UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

# EVALUACION DE RESULTADOS DE LA LEY 1429 DE 2010 – DE FORMALIZACION Y GENERACION DE EMPLEO – VISTA DESDE LOS BENEFICIOS OTORGADOS EN REDUCCION DE APORTES PARAFISCALES PARA LAS PEQUEÑAS EMPRESAS EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ

EVALUATION OF RESULTS OF LAW 1429 OF 2010 - FORMALIZATION AND JOB CREATION - VIEW FROM THE BENEFITS GRANTED IN REDUCING PARAFISCAL CONTRIBUTIONS FOR SMALL BUSINESSES IN THE CITY OF BOGOTA

**Juan Diego Espinel Pinzón**

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Económicas, Escuela de Administración y Contaduría Pública

Bogotá, Colombia

2016

# EVALUACION DE RESULTADOS DE LA LEY 1429 DE 2010 – DE FORMALIZACION Y GENERACION DE EMPLEO – VISTA DESDE LOS BENEFICIOS OTORGADOS EN REDUCCION DE APORTES PARAFISCALES PARA LAS PEQUEÑAS EMPRESAS EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ

**Juan Diego Espinel Pinzón**

Trabajo presentado como requisito parcial para optar al título de:

**Magister en Administración**

Director:

Ph.D. Germán Enrique Nova Caldas

Línea de Investigación:

Finanzas Públicas

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Económicas, Escuela de Administración y Contaduría Pública

Bogotá, Colombia

2016

# Resumen

El gobierno nacional a través de La Ley 1429 de diciembre 2010, estableció una serie de incentivos para la formalización de las pequeñas empresas que iniciaran su actividad económica principal a partir de su promulgación. El objetivo de este trabajo es evaluar los resultados obtenidos por la ley, de manera que se contrasten los resultados obtenidos a través del tiempo de su implementación, con el costo fiscal generado por los beneficios de los incentivos otorgados.

A través del desarrollo del trabajo, se hará evidente que la Ley 1429 de 2010 no ha aportado los elementos necesarios que permitan solucionar el problema de la informalidad en las micro y pequeñas empresas, y que el gobierno, posterior a la implementación de la ley, introdujo reformas complementarias (reformas dentro del contexto de la ortodoxia económica) como la reforma tributaria de 2012, con el fin de mejorar los indicadores que plantea como objetivos, la ley objeto de evaluación en este trabajo.

Se examina la creación de puestos de trabajo y su relación con el crecimiento de la economía, así como las políticas de empleo, para concluir producto del análisis, que estas no se consolidan a partir de una reducción en las cargas salariales y tributarias y que, si bien existieron cambios, los mismos fueron muy limitados y su análisis no permite concluir con seguridad que exista una relación de causalidad directa sobre el empleo.

**Palabras clave: Aportes Parafiscales, Ley 1429 de 2010, CREE.**

# Abstract

The national government, through Law 1429 of December 2010, established a series of incentives for formalization of small enterprises that start their main economic activity from its promulgation. The aim of this study is to evaluate the results obtained by the law, the results obtained through of its implementation and the contrast with the fiscal cost generated by the benefits of the incentives granted.

Through the development of the work, it will be evident that the Law 1429 of 2010 has not provided the necessary elements to solve the problem of informality in micro and small enterprises, and the government, after the implementation of the law, introduced complementary reforms (reforms within the context of economic orthodoxy) as the tax reform of 2012, in order to improve the indicators proposed as objectives in this work.

The creation of jobs and its relation to economic growth and employment policies is examined. The conclusion is that, These are not consolidated from a reduction in wage and tax charges, and, although there were changes, they were very limited and their analysis does not allow conclude that, there is a direct causal link on employment.

**Keywords: Parafiscal Contributions, law 1420 of 2010, CREE.**

# Contenido

**Pág.**

**Resumen** ..... **V**

**Lista de gráficos** ..... **IX**

**Lista de tablas** ..... **X**

**Introducción** ..... **1**

**1. DIAGNOSTICO DE LAS MISIONES DE EMPLEO EN COLOMBIA** ..... **3**
1.1 Misión de la Organización Internacional del Trabajo O.I.T de 1970 ..... 3
1.2 Misión Chenery ..... 5
1.2.1 Diagnóstico y Estrategias Básicas de la Misión Chenery ..... 5
1.2.2 Empleo y desempleo en el sector moderno de la economía ..... 6
1.2.3 Otras Apreciaciones Sobre la Misión Chenery ..... 7
1.3 Comparativo Entre las Dos Misiones de Empleo ..... 7

**2. POLÍTICA NACIONAL DE COMPETITIVIDAD Y PRODUCTIVIDAD** ..... **8**

**3. MERCADO LABORAL COLOMBIANO Y LOS APORTES AL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL** ..... **13**
3.1 Actualidad del Mercado Laboral en Colombia ..... 15
3.2 Informalidad laboral y empresarial en el periodo 2009-2013 ..... 18
3.3 Cifras del Mercado Laboral y de Aportes al Sistema de Protección Social ..... 19

**4. ANTECEDENTES DE LA LEY 1429 DE 2010 Y ALGUNAS CIFRAS PRELIMINARES** ..... **21**
4.1 Antecedentes que Propiciaron la Ley 1429 de 2010 ..... 21
4.2 Cifras Preliminares de la Ley 1429 de 2010 ..... 22

**5. EFECTOS DE LA LEY 1607 DE 2012.** ..... **23**
5.1 Impuesto sobre la renta para la equidad – CREE ..... 23
5.2 Exoneración en el Pago de Aportes Parafiscales ..... 24

**6. ANALISIS DE LOS COSTOS LABORALES NO SALARIALES (CLNS)** ..... **24**
6.1 Inconvenientes en las Estimaciones de los Efectos Generados Por las Reducciones de Impuestos a la Nómina. ..... 25

**7. ANÁLISIS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA LA EQUIDAD – CREE** ..... **27**
7.1 Estadísticas Generales de Aportantes y Cotizantes Sujetos al Pago del Impuesto CREE ..... 28

7.2 Estadísticas de Aportantes y Cotizantes por Tamaño de Empresa ..... 30
7.3 Estadísticas de Aportantes y Cotizantes por Departamento ..... 33
7.4 Estadísticas de Aportantes y Cotizantes por Actividad Económica..... 34

**8. ANALISIS DEL COSTO FISCAL DE LOS BENEFICIOS OTORGADOS EN REDUCCIÓN DE APORTES PARAFISCALES POR LA LEY 1429 DE 2010. ..... 35**

**9. Conclusiones ..... 41**

**Bibliografía ..... 47**

# Lista de gráficos

Grafico 1. Empleo e Informalidad en las 13 Ciudades y Áreas Principales

Grafico 2. Evolución del Recaudo del Sistema de Protección Social

Grafico 3. Recaudo mensual en Salud, Pensión y Riesgos Laborales para el periodo de abril 2013 – abril 2014

Grafico 4. Recaudo mensual en Salud, Pensión y Riesgos por tamaño de empresa para los meses de marzo y abril de 2014

Grafico 5. Recaudo mensual en Salud, Pensión y Riesgos por tamaño de empresa para los meses de enero 2013 - abril de 2014

Grafico 6. Recaudo mensual en Salud, Pensión y Riesgos por departamento, enero 2013 - abril de 2014

# Lista de tablas

Tabla 1. Matriz de productos y variables del plan de acción de formalización empresarial formulada en el CONPES 3527 de 2008

Tabla 2. Primera parte de la matriz de productos y variables del plan de acción de formalización laboral formulada en el CONPES 3527 de 2008

Tabla 3. Informalidad Empresarial en Colombia 2007 - 2010(1er trimestre)

Tabla 4. Distribución de aportantes y cotizantes por novedades de ingreso y retiro

Tabla 5. Distribución de aportantes y cotizantes por tamaño de empresa para los meses de marzo y abril 2014

Tabla 6. Distribución de aportantes y novedades de ingreso y retiro por departamento a abril 2014

Tabla 7. Distribución de aportantes y cotizantes por actividad económica, marzo 2014

Tabla 8. NPE y PEP que realizaron aportes a seguridad social

Tabla 9. NPE y PEP que han hecho uso de los beneficios contenidos en la ley 1429 de 2010 por tipo de matrícula

Tabla 10. Empresas con indicios de incumplimiento de requisitos de Ley

Tabla 11. Recaudo de aportantes Ley 1429 de 2010 (Clase de Aportante D), a los Subsistemas de Salud, SENA, ICBF, Cajas de Compensación Familiar.

# Introducción

Al reducir temporalmente los costos del registro mercantil, los parafiscales y la tributación en renta, se esperaba que las pequeñas empresas se formalizaran progresivamente y terminaran cumpliendo las demás obligaciones laborales para con sus trabajadores, se crearan nuevos puestos de trabajo y aumentara la productividad de las empresas. Por lo anterior, es necesario evaluar si la implementación de esta ley ha logrado los objetivos propuestos en la misma.

Aunque la reforma tributaria de diciembre de 2012 afectó algunas de esas reglamentaciones, mayormente en lo relacionado con los aportes parafiscales, aquella ley tuvo dos años para operar antes de la entrada en vigencia de la ley 1607 de 2012 con sus decretos reglamentarios. Con el apoyo de la información del DANE, el Ministerio de Trabajo, la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales, y Cámaras de Comercio, es posible saber si hubo cambios sustanciales de comportamiento en el respeto de las normas laborales por parte de esas pequeñas empresas, determinar el costo fiscal de la implementación de la ley y analizar el cambio en los niveles de formalización empresarial de las pequeñas empresas.

La ley 1429 de 2010 desde su puesta en marcha en enero de 2011, ha generado un aumento de empresas inscritas en la cámara de comercio de Bogotá como beneficiarias de la misma. Estas empresas inscritas reciben beneficios significativos en lo correspondiente a la progresividad en el pago de aportes parafiscales de manera que se alivia la carga prestacional, y por lo tanto, se afecta de manera positiva el flujo de caja de las empresas. Estos beneficios otorgados por la ley 1429 de 2010 generan un costo para las finanzas del sistema de la protección social, que se espera, se traduzca en mayores niveles de formalización empresarial, productividad y generación de empleo.

El realizar la revisión de los aportes generados por la ley 1429 de 2010, se encuentra que son pocas las evaluaciones que permiten analizar los resultados derivados de su

implementación. Desde algunas entidades como la Cámara de Comercio de Bogotá, el observatorio del mercado laboral y la seguridad social de la Universidad Externado de Colombia y el Ministerio del trabajo se han realizado algunos cálculos preliminares que no han logrado identificar el verdadero impacto generado por la implementación de la misma. Desde el Ministerio de trabajo actualmente se está llevando a cabo una evaluación que ha sido contratada con la Unión Temporal Econometría – SEI, quienes están contactando a empresarios, trabajadores y personas en general para realizarles algunas preguntas sobre su conocimiento de la Ley, percepción de las políticas del Gobierno para la generación de empleo y experiencia general en el mercado del trabajo y empresarial.

En el desarrollo del trabajo se hace la revisión del marco teórico sobre las misiones de empleo en Colombia, el análisis de coyuntura económica enfocado en el Sistema de Protección Social (enfatizando en los subsistemas para los cuales se otorgan beneficios en la ley), la revisión la reforma tributaria de 2012, el énfasis en el impuesto sobre la renta para la equidad - CREE y el costo fiscal generado por la ley. Se analizan los cambios producidos a partir de la implementación de la ley en sus objetivos de formalización empresarial y creación de empleo en las pequeñas empresas, y como resultado del análisis se encuentra que la ley no ha cumplido las expectativas de formalización y generación de nuevos puestos de trabajo, que el gobierno ha implementado nuevas estrategias para potencializar los resultados que pretendía obtener con la puesta en marcha de la ley 1429 de 2010 y que lo anterior lleva a evidenciar que no se ha realizado un correcto diagnóstico de los problemas estructurales de la economía para generar políticas integrales para mejorar la competitividad y generar crecimiento económico y prosperidad a través de la productividad empresarial y la creación de empleo.

# 1. DIAGNOSTICO DE LAS MISIONES DE EMPLEO EN COLOMBIA

En las décadas de los setentas y ochentas, se llevaron a cabo en Colombia dos misiones que pretendían realizar un diagnóstico y elaborar propuestas sobre el mercado laboral, de manera que, el gobierno pudiera tener una radiografía del estado del mercado laboral o de trabajo y tener lineamientos de alta elaboración que le permitieran tomar acciones que generaran un impacto positivo sobre el empleo.

Las misiones sobre las cuales se hará un breve repaso que sirva como marco teórico e histórico del mercado laboral colombiano y la evolución de las propuestas que se han generado en los últimos 50 años, la Misión de la Organización Internacional del Trabajo - OIT en 1970 y la Misión Chenery en 1986. Para la misión de la OIT la idea central era que el problema del desempleo tenía origen en una incapacidad estructural de la economía colombiana para generar los empleos necesarios teniendo en cuenta el crecimiento urbano que se presentaba en esa época, por lo cual incluía dentro de su análisis, factores como el subempleo y el fenómeno de los bajos ingresos. La misión Chenery, por otra parte, centró el análisis con énfasis en el desempleo coyuntural, teniendo en cuenta el nivel y el ritmo de la actividad económica

## 1.1 Misión de la Organización Internacional del Trabajo O.I.T de 1970

Como se mencionó anteriormente, para la Misión O.I.T (1970) fue central la idea de que el problema del desempleo en Colombia, correspondía a una incapacidad estructural de la economía para generar la suficiente cantidad de empleos que el rápido ritmo de crecimiento de la población económicamente activa urbana exigía (Tejada y Latorre, 1988).

Al realizar la revisión de la literatura sobre la Misión O.I.T (1970), se encuentra que la explicación básica del desequilibrio estructural del mercado de trabajo que se presentaba en Colombia hacia mediados de la década de 1960 y principios de la de 1970, radicaba en el comportamiento de la oferta laboral, y puede resumirse en los siguientes términos: 1) Altas tasas de crecimiento de la población total y urbana en edad de trabajar. En

efecto, la población urbana que venía creciendo a un ritmo elevado entre 1951 y 1964 (5.9% promedio anual), mantuvo un ritmo considerablemente alto de crecimiento entre 1964 y 1973 (43%), años de análisis de la Misión. 2) El acelerado proceso de urbanización se intensificó en Colombia en dichos años al pasar la población urbana de un 38% del total en 1964 a un 60% aproximadamente, en 1973. y, 3) Un aumento continuo de la tasa de participación laboral urbana como producto del mayor ritmo de crecimiento de la población en edad de trabajar sobre la población total en dichos años (Tejada y Latorre, 1988).

La Misión O.I.T (1970), identificó como causa principal del desequilibrio en el mercado de trabajo, un factor de oferta que se desprende del tercer punto arriba descrito y complementado con elementos de cambios en la estructura de la población, efectos del sistema educativo que no estaba alineado con los requerimientos de la época y a un incremento de la participación de la mujer generó un aumento de la oferta de mano de obra no calificada en mayor medida.

