

Incentivos al Empleo Formal: Una Propuesta

Por Rodrigo Botero y Domingo Cavallo

Introducción

La creación de empleo formal es el principal desafío de política económica en Colombia en la actualidad. El año 2010 se inicia con una tasa de desempleo de dos dígitos y altas tasas de subempleo e informalidad, las cuales afectan en forma desproporcionada a los jóvenes y a la población con bajos niveles de educación.

La creación de empleo formal en Colombia está gravada con impuestos parafiscales y recargos de diverso orden a la nómina que encarecen en cerca de 60% el salario base de cada trabajador. Dentro de esa carga se destacan los aportes patronales a la seguridad social del 21.6 % y los parafiscales del 8.6 %. Por un lado, el empleador los considera impuestos sobre la nómina y, por el otro, el trabajador no los visualiza como salarios diferidos. Es probable que sólo las provisiones para cesantías, el subsidio al transporte y el vestuario sean percibidas por los trabajadores como un salario en especie o diferido.

Esta fuerte imposición al trabajo es el resultado de una acumulación a lo largo del tiempo de decisiones tomadas con intenciones loables, cuyo efecto es perjudicar a quienes se pretende beneficiar. En años recientes se han adoptado una serie de exenciones tributarias encaminadas a reducir el costo del capital, con el propósito de estimular la inversión.

La combinación de gravámenes que encarecen el trabajo y exenciones tributarias que abaratan el uso de capital crea una estructura perversa de incentivos que distorsiona el costo relativo de los factores. Los agentes económicos responden a los incentivos que se les brindan. Si las políticas públicas promueven la sustitución de mano de obra por capital, se estimula una utilización subóptima de factores de producción que poco favorece la generación de empleo formal.

El alto nivel actual de desempleo en Colombia, más bien que un fenómeno coyuntural, es un problema estructural. Aún en el período expansivo de 2003 a 2007, la tasa de desempleo fue de dos dígitos. El crecimiento del PIB de 2.5% previsto para el 2010 es insuficiente para evitar un deterioro de los indicadores actuales del mercado laboral.

La política social más efectiva es la creación masiva de empleo formal. Una fórmula de comprobada eficacia para reducir la incidencia de pobreza y elevar el bienestar de la población es promover el pleno empleo. Si se desea llevar a la economía colombiana hacia una trayectoria de bienestar social creciente, es necesario reformar aquellas políticas públicas que tienden a hacer inalcanzable el objetivo de lograr el pleno empleo.

Para asignarle al tema del empleo la prioridad que se merece, la generación masiva de empleo formal debe convertirse en el objetivo central de la política económica colombiana, no en el subproducto de otro objetivo. Ése es el cambio de enfoque que recomendamos.

La viabilidad de la propuesta que se presenta a continuación requiere un amplio consenso político. Sin desconocer los obstáculos al cambio de las estructuras laborales vigentes, sugerimos una estrategia para superarlos que mantendría las contribuciones a las entidades que se benefician de los parafiscales, financiando esas transferencias con recursos fiscales que se destinan a promover la inversión.

Agradecemos el suministro de información y los comentarios de Alejandro Gaviria, Diego Fernando Gómez, Ricardo Hausmann, Juan Carlos Jaramillo, Hugo López, Armando Montenegro y Hernando Vargas. Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva de los autores.

El Costo Fiscal de los Incentivos a la Inversión

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público estima el costo fiscal de los principales beneficios tributarios concedidos respecto al impuesto sobre la renta. Para el año 2008, el

costo fiscal estimado de la deducción del 40 % de la inversión en activos fijos reales productivos asciende a 3.8 billones de pesos. Suponiendo que ese costo sea proporcional a la renta sujeta a impuestos, la proyección de dicho costo para 2009 asciende a 4.4 billones de pesos. Estas cifras aparecen en el Cuadro 1 elaborado en base a los datos del Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2009.

El Cuadro 1 aporta la información que permite comparar este costo fiscal con el monto de los impuestos sobre la nómina salarial que pagan las empresas. Para el año 2009 la estimación de este monto asciende a 3.8 billones de pesos. Se trata de una tasa de 30.2 % (tasa de aporte patronal a la seguridad Social de 21.6 % más tasas de aportes parafiscales de 8.6%) sobre el salario básico. El costo fiscal de la deducción por inversión equivale al 116 % del total de impuestos sobre la nómina salarial pagados por las empresas.

No existe un estimativo del costo fiscal anual de la reducción del 33 al 15 % de la tasa del impuesto sobre la renta que se otorga a las empresas que inviertan en zonas francas. Haciendo algunos supuestos, es posible comparar la magnitud de este costo fiscal con el monto de los impuestos sobre la nómina salarial que pagan las empresas beneficiarias. Como se observa en el Cuadro 1, dicho costo representa el 470% del monto de impuestos sobre la nómina pagados por las empresas beneficiarias.

