

Para la ASOBANCARIA constituye una desafortunada sorpresa la decisión de las autoridades de remover al actual Superintendente Financiero Augusto Acosta Torres. El doctor Acosta venía haciendo una muy valiosa gestión al frente de la Superintendencia Financiera que incluía no solo el difícil manejo de la fusión de las superintendencias bancaria y de valores, sino también el impulso de importantes medidas para la consolidación de la estabilidad financiera del país. A pesar de que en más de una ocasión estuvimos en desacuerdo con las decisiones del supervisor, lamentamos profundamente su salida de tan importante institución y le deseamos muchos éxitos en sus actividades futuras. Esperamos que el Gobierno reemplace al doctor Acosta con alguien con similar trayectoria, idoneidad, conocimiento del sector financiero, y elevada capacidad técnica, que pueda continuar su labor en este crucial momento de transformación del sistema financiero colombiano.

ECOS DE LA COMISIÓN: EL DESMONTE DE LOS PARAFISCALES

Tal vez una de las propuestas menos discutidas de la Comisión Independiente de Gasto Público es la del desmonte de los impuestos a la nómina.

La Comisión afirma que es conveniente eliminar los impuestos al trabajo para dinamizar el empleo formal. Para compensar el impacto fiscal de la medida, recomienda eliminar las exenciones tributarias, en especial aquellas que tienen como objetivo subsidiar la acumulación de activos fijos productivos.

Al parecer, y por el escaso volumen de comentarios que la tesis ha generado, esta importante propuesta no está en el radar de las autoridades.

Sin embargo, el estudio de la eliminación de los impuestos parafiscales se hace relevante en la medida en que este esquema de financiamiento para programas subsidiados (Sena e ICBF) resulta insostenible e inviable.

Los trabajadores que no pueden acceder al mercado formal se convierten en los principales demandantes de programas subsidiados, situación que, a su

vez, se traduce en mayores necesidades de recursos para financiarlos con la consiguiente presión al alza de las cargas parafiscales. Esto se convierte en un círculo vicioso de mayor desempleo, mayor necesidad de recursos para programas subsidiados y mayores cargas sobre el empleo formal.

Conviene entonces darle una mirada profunda a sus implicaciones con el fin de impulsar y apoyar lo que consideramos es una medida de política clave para fortalecer la economía colombiana.

Panorama del mercado laboral

Con el aumento de los sobrecostos a la contratación formal contemplados en la Ley 100 de 1993, la tasa de desempleo urbano comenzó a elevarse sistemáticamente desde 7,8% en 1993 a 12% en 1997, cuando en promedio la economía creció 4,4%.

Mediante dicha ley se elevaron las cargas del empleador sobre la nómina en 6,5 puntos porcentuales, de los cuales 5,8 estaban dirigidos al aporte pensional y los 0,7 puntos restantes a salud. Posteriormente, la Ley 797 de 2003 incrementó en 1,85% adicional los sobrecostos a la nó-

mina que deben asumir los empleadores, en particular elevó en 1,15 puntos porcentuales los aportes a pensiones y en 0,7 puntos a salud.

Por efecto de estas cargas y de la crisis de finales de los noventa, la tasa de desempleo se disparó hasta llegar a 18% en 1999, y si bien es cierto que a partir de la reactivación económica del 2002 el desempleo empezó a ceder terreno, aún el mayor crecimiento económico no ha logrado llevar este indicador a los mínimos históricos registrados en el periodo previo a la reforma.

De acuerdo con las cifras publicadas por el DANE, entre enero y diciembre de 2006 el nivel promedio de la tasa de desempleo nacional se situó en 12,05%. A mayo de 2007, la tasa de desempleo para el total nacional se ubicó en 11,4%, es decir, 0,4 puntos porcentuales por debajo del valor exhibido en el mismo mes de 2006.