La Misión OIT concentró su análisis y diagnóstico en el mercado urbano de trabajo, diferenciando entre las diversas clasificaciones, que para el caso puntual eran desempleo (abierto y encubierto), subempleo e ingresos insuficientes. Según el diagnóstico se reconocía que el problema del desempleo, se asociaba mayormente al grado de intensidad de la actividad económica, y se reconocían de la misma manera, algunos factores de demanda de trabajo como: la alta concentración del ingreso, la distribución desigual de las tierras (concentración de la tierra productiva), la adopción de tecnología intensiva en capital (que reemplaza la mano de obra) y de alto componente importado, la escasez de divisas y la insuficiencia de inversión sectores de alta demanda de mano de obra.

Como propuesta, se generó una estrategia de empleo que coordinara las siguientes políticas: 1) Un programa de inversiones en el sector interno, agrícola e industrial con el cual aumentarían las divisas, los ingresos y la demanda de mercancías. 2) El necesario aumento de los impuestos para obtener los recursos destinados para estos programas. 3) La devaluación de la tasa de cambio como instrumento para el aumento de las exportaciones y disminuir la inversión en bienes de capital.

Finalmente se planteó que el desempleo en Colombia, para el periodo de análisis, tenía un doble componente, por un lado estaban las personas que estuvieran buscando trabajo sin conseguirlo (desempleo abierto o involuntario) o al sub-empleo visible (personas que trabajarán menos de 32 horas a la semana y quieren trabajar más), y por el otro, se diagnosticó que también se debían incluir aquellos trabajadores con ingresos insuficientes.

## 1.2 Misión Chenery

En el segundo semestre de 1984 se conformó una misión sobre el desempleo en Colombia, misión que fue dirigida por el economista norteamericano Hollis Chenery. La misión tenía como propósito elaborar un diagnóstico sobre el mercado laboral colombiano y generar estrategias para corregir los problemas estructurales de la economía que afectan el mercado de trabajo colombiano.

El problema laboral colombiano según los resultados de la evaluación, entregó el diagnóstico de que era un problema doble que se representaba en los siguientes puntos, según se reseña en la investigación de Hugo López Castaño de 1986, del Centro de Investigaciones Económicas de la Universidad de Antioquia: Desempleo abierto en el sector moderno (1.100.000 desempleados) y bajos ingresos en el sector informal (1.800.000 trabajadores ganan menos de 1'1 salario mínimo legal). Ambos están conectados, porque los salarios pagados en la economía moderna constituyen la fuente de demanda para la economía informal y porque en parte el desempleo en el primero se transmite al segundo aumentando así sus efectos laborales. En el artículo de López de 1986 se discute la naturaleza de las distintas formas del desempleo en Colombia y se evalúa la política macroeconómica propuesta por la Misión de Empleo para enfrentar la desocupación y los bajos ingresos de amplios sectores de la población trabajadora colombiana.

El analista continúa con la descripción del diagnóstico de la misión diciendo que: es cierto que la solución última para los problemas de desempleo y bajos ingresos que padece actualmente una parte muy considerable de la población colombiana estriba en impulsar con rápido crecimiento del producto interno bruto acompañado de una redistribución del mismo. A algunos pocos definitivamente no les gusta la receta: alegan que era la de Álvaro Gómez Hurtado (quien, sin embargo, hablaba de crecimiento, pero no de redistribución), y que el país se pronunció en contra. Tal vez esperaban que se recomendara bajar los salarios, idea que se ha predicado como panacea para que los empresarios creen más puestos de trabajo. A otros los decepcionó porque, quizá, aguardaban fórmulas mágicas del tipo "dos ascensoristas por ascensor" u otras parecidas (López 1986).

### 1.2.1 Diagnóstico y Estrategias Básicas de la Misión Chenery

El autor continúa exponiendo el diagnóstico de la misión sobre el empleo y realiza una descripción sobre el sector moderno y el sector informal de la economía en el mercado de trabajo. A continuación, se resume la exposición del diagnóstico de la misión sobre el empleo:

No hay una economía colombiana: hay dos, aunque están estrechamente interconectadas. De un lado está la economía moderna, formal, para la que ha sido diseñado todo el aparataje de reglamentaciones legales (laborales, impositivas y urbanísticas) que nos rige. De otro lado está la economía informal, donde no suelen entrar el juez laboral, el recaudador de impuestos, el funcionario de Planeación Municipal, ni el experto en contabilidad nacional; se sitúa sino contra, por lo menos al margen de esas reglamentaciones.

El empleo informal urbano representa el 55% del empleo total en las cuatro áreas metropolitanas -Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla- y el 63% en las ciudades intermedias. Más aún las "empresas" de seis a diez personas pesan poco, las de uno a cinco trabajadores, si es que se las puede llamar "empresas", generan el 48% de los puestos en las cuatro metrópolis mayores. Colombia es definitivamente un país, de pequeños negocios y el número de pequeñas unidades informales puede estimarse en 1.200.000 en las diez ciudades más importantes del país y si excluyendo construcción, transporte, finanzas y servicio doméstico, nos limitáramos exclusivamente a las existentes en industria, comercio, y servicios diferentes al doméstico, serían todavía unas 802.000 y tendrían un tamaño medio de 1.9 personas cada una.

El empleo informal urbano se concentra en un 82% en tres grandes sectores: comercio, servicios e industria. Incluso en la industria, en principio un sector moderno, el 42% del empleo es generado por empresas de hasta diez personas y el 33% por empresas de hasta cinco personas, que predominan en las confecciones y cuero, los alimentos, la madera y muebles y las empresas metalmecánicas. El sector informal está desprotegido. En el caso de los trabajadores por cuenta propia, ayudantes familiares y servicio doméstico, la desprotección sobrepasa el 90%. Los pequeños patronos están desprotegidos en un 75% y los asalariados de las microempresas en un 64%. En el sector formal, en cambio, un 84% del empleo está afiliado a algún sistema de seguridad, por lo menos en las cuatro ciudades mayores (López 1986).

### 1.2.2 Empleo y desempleo en el sector moderno de la economía

El investigador (López 1986)[1] presenta a continuación la composición del desempleo con una descripción cualitativa y cuantitativa, diciendo que “El desempleo tiene tres componentes que obedecen a factores distintos: de los 15 puntos que hoy representa el

[1] Hugo López del *Centro de Investigaciones Económicas -CIE - Facultad de Ciencias Económicas Universidad de Antioquia* es uno de los investigadores más importantes que escribió sobre la misión Chenery para la época de la misma, aportando datos y conclusiones importantes sobre el tema.

desempleo, una parte es un desempleo puramente friccional, otra es un desempleo estructural y otra, en fin, es un desempleo cíclico. El desempleo friccional puede estimarse en un 40%. Proviene de los flujos normales derivados de la movilidad de los trabajadores y de los procesos de búsqueda de empleo más adecuados para cada persona. La movilidad es alta: uno de cada seis trabajadores ocupados quiere hoy cambiar de empleo" (López 1986).

Teniendo en cuenta lo anterior, se dan recomendaciones para reducir el desempleo friccional según se desprende del diagnóstico dados los resultados de la concentración del tipo de desempleo, a lo cual se añade: "Al menos en la mitad de los casos se busca empleo desde otro empleo, pero una parte considerable pasa por períodos de desempleo de búsqueda. Es difícil reducir esa tasa friccional, pero algo puede hacerse al respecto mejorando los sistemas de información y desarrollando las bolsas de empleo. Por su parte, el desempleo estructural puede estimarse en cuatro puntos adicionales. Proviene básicamente de la disparidad entre la estructura de la oferta y la demanda. Al respecto, lo más importante son las características educativas comparativas de los trabajadores y de los puestos de trabajo ofrecidos" (López 1986).

### 1.2.3 Otras Apreciaciones Sobre la Misión Chenery

El diagnóstico de la Misión Chenery sobre el mercado laboral incorpora en dicha clasificación, los diferentes tipos de mercados de trabajo urbanos definidos en términos de sus modalidades de funcionamiento. La Misión Chenery encontró las siguientes relaciones entre empleo y ciclo económico: 1) Una relación sumamente estrecha y directa entre el empleo urbano asalariado y el nivel de actividad económica confirmando, de esta manera, su hipótesis básica sobre la determinación y explicación de los desequilibrios del mercado laboral de la última década; 2) Una relación inversa entre el empleo contingente (servicio doméstico y trabajadores familiares) y el ciclo económico; y, 3) Una relación muy tenue entre el empleo independiente (patronos y trabajadores por cuenta propia) y el ritmo de la actividad económica (Tejada y Latorre, 1988).

## 1.3 Comparativo Entre las Dos Misiones de Empleo

En (López 1986) se encuentra que las misiones de empleo presentan las siguientes diferencias y similitudes:

El empleo depende en ambos modelos del nivel de actividad económica. En el modelo de la OIT, de largo plazo, cuenta la estructura del PIB, los coeficientes marginales de capital sectoriales y la estructura de la inversión. En contraste, en el modelo Chenery, el empleo es función del PIB, que es determinado por la demanda agregada.

Se observa, que las diferencias entre las dos propuestas se evidencian en la manera de considerar el coeficiente de empleo de cada uno de los sectores. En la Misión O.I.T (1970) el coeficiente de empleo es función de los precios relativos del capital y del trabajo y las políticas de empleo propuestas están destinadas principalmente a modificar esos precios relativos. En la Misión Chenery el crecimiento del empleo depende, en gran parte, del ritmo de la actividad económica. La aceleración del ritmo de crecimiento económico se logrará no sólo mediante políticas de expansión de la demanda sino, también, mediante políticas y estrategias de cambios estructurales en algunos sectores y a través de la reorientación del gasto público (Tejada y Latorre, 1988).

Una diferencia marcada entre los dos estudios es el mayor énfasis en el corto plazo en el modelo propuesto por la Misión Chenery, en el cual el desempleo es coyuntural, que es claramente diferente al modelo de largo plazo de la Misión O.I.T (1970), en el cual el desempleo es estructural.

# 2. POLÍTICA NACIONAL DE COMPETITIVIDAD Y PRODUCTIVIDAD

El documento CONPES 3527[2] de Junio de 2008 desarrolla los lineamientos de la Política Nacional de Competitividad (PNC) aprobados por la Comisión Nacional de Competitividad (CNC) en el año 2007. La Comisión estableció cinco pilares para la política de competitividad: (1) desarrollo de sectores o clusters de clase mundial, (2) salto en la productividad y el empleo, (3) formalización empresarial y laboral, (4) fomento a la ciencia, la tecnología y la innovación, y (5) estrategias transversales de promoción de la competencia y la inversión. El desarrollo del documento presenta unos planes de acción para alcanzar los objetivos implícitos en cada uno de los cinco pilares previamente definidos. En este sentido, se plantean 15 planes de acción en diferentes áreas de trabajo de la competitividad. La elaboración de estos planes de acción ha sido liderada por los ministerios o entidades directamente responsables.

[2] El CONPES es el Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia que da lineamientos respecto de sus competencias.

El documento plantea 15 planes de acción para desarrollar la Política Nacional de Competitividad propuesta en el marco del Sistema Nacional de Competitividad. Los 15 planes de acción son los siguientes: (1) sectores de clase mundial, (2) salto en la productividad y el empleo, (3) competitividad en el sector agropecuario, (4) formalización empresarial, (5) formalización laboral, (6) ciencia, tecnología e innovación, (7) educación y competencias laborales, (8) infraestructura de minas y energía, (9) infraestructura de logística y transporte, (10) profundización financiera, (11) simplificación tributaria, (12) TIC, (13) cumplimiento de contratos, (14) sostenibilidad ambiental como factor de competitividad, y (15) fortalecimiento institucional de la competitividad (CONPES 2008).

Dentro de lo que relacionado con el objetivo de este trabajo, se tienen dos planes de acción: (4) formalización empresarial, (5) formalización laboral. A continuación, se muestran los planes elaborados en el documento CONPES para llevar a cabo las acciones, las cuales se relacionan los productos, las actividades y los indicadores de medición de metas.

**Formalización empresarial**: En este plan de acción, el CONPES reúne las iniciativas y propuestas para incrementar la formalización empresarial, por medio de medidas como facilitar el cumplimiento de los requisitos legales para ser formal, acompañar procesos de formalización de las mipymes y fortalecer el control a la informalidad. Se presenta a continuación la matriz de productos y variables del plan de acción de formalización empresarial formulada en el CONPES 3527 de 2008.

- Tabla 1. Matriz de productos y variables del plan de acción de formalización empresarial formulada en el CONPES 3527 de 2008

| 1. Formalización de las empresas | | |
|---|---|---|
| **Producto** | **Actividad** | **Indicador, meta, tiempo y entidad responsable** |
| 1.1 Rutas para la formalidad empresarial | 1.1.1 Crear Comité Publico Privado | Comité creado, 100%, agosto 2008, MCIT |
| | 1.1.2 Elaborar plan de acción para el comité | Plan de acción completo, 100%, julio 2008, MCIT |
| | 1.1.3 Promover iniciativa entre sector público, Cámaras de Comercio y Academia para desarrollar proyectos de asistencia técnica microempresarial | Proyectos de asistencia técnica microempresarial, diciembre 2008, MCIT |
| 1.2 Mejoramiento continuo de *Doing Business* | 1.2.1 Comprometer a todas las entidades de Gobierno en el Mejoramiento del Clima de Negocios en el país | Directiva Presidencial ACPC, agosto 2008 |
| | 1.2.2 Formular un Plan de Mejora *Doing Business* anual para alcanzar niveles OCDE -Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico- año 2010 en iniciativas que no requieran trámite legislativo | Plan de mejora formulado para cada año, 3, agosto 2008, julio 2009, julio 2010, Coordina MCIT con las entidades líderes para cada uno de los 10 indicadores |
| | 1.2.3 Implementar Plan de Mejora *Doing Business* | Plan de mejora implementado, 100%, a mayo 2009 y 2010, MCIT y las entidades líderes por cada uno de los indicadores. |
| 1.3 Facilitar el proceso de formalización | 1.3.1 Integración de los CAEs con otros programas de apoyo | Programa de apoyo, 100%, julio 2009, Cámaras de Comercio |
| 1.4 Creación de un régimen de transición de la informalidad a la | 1.4.1 Creación de regímenes de simplificación tributaria para mipymes | Proyecto de Ley, 100%, julio 2009, MHCP (DIAN, MPS, MCIT) |

| | | |
|---|---|---|
| formalidad | 1.4.2 Hacer efectiva la gradualidad en el pago de impuestos parafiscales | Resolución o Decreto Nacional, 100%, enero 2009, MPS (MCIT, DIAN, SENA, Cajas) |
| 1.5 Solución a ambigüedades de las funciones y reglamentación estatal | 1.5.1 Reglamentar la Ley de Insolvencia para las Empresas | Resolución o Decreto Nacional, 100%, julio 2009, MCIT |
| | 15.2 Eliminar restricciones creadas por las ARPs, las EPS y las Cajas de Compensación a pequeños empresarios | Resolución o Decreto Nacional, 100%, octubre 2008, MPS (ARPs, EPS, Cajas) |
| | 1.5.3 Evaluación de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (énfasis en MIPYMES) | Resolución o Decreto Nacional, 100%, enero 2009, MPS |
| | 1.5.4 Creación de mecanismos de cooperación público-privados | Comités Público-Privado ejecutado, 100%, Permanente, MCIT (Comité Técnico) |
| | 1.5.5 Pertinencia del Sistema de Formación para el Trabajo para MIPYMES | Programación de Formación implementado, 100%, julio 2009, SENA |
| 1.6 Dar solución a problemas de información | 1.6.1 Desarrollar campañas de información | Campaña de información implementada, 100%, diciembre 2008, Cámaras de Comercio – MCIT- MPS –DIAN |
| | 1.6.2 Reforzar fuentes de información (Censos | Censos implementados, 100%, diciembre 2009, Cámaras de Comercio (DNP, DANE) |
| 1.7 Medidas de control a la informalidad | 1.7.1 Cruce de información entre entidades | Sistema de información desarrollado, 100%, diciembre 2009, MPS (DIAN, Secretarías de Salud, Cámaras de Comercio) |

**Fuente: CONPES 3527 de 2008**

En el numeral **Creación de un régimen de transición de la informalidad a la formalidad,** se promueven estrategias que tienen relación directa con la ley 1429 de 2010, ya que como se muestra en la matriz anterior, las actividades tienen como fin hacer efectiva la gradualidad en el pago de impuestos (aportes) parafiscales mediante la generación de leyes y decretos reglamentarios.

