19.048.603
RAMAS PERJUDICADAS POR LEY 1607	Intermediación financiera	196.353	252.341
	Explotación de minas y canteras	98.658	230.782
	Suministro de electricidad, gas y agua	66.622	83.917
	Total	361.634	567.040
	No Informa	1.586	6.655
	Total	4.740.241	19.622.297

Las cifras de ocupados y asalariados no incluyen los asalariados del sector público. Son formales los trabajadores que declaran estar afiliados al sistema pensional y los que ya están pensionados
Fuente: DANE, Encuestas de Hogares

Adicionalmente, en una reseña de varias investigaciones sobre demanda de trabajo en Colombia el Ministerio de Hacienda llegó a establecer que la elasticidad empleo-costos laborales era del orden de entre 0.3% y 0.5%, es decir que una reducción de 8% en los costos laborales induciría un aumento del empleo entre 2.4% y 4% (Cárdenas, 2012). El Cuadro 2 aplica estos porcentajes a los stocks de ocupados del Cuadro 1¹³. Naturalmente, se trata de un simple ejercicio contable que no pretende medir el efecto definitivo de la Ley 1607 sobre el empleo. Sin embargo, puede considerarse indicativo de los resultados esperados a falta de verdaderas estimaciones de impacto^{14, 15}.

Los resultados obtenidos concuerdan con los reportados en la exposición de motivos por el Gobierno Nacional exclusivamente en el caso de aplicar el rango de elasticidades a la ocupación nacional total. Esta operación, sin embargo, implicaría que una disminución de los costos laborales en las empresas del sector formal privado provocaría un aumento

¹³ Este ejercicio se inspira en World Bank (2009) donde el efecto “traslado” se supone igual a 70%. De nuestros cálculos se excluyen los empleados públicos, y aquellos de los sectores minero, financiero y de servicios públicos.

¹⁴ En especial, puede en alguna medida subestimar el efecto definitivo por tratarse de un ejercicio a producción constante.

¹⁵ En este contexto vale la pena recordar que si por un lado el costo de contratar mano de obra remunerada menos de diez salarios mínimos mensuales baja en un 8%, por el otro las empresas terminan pagando más impuesto de renta. Esto se debe a que ya no son descontables como costos los aportes a SENA, ICBF y salud y a que la base de liquidación del nuevo impuesto para la equidad permite menos deducciones.

no solo de su personal, sino también un proporcional crecimiento de los trabajadores independientes y de los trabajadores asalariados informales para los cuales la parafiscalidad no se modifica: dado que las elasticidades empleo-costos laborales se calculan para los asalariados, sería inadecuado emplearlas sobre la población ocupada total.

Cuadro 2
Impacto sobre el empleo de la disminución de 13.5 puntos porcentuales de parafiscalidad

Impacto respecto a:	Limite inferior (elasticidad 0.3%)	Limite superior (elasticidad 0.5%)
Ocupados Totales	457.326	762.210
Asalariados Formales	105.087	175.144
Asalariados Formales con efecto pass through	52.543	87.572

Las cifras de ocupados y asalariados no incluyen los asalariados del sector público. Son formales los trabajadores que declaran estar afiliados al sistema pensional y los que ya están pensionados. Se asumen elasticidades empleo-costos laborales de 0.3% y 0.5% y un efecto pass through de 50%. Fuente: Elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en las elasticidades reportadas en Cárdenas (2012) y en datos de las encuestas de hogares del DANE

Así que las elasticidades empleo-costos laborales deben aplicarse solamente a los asalariados formales. En estas circunstancias las ganancias ocupacionales son notablemente inferiores y se ubican entre los 105.000 y los 175.000 nuevos puestos de trabajo. Estas cifras, sin embargo, todavía no tienen en cuenta el traslado de parte del menor impuesto a los salarios. Asumiendo un valor conservador de 50% para el efecto *pass through*, las ganancias ocupacionales se reducen ulteriormente a 53.000-88.000 plazas. Un resultado bastante menor de lo previsto por el Gobierno Nacional pero más en línea con la experiencia internacional reseñada con anterioridad.

6. ¿Habrá mayor equidad distributiva?

Si el objetivo de generar más empleos muy difícilmente podrá alcanzarse, ¿al menos podrá lograrse una mejor distribución del ingreso con la implementación de la reforma tributaria?

Sin dudas, los cambios introducidos por la Ley 1607 en materia de tributación a la renta individual aumentarán el recaudo y harán que las personas de ingresos laborales más altos paguen más impuestos. Además, por lo discutido en la sección anterior algunos

individuos encontrarán trabajo gracias a la reforma y esto influirá positivamente sobre la distribución personal del ingreso.

Sin embargo, mientras que, por un lado, las personas pagarán más renta, por el otro, la tributación de las empresas disminuirá de forma importante¹⁶. Con lo cual se dará una primera redistribución de carácter funcional -entre propietarios y capitalistas, por un lado, y asalariados, por el otro- del ingreso profundamente regresiva. Ahora bien, hay indicios de que esta mayor concentración del ingreso nacional a favor del capital, frecuentemente ha llevado a una mayor desigualdad general del ingreso de los hogares (OIT, 2012).