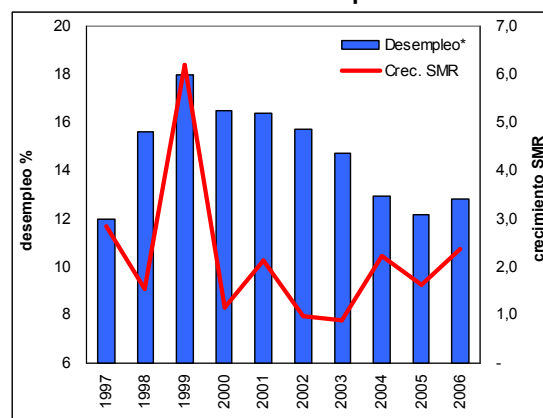
Por otro lado, la calidad del empleo continúa deteriorándose, y cada vez hay más trabajadores que caen en la informalidad. Una muestra de ello es que la tasa de subempleo en vez de retroceder, aumentó a 34% en lo corrido del año, 3,1 puntos por encima del valor alcanzado entre enero y mayo de 2006. Sin lugar a dudas el pesado sistema de pagos adicionales a la nómina que recae sobre los empleadores constituye uno de los factores que ha exacerbado el problema del subempleo.

Adicional a la carga sobre la nómina, el aumento real en el salario mínimo legal también ha jugado un papel muy importante. Al examinar las cifras, se encuentra que entre 1996 y 2006, el salario real en Colombia ha tenido un incremento cercano a 24%, afectando negativamente la demanda por empleo formal.

Todo lo anterior se torna aún más paradójico si se tiene en cuenta que en diversos estudios para Colombia se afirma que la elasticidad del empleo al producto

oscila entre 0,6 y 0,8¹. Esto quiere decir que si la economía está creciendo a ritmos cercanos al 7%, la respuesta del empleo a dicho ritmo de actividad económica debería oscilar entre un 4,2 y 5,6%. En contraste, la población ocupada ha venido decreciendo, lo que demuestra entre otros, el impacto de los sobrecostos a la nómina².

Gráfico 1
Salario mínimo real vs. Desempleo



Fuente: DANE. Cálculos Asobancaria. *Desempleo: 1997-2000 toma 7 áreas metropolitanas; 2001-2006 toma 13 principales ciudades.

Los impuestos a la nómina

En Colombia, emplear de manera formal a un trabajador es costoso. Aparte del salario que convenga el empleador con el trabajador, y sin contar las obligaciones de seguridad social como el pago de pensiones, salud, y ARP, las empresas deben pagar aproximadamente un 51% más del salario acordado por concepto de prestaciones sociales, aportes parafiscales y otros pagos legales.

¹ Para mayores referencias ver: "Efectos ocupacionales de la reforma laboral en Colombia. Farné (2002); "Ajuste fiscal y sistema de transferencias: serias repercusiones de un análisis incompleto". Gutiérrez et. al (2000); "Efectos de la legislación laboral colombiana sobre algunos aspectos del empleo". Sarmiento (2003)

² Además de estos factores, la disminución en la elasticidad empleo-producto puede estar siendo afectada por los incrementos en el salario mínimo real y por el efecto de los estímulos a la reinversión de utilidades, así como por la revaluación y la preparación tecnológica para el TLC.

Tabla 1

Cargas sobre la nómina con base en el salario mínimo mensual (porcentaje y valor en \$)

	Porcentaje del salario	Equivalente \$
Sueldo	100%	433.700
PRESTACIONES SOCIALES	22,8%	98.705
Cesantías	9,2%	40.117
Intereses a la Cesantía	0,1%	401
Prima Legal	9,2%	40.117
Vacaciones	4,2%	18.071
APORTES PATRONALES A SEGURIDAD SOCIAL	20,6%	89.546
Salud	8,5%	36.865
Pensión	11,6%	50.418
Arp 1/	0,5%	2.264
APORTES PARAFISCALES	9,0%	39.033
Sena	2,0%	8.674
ICBF	3,0%	13.011
Cajas de Compensación	4,0%	17.348
OTROS PAGOS LEGALES	19,6%	85.200
Subsidio Legal de Transporte	11,0%	47.700
Dotación 2/	8,6%	37.500
TOTAL SOBRECOSTO MES	72,1%	312.484

Fuente: Cálculos Asobancaria. 1/ Se calcula utilizando el menor factor de riesgo posible dentro de las categorías establecidas por el régimen de seguridad social (valor inicial). 2/ Se toma una aproximación, ya que no existe un valor establecido de lo que debe recibir cada empleado.