**Formalización laboral:** En este plan de acción, el CONPES promueve estrategias del ámbito del Ministerio de Protección Social, entidad que ha identificado los lineamientos a seguir para promover la formalización laboral y garantizar condiciones de trabajo dignas. Los ejes estratégicos y los objetivos específicos presentados son los siguientes:

1. Formalización laboral.

- Redefinición del concepto de informalidad laboral y optimización de la información estadística para realizar seguimiento a este segmento del mercado laboral.
- Promover la formalización laboral teniendo como base los principios del Trabajo Decente.
- Fortalecer el sistema de protección al desempleado.

2. Derechos Fundamentales en el Trabajo y Diálogo Social

- Fortalecer el cumplimiento de los Derechos Fundamentales en el Trabajo (Diálogo Social como pilar del Trabajo Decente).
- Impulsar la responsabilidad social empresarial en la protección laboral y los derechos fundamentales del trabajo a nivel nacional. • Fortalecer el Sistema de Inspección, Vigilancia y Control de Trabajo.

3. Emprendimiento

- Promover la inclusión laboral de la población vulnerable (mujeres, discapacitados, minorías étnicas, jóvenes) teniendo como base los principios del Trabajo Decente.
- Simplificar los trámites para la conformación de las nuevas empresas.

4. Sistema de Protección Social

- Disminuir la evasión y elusión en el pago de las cotizaciones a la seguridad social y aportes parafiscales.
- Aumentar la cobertura en salud para los grupos con alguna capacidad de pago (Nivel 3 del SISBEN).
- Disponer de mecanismos de ahorro voluntario para protección de ingresos en la vejez
- Mejorar la gestión de la salud ocupacional y los riesgos profesionales.

Este plan de acción tiene relación con la ley 1429 por cuanto pretende mejorar los indicadores de formalidad laboral mediante la creación de indicadores que permitan una medición correcta de la misma, la implementación de sistemas de información que mejoren el seguimiento y promover la mejora del análisis de la informalidad en los observatorios laborales del país.

Siguiendo los anteriores lineamientos, es claro que esto pretendía contribuir con las mejoras en las mediciones de impacto de las leyes que se promovieran con relación a la formalidad laboral, como la ley 1429 de 2010.

Se presenta a continuación la primera parte de la matriz de productos y variables del plan de acción de formalización laboral formulada en el CONPES 3527 de 2008.

- Tabla 2. Primera parte de la matriz de productos y variables del plan de acción de formalización laboral formulada en el CONPES 3527 de 2008

| 1. Formalización laboral | | |
|---|---|---|
| *Redefinición del concepto de informalidad laboral y optimización de la información estadística para realizar seguimiento a este segmento del mercado laboral.* | | |
| **Producto** | **Actividad** | **Indicador, meta, tiempo y entidad responsable** |
| 1.1. Nuevo indicador para hacer seguimiento al los niveles de informalidad laboral en el país. | 1.1.1 Evaluar los resultados del módulo de informalidad aplicado en diciembre de 2006 por el DANE (en convenio DNP y BM). | A 2008 redefinición de concepto de informalidad. |
| 1.2. Sistemas de información que permitan hacer seguimiento continúo a las variables necesarias para construir el indicador de informalidad laboral y determinar sus principales causas. | 1.2.1. Realizar un informe oficial con los resultados de esta evaluación, la estructura y metodología del nuevo indicador para medir la informalidad laboral, así como una propuesta de formulario para incluir en las mediciones de la Encuesta Continua de Hogares elaborada por el DANE. | A 2009, tres (3) y a 2010, cuatro (4) observatorios regionales del Mercado de Trabajo con módulos de Informalidad en operación |
| 1.3 Módulo de trabajo de informalidad laboral incluido en la metodología de análisis de los Observatorios Regionales de Empleo en funcionamiento | 1.3.1Creación de un módulo de trabajo de informalidad laboral en la metodología de análisis de los Observatorios Regionales de Empleo | Creación del módulo de trabajo de informalidad laboral en la metodología de análisis de los Observatorios Regionales de Empleo |
| 1.4 Equipos técnicos capacitados para administrar módulos de trabajo de informalidad laboral | 1.4.1 Brindar asistencia técnica a los equipos técnicos de los Observatorios Regionales de Empleo en el manejo y actualización permanente del módulo de trabajo de Informalidad laboral. | |

**Fuente: CONPES 3527 de 2008**

# 3. MERCADO LABORAL COLOMBIANO Y LOS APORTES AL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

En un país con características y condiciones estructurales que lo clasifican como en vía de desarrollo, con una economía sustentada mayormente en extracción de minerales y

producción de productos primarios, con un bajo valor agregado en producción industrial y servicios debido a la incipiente innovación empresarial y por lo tanto con necesidad de incrementar sus niveles de productividad, se hace muy importante contar con políticas que permitan la formación del capital humano requerido y que generen incentivos positivos para la creación de empresa. Es por ello que obtiene una especial relevancia el estudio y análisis del mercado laboral colombiano en lo referente a ocupación, empleo y seguridad social y las políticas encaminadas a la creación de empresas formales y formalización de las que existen y se encuentran en la informalidad actualmente.

La economía colombiana ha registrado un importante crecimiento, con un promedio anual de 4,3% en el periodo 2001-2012 y un aumento por encima del 6,6% durante 2006, 2007 y 2011. El crecimiento en este último periodo, ha superado al registrado en las décadas de los noventa con 2,8% de promedio y los ochenta un promedio de 3,6. Este crecimiento notable en comparación a las décadas anteriores, le ha permitido al país resistir de mejor manera que otros países de la región y muchas de las economías más desarrolladas, la crisis financiera internacional detonada en 2008 que tuvo su punto crítico en 2009, de la misma manera maniobrar ante la crisis en la zona euro (que aún persiste) y utilizar instrumentos de política ante el descenso de las exportaciones por la menor expansión en EE.UU. y China en los años posteriores a la crisis.

Del informe del Consejo Privado de Competitividad – CPC[3] de 2015, se desprende el siguiente análisis respecto de la coyuntura y el crecimiento económico del país en la última década: los beneficios del auge de los productos básicos, las mejores condiciones de seguridad y el fortalecimiento de las políticas monetarias y fiscales, con objetivos explícitos de inflación y metas de déficit fiscal, han propiciado el vigoroso crecimiento económico observado en la última década. Incluso luego de la crisis, la economía recuperó su impulso y ascendió a tasas por encima del 3,5%, apoyada en el auge del sector minero, el fuerte aumento de los precios internacionales, el consumo privado y la inversión.

En lo referente al mercado de trabajo, y que nos interesa en mayor grado en este trabajo, se registró un crecimiento del empleo de aproximadamente 5,3 millones de trabajadores entre los años 2001 y 2013, en particular en los sectores de servicios no transables (comercio minorista, hotelería y restauración, así como financiación, seguros y bienes raíces)6. El producto por trabajador creció alrededor de 26,4% en términos reales, y la tasa de desempleo abierto se ubicó entre 8% y 12% a nivel nacional a lo largo de 2013, una de las tasas más altas en la región (CPC 2015).

---

[3] El Consejo Privado de Competitividad – CPC fue creado en 2006 por un grupo de empresarios y universidades interesadas en la innovación y la productividad, y se enfoca en liderar y participar en procesos de gran impacto en la agenda económica y social del país. Tiene como misión contribuir al diseño y formulación de políticas públicas –en un marco de alianzas público privadas– que redunden en aumentos de riqueza y bienestar de la población.

En esta sección se realizará un resumen del mercado laboral en Colombia y las causas del estado actual, de manera que, se analizarán aspectos como la informalidad laboral, el empleo (desempleo), los niveles de ingresos de la población y el ritmo de creación de empresas.

## 3.1 Actualidad del Mercado Laboral en Colombia

Según la información reportada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, y estudios recientes realizados por la Federación de Aseguradores Colombianos –FASECOLDA (2014) con corte a Mayo de 2014, se tiene que el estado del mercado laboral es el siguiente: Del total de los 46 millones de colombianos que reporta el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, cerca de 37 millones tienen edades superiores a los 12 años en la zona urbana y 10 años en la zona rural, lo cual conforma la Población en edad de trabajar (PET), que representa un 79% de la población total. De la PET, un 64% se considera Población Económicamente activa (PEA), es decir, cerca de 23,5 millones de colombianos ejercen o buscan ejercer una ocupación remunerada en la economía. Ahora bien, no todas las personas que ejercen o están buscando ejercer una ocupación remunerada lo logran, por lo cual se subdivide la PEA entre ocupados y desocupados. Los ocupados (OC) en Colombia para el mes de referencia fueron 21,5 millones de personas, lo que representa una tasa de ocupación del 91,1% (PO/PET); respecto a los desocupados, estos fueron 2 millones de personas para una tasa de desocupación o desempleo del 8,9%. Según el DANE, como OC se clasifican aquellas personas que durante el período de referencia se encontraban en una de las siguientes situaciones:

- Trabajó por lo menos una hora remunerada en dinero o en especie en la semana de referencia.
- Los que no trabajaron la semana de referencia, pero tenían un trabajo.
- Trabajadores familiares sin remuneración que trabajaron en la semana de referencia por lo menos 1 hora.

Se define que son informales (para efectos de esta descripción) aquellas personas que no cotizan al Sistema General de Pensiones – SGP. Bajo esta clasificación, y según cifras del DANE, un 64,8% de la población ocupada lo hace desde la informalidad, para un total de 13,9 millones de personas, frente a 7,5 millones de trabajadores que lo hacen desde la formalidad.[4]

---

[4] Federación de Aseguradores Colombianos (2014). Análisis del Mercado Laboral en Colombia: Una nueva cara de la formalidad. Bogotá, Fasecolda, pp 11-13.

La clasificación mostrada para la población colombiana dentro del mercado de trabajo muestra una realidad que afecta la productividad de la economía nacional y el nivel de vida de los trabajadores colombianos ya que más del 60% de los trabajadores ocupados son informales, situación que, al comparar contra otros países de la región Latinoamericana, arroja una proporción superior a la media, superando en dos veces a la de Brasil (FASECOLDA 2014). Así mismo, al revisar información de la Comisión económica para América Latina y el Caribe – CEPAL, al comparar varios países de la región, se evidencia que Colombia muestra una de las mayores tasas de desempleo, situación que va en contravía del alto crecimiento económico de la última década ya que se supone que el aumento del Producto interno Bruto - PIB tiene una correlación positiva con el empleo, es decir, a mayor PIB mayor nivel de empleo, por lo tanto se requiere un análisis distinto para la alta tasa de desempleo e informalidad, más aún cuando algunas cifras calculadas en estudios preliminares dicen que teniendo en cuenta el crecimiento económico del país la tasa de desempleo debería situarse alrededor del 6,5% de la PEA(población económicamente activa) y la tasa de informalidad no debería superar el 35% de los ocupados.

La revisión de las causas de las altas de tasas de desempleo e informalidad en Colombia incluyen aspectos que son remarcados por centros de investigación como el Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, que han resaltado: un desequilibrado sistema productivo sesgado hacia la producción intensiva en capital físico y humano, una distorsionada relación de precios entre trabajo y capital a favor de este último, unos recargos a la nómina con fuerte componente de impuesto, un salario mínimo elevado comparado con la productividad laboral de las personas que pretende amparar, unas excesivas ayudas asistenciales que perpetúan la informalidad laboral, entre otros (Farné 2010).

Además, se tienen casusas determinadas por estudios de la organización para la cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE que detalla los elevados costos no laborales asociados a la nómina (CNL), y un salario mínimo alto en comparación con el salario medio (OCDE, 2013).

Si bien el tema de los costos laborales siempre ha sido una preocupación de los empresarios y los gremios, el contexto económico contemporáneo en Colombia se caracteriza por una mayor competencia y por ser incierto (difícil de predecir) y fluctuante, y es en estas condiciones de mercado que enmarcan el contexto en el cual han debido operar las empresas colombianas a partir de la década de los noventa una vez se introdujo la apertura económica, lo cual ha creado las condiciones para que el costo del trabajo se constituyera en materia principal del debate referente a la formalización y creación de empleo en la economía, y que la relación entre la competitividad de las empresas y el mercado laboral lleva el debate a concentrarse en el nivel de los salarios y sus costos asociados tanto salariales como no salariales (parafiscalidad).

Se puede afirmar que la informalidad es una manifestación de las relaciones entre los agentes económicos y el Estado (Perry et al., 2007), que surge cuando los costos de respetar el marco legal y normativo impuesto por el Estado superan los beneficios que ello conlleva (Loayza, 2008) y que termina manifestándose en unidades productivas no legalizadas (o legalizadas solamente en parte), trabajadores desprotegidos y cuenta propia (Oviedo, 2009).[5]

Dentro de los beneficios de funcionar dentro de la formalidad laboral y empresarial según (Farné 2011), se pueden incluir la protección contra el crimen, la posibilidad de recurrir al sistema judicial para la resolución de conflictos y el cumplimiento de contratos, la titularidad y prestación de los servicios de la seguridad social, el acceso a instituciones financieras formales para obtener crédito y diferenciar riesgos, la operación en mercados más numerosos y amplios, etc. Los costos incluyen el cumplimiento de todos los requisitos y trámites requeridos por volverse y mantenerse como formales, el elevado y complejo nivel de tributación, los sobrecostos laborales, el respeto de las normas medioambientales, etc

Es posible enunciar varias razones que conllevan a la informalidad y que son mencionadas en los diversos estudios de economía política, investigaciones del mercado laboral, análisis macroeconómicos y demás, que se evidencian en las estadísticas nacionales consolidadas por el Departamento Administrativo Nacional de estadística – DANE, entre las cuales se encuentran:

- Factores de demanda y oferta de trabajo como los sobrecostos extrasalariales, un salario mínimo elevado como ya se había enunciado anteriormente, los costos de despido, mayores ingresos en el sector informal, autonomía laboral y la flexibilización que se deriva de esta.
- Factores de política pública mal enfocada como subsidios al desempleo, subsidios de programas como familias en acción y los tipos de subsidios focalizados que no tienen una exigencia como la inscripción en una bolsa de empleo o la obligación de formación técnica o tecnológica a través del SENA, alguna universidad o instituto técnico estatal o en convenio.
- Factores que inciden en la productividad o en el acceso a los mercados, de manera que las empresas y/o trabajadores se encuentran ante ineficiencias derivadas de la escala de producción, una alta tributación como porcentaje de los ingresos, las dificultades de costo de transacción de los trámites para crear empresa y los cargos a la nómina entre otros.