Estas cifras dan una idea de la magnitud del incentivo fiscal que podría brindarse a la creación de empleo formal, si se convierte la actual deducción por inversión en una deducción de los impuestos sobre el incremento en la nómina salarial a que dan lugar las nuevas inversiones. El reemplazo de la deducción del 40 % del impuesto sobre la renta de la nueva inversión por una deducción del 120% del impuesto sobre el incremento de la nómina salarial alcanzaría para incorporar a la economía formal un número de trabajadores informales o desempleados prácticamente igual al número actual de trabajadores con empleo formal.

La Propuesta

Nuestra propuesta consiste en transformar los actuales incentivos a la inversión en incentivos a la creación de empleo formal. Contiene dos partes: una referida a las empresas que pagan impuesto a la renta pero no están en zonas francas. La segunda, referida a las empresas que reciben los beneficios del régimen de zonas francas. En el primer caso, la base del incentivo a la creación del empleo formal que se propone es el incremento real en la masa salarial pagada por cada empresa, a partir de un año base.

Para calcular el incremento real, la masa salarial del año base se ajustará por el Índice de Precios al Consumidor. Si el beneficio fiscal comenzara a aplicarse en el año 2010, el cálculo se haría a partir de la masa salarial del año 2009 ajustada por el incremento del IPC entre 2010 y 2009. Para la liquidación del impuesto en el año 2011 y subsiguientes se seguiría calculando la base del incentivo a través de la comparación con el mismo año base, pero con un año adicional de ajuste por el IPC.

Para que este beneficio tenga un horizonte temporal de cinco años, cuando hayan transcurrido 5 años desde la primera aplicación del beneficio, el año base se irá trasladando al inmediato posterior al utilizado para el cálculo del incremento real en la masa salarial durante los primeros 5 años. Así, si inicialmente el año base había sido 2009, a partir del año 2015 el año base pasará a ser 2010. Para el año siguiente será 2011 y así sucesivamente.

La primera parte de la propuesta consiste en reemplazar el actual crédito fiscal del 40 % de la inversión en el impuesto sobre la renta, por un crédito fiscal del 60 % de los impuestos pagados sobre el incremento real en la masa salarial. Además se propone que también sean deducibles el 60 % de todos los impuestos pagados sobre la nómina salarial correspondiente a los trabajadores ocupados que en el año base no estaban inscritos en la seguridad social, porque estaban inactivos, desempleados o trabajando en la informalidad. De esta forma, si todo el incremento real de la masa salarial se produce porque la empresa incorpora personal que en el año base no estaba registrado en la seguridad social, estaría deduciendo de su impuesto a la renta el 120% del incremento real en la masa salarial.

Este incentivo es menos oneroso que el actualmente vigente. Llegaría a ser igual al actual solamente si en 5 años el incremento real en la masa salarial es igual al 97 % de la masa salarial del año base. Esto se daría sólo si al cabo de 5 años prácticamente toda la economía informal y todos los desempleados habrían pasado a la economía formal.

La segunda parte consiste en otorgar el mismo incentivo a las empresas beneficiarias del régimen de zonas francas, pero acompañado por una elevación a 20 % de la tasa del impuesto sobre la renta. El beneficio que en forma de reducción de la tasa en el impuesto sobre la renta otorga actualmente ese régimen se limitaría a 13 puntos: la tasa del impuesto a la renta baja del 33% a 20% y no a 15%. Cuando la relación entre la masa salarial y la renta sujeta a impuesto de las empresas beneficiarias del régimen de zonas francas es la misma que para el promedio de la economía, el costo fiscal del incentivo al empleo es equivalente al que suponía antes la reducción de 5 puntos porcentuales adicionales en el impuesto a la renta. Por consiguiente, el cambio en el esquema de incentivos beneficiaría a las empresas que tienen mayor masa salarial como proporción de la renta gravable.

Derechos Adquiridos

Quienes hayan adquirido derechos a la estabilidad fiscal y estén gozando del crédito fiscal por el 40 % de la inversión o de la reducción de la tasa del impuesto sobre la renta por estar instalados en una zona franca, no tendrían que acogerse obligatoriamente al nuevo esquema. Por consiguiente, el cambio deberá aplicarse hacia adelante y al resto de las empresas, salvo que las empresas con derechos adquiridos opten por el nuevo régimen. Es imposible calcular cuál será el efecto fiscal de esta continuidad de los incentivos a la inversión y a las zonas francas.

El nuevo crédito fiscal del 120 % de los impuestos sobre el incremento real de la nómina salarial se igualaría al costo fiscal del anterior incentivo a la inversión cuando se haya casi duplicado la masa salarial del año base. Por lo tanto, es probable que el costo fiscal

de los dos beneficios sumados, mientras convivan, no supere el costo del crédito fiscal a la inversión que se estaría eliminando.

Efecto sobre el Costo Salarial

La propuesta implicaría una reducción del costo laboral para todas las empresas del sector privado que generen nuevos empleos formales del orden del 24%, si quienes se incorporen a la economía formal no estaban inscritos en la seguridad social en el año base. Si los nuevos empleos corresponden a personas que estaban trabajando en la economía formal en el año base, la reducción del costo laboral sería del orden del 12 %.