El pago de estas obligaciones encarece el salario de manera significativa. En el caso de un trabajador que gana un salario mínimo al mes, la empresa debe pagar no sólo el salario, que equivale a \$433.700 sino que debe destinar cerca de un 72,1% adicional de ese valor al mes para cubrir los pagos por prestaciones sociales, aportes a la seguridad social, aportes parafiscales y otros pagos legales.

En este caso, el sobrecosto total que tiene la empresa por contratar a este trabajador equivale a \$312.484, lo que significa que anualmente la empresa paga aproximadamente \$3,7 millones adicionales por trabajador.

¿Qué impacto tienen estas cargas sobre el empleo formal?

Según un estudio adelantado por el Banco Mundial³ la respuesta de la demanda por trabajo ante mayores cargas

³ "Colombia labor market adjustment, reform and productivity: ¿what are the factors that matter?" Banco Mundial. (2005).

sobre la nómina, introducidas por la Ley 50 de 1990 y la Ley 100 de 1993, fue negativa. El estudio concluye que la tasa de desempleo habría sido menor si los costos no salariales no se hubieran incrementado, y señala que en promedio el desempleo habría sido casi un punto más bajo que lo observado entre 1996 y 2003 (15% en promedio) si estos costos se hubieran mantenido constantes⁴.

Un trabajo de Kugler y Kugler⁵ de 2005 utiliza una base de datos de plantas manufactureras en Colombia para las décadas del ochenta y del noventa con el propósito de estimar la respuesta del empleo formal frente a cambios en la tributación al empleo. Los resultados de los autores son contundentes. Un incremento de 10% en los impuestos a la nómina reduce el salario de los empleados formales entre 1,4 y 2,3%, y el empleo formal entre 4 y 5%.

Estos resultados son consistentes con un trabajo de Cárdenas y Bernal (2003), donde se muestra que la demanda por empleo formal también se relaciona de manera inversa con los impuestos sobre la nómina, y particularmente con el cobro de los parafiscales.

La caída en los salarios formales que documentan los autores se debe al hecho de que los trabajadores valoran alguna parte de los beneficios que reciben en contraprestación por el pago de los parafiscales.

Sin embargo, el hecho de que la caída en los salarios no sea mayor significa una de dos cosas. Podría ser que los trabajadores le asignan un valor menor a los servicios prestados que los que implícitamente le dan las autoridades, o que al

⁴ Este resultado depende de la elasticidad de la demanda por trabajo frente a los cambios en los costos laborales. Debido a que las que se utilizaron se encuentran en un rango bajo, los autores afirman que el efecto sobre la tasa de desempleo se encuentra en un rango de entre 1,2 y 1,8 puntos porcentuales.

⁵ "The labor market effects of payroll taxes in middle-income country: evidence from Colombia". Adriana y Maurice Kugler. (2005)

entrar a operar la restricción del salario mínimo no se limita cuánto del valor de los servicios se le puede trasladar al empleado. En tal caso el impacto de los parafiscales sobre el empleo formal se vuelve mayor⁶.

Frente a la contundente evidencia que hay sobre el impacto de los parafiscales sobre la generación de empleo formal, surge naturalmente la pregunta de qué limita su desmonte y por qué.

El papel del SENA y el ICBF en la red de protección social y la sostenibilidad de su financiamiento

Los servicios que ofrece el SENA o el ICBF forman parte de la red de protección social con la que debe contar una sociedad que se preocupa por fomentar el desarrollo social, ya sea mediante una mejor educación que le abra las puertas al mercado laboral a la población más necesitada o dando apoyo a la población más vulnerable, como son los niños y adolescentes.

El Servicio Nacional de Aprendizaje de Colombia (SENA) se dedica a la formación continua y regulada de trabajadores calificados, técnicos y tecnólogos, a través de programas gratuitos, los cuales se financian con impuestos sobre la nómina de los trabajadores formales que, de acuerdo con la información del Ministerio de Hacienda en 2007, bordearán los \$970.000 millones.