---

[5] Tomado de FARNÉ, Stefano; BAQUERO, Norma. Boletín 13 La ley 1429 de 2010 ha formalizado el empleo en Colombia?. Observatorio del mercado laboral y la seguridad social, Universidad Externado de Colombia, Diciembre 2011.

## 3.2 Informalidad laboral y empresarial en el periodo 2009-2013

Tomando en cuenta para la medición de informalidad, los criterios que utiliza el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la informalidad laboral presenta un comportamiento a la baja, de manera que, pasó de 64,1% en el primer trimestre de 2009, a 62,2% en el primer trimestre de 2013. Al analizar las cifras de ocupados afiliados al sistema de pensiones, que es el indicador de informalidad que maneja el Ministerio de Trabajo, se redujo de 68,1% a 65,5% en el periodo descrito.

Los datos muestran que los grupos mayormente afectados por la informalidad son los trabajadores por cuenta propia, trabajadores domésticos y trabajadores familiares auxiliares, sectores que concentran el 71,8% del empleo informal (excluyendo el trabajo agrícola).

- Tabla 3. Informalidad Empresarial en Colombia 2007 - 2010(1er trimestre)

| Periodo | Encuesta a Establecimientos (Nacional Urbano) | | Encuesta a Hogares (Nacional, empleadores y cuenta propia con negocio) | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | No lleva contabilidad (%) | No tiene Registro Mercantil (%) | No lleva contabilidad (%) | No tiene Registro Mercantil (%) | No lleva contabilidad y No tiene Registro Mercantil(%) |
| 2007 - 1 | 48,2 | 56,9 | n.d | n.d | n.d |
| 2007 - 2 | 46,4 | 58,5 | n.d | n.d | n.d |
| 2007 - 3 | 47,4 | 58,4 | n.d | n.d | n.d |
| 2007 - 4 | 46,9 | 54,9 | n.d | n.d | n.d |
| 2008 - 1 | 47,0 | 64,3 | n.d | n.d | n.d |
| 2008 - 4 | 45,1 | 55,5 | n.d | n.d | n.d |
| 2009 - 1 | 49,6 | 63,9 | n.d | 73,7 | n.d |
| 2009 - 2 | 43,8 | 58,3 | 76,3 | 73,5 | 61,4 |
| 2009 - 3 | 45,1 | 55,0 | 76,3 | 72,7 | 61,7 |
| 2009 - 4 | 41,5 | 56,0 | 75,0 | 71,1 | 58,9 |
| 2010 - 1 | 42,5 | 61,5 | 73,6 | 68,2 | 57,3 |

**Fuente: Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe - FORLAC. Organización Internacional del Trabajo – OIT. Tomado de Evolución del Empleo Informal en Colombia 2009 – 2013.**

Al revisar la información de cotizantes registrada en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA)[6], en el periodo analizado (de 2009 a 2012) creció significativamente el número de trabajadores registrados con aportes, incrementándose en más de 1,7 millones de cotizante. Lo anterior da cuenta del incremento de cotizantes y montos de aportes, lo cual explica el aumento del número de trabajadores contribuyentes en salud, que tuvo un

[6] La planilla integrada de liquidación de aportes – PILA, es el mecanismo por el cual se realizan los pagos al Sistema de Protección Social en Colombia. La administración de PILA está a cargo del Ministerio de Salud y la operación de los pagos se realiza  través de los operadores de información.

incremento de 23,5% entre 2007 y 2012, producto del aumento de un inicial de 8,3 millones a alrededor de 10,2 millones.

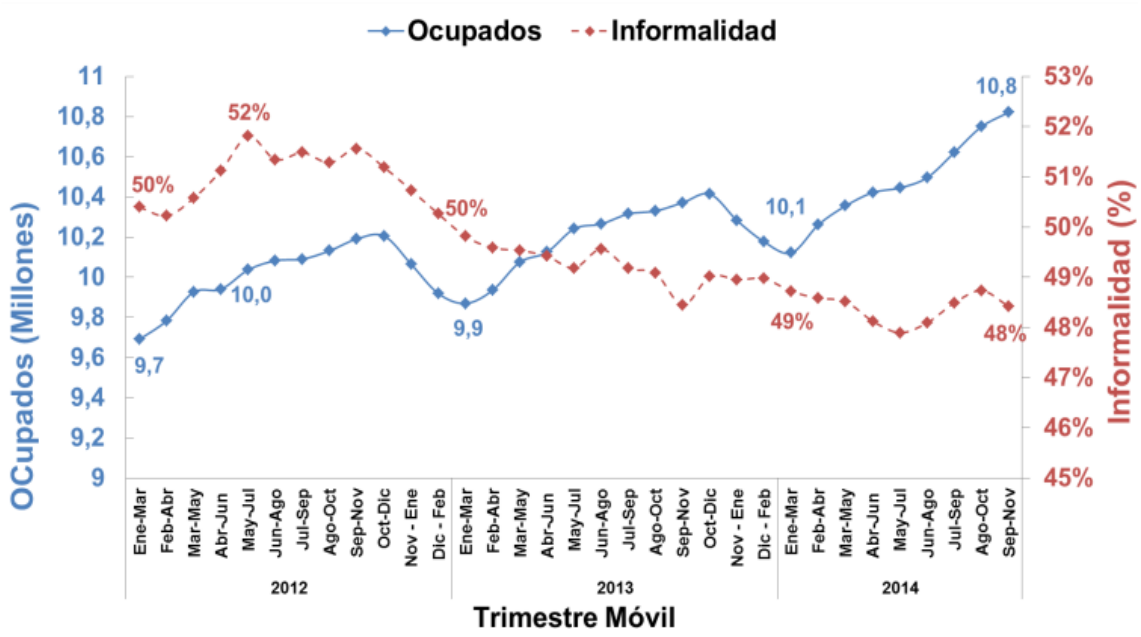
Según el informe del (CPC 2015)[7], la informalidad empresarial en Colombia también se ha reducido, y lo ha hecho a mayor velocidad que la informalidad laboral. Puesto que se considera negocio formal a aquel que mantiene una contabilidad o bien un registro mercantil, se recolectó información nacional sobre establecimientos ubicados en el área urbana y vinculados a los sectores comercio, servicios e industria, para determinar los que cumplían con aquellos registros. Así, se estima que entre 2007 y 2012, el porcentaje de negocios que mantenían una contabilidad pasó de 53,1% a 77,3%, mientras que la proporción de establecimientos provistos de registro mercantil pasó de 45,1% a 69,7%. Con base en la información ofrecida por la Encuesta de Hogares y analizada en el informe del (CPC 2015), se sabe que una situación semejante se produce en las cifras nacionales, aunque la disminución de la informalidad es menos acelerada o, incluso, se observa un comportamiento opuesto, como es el caso del requisito de llevar la contabilidad del negocio.

## 3.3 Cifras del Mercado Laboral y de Aportes al Sistema de Protección Social

Se presentan a continuación algunas series del mercado laboral y de la evolución de aportes al sistema de Protección Social tomando como referencia la información del Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE y de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales - UGPP. Los aportes al sistema agrupan los aportes a Pensión, Salud, Riesgos Laborales, SENA, ICBF y a las Cajas de compensación Familiar.

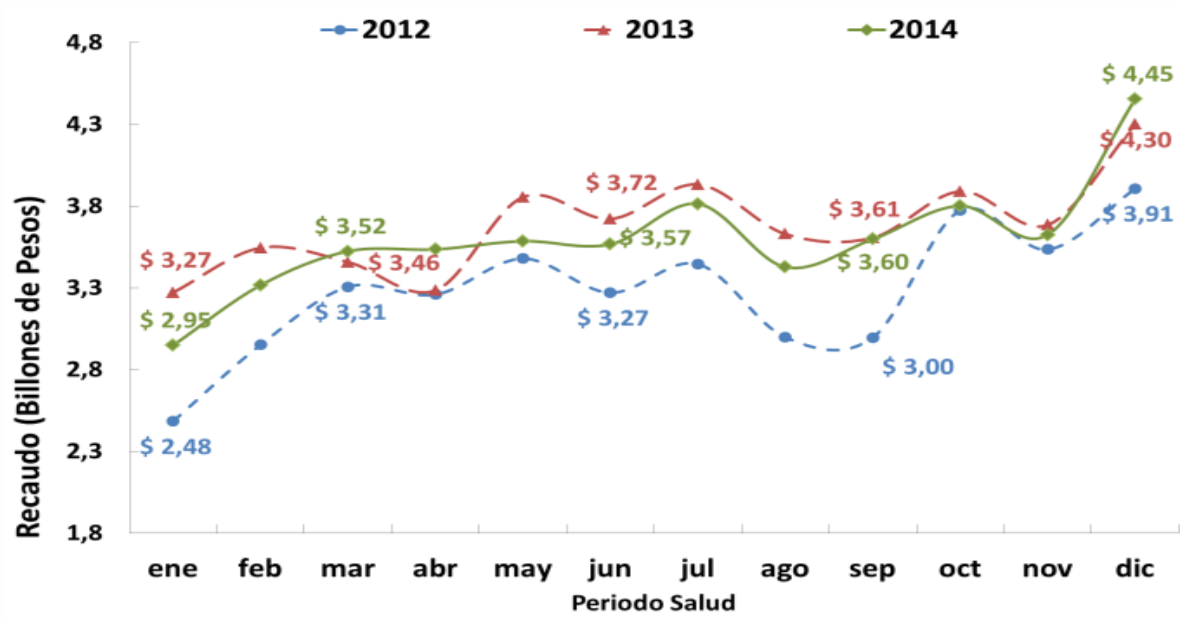
[7] El informe del (CPC 2015) contiene el análisis de las encuentras realizadas a establecimientos y se realizan estimaciones con base en las metodologías del DANE sobre datos muestrales.

- Grafico 1. Empleo e Informalidad en las 13 Ciudades y Áreas Principales




**Construcción propia con base en las cifras del DANE.**
**Fuente: DANE**

- Grafico 2. Evolución del Recaudo del Sistema de Protección Social




Fuente: Planilla integrada de Liquidación de Aportes – PILA

# 4. ANTECEDENTES DE LA LEY 1429 DE 2010 Y ALGUNAS CIFRAS PRELIMINARES

## 4.1 Antecedentes que Propiciaron la Ley 1429 de 2010

En la exposición de los motivos que propiciaron la ley 1429 de 2010, se indicaron como propósitos esenciales los siguientes:

- Combatir el alto desempleo que se presenta en el país y la informalidad laboral.
- Alterar la relación de costo-beneficio entre la informalidad y la formalidad laboral en las etapas iniciales de la formalización.
- Aumentar los beneficios de ser formal
- Disminución de los costos formalizarse y que se incrementen los costos de mantenerse en la informalidad.
- Nivelar los grupos de personas excluidos del mercado laboral formal, que además se encuentran en una situación de desventaja para ingresar al mismo. Se encuentran los siguientes: discapacitados, reinsertados, desplazados, mujeres mayores de 40 años que no hayan tenido un contrato laboral formal al menos un año antes y jóvenes menores de 28 años.

Es necesario analizar también el contexto económico del país previo a la creación de la ley, de manera que el Gobierno Nacional pudo encontrar en la coyuntura, que se requería elaborar e impulsar una ley que elevara el nivel de empleo y de productividad de la economía nacional. Algunas apreciaciones basadas en el estado del mercado laboral en el país, para los meses de entrada en vigencia de la ley, son las siguientes:

- Para el primer semestre de 2011 la tasa de desempleo siempre estuvo por encima del 10%.
- La informalidad laboral era superior al 50%.
- Los trabajadores por cuenta propia representaban cifras cercanas al 60% de la informalidad.
- Las altas tasas impositivas y los trámites necesarios para pagar impuestos afectan la productividad laboral, situación que afecta los salarios si se tienen en cuenta que es factor para el cálculo anual del salario mínimo en el país y afecta igualmente la tasa de informalidad debido a la correlación negativa entre productividad y tasa de informalidad.
- La existencia de altas cargas impositivas al trabajo, es decir, costos laborales no salariales como lo son los aportes parafiscales (Sena, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Compensación Familiar).

- Alta tasa de liquidación, desaparición o inactivación del funcionamiento de empresas, lo cual mostraba una supervivencia promedio de 3 años contados a partir de la fecha de su creación e inscripción en el registro mercantil.

## 4.2 Cifras Preliminares de la Ley 1429 de 2010

Según cálculos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, durante el año 2011 se crearon en el país 237.147 empresas. A 31 de marzo de 2012 sólo se inscribieron ante la DIAN como beneficiarias de la Ley 1429 de 2010, 7.345 empresas así: 7.054 personas jurídicas y 291 personas naturales entre obligadas y no obligadas a llevar libros de contabilidad; presentaron declaración de renta por el año gravable 2011, 6.611 como nuevas pequeñas empresas y 64 como pequeñas empresas preexistentes, 164 personas jurídicas y 70 personas naturales no cumplían los requisitos reglamentados mediante el Decreto 4910 de diciembre 26 de 2012, por lo que solo 6.641 empresas en total accedieron al beneficio tributario y que de acuerdo con los datos de sus declaraciones de renta, éste implicó para el Estado un costo fiscal de $79.766 millones de pesos (DIAN 2013).

La Ley 1429 de diciembre de 2010 o Ley de Formalización y Generación de Empleo como es formalmente llamada, aunque es mejor conocida como la Ley de primer empleo, fue expedida con el propósito de generar incentivos para la creación de nuevas pequeñas empresas, formalizar empresas que se encontraban en la informalidad y por lo tanto de formalizar el trabajo de sus trabajadores, simplificar trámites de las empresas ante las entidades del estado, generar y formalizar el empleo y además pretendía modificar la Ley 1116 de 2006 en algunos aspectos.

Dentro de las bondades de la ley 1429 de 2010 se encuentran las siguientes: la progresividad en el pago del impuesto de renta y complementarios y en el pago de aportes parafiscales, esto es, que durante cinco años se declare un porcentaje determinado, tanto del impuesto de renta y complementarios como de los aportes parafiscales, hasta que en el quinto año se cancele la tarifa plena; no estar sujetos a la retención en la fuente; no ser sujetos del sistema de renta presuntiva durante el mismo periodo; y progresividad en el pago del Impuesto de Industria y Comercio y en los costos de inscripción de la matrícula mercantil y de su renovación.