Cuadro 1 Efecto de la propuesta sobre el costo salarial de las empresas

Cifras absolutas en billones de pesos

	2008	2009	Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo 2009
(1)Recaudación Impuesto a la Renta	24.4	28.1	(1) cuadros 2.3 pag 161
(2)Costo Fiscal del Crédito por inversión	3.8	4.4	(2) cuadro 4.3 pag 213 para 2008 y proyectado como proporción de (1)
(3)Recaudación más costo fiscal	28.2	32.5	(3)=(1)+(2)
(4)Renta estimada (base del impuesto)	85.5	98.4	(4)=(3)/0,33
(6)Recaudación para la Seguridad Social	9.6	9.5	(6) Cuadros 2.13 pag 170
(5)Nómina Salarial formal	18.3	19.6	(5) Cuadros 2.18 pag 175 y proyectado en base a la relación entre Nomina salarial formal y recaudación de 2009
(8)Recaudación Impuestos sobre la nómina salarial	5.5	5.9	(8)=0,302*(5) 0,302 es la suma de las tasas patronales a la Seguridad Social (21,6) y de parafiscales (8,6)
(9)Costo salarial de la economía formal	29.3	31.3	(9)=(8)*1,6
(10) Costo salarial Gobierno Nacional Central	9.7	11.1	(10) Cuadros 2.6 pag 159
(11) Costo Salarial de la Seguridad Social	0.3	0.3	(11) Cuadros 2.13 pag 170
(12)Costo salarial del Sector público:	10.0	11,4	(12)=(10)+(11)
(13)Costo Salarial del Sector Privado	19.3	19.9	(13)=(9)-(12)
(14) Nómina salarial pagada por el Sector Privado	12.1	12.4	(14)=(13)/1,6
(15) Impuestos sobre la nómina del sector privado	3.6	3.8	(15)=((8)/(9))*(13)

Efecto y alcance de reemplazar el crédito fiscal a la inversión por la deducción de un 120% de los impuestos sobre el incremento de la nómina salarial

(16) Porcentaje de reducción del costo salarial marginal	23.7	23.7	(16)= $0,302*1,20*(14)/(13)$
(17) Porcentaje que el incremento de la nómina salarial beneficiada representa con respecto a la nómina salarial del año base	87.0	97.0	(16)= $((2)/((14)*1,2))*100$

Efecto de reemplazar la reducción de tasa del impuesto a la renta en zonas francas por la deducción de un porcentaje de los impuestos sobre la nómina salarial

(18) Reducción e la tasa del impuesto sobre la renta en Zonas Francas	18.0	18.0	(18)=33-15 por Ley Zonas Francas
(19) Porcentaje que el costo salarial representa de la renta estimada	22.6	20.2	(19)= $((13)/(4))*100$
(20) Porcentaje que los impuestos sobre la nómina representan de la renta estimada	4.3	3.8	(20)= $((19)*0302)/1,60$
(21) Porcentaje de deducción de los impuestos sobre la nómina salarial	422.0	471.6	(21)= $((18)/(20))*100$

Amnistía Fiscal

Para que los beneficios de este incentivo lleguen efectivamente a las empresas que hayan estado operando parcial o totalmente en la economía informal, sería necesario decretar una amnistía fiscal por los impuestos sobre la nómina salarial, sobre el valor agregado y sobre la renta que hubieran sido evadidos mientras el trabajador estuvo ocupado en la economía informal.

Resultados Esperados

El otorgamiento de los incentivos fiscales atados a los incrementos de la nómina salarial pagada por las empresas, en reemplazo del que antes se otorgaba con el monto de la inversión anual en activos fijos, no debería producir ningún detrimento en el crecimiento de la economía, porque el incentivo fiscal otorgado, como proporción de ese valor

agregado, es el mismo. Más aún, debería tener un efecto positivo sobre el crecimiento, al menos durante un período de tiempo, porque deberían producirse ganancias de eficiencia por mejor asignación de recursos.

El efecto sobre el empleo, al menos sobre el empleo formal, debería ser considerable teniendo en cuenta que la reducción del costo salarial para las empresas disminuye significativamente y que las empresas que se formalicen recibirían los beneficios de una amnistía fiscal hacia las obligaciones que hubieren evadido en el pasado.

El número de empresas beneficiarias del incentivo al empleo sería mucho mayor al de las empresas beneficiarias del incentivo a la inversión. Además el nuevo incentivo incluiría a las empresas medianas y pequeñas que actualmente no tienen posibilidad de aprovechar el incentivo a la inversión.

Los fondos para prestaciones de seguridad social, salud, educación y apoyo familiar que actualmente se financian con impuestos sobre la nómina salarial también se verían beneficiados con aumentos de recaudación proporcionales al aumento del empleo formal. Este es un resultado diferente al que se obtendría si en lugar de cambiar la base de otorgamiento de los incentivos fiscales se decidiera disminuir la tasa de los impuestos que gravan a la nómina salarial, los cuales constituyen una fuente de recursos para esos fondos.