Por su parte, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) que desarrolla programas tendientes al fortalecimiento de la familia en materia de orientación, educación, tratamiento y asesoría nutricional y socio-jurídica y de protección al menor, financia una parte muy importante de su labor social con las contribuciones parafiscales que en 2007 superarán los \$1,7 billones.

En conjunto estas dos entidades utilizan para el desarrollo de sus activida-

des algo más de \$2,6 billones de pesos, que sumados a los cerca de \$2,3 billones que absorben las cajas de compensación alcanzan \$4,9 billones, cifra que representa cerca del 20,7% de los recaudos estimados por concepto de impuesto de renta en 2007 y algo más del 20% del recaudo de IVA.

A pesar de la importancia de los programas que desarrolla el Sena y el ICBF, debe ser claro que el esquema de la financiación de este tipo de programas mediante impuestos a la nómina resulta inviable.

Los excesivos costos laborales asociados a impuestos sobre la nómina reducen el número de empleos en el sector formal y fomentan la exclusión del mercado laboral, lo que se traduce en un mayor grado de informalidad. Los trabajadores que no pueden acceder al mercado formal, requieren de mecanismos para capacitarse al mismo tiempo que permanecen sin ningún tipo de cobertura en bienestar social. Como resultado de esto, la demanda de este grupo de trabajadores por programas subsidiados se incrementa, lo que a su vez se traduce en mayores necesidades de recursos para financiar estos programas con la consecuente presión al alza de las cargas parafiscales. Se constituye así un círculo vicioso de mayor desempleo, mayor necesidad de recursos para programas subsidiados y mayores cargas sobre el empleo formal⁷.

El desmonte de los parafiscales y su impacto sobre la generación de empleo: pros y contras

Uno de los documentos en los que se demuestra la importancia del desmonte de las cargas parafiscales y su impacto sobre la generación de empleo en Colombia es el estudio realizado por Hugo López

⁶ En Santamaría (2000) hay una discusión sobre la interrelación entre el salario mínimo y los parafiscales.

⁷ Clavijo & Lozano (2001) señalan que los impuestos sobre la nómina tienen un impacto socioeconómico contradictorio, pues al disminuir el empleo formal incrementan la demanda por los servicios ofrecidos por el ICBF, el SENA y las Cajas de Compensación Familiar.

para la Misión de Ingreso Público del año 2003⁸.

Para estimar el impacto de los aportes a la seguridad social y las contribuciones parafiscales sobre el empleo y el producto, el estudio se basa en un modelo de equilibrio general calibrado para Colombia. Los resultados de este estudio se resumen a continuación⁹:

1. Un aumento de dos puntos en los parafiscales aplicado uniformemente sobre todos los salarios reduce la ocupación total nacional en unos 52.000 empleos (26.000 por cada punto adicional).
2. Cuando se analiza el impacto de un cambio en la forma de financiación del Sena, del ICBF y de las cajas de compensación que suprima los 9 puntos en los parafiscales contra presupuesto público (déficit, IVA o impropormenta) se encuentra:
 - Si se eliminan los 9 puntos de parafiscales y se financian con déficit público, se produce un crecimiento en la ocupación nacional cercano a los 232.000 empleos, bajo el supuesto de que la inversión es estable y que el ahorro no cambia.
 - Si la eliminación de los parafiscales se cambia por una sobretasa al IVA (6 puntos adicionales en la tasa nominal, que pasaría del 16% al 22%¹⁰), el empleo total no se eleva significativamente (apenas en 20.000 empleos).
 - Si se cambian por una sobretasa al impuesto de renta que aumentaría la

tarifa nominal del 35% al 42,7%¹¹, la absorción de mano de obra a nivel nacional aumentaría en 126.000 empleos adicionales.

A pesar de los beneficios directos de la eliminación de los impuestos parafiscales en lo que a generación de empleo se refiere, el documento hace énfasis en la dificultad de desmontar este esquema debido a que el recaudo de los recursos en manos del Estado le restaría autonomía a estas instituciones en el manejo de sus recursos, y a que muy seguramente se generaría un riesgo de mora en los desembolsos.