Igualmente se establece como beneficio la posibilidad que las empresas y personas naturales titulares de pequeñas empresas ya constituidas y formalizadas puedan declarar como descuento tributario el valor efectivamente pagado de los aportes parafiscales que se causen a nombre de los nuevos empleados que se contraten a partir del 01 de enero de 2011. Además, la ley establece que los estímulos descritos pueden ser usados por cualquier empresa o persona natural en todo el territorio nacional, salvo para aquellas que

tienen su domicilio en los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés en donde los beneficios son mayores tanto en lo que se refiere al tiempo de aplicación de los mismos (10 años) como en los porcentajes relacionados con la progresividad del pago del impuesto de renta y demás (DIAN 2013).

De acuerdo con lo anterior, este trabajo tiene por objeto presentar el contenido de la Ley 1429 de 2010 desde los beneficios otorgados en reducción de aportes parafiscales, específicamente en lo referente al costo fiscal y los niveles de formalización empresarial que permitió alcanzar, para lo cual se analizarán sus objetivos, los beneficios que otorga, para realizar la estimación de dicho costo fiscal y contrastarlo contra los beneficios efectivamente logrados.

# 5. EFECTOS DE LA LEY 1607 DE 2012.

La Ley 1607 del 26 de diciembre de 2012 “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones” contiene algunas modificaciones que afectan de manera importante los beneficios otorgados por la ley 1429 de 2010; estas modificaciones se describen a continuación:

## 5.1 Impuesto sobre la renta para la equidad – CREE

La ley 1607 en su artículo 20 crea el impuesto sobre la renta para la equidad – CREE, definiendo en el artículo 23 una tarifa del 8% para este impuesto y, de manera transitoria, del 9% para los años 2013 a 2015, lo que se constituye en una erogación adicional para las nuevas pequeñas empresas que se constituyan con posterioridad a la ley 1429/10 y sobre la cual la nueva ley no establece ningún tipo de aclaración frente a los estímulos determinados para el impulso de la creación y formalización de empresas.

## 5.2 Exoneración en el Pago de Aportes Parafiscales

La ley 1607 de 2012(reforma tributaria de 2012) en su artículo 25 exonera del pago de los aportes parafiscales a favor del Servicio Nacional de aprendizaje – SENA y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF a las sociedades y personas jurídicas y asimiladas contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios, así como a las personas naturales empleadoras que empleen más de dos trabajadores.

Esta exoneración hace que en la práctica sean inoperantes los siguientes beneficios otorgados por la ley 1429/10: En el artículo 5º se establece la progresividad en el pago de los aportes parafiscales a favor del SENA, ICBF y Cajas de Compensación por el lapso de cinco (5) años para las nuevas pequeñas empresas que se constituyan después de la entrada en vigencia de la ley 1429/10 y con la aplicación de la exoneración descrita, este beneficio solo será aplicable para los aportes efectuados a las cajas de compensación familiar.

# 6. ANALISIS DE LOS COSTOS LABORALES NO SALARIALES (CLNS)

La Ley 1429 de 2010 y la Ley 1607 de 2012 redujeron los impuestos pagados por los empleadores asociados al salario y a la formalidad empresarial. Según el Consejo Privado de Competitividad - CPC[8], en estudio realizado en el año 2012, se estimó que, previo a las reducciones introducidas por estas dos leyes, los CLNS ascendían a 76% del salario, en el caso del salario mínimo legal. En estudios más recientes, el Consejo Privado de Competitividad – CPC, ha determinado que “Con la eliminación de los parafiscales correspondientes a ICBF (3%) y SENA (2%) y, posteriormente, con la supresión de las contribuciones a salud a cargo de los empleadores (8,5%) a partir de enero de 2014, se redujeron sustancialmente los costos salariales en 13,5 puntos porcentuales (CPC 2014).

[8] El Consejo Privado de Competitividad – CPC fue creado en 2006 por un grupo de empresarios y universidades interesadas en la innovación y la productividad, y se enfoca en liderar y participar en procesos de gran impacto en la agenda económica y social del país. Tiene como misión contribuir al diseño y formulación de políticas públicas –en un marco de alianzas público privadas– que redunden en aumentos de riqueza y bienestar de la población.

Siguiendo con el análisis del CPC (2014) y de acuerdo con el Ministerio del Trabajo (Mintrabajo2014), en 2011 se registraron alrededor de 48.000 empresas como beneficiarias de la Ley 1429, que concentraban unos 220.000 empleos formales.

Para diciembre del año 2013, según el Ministerio, ya se contaba con 72.000 empresas beneficiarias de la ley y con 530.000 empleos formales derivados de la formalización de dichas empresas. En el informe del Ministerio de Trabajo (Mintrabajo2014), que incluía estadísticas sobre la Ley 1607 de 2012, se mostraba que, desde el inicio de la misma hasta finales de 2013, se crearon alrededor de 560.000 nuevos empleos formales, aunque enfatizaba que no se tiene claridad sobre los efectos directos de la Reforma Tributaria.

Del informe del CPC, se desprende que en Colombia, "los impuestos laborales y otras contribuciones siguen siendo más altos (como porcentaje de las ganancias comerciales de las empresas) que en países de referencia[9]. Más aún, el país tendría el reto de reducir a la mitad sus impuestos laborales si se quisiera ubicar en el tercer puesto entre los países latinoamericanos" (CPC 2015).

El estudio muestra algunos resultados que indican que, a pesar de las exenciones y beneficios otorgados por la Ley 1429, la informalidad empresarial sigue presentando brechas importantes más allá del tema laboral, aunque vale la pena recalcar que la informalidad laboral y la empresarial son dos caras de una misma moneda, ya que una empresa que no cotiza a salud y pensión para sus trabajadores, por ejemplo, no se puede considerar una empresa formal.

## 6.1 Inconvenientes en las Estimaciones de los Efectos Generados Por las Reducciones de Impuestos a la Nómina.

El investigador del Observatorio del mercado laboral de la Universidad Externado de Colombia Estéfano Farné, puntualiza que es necesario hacer una distinción entre estimaciones de resultados ocupacionales provocados por aumentos de los sobrecostos laborales de las que se derivan del análisis de disminuciones de los mismos sobrecostos. La razón radica en que los salarios son rígidos a la baja (luego, en el caso de aumentos en los impuestos al trabajo provocan disminuciones del empleo), mas no al alza (ya que, una disminución de los impuestos al trabajo puede ser trasladada a aumentos de los

[9] Los países de referencia son en su mayoría países de la región latinoamericana en vía de desarrollo.

salarios sin resistencias por parte de los trabajadores, pero con efectos menores sobre el empleo).

En los análisis econométricos que se han llevado a cabo, la variable dependiente escogida no necesariamente es un buen indicador de la formalidad laboral y más aun de aquella formalidad laboral que puede ser afectada por la reforma tributaria. Además, desde el punto de vista estadístico existen dudas acerca de su calidad que no son reseñadas.

Es de suponer que la variable dependiente para varios análisis realizados cuyo numerador es "el número total de cotizantes a salud bajo el régimen contributivo" incluya a todos los cotizantes. Si esto es cierto, se están considerando cotizantes que no se pueden asimilar a trabajadores formales. Aquí van algunos ejemplos de personas incluidas que definitivamente no son ocupadas:

1) Las personas inactivas o desocupadas que cotizan con el fin de tener cobertura del servicio de salud, y que por sus ingresos no laborales no pueden ser beneficiarios del régimen subsidiado
2) Los pensionados
3) Los aprendices en etapa lectiva
4) Los desempleados que reciben subsidios

Además, la variable escogida comprendería cotizantes para los cuales no aplica la reducción de 13,5 puntos porcentuales de los aportes parafiscales, según lo establecido por Ley 1607. Entre ellos:

1) Los empleados públicos
2) Los trabajadores de ONG, fundaciones, y por lo general del sector educativo
3) los asalariados que ganan más de 10 salarios mínimos
4) Todos los trabajadores independientes

Según información de las encuestas de hogares, la informalidad (medida según metodología DANE, la cual todavía se fundamenta en la 15ª CIET de la OIT) entre nov. 2010 y ago. 2014 muestra una clara, aunque leve, tendencia a la baja en la tasa de evolución de la tasa de informalidad.

También se afirma que "efectivamente se ha producido -a partir de la entrada en vigencia de la reducción de los costos laborales no salariales introducida en la ley 1607 de 2012- un cambio positivo de tendencia en la tasa de formalidad laboral en el país". Esta afirmación induce a pensar que el aumento en la formalidad se debe exclusivamente a los efectos de la Ley 1607. Debería aclararse también que durante el periodo considerado:

1) El empleo público creció. Más precisamente, en 26.138 unidades, entre mayo/julio 2013 y jun/agosto 2014. Como se sabe, el empleo público no es afectado por lo dispuesto en la mencionada ley, pero es cotizante a salud contributiva.

2) A partir de julio de 2014 la planilla para el pago de salud incluye nuevas categorías de trabajadores: los trabajadores por contrato sindical y los taxistas, por ejemplo.
3) Las actividades de prevención y control de la UGPP se han intensificado como nunca antes. Entre enero y noviembre de 2014, 8.000 empresas están bajo investigación; en 2013 fueron aproximadamente 900. Esta acción de control debe haber tenido importantes efectos sobre el número de cotizantes.
4) Se presentó un aumento importante de los pensionados (a los cuales se descuenta automáticamente la contribución a salud en el momento del pago de la mensualidad) debido al envejecimiento poblacional y a que se aceleró el proceso de reconocimiento de sus solicitudes atrasadas de pensiones por parte de Colpensiones.

# 7. ANÁLISIS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA LA EQUIDAD – CREE

A partir de la entrada en vigencia de la Ley 1607 de 2012, por medio de la cual se expiden normas en materia tributara y se dictan otras disposiciones; se creó el impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE). Con la implementación de este impuesto se busca aliviar la carga impositiva a los empleadores por concepto de las contribuciones parafiscales, mejorar las condiciones para la formalización empresarial y generar escenarios favorables para la creación de nuevos empleos en el país.

Con la puesta en marcha de éste, se exonera del pago de las contribuciones parafiscales a favor del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y a partir del 1ro de enero de 2014, también se exoneran de la cotización al Régimen Contributivo de Salud que estaba a cargo del empleador (8%); todas las sociedades y personas jurídicas declarantes del impuesto de renta, por aquellos trabajadores que devenguen hasta 10 SMMLV.

No obstante, lo anterior, debido a dicha exoneración, tanto el SENA como el ICBF no perderían financiación, sino que simplemente ésta llegará vía CREE y no por medio de aportes parafiscales.

A continuación, se presenta un análisis realizado para el periodo enero de 2013 hasta abril de 2014 (información de la Planilla integrada de Liquidación de Aportes con la cual se cuenta y que fue facilitada por la unidad de Gestión Pensional y Parafiscales – UGPP). Se

hace especial énfasis en el número de aportantes sujetos al pago del impuesto CREE, analizando el número de cotizantes, el recaudo y el número de novedades de ingreso y retiro, asociados a dichos aportantes.

## 7.1 Estadísticas Generales de Aportantes y Cotizantes Sujetos al Pago del Impuesto CREE[10]

Para el mes de abril de 2014 se registraron en PILA 687.029 novedades de ingreso, lo cual representa una disminución del 20,7% con respecto al mes inmediatamente anterior y un aumento del 35,8% con respecto a lo ocurrido en el mismo mes del año 2013. En relación con las novedades de retiro, para el periodo de análisis se evidenciaron a través de PILA 600.778 marcaciones de ésta, en comparación con lo reflejado en el mes de marzo se presentó un aumento del 3,4% y en comparación con el mismo mes del año anterior se exhibe un aumento del 23,1%.

Realizando un análisis más detallado de las novedades de ingreso y retiro únicas evidenciadas a través de PILA, se pudo establecer que para el mes de marzo se presentaron 460.146 novedades de retiro, estas novedades no mostraron ingresos para el mismo periodo, por tal motivo se asume que en dicho lapso el cotizante cesó sus aportes al Sistema de la Protección Social, al menos como cotizante dependiente, ya que el individuo pudo pasar a ser trabajador independiente, pensionado, trabajador informal y/o desempleado, entre otros.

Para el mes de marzo se presentaron 543.075 novedades de ingreso, estas novedades no mostraron retiros en el mismo periodo, No obstante, al comparar estas novedades de ingreso únicas presentadas en abril con las novedades de retiro únicas reflejadas en marzo, se encuentra que 102.262 son reingresos al Sistema de un mes a otro.

---

[10] Las cifras que se presentan a continuación tienen como fuente la base de datos de PILA, con periodos de cotización de Enero de 2013 a Marzo de 2014.
Para la presentación de las cifras se excluyó del análisis los aportantes registrados en PILA que cumplieran alguna de estas condiciones: independiente o entidades sin ánimo de lucro tales como agremiaciones o asociaciones, cooperativas y pre-cooperativas de trabajo asociado y organizaciones de programas de hogares de bienestar familiar. Adicionalmente se excluyó los aportantes con menos de 2 trabajadores.
Nota concepto recaudo: solamente se incluye el valor de las cotizaciones, se excluye: intereses de mora, aportes voluntarios a pensiones, aportes al fondo de solidaridad de pensiones, UPC adicionales en salud, incapacidades y/o licencias.