Debe resultar claro, entonces, que la reducción de la desigualdad medida a través del índice de Gini –que pasaría de 57.3 a 55.4 según la exposición de motivos- hace referencia a las rentas personales todavía no afectadas por el empeoramiento de la distribución funcional del ingreso, y por tanto no representa el efecto definitivo de la reforma tributaria, el cual sobreestima¹⁷.

Asimismo, mientras se incrementará la carga tributaria para las rentas laborales, quedaron algunas estridentes inequidades. Es el caso, por ejemplo, de las rentas por pensiones que la reforma tributaria ha mantenido exentas hasta el monto de 1.000 unidades de valor tributario. Así, quien trabaja empieza a pagar impuestos desde ingresos de 3.460.000 mensuales, mientras los que gozan de una pensión solo a partir de 26.800.000 pesos mensuales.

En fin, que la reforma tributaria consiga una distribución efectivamente más equitativa de la riqueza nacional queda por demostrarse.

7. Lecciones de política

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 reforma tributaria fue “cocinado” 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

¹⁶ Como se ha aclarado en la introducción, en la práctica la reforma tributaria reduce la tributación de las empresas en un monto cercano a 13.5 puntos porcentuales de sus nóminas.

¹⁷ Tampoco hay que excluir que los trabajadores más afectados por el mayor impuesto a la renta, dado su poder de negociación, puedan restaurar completamente su capacidad de consumo a través de incrementos salariales o de la utilización de parte de las mayores ganancias empresariales.

todos los aspectos de la reforma. Las consecuencias de la prisa legislativa están a la vista.

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 y que una mejora de la distribución del ingreso está en entredicho.

En cuanto a la creación de empleo, el Gobierno Nacional está en mora de explicar cómo determinó el monto de puestos de trabajo que generaría la reforma. Este resulta ser muy alto y con un generoso margen de error, y en consecuencia, poco creíble: los nuevos empleos podrían ser 400 mil, o dos veces y medio más. Al parecer, las elevadas ganancias ocupacionales que reporta el Gobierno Nacional son el resultado de simulaciones de modelos teóricos calibrados de forma no del todo afinada y de supuestos demasiados optimistas acerca de la sensibilidad del empleo frente a disminuciones de los gravámenes a la nómina. Utilizando un rango de elasticidades empleo-costos laborales que el mismo Gobierno Nacional estableció con base en la reseña de varios estudios sobre demanda de trabajo en Colombia y un prudente porcentaje de traslado del rebajado impuesto a la nómina hacia mayores salarios, hemos replicado un simple ejercicio realizado en World Bank (2009) y encontrado que el número de nuevos empleos generados por la reforma no sería superior a los 100.000. Muy poco para justificar una reforma tributaria en Colombia.

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 unas importantes recomendaciones de política avanzadas por esta literatura.

Tanto en el informe sobre reformas tributarias de Econopublica (2011) para la Comisión Europea como en el del Banco Mundial para Turquía se recomienda de no proceder a una baja generalizada de la parafiscalidad. Más bien se sugiere reducir los impuestos 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 colombianos. 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 medioambientales¹⁸.

Cabría también preguntarse, así como lo hizo la Contraloría General de la República (2012), si no era el caso de tomar medidas adicionales para aumentar la productividad – relación entre la tarifa efectiva y la tarifa nominal- del impuesto de renta de las personas jurídicas, que es muy baja en Colombia y notablemente inferior a la del impuesto a la renta de las personas naturales. En este sentido hubiera sido deseable, por ejemplo, la revocatoria del concepto 15.766 de la DIAN que desde 2005 permite a las empresas privadas deducir las regalías del impuesto de renta.

En cuanto a la distribución del ingreso, la reforma exonera a las empresas del pago de aproximadamente 6.7 billones de pesos, correspondientes a los 13.5 puntos porcentuales de parafiscalidad que dejan de contribuir. La financiación de la salud de sus trabajadores, del SENA y del ICBF pasa a ser sufragada en su mayor parte por el aumentado impuesto a la renta de las personas naturales. Esta considerable reasignación de recursos tendrá consecuencias regresivas sobre la distribución personal del ingreso y puede comprometer la esperada consecución de una mejor equidad distributiva derivable de una tabla de impuesto a la renta más progresiva.