Comentarios finales

El sistema actual de cargas adicionales sobre la nómina es insostenible. Hay evidencia concluyente que señala que en buena medida la creciente informalidad es una respuesta a los sobrecostos laborales. Es claro que los pagos de prestaciones sociales y los aportes a la seguridad social son imprescindibles y determinan en última instancia la calidad del empleo. Sin embargo hay otros rubros en los cuales los beneficios para el empleado son difusos e insostenibles.

A pesar de la importancia de las labores que desarrollan el Sena, el ICBF, y en alguna medida las cajas de compensación, debe ser claro que el esquema de la financiación de este tipo de programas mediante impuestos a la nómina resulta inviable debido al círculo vicioso entre informalidad y necesidad de proyectos asistencialistas que se mencionó anteriormente.

Es imperante, entonces, prestarle mayor atención a la recomendación de la Comisión Independiente de Gasto Público, con respecto a la eliminación de los parafiscales, para cerrar el círculo vicioso fiscal

⁸ "Contribuciones e impuestos sobre la nómina en Colombia". Enero de 2003.

⁹ Si bien el informe se presentó en 2003, sigue teniendo vigencia en particular porque este tipo de análisis dan idea del sentido y los ordenes de magnitud de los efectos.

¹⁰ Con las últimas cifras del valor total de los parafiscales que se destinan a la financiación de estas tres entidades y que hoy se aproxima a los \$4,9 billones así como el valor de un punto de IVA suministrado por la oficina de Estudios Económicos de la DIAN, se llega a que la sobretasa requerida sería de 5 puntos de la tarifa nominal.

¹¹ Como en el caso anterior, al actualizar el valor total de los parafiscales así como el valor de un punto en renta, se encuentra que la sobretasa requerida sería de 7,6 puntos, resultado que es muy similar al estimado en el ejercicio.

y fomentar la participación de los colombianos en el sector formal.

Dentro de las múltiples medidas que se han formulado para mitigar la carga parafiscal que soportan las empresas se pueden encontrar, entre otras, la racionalización de los costos de las entidades que se financian con estos recursos, o la creación de un régimen diferenciado para las tasas de parafiscales entre trabajadores de altos salarios y trabajadores de salario mínimo.

También, como lo hizo recientemente la Comisión Independiente del Gasto Público, se ha planteado la posibilidad de eliminar las exenciones tributarias, en especial aquellas que tienen como objetivo subsidiar la acumulación de activos fijos productivos. Al respecto es importante mencionar que esta propuesta debería estar acompañada del desmonte de otro tipo de subsidios o con el aumento en las tarifas de IVA o renta debido a que, de acuerdo con la DIAN, el valor total de la exención se acerca tan sólo a los \$1,8 billones. De esta manera, el país lograría un crecimiento más equilibrado en términos de acumulación de capital y creación de empleo formal.

También se podría pensar en un desmonte gradual en el tiempo o marchitamiento de las tarifas, en el que los faltantes de presupuesto que se originarían de la financiación de estas entidades se

sustituyeran paulatinamente con menores exenciones o con una combinación de mayores impuestos.

Sin lugar a dudas, la reducción o eliminación de las cargas parafiscales tendría un efecto positivo sobre la generación de empleo. Esta disminución produciría un efecto expansivo sobre la demanda por empleo formal, situación que beneficiaría a los trabajadores urbanos calificados y no calificados y frenaría el crecimiento del sector informal, en el que se evaden los parafiscales.

De no ser posible su desmonte, sería conveniente mirar qué se ha hecho en otras partes del mundo en materia de parafiscales. Países como Singapur y México han establecido en diferentes momentos impuestos a la nómina. En ellos, y a diferencia de Colombia, esos impuestos se han destinado al ahorro individual para usos específicos y con enormes externalidades sociales, como es el caso del ahorro para la compra de vivienda o para financiar cuentas individuales para contingencias de salud. Valdría la pena pensar si no hemos llegado a un nivel de madurez financiera suficiente, para repensar este tipo de tributación y las instituciones que la administran, y volcar nuestro sistema hacia uno nuevo con beneficios más claros y tangibles para toda la población.