- Tabla 4. Distribución de aportantes y cotizantes por novedades de ingreso y retiro

| Periodo de cotización | | Aportantes | | No. Cotizantes | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | No. Aportantes | Recaudo mes: Salud, pensión y riesgos | Total periodo | Ingresan | | Salen | | Variación % anual cotizantes |
| | | | | No. Cotizantes | No. | % sobre el No. Cotizantes | No. | % sobre el No. Cotizantes | |
| 2013 | Enero | 327.659 | $ 2.498.083 | 6.917.837 | 454.825 | 6,6% | 1.015.793 | 14,7% | |
| | Febrero | 322.194 | $ 2.576.990 | 6.354.755 | 842.671 | 13,3% | 544.220 | 8,6% | |
| | Marzo | 315.088 | $ 2.653.880 | 6.759.075 | 708.977 | 10,5% | 524.150 | 7,8% | |
| | Abril | 293.903 | $ 2.562.015 | 6.382.715 | 506.070 | 7,9% | 487.927 | 7,6% | |
| | Mayo | 318.881 | $ 2.735.068 | 6.839.800 | 633.436 | 9,3% | 525.315 | 7,7% | |
| | Junio | 328.280 | $ 2.755.126 | 7.012.191 | 582.285 | 8,3% | 543.269 | 7,7% | |
| | Julio | 339.257 | $ 2.667.385 | 7.165.201 | 562.596 | 7,9% | 598.394 | 8,4% | |
| | Agosto | 341.571 | $ 2.552.169 | 7.253.993 | 669.748 | 9,2% | 592.155 | 8,2% | |
| | Septiembre | 334.795 | $ 2.521.276 | 7.184.499 | 640.283 | 8,9% | 537.317 | 7,5% | |
| | Octubre | 336.641 | $ 2.555.131 | 7.312.872 | 619.901 | 8,5% | 545.563 | 7,5% | |
| | Noviembre | 338.297 | $ 2.579.780 | 7.386.247 | 650.541 | 8,8% | 555.095 | 7,5% | |
| | Diciembre | 327.127 | $ 2.530.496 | 7.200.430 | 599.359 | 8,3% | 609.821 | 8,5% | |
| 2014 | Enero | 347.495 | $ 2.355.625 | 7.445.843 | 541.792 | 7,3% | 1.086.021 | 14,6% | 7,63% |
| | Febrero | 344.408 | $ 2.248.673 | 7.369.355 | 1.040.696 | 14,1% | 649.922 | 8,8% | 15,97% |
| | Marzo | 345.291 | $ 2.277.627 | 7.573.728 | 866.159 | 11,4% | 581.267 | 7,7% | 12,05% |
| | Abril | 343.447 | $ 2.282.862 | 7.622.759 | 687.029 | 9,0% | 600.778 | 7,9% | 19,43% |

**Fuente: Planilla integrada de Liquidación de Aportes - PILA**

Con relación al número de aportantes registrados en el periodo de estudio, se evidencia una disminución del 0,5% con respecto al mes inmediatamente anterior. Para este periodo se observan 343.447 aportantes; 49.544 más que para el mismo mes del año anterior, lo cual representa una variación anual del 17%. Cabe resaltar que para el lapso comprendido entre enero 2013 y abril de 2014, el número de aportantes registrados en PILA no ha caído por debajo de los 300 mil, exceptuado el mes de abril de 2013 donde la cifra se situó cerca de los 294 mil aportantes.

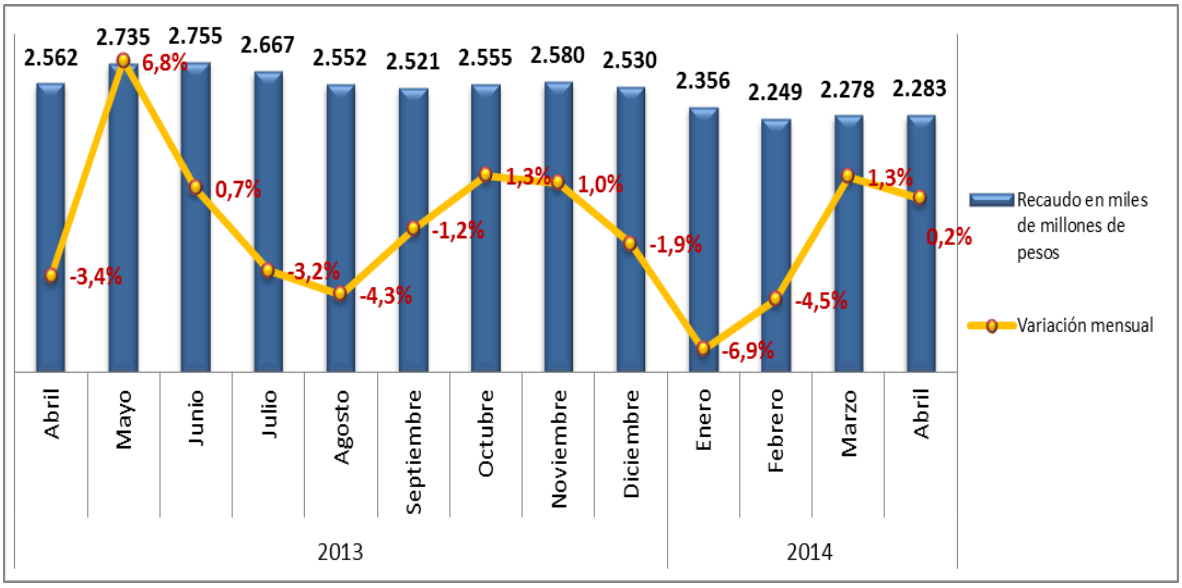
De acuerdo con lo observado en la tabla no 1, el número total de cotizantes registrados en abril de 2014 fue de 7.622.759, representa un aumento del 0,6% con respecto al mes anterior y un aumento del 19,4% en comparación con el mismo mes de 2013.

Por último, el gráfico siguiente (Gráfico No 3) refleja el comportamiento del recaudo observado para el periodo abril 2013 – abril 2014. En el mismo se puede advertir que para el mes de abril el recaudo observado en el Sistema de la Protección Social se situó en una cifra cercana a los 2,28 billones de pesos, monto evidenciado para los aportantes sujetos en el presente análisis. Con respecto al recaudo observado en el mes de marzo, se muestra un aumento del 0,2% en términos nominales. En términos reales[11], la variación porcentual exhibida entre los meses de marzo y abril de 2014 se sitúa en el - 0,2%; mientras que la variación anual entre los meses de abril de 2013 y 2014 se acerca al -13%, la anterior caída puede ser atribuida al efecto que ha tenido el CREE sobre la contribución

[11] Se utilizó como periodo base el mes de diciembre de 2013. Se utilizaron los valores índices del IPC, tomado del Banco de la República.

en salud que estaba a cargo del empleador (8%), la cual a partir del 1ro de enero de 2014 fue dispensada.

- Grafico 3. Recaudo mensual en Salud, Pensión y Riesgos Laborales para el periodo de abril 2013 – abril 2014




**Cifras nominales Fuente: Planilla integrada de Liquidación de Aportes - PILA**

## 7.2 Estadísticas de Aportantes y Cotizantes por Tamaño de Empresa

Al analizar las cifras de aportantes y cotizantes por tamaño de empresa, la tabla No 2 muestra que para el mes de abril 5.110 aportantes registrados en PILA fueron categorizados como empresas “grandes”, toda vez que realizaban aportes a más de 200 trabajadores, esta categoría representa el 1,49% sobre el total de empresas observadas en el periodo; 13.915 aportantes se perfilaron como empresas “medianas”, entre 50 y 200 trabajadores, representaron el 4% sobre el total de empresas; 268.196 aportantes entraron en el segmento de micro-empresas, entre 10 y 50 trabajadores, este segmento concentra el 78% de las empresas registradas en el periodo. Por último, 56.226 aportantes presentaban cotizaciones a menos de 10 empleados, por lo que fueron categorizados como “pequeños”, alcanzando a representar el 16% del total. En cuanto a las variaciones porcentuales exhibidas entre los meses de abril y marzo de 2014, se advierte que todos los segmentos de empresas presentaron variaciones positivas en el número de aportantes (grandes: 1,2%; mediana: 0,7%; pequeña: 0,1%), excepto el segmento de micro-empresas, donde la disminución en el número de aportantes de un mes a otro reflejó una variación del -0,8%.

- Tabla 5. Distribución de aportantes y cotizantes por tamaño de empresa para los meses de marzo y abril 2014

| Tamaño Empresa | Marzo | | | | | | Abril | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | No Aportantes | % Aportantes | Cotizantes | % Cotizantes | Ingresos | Retiros | No Aportantes | % Aportantes | Cotizantes | % Cotizantes | Ingresos | Retiros |
| Grande | 5.049 | 1,46% | 4.147.454 | 54,76% | 396.846 | 278.161 | 5.110 | 1,49% | 4.195.869 | 55,40% | 333.755 | 299.200 |
| Mediana | 13.823 | 4,00% | 1.320.865 | 17,44% | 175.960 | 127.513 | 13.915 | 4,05% | 1.323.028 | 17,47% | 139.974 | 127.466 |
| Micro | 270.254 | 78,27% | 877.674 | 11,59% | 99.888 | 55.835 | 268.196 | 78,09% | 876.007 | 11,57% | 76.602 | 55.388 |
| Pequeña | 56.165 | 16,27% | 1.227.735 | 16,21% | 193.465 | 119.758 | 56.226 | 16,37% | 1.227.855 | 16,21% | 136.698 | 118.724 |
| Total general | 345.291 | 100% | 7.573.728 | 100% | 866.159 | 581.267 | 343.447 | 100% | 7.622.759 | 101% | 687.029 | 600.778 |

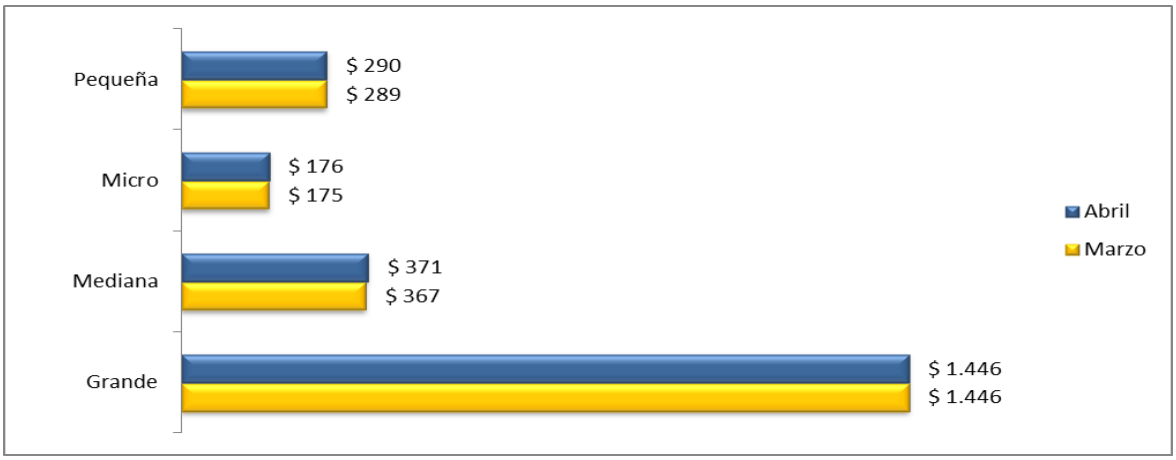
**Fuente: Planilla integrada de Liquidación de Aportes - PILA**

Por otra parte, para el periodo de estudio, se pudo evidenciar que los aportantes categorizados como “grandes” realizaron aportes parafiscales por más de 4 millones de cotizantes, mostrando que si bien son pocas empresas en comparación con las de los demás segmentos (sólo el 1,49% como se mencionó anteriormente), logran concentrar un poco más de la mitad de los cotizantes del periodo (55,4%). Aquellas empresas tipificadas como “medianas”, “micro” y “pequeñas”, exhibieron 1.323, 876 y 1.227 (cifras en miles) cotizantes respectivamente.

De modo similar, al analizar el recaudo observado (salud, pensión y riesgos laborales), los aportantes caracterizados como “grandes” agrupan más de la mitad de dicho recaudo en el periodo de estudio, este grupo alcanzó los 1,44 billones de pesos en aportes parafiscales, representando el 63,3% del total recaudado. Las empresas “medianas”, “pequeñas” y “micro”, reflejaron $371 mil millones, $290 mil millones y 176 mil millones, respectivamente.

Para el mes de abril, las empresas “grandes” mostraron un monto de recaudo observado parecido al exhibido en el mes de marzo, es decir, no se presentó variación alguna en las contribuciones parafiscales de un mes a otro. Cabe resaltar que en las demás categorías de tamaño de empresa se presentaron variaciones positivas, sin embargo, ninguna presenta aumentos mayores al 1,2% en el recaudo mensual: 1,2% medianas; 0,4% pequeñas y 0,1% micro.

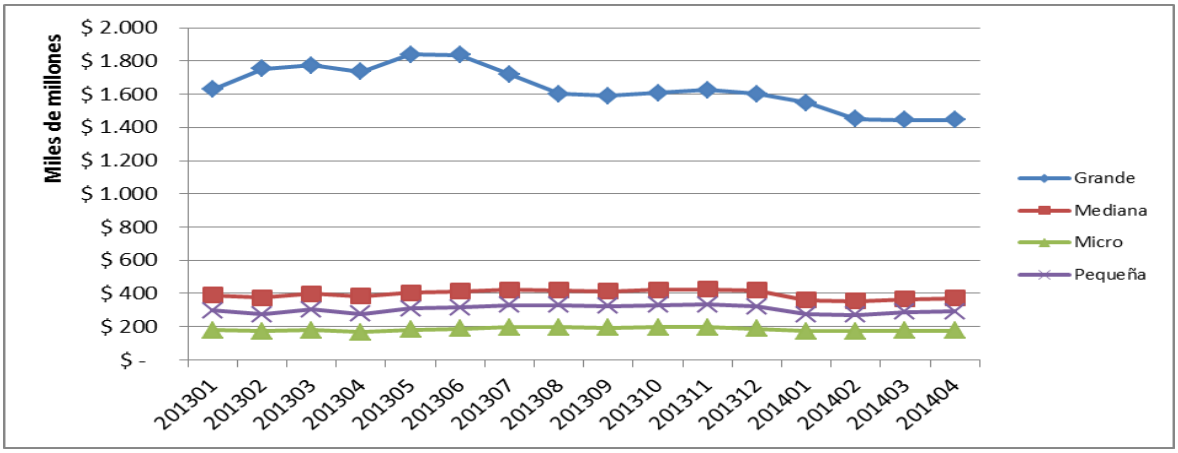
- Grafico 4. Recaudo mensual en Salud, Pensión y Riesgos por tamaño de empresa para los meses de marzo y abril de 2014




**Cifras en miles millones de pesos**
**Fuente: Planilla integrada de Liquidación de Aportes - PILA**

A partir del gráfico No 3, se puede observar que el recaudo mensual experimentó un descenso en los últimos meses del año 2013 y el primer mes de 2014, en esta ocasión, dicha situación se vislumbra por tamaño de empresa. También se observa como en los últimos tres periodos la línea histórica de recaudo mensual para cada una de las cuatro categorías de tamaño de empresa presenta un comportamiento uniforme, sin disminuciones o aumentos considerables, mostrando así, un comportamiento estable en el recaudo.

- Grafico 5. Recaudo mensual en Salud, Pensión y Riesgos por tamaño de empresa para los meses de enero 2013 - abril de 2014




**Cifras nominales**
**Fuente: Planilla integrada de Liquidación de Aportes - PILA**

## 7.3 Estadísticas de Aportantes y Cotizantes por Departamento

Para el mes de abril de 2014, los departamentos de Bogotá D.C, Antioquia, Valle del Cauca, Atlántico, Santander, Cundinamarca y Bolívar, agrupaban un poco más del 75% de los cotizantes registrados en el país; siendo Bogotá D.C el departamento con mayor concentración de trabajadores con el 38,7%, seguido de Antioquia con el 17,8% y del departamento del Valle con el 10,2%. Análogamente, el departamento con el mayor número de aportantes es Bogotá D.C, alcanzando los 110.776, los cuales representan el 32,3% del total de aportantes registrados en el país. Le siguen Antioquia, Valle del Cauca y Atlántico con 68.153 (19,8%), 31.548 (9,2%) y 13.088 (3,8%), respectivamente.