Tampoco la reforma aprobada hace parte de una estrategia integral de lucha contra la informalidad. Una estrategia de este tipo podría incluir, por ejemplo, la coordinación de los servicios ofrecidos por el Estado y la divulgación de los beneficios de la formalización, el diálogo con sectores de la economía con mayores índices de informalidad, la introducción de un sistema tributario sencillo (para una población específica) y que promueva la visibilidad de las actividades económicas del país, acciones en el campo de la educación e inclusión financiera, y una mayor fiscalización por parte del Estado. De hecho, estas son las propuestas contenidas en un documento del Centro de Estudios Fiscales del Ministerio de Hacienda, elaborado apenas un año antes de la presentación al Congreso Nacional del proyecto de reforma tributaria y que, por extraño que pueda parecer, no propone reducción alguna de los impuestos al trabajo¹⁹. ¿En qué momento, en el Ministerio de Hacienda se descubrió la trascendental importancia de los 13.5 puntos porcentuales de parafiscalidad?

¹⁸ Y también hacia impuestos al consumo y a la propiedad. Ver European Commission (2012).

¹⁹ Ver Bustamante (2011).

En fin, es probable que el sistema tributario colombiano, y en especial los impuestos que gravan la nómina de trabajadores, hubiese necesitado ser reformado. Sin embargo, la recién aprobada reforma tributaria ha sido un ejemplo de implementación de política mejorable bajo muchos aspectos. En especial, hubiera sido importante que hubiera tenido en mayor consideración:

- Las experiencias y las sugerencias de política de la más reciente literatura económica especializada que, entre otras, previene de aplicar una reducción generalizada de los impuestos al trabajo. Lo anterior tiene como corolario que el impacto previsto por el Gobierno en materia de empleo y distribución del ingreso no cuenta con el debido sustento empírico
- La posibilidad de implementar una estrategia integrada de lucha contra la informalidad, en vez de limitarse a operar exclusivamente sobre los costos no salariales
- La relación con la política salarial. Como se ha comentado en la sección 2, 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 del salario mínimo. En Colombia, éste aumentó 2.2% en términos reales el año pasado; en el mismo año la inflación se ubicó en 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 compensan (en parte) la reducción en la parafiscalidad que el mismo Gobierno propició con la reforma tributaria. En especial, 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
- La necesidad de dedicar un mayor tiempo a su elaboración y una mayor disposición a escuchar las opiniones y propuestas de otros estamentos de la sociedad colombiana. Así lo consideró, por ejemplo, la Contraloría General de la República que en su momento afirmó “que no sería prudente ni conveniente que se tramitara el proyecto en lo que resta de la presente legislatura, sino más bien que se aplazara su tramitación a la próxima legislatura para dar la oportunidad de tener un debate más amplio en círculos académicos, en el Gobierno y en el mismo Congreso de la República, y, por supuesto, en la opinión pública, como condición indispensable para acertar con una reforma tributaria que aporte en el proceso de

construcción de una sociedad más democrática e incluyente” (Contraloría General de la Republica, 2012: 10).

Bibliografía

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

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

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

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

Contraloría General de la República (2012), "Comentario de la Contraloría General de la República al Proyecto de Ley No 166/2012 C, 134/12 S, por la Cual se Expiden Normas en Materia Tributaria y se Dictan Otras Disposiciones", 30 de noviembre

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

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

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

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

Layard R., Nickell S. y Jackman R. (1991), "Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market", Oxford University Press.

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 del Trabajo de Colombia (2012), "Informe de Actividades 2011-2012, al Honorable Congreso de la República", Bogotá, julio

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

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), "Informe Mundial sobre Salarios 2012/13", Geneva, diciembre

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

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

CUADERNOS DE TRABAJO

No 1	Enfoques Institucionales sobre Sistemas Pensionales: Algunas Reflexiones para el Actual Debate en Colombia.
No 2	Efectos Ocupacionales de una Reforma Laboral en Colombia.
No 3	La Calidad del Empleo en Colombia.
No 4	Políticas de Mercado de Trabajo en un País en Crisis: el Caso de Colombia. La Administración Pastrana.
No 5	Seguimiento a la Ley 789 de 2002, de Reforma Laboral. Año 2003
No 6	Mitos y Realidades de la Reforma Laboral Colombiana. La Ley 789 Dos Años Después.
No 7	El Mercado Laboral y la Seguridad Social en Colombia entre Finales del Siglo XX y Principios del Siglo XXI.
No 8	Calidad del Empleo: ¿Qué Tan Satisfechos Están los Colombianos con su Trabajo?
No 9	El Defensor en Salud. Consideraciones para el Diseño y Desarrollo de una Nueva Institución
No 10	Los Profesionales Colombianos en el Siglo XXI. ¿Más Estudian, Más Ganan?
No 11	Encuestas de Hogares para Dummies: Cómo Interpretar la Transición de las Encuestas Continuas a la Gran Encuesta Integrada
No 12	Las Cajas del Subsidio Familiar como Operadores de Política Social
No 13	La Realidad del Empleo en la Industria de los Call Centres en Colombia
No 14	¿Bajar los Impuestos al Trabajo Genera Empleo?: Ley 1607 de 2012 de Reforma Tributaria en Colombia

Las versiones electrónicas de las publicaciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia se pueden consultar en la siguiente dirección: www.uexternado.edu.co/derecho/investigacion/seguridadsocial