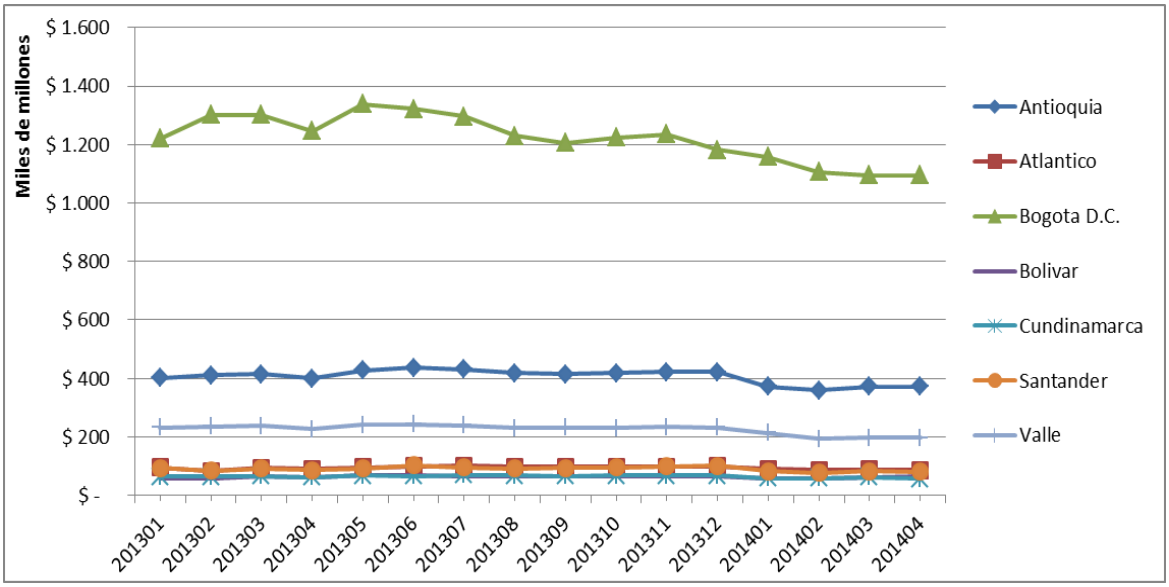
- Tabla 6. Distribución de aportantes y novedades de ingreso y retiro por departamento a abril 2014

| Departamento | No aportantes | No Cotizantes | Total ingreso cotizantes | % ingresos | Total retiros cotizantes | % retiros |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Antioquia | 68.153 | 1.354.062 | 112.180 | 8,28% | 99.326 | 7,34% |
| Atlántico | 13.088 | 350.721 | 34.688 | 9,89% | 30.720 | 8,76% |
| Bogotá D.C | 110.776 | 2.949.216 | 270.764 | 9,18% | 229.195 | 7,77% |
| Bolívar | 8.726 | 205.090 | 17.464 | 8,52% | 17.434 | 8,50% |
| Cundinamarca | 11.219 | 215.854 | 18.874 | 8,74% | 15.147 | 7,02% |
| Santander | 17.507 | 313.148 | 33.299 | 10,63% | 28.557 | 9,12% |
| Valle del Cauca | 31.548 | 774.858 | 64.470 | 8,32% | 62.186 | 8,03% |

**Fuente: Planilla integrada de Liquidación de Aportes - PILA**

Bogotá D.C. exhibe los mayores montos de recaudo para los subsistemas de salud, pensión y riesgos laborales en el periodo comprendido entre enero de 2013 y abril de 2014, situación que va de la mano con el hecho de ser el departamento con mayor número de cotizantes y aportantes registrados en PILA. En la gráfica No 4, se observa como a lo largo de 15 meses el recaudo estimado para Bogotá ha pasado de 1,2 billones de pesos a una cifra cercana a 1 billón de pesos. De igual forma, los departamentos restantes han experimentado descensos en su recaudo, sin embargo, la magnitud de éste es mayor en el Distrito Capital. Cabe subrayar que los departamentos de Bolívar, Cundinamarca, Santander y Atlántico presentan cifras de recaudo similares, toda vez que sus líneas históricas de recaudo se traslapan a lo largo del tiempo.

- Grafico 6. Recaudo mensual en Salud, Pensión y Riesgos por departamento, enero 2013 - abril de 2014




**Cifras nominales**
**Fuente: Planilla integrada de Liquidación de Aportes – PILA**

## 7.4 Estadísticas de Aportantes y Cotizantes por Actividad Económica

Al desglosar el análisis de acuerdo con la actividad económica del aportante, se evidencia que para el periodo de estudio las actividades profesionales, científicas y técnicas exhiben el mayor monto de recaudo con una cifra cerca a los 405 mil millones de pesos, lo cual representa una disminución del 6,7% respecto al mes anterior. Seguidamente, se encuentran las actividades de industrias manufactureras, de servicios administrativos y apoyo; y las actividades de comercio y reparación de vehículos presentando cifras de 369, 305 y 175 mil millones de pesos, respectivamente; y variaciones del -2,4%, 4,9%, 2,4%; en su orden, al compararlos con el mes inmediatamente anterior. Por último, se encuentran las actividades de transporte y almacenamiento, financieras y de seguros; y las actividades educativas ostentando un recaudo observado de 147, 144 y 128 mil millones de pesos, respectivamente (variaciones del: 0,1%, 1,2%, -0,9%). Cabe aclarar que todas estas actividades agrupan el 73,4% del recaudo total, y las tres primeras concentran un poco menos de éste (47,4%), poniendo de manifiesto la importancia dichas actividades.

Con relación al número de aportantes y cotizantes registrados en PILA de acuerdo con la actividad económica desarrollada, en la tabla No 4 se observa que el orden en que se listan las actividades según el monto de recaudo observado se mantiene para estas dos variables. Vale la pena resaltar que tanto para el número de aportantes como para el

número de cotizantes, las actividades listadas agrupan en ambos casos una cifra cercana al 74% sobre el total.

Por último, la tabla No 4 muestra que las actividades de servicios administrativos y de apoyo presentan la mayor cantidad de novedades ingresos y retiro, evidenciándose así que en dicha actividad se da la mayor movilidad laboral, bien sea por generación de nuevos empleos, movilización entre empleos, jubilaciones y salidas del sistema, entre otros.

- Tabla 7. Distribución de aportantes y cotizantes por actividad económica, marzo 2014

| Actividad económica | No aportantes | No cotizantes | Total ingresos | Total retiros | Recaudo |
|---|---|---|---|---|---|
| Actividades profesionales, científicas y técnicas | 87.898 | 1.432.308 | 110.900 | 102.077 | $ 405.200 |
| Industrias manufactureras | 52.066 | 1.239.545 | 93.000 | 73.198 | $ 369.863 |
| Actividades de servicios administrativos y de apoyo | 25.748 | 1.143.162 | 124.512 | 111.254 | $ 305.879 |
| Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas | 36.842 | 637.116 | 70.358 | 66.812 | $ 175.517 |
| Transporte y almacenamiento | 34.432 | 580.841 | 39.742 | 36.636 | $ 147.065 |
| Actividades financieras y de seguros | 6.097 | 346.922 | 20.251 | 18.385 | $ 144.903 |
| Educación | 10.834 | 328.016 | 16.690 | 13.589 | $ 128.020 |

**Cifras en millones de pesos**
**Fuente: Planilla integrada de Liquidación de Aportes - PILA**

# 8. ANALISIS DEL COSTO FISCAL DE LOS BENEFICIOS OTORGADOS EN REDUCCIÓN DE APORTES PARAFISCALES POR LA LEY 1429 DE 2010.

Como se especificó anteriormente, las empresas beneficiarias de la ley 1429 de 2010, reciben beneficios significativos en lo correspondiente a la progresividad en el pago de aportes parafiscales. Estos beneficios otorgados por la ley, generan un costo para las finanzas del sistema de la protección social, que se espera se traduzca en mayores niveles de empleo, formalización de empresas existentes en la informalidad y creación de nuevas empresas.

El número de nuevas pequeñas empresas (NPE) y pequeñas empresas preexistentes (PEP) que realizaron aportes a seguridad social, ha crecido anualmente, presentando

mayor dinamismo las NPE que las PEP. Las cifras de las empresas que realizan aportes se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 8. NPE y PEP que realizaron aportes a seguridad social

| 2011 | | 2012 | | 2013 | |
|---|---|---|---|---|---|
| NPE | PEP | NPE | PEP | NPE | PEP |
| **29.796** | **8.498** | **40.489** | **8.452** | **54.362** | **8.196** |

**Fuente: Planilla Integrada de Liquidación de Aportes – PILA**

Del total de NPE y PEP que han hecho uso de los beneficios contenidos en la ley 1429 de 2010, es posible diferenciar entre aquellas que cuentan con una matrícula mercantil nueva y aquellas que han realizado la renovación dentro del plazo establecido (primer trimestre del año). Las cifras de las empresas diferencian entre las que tienen una matrícula nueva y las que renovaron se presentan en la tabla a continuación.

- Tabla 9. NPE y PEP que han hecho uso de los beneficios contenidos en la ley 1429 de 2010 por tipo de matrícula

| 2011 | | 2012 | | 2013 | |
|---|---|---|---|---|---|
| NUEVA | RENOVADA | NUEVA | RENOVADA | NUEVA | RENOVADA |
| **2.863** | **105** | **7.965** | **101** | **13.821** | **79** |

**Fuente: Planilla Integrada de Liquidación de Aportes – PILA**

La ley 1429 de 2010, contempla causales de incumplimiento que conllevan a la pérdida de los beneficios otorgados. La unidad de Gestión Pensional y Parafiscales, es la entidad encargada de vigilar la correcta y oportuna liquidación y pago de los aportes parafiscales de la protección social, por lo cual es la encargada de vigilar el cumplimiento de los requisitos de la ley. Esta unidad ha detectado el siguiente número de empresas que han incurrido en algún tipo de incumplimiento como se detalla a continuación.

- Tabla 10. Empresas con indicios de incumplimiento de requisitos de Ley

| Superan los 50 trabajadores | Indicios de incumplimiento* | No renovaron la matricula mercantil |
|---|---|---|
| 1.152 | 460 | 10.336 |

**Fuente: Planilla Integrada de Liquidación de Aportes – PILA**

A partir de enero de 2011, mes en el cual se iniciaron los beneficios para las empresas, se ha presentado un aumento progresivo en los aportes de las empresas inscritas como beneficiaras. Al analizar los aportes en Salud, se tiene que las empresas han pasando de realizar aportes por 164 (millones de pesos) en enero de 2011 a más de 6.500 (millones de pesos) en julio de 2014, lo cual evidencia que el monto de aportes de las empresas creció de manera exponencial en el periodo de análisis, en el subsistema de salud y de la misma forma en los demás subsistemas.

A continuación se muestran las cifras consolidadas de los aportes realizados por las empresas inscritas como beneficiaras según PILA como Clase de Aportante D[12] a los subsistemas sobre los cuales aplican los beneficios en reducción de aportes.

[12] En la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes – PILA, la categoría D en el tipo de aportante, indica que es beneficiario de la ley 1429 de 2010.

- Tabla 11. Recaudo de aportantes Ley 1429 de 2010 (Clase de Aportante D), a los Subsistemas de Salud, SENA, ICBF, Cajas de Compensación Familiar.

| FECHA | SALUD | CCF | SENA | ICBF |
|---|---|---|---|---|
| 201101 | 164.224.457 | 32.478.211 | 15.908.061 | 23.922.952 |
| 201102 | 212.839.359 | 42.705.195 | 20.662.983 | 31.114.724 |
| 201103 | 335.721.969 | 69.713.846 | 34.335.023 | 51.675.063 |
| 201104 | 444.256.559 | 91.442.550 | 45.181.990 | 68.019.839 |
| 201105 | 612.560.994 | 115.671.156 | 57.052.218 | 85.841.962 |
| 201106 | 743.946.979 | 103.669.826 | 51.071.123 | 76.773.721 |
| 201107 | 865.555.586 | 85.919.318 | 42.588.633 | 64.012.123 |
| 201108 | 1.094.658.428 | 76.798.310 | 37.097.043 | 56.113.522 |
| 201109 | 1.562.267.462 | 95.794.405 | 45.740.724 | 68.850.672 |
| 201110 | 1.918.558.741 | 114.139.205 | 55.442.628 | 83.568.800 |
| 201111 | 1.967.030.026 | 108.429.379 | 52.652.398 | 79.163.280 |
| 201112 | 2.370.060.491 | 116.349.934 | 55.946.887 | 84.044.805 |
| 201201 | 2.371.239.979 | 106.772.210 | 51.672.120 | 77.699.698 |
| 201202 | 2.718.276.623 | 106.975.340 | 51.768.328 | 77.841.388 |
| 201203 | 3.329.496.964 | 124.963.098 | 60.298.070 | 90.645.554 |
| 201204 | 4.073.009.892 | 134.144.194 | 65.075.575 | 97.847.940 |
| 201205 | 4.354.498.811 | 128.558.785 | 62.537.761 | 93.896.694 |
| 201206 | 4.562.593.140 | 127.683.052 | 62.388.829 | 93.859.083 |
| 201207 | 4.795.677.141 | 125.618.659 | 61.087.920 | 91.900.355 |
| 201208 | 4.616.898.401 | 114.927.158 | 55.941.954 | 83.758.363 |
| 201209 | 4.290.729.867 | 102.699.527 | 49.160.169 | 74.020.901 |
| 201210 | 5.700.779.102 | 125.319.902 | 60.134.155 | 90.298.283 |
| 201211 | 6.090.157.929 | 127.576.266 | 60.175.309 | 90.317.451 |
| 201212 | 6.408.580.776 | 125.566.719 | 60.045.721 | 90.148.986 |
| 201301 | 6.110.002.442 | 116.909.133 | 54.973.765 | 82.681.622 |
| 201302 | 5.987.414.096 | 123.304.942 | 57.261.379 | 85.870.855 |
| 201303 | 6.870.843.510 | 163.942.664 | 75.506.953 | 113.794.158 |
| 201304 | 7.068.412.539 | 193.166.482 | 88.476.989 | 133.117.487 |
| 201305 | 6.531.127.705 | 257.046.143 | 98.223.305 | 147.776.403 |
| 201306 | 8.192.337.228 | 321.406.859 | 43.730.423 | 65.723.710 |
| 201307 | 9.530.607.581 | 382.053.579 | 45.775.859 | 68.589.207 |
| 201308 | 8.546.772.641 | 390.576.186 | 43.959.868 | 65.965.139 |
| 201309 | 8.490.847.497 | 435.609.057 | 45.334.873 | 68.121.412 |
| 201310 | 9.036.270.086 | 581.095.392 | 46.673.437 | 70.067.494 |
| 201311 | 9.386.048.050 | 595.300.321 | 49.131.018 | 73.750.825 |
| 201312 | 9.528.329.542 | 625.180.287 | 54.637.546 | 82.435.762 |
| 201401 | 6.613.651.563 | 787.924.113 | 68.307.610 | 102.708.296 |
| 201402 | 5.361.706.151 | 1.224.990.584 | 92.574.968 | 138.756.694 |
| 201403 | 5.788.835.762 | 1.336.915.839 | 84.806.170 | 127.083.908 |
| 201404 | 6.004.346.749 | 1.393.024.123 | 83.162.609 | 124.730.735 |
| 201405 | 6.160.321.876 | 1.417.816.761 | 75.556.679 | 113.214.179 |
| 201406 | 6.374.125.047 | 1.466.574.476 | 74.628.229 | 111.835.013 |
| 201407 | 6.515.166.774 | 1.476.299.301 | 72.075.846 | 107.979.583 |

**Fuente: PILA - Clase de Aportante D. Cálculos: Subdirección de Integración de Aportes Parafiscales - UGPP.**

Ya se han revisado las cifras de aportes de las empresas beneficiarias, lo cual ahora se complementa con el análisis del monto de los beneficios otorgados en reducción de aportes para las mismas. Los beneficios recibidos por las pequeñas empresas han crecido a la par de los aportes realizados, de manera que para el subsistema del Subsidio Familiar[13] se ha

[13] El subsistema del subsidio familiar agrupa a todas las Cajas de Compensación Familiar del país y es el único subsistema que aún mantiene beneficios directos de la ley 1429 de 2010 una vez entró en vigencia la ley 1607 de 2012 (reforma tributaria).

pasado de 8 (millones de pesos) en enero de 2011, a más de 3.300 (millones de pesos) en julio de 2014. A continuación se muestra la serie de beneficios otorgados por la ley 1429 que es equivalente al costo fiscal generado.

- Tabla 11. Costo Fiscal de las Empresas Beneficiarias de la Ley 1429 de 2010

| FECHA | BENEFICIO SALUD | BENEFICIO CCF | BENEFICIO SENA | BENEFICIO ICBF |
|---|---|---|---|---|
| 201101 | 56.650 | 8.117.039 | 4.111.602 | 6.104.703 |
| 201102 | 499.963 | 13.509.881 | 6.823.068 | 10.109.252 |
| 201103 | 339.622 | 23.169.309 | 11.668.710 | 17.253.240 |
| 201104 | 804.513 | 35.498.037 | 17.512.335 | 26.010.026 |
| 201105 | 6.722.103 | 65.487.051 | 32.882.356 | 48.878.391 |
| 201106 | 25.899.627 | 126.190.701 | 63.559.536 | 94.710.983 |
| 201107 | 56.544.305 | 193.513.931 | 97.055.354 | 145.327.746 |
| 201108 | 93.978.283 | 286.435.708 | 143.866.576 | 215.199.080 |
| 201109 | 148.080.279 | 432.056.310 | 216.962.268 | 324.969.302 |
| 201110 | 185.551.654 | 538.555.114 | 270.185.280 | 404.750.439 |
| 201111 | 195.193.702 | 563.946.845 | 282.977.924 | 424.173.009 |
| 201112 | 245.562.873 | 701.574.673 | 351.696.534 | 527.331.448 |
| 201201 | 250.263.789 | 714.986.081 | 358.441.170 | 537.008.721 |
| 201202 | 291.048.396 | 832.875.543 | 417.476.265 | 625.991.520 |
| 201203 | 365.401.170 | 1.036.504.687 | 518.840.115 | 777.772.658 |
| 201204 | 460.542.271 | 1.295.313.208 | 648.654.532 | 972.200.484 |
| 201205 | 500.108.244 | 1.396.714.848 | 699.777.654 | 1.048.788.977 |
| 201206 | 529.246.818 | 1.473.409.469 | 737.838.368 | 1.105.837.257 |
| 201207 | 560.762.978 | 1.557.459.912 | 779.307.193 | 1.168.820.442 |
| 201208 | 548.179.629 | 1.509.296.332 | 755.060.082 | 1.132.734.796 |
| 201209 | 509.901.050 | 1.405.450.052 | 703.349.549 | 1.054.736.916 |
| 201210 | 682.801.826 | 1.874.903.192 | 938.319.395 | 1.407.370.887 |
| 201211 | 734.249.572 | 2.013.735.065 | 1.008.292.925 | 1.512.355.402 |
| 201212 | 777.881.330 | 2.123.060.677 | 1.062.518.313 | 1.593.634.308 |
| 201301 | 740.460.335 | 2.037.844.749 | 1.020.114.664 | 1.529.901.243 |
| 201302 | 723.256.213 | 1.986.965.019 | 994.660.494 | 1.492.017.321 |
| 201303 | 822.533.648 | 2.249.353.630 | 1.127.164.642 | 1.690.007.235 |
| 201304 | 844.527.033 | 2.291.424.054 | 1.149.860.227 | 1.724.356.461 |
| 201305 | 758.553.107 | 2.030.153.481 | | |
| 201306 | 954.739.257 | 2.558.573.788 | | |
| 201307 | 1.107.863.341 | 2.976.114.122 | | |
| 201308 | 977.315.643 | 2.613.738.424 | | |
| 201309 | 961.217.632 | 2.525.051.739 | | |
| 201310 | 1.019.432.048 | 2.557.293.004 | | |
| 201311 | 1.063.069.153 | 2.672.640.362 | | |
| 201312 | 1.077.723.350 | 2.678.477.271 | | |
| 201401 | | 2.973.099.670 | | |
| 201402 | | 2.431.699.273 | | |
| 201403 | | 2.758.872.534 | | |
| 201404 | | 2.937.743.180 | | |
| 201405 | | 3.092.920.411 | | |
| 201406 | | 3.260.670.419 | | |
| 201407 | | 3.366.983.151 | | |

**Fuente: PILA - Clase de Aportante D. Cálculos: Subdirección de Integración de Aportes Parafiscales - UGPP.**

# 9. Conclusiones

Teniendo en cuenta el análisis del marco teórico sobre las misiones de empleo, el análisis de coyuntura económica enfocado en el Sistema de Protección Social (que incluye además de lo correspondiente a Salud, Pensiones y Riesgos Laborales, los aportes Parafiscales a SENA, ICBF y las Cajas de Compensación Familiar) , la revisión de cifras sobre la reforma tributaria de 2012, el énfasis en el CREE y los montos a los cuales asciende el costo fiscal, podemos decir que la Ley 1429 de 2010, que entre sus aportes en materia laboral pretendía propender por una mejora en los niveles de formalización empresarial y laboral, ha tenido un efecto marginal que no ha logrado el impacto que el gobierno nacional pretendía con la implementación de la misma en el territorio nacional y específicamente en la ciudad de Bogotá que es el centro de mayor dinamismo empresarial y de generación de empleo en el país.

Los estímulos a la formalización que da la ley y que consisten en reducciones de los costos laborales y de las tarifas de impuestos durante los primeros años de operación de las empresas, no han contribuido de forma significativa a generar los niveles de formalización empresarial y generación de empleo esperados, toda vez que las empresas no presentan niveles de legalización satisfactorios y no se han creado un importante número de puestos de trabajo con relación al costo fiscal generado por la ley que ascendía para el mes de abril de 2013 (último mes para el cual se tienen cifras de costo fiscal para los subsistemas involucrados) a aproximadamente 6 mil millones de pesos, y para el mes de julio de 2014 ascendía a más de 3 mil millones de pesos, cifra que es alta teniendo en cuenta que corresponde únicamente a beneficios otorgados para el subsistema de Cajas de Compensación Familiar, debido a la implementación de la reforma tributaria de diciembre de 2012.

Dentro de los inconvenientes para el análisis y verificación del impacto se tiene en cuenta que, la ley 1429 de 2010 tiene un carácter temporal, los beneficios otorgados no son suficientemente atractivos en el sentido que, los empresarios perciben que el ahorro no es suficiente para impactar positivamente el flujo de caja de la empresa de manera que le permita funcionar desde la legalidad y/o generar puestos de trabajo. A lo anterior se añade que la teoría muestra que un reducción de aportes a la nómina no se puede medir de la misma manera que un aumento de impuestos a la misma, y que se debe tener en cuenta que, como se mencionó en el documento, los salarios son rígidos a la baja (luego, en el caso de aumentos en los impuestos al trabajo provocan disminuciones del empleo), mas no al alza (ya que, una disminución de los impuestos al trabajo puede ser trasladada a aumentos de los salarios sin resistencias por parte de los trabajadores pero con efectos menores sobre el empleo).

La Ley 1429 de 2010 no aporta muchos elementos que permitan solucionar el problema de la informalidad en el país y es evidente que el gobierno al introducir reformas complementarias (dentro del contexto de la ortodoxia económica) como la reforma tributaria de 2012, pretendía potencializar medidas ya originadas en reducción de aportes parafiscales y cambios en la financiación de las entidades que reciben dichos recursos.

Del análisis realizado a lo largo del trabajo se puede concluir que la generación de empleo está íntimamente relacionada con las necesidades del mercado de trabajo, con el crecimiento de la economía mediante el aumento de la producción y demás factores influyentes como coyunturas de auges industriales, incremento del turismo de manera estacional, entre otros. La política de empleo y formalización empresarial no se consolida con la disminución de las cargas salariales, prestacionales, tributarias o de seguridad social de los empleadores, esto no genera un efecto positivo significativo en la contratación de más recurso humano o en la formalización empresarial, en cambio, si pueden afectar de forma negativa las cotizaciones a la seguridad social y aportes parafiscales, lo que genera efectos regresivos sobre los derechos de los trabajadores afectando la sociedad en general por la desprotección de la población más vulnerable. La disminución de las cargas laborales tiene una consecuencia directa como ya mencionó y explicó a lo largo del análisis: el aumento de las utilidades para el empleador al hacer más económica la mano de obra con la consecuente pérdida social de los trabajadores vía ingreso real.

Es necesario que el gobierno realice un diagnóstico completo del mercado laboral colombiano que incluya un análisis profundo de las causas de la informalidad empresarial que permita generar políticas bien enfocadas y completas que lleven a mejorar el nivel de empleo, la productividad de las empresas y que esto aporte verdaderamente al crecimiento económico del país. Continuar con políticas y reformas parciales y de forma, no permite alcanzar de ninguna manera la prosperidad social que se pretende y solo nos deja como dice un artículo reciente del Centro de Investigaciones para el Desarrollo – CID de la Universidad Nacional de Colombia, siendo SIEMPRE EL MISMO PAÍS.

# Bibliografía


- Ley 1429 de 2010 – De formalización y generación de empleo –, página oficial ministerio del trabajo, Bogotá, Colombia, 29 de diciembre de 2010.
- Decreto 545 del 25 de febrero de 2011, página oficial presidencia de la república de Colombia, Bogotá, Colombia, 25 de febrero de 2011.
- Resolución 0773 de 2011, página WEB oficial www.aportesenlinea.com, Bogotá, Colombia, 15 Marzo de 2011.
- Resolución 3251 de 2011, página WEB oficial www.actualicese.com, Bogotá, Colombia, 04 Agosto de 2011.
- Decreto 4910 de 2011, página oficial presidencia de la república de Colombia, Bogotá, Colombia, 26 de diciembre de 2011.
- Ley 1607 de 2012, página oficial LEGIS, Bogotá, Colombia, 26 de diciembre de 2012
- Decreto 489 del 14 de marzo de 2013, página oficial del ministerio de comercio, industria y turismo, Bogotá, Colombia, 14 de Marzo de 2013.
- CHAPMAN, Charles, Ley de Formalización y Primer Empleo.Ley 1429 de 2010. Disponible en portal de Legis en http://www.legis.com.co. http://www.legis.com.co/informacion/aplegis/archivos/leygeneracion_empleo_beneficios_charleschapman.pdf.
- Coordinación de Estudios Económicos, Subdirección de Gestión de Análisis Operacional, Dirección de Gestión Operacional, Dirección de Gestión Organizacional, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales_DIAN. Primer informe sobre la aplicación de la Ley 1429 de 2010, Cifras y estimación del Costo fiscal año gravable 2011, Cuaderno de trabajo No 49. Documento Web 049 de Mayo de 2013.
- CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD. INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD 2014 – 2015. Capitulos de SALUD, PENSIONES y MERCADO LABORAL Y FORMALIZACION p.p 38- 87. 2015.

• CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL -CONPES. POLITICA NACIONAL DE COMPETITIVIDAD Y PRODUCTIVIDAD, DOCUMENTO CONPES 3527. Alta Consejería Presidencial Para la Competitividad y la Productividad, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Departamento Nacional de Planeación: Gerencia de Competitividad, Grupo de Apoyo a la Competitividad y Dirección de Desarrollo Empresarial.

• DEMA, Guillermo; DIAZ, Juan; CHACALTANA,Juan..¿QUE SABEMOS SOBRE LOS PROGRAMAS Y POLITICAS DE PRIMER EMPLEO EN AMERICA LATINA?, JUVENTUD E INFORMALIDAD. Lima, Oficina Regional Para América Latina y el Caribe Organización Internacional del Trabajo – OIT 2015. Primera Edición 2015.

• FARNÉ, Stefano; GRANADOS, Eduardo, VERGARA, Carlos. El mercado laboral y la seguridad social en Colombia en los inicios del siglo XXI,Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL,noviembre 2006[fecha de consulta: 30 noviembre de 2013].

• FARNÉ, Stefano; BAQUERO, Norma,ARRIETA,Cristina. Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social No 12 ,La Parafiscalidad en Colombia[En línea].Observatorio del mercado laboral y la seguridad social, Universidad Externado de Colombia, Febrero 2010[fecha de consulta: 10 de Enero de 2015].

• FARNÉ, Stefano; BAQUERO, Norma, ALVAREZ, Claudia. Boletín 13 ¿la ley 1429 de 2010 ha formalizado el empleo en Colombia? [En línea].Observatorio del mercado laboral y la seguridad social, Universidad Externado de Colombia, diciembre 2011[fecha de consulta: 30 noviembre de 2013]. Disponible en http://portal.uexternado.edu.co/pdf/6_derechoSeguridadSocial/observatorio/publicaciones/boletines/boletin13-nuevo.pdf

• FARNÉ, Stefano; RODRIGUEZ,David.¿Bajar los impuestos al trabajo genera empleo?Ley 1607 de 2012 de Reforma Tributaria en Colombia [En línea].Observatorio del mercado laboral y la seguridad social, Universidad Externado de Colombia, marzo 2013[fecha de consulta: 16 de Enero de 2015].

• FARNÉ, Stefano; RODRIGUEZ,David, CARVAJAL,Claudia. Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social No 15 ,El Trabajo Decente en Colombia: 2010-2014. [En línea].Observatorio del mercado laboral y la seguridad social, Universidad Externado de Colombia, Noviembre 2014[fecha de consulta: [30 de Enero de 2015].

- Federación de Aseguradores Colombianos - FASECOLDA.ANALISIS DEL MERCADO LABORAL EN COLOMBIA: UNA NUEVA CARA DE LA INFORMALIDAD. Documento de Septiembre de 2014.
- GOMEZ, Juan; CETRANGOLO, Oscar, MORAN, Dalmiro. La evasion contributiva en la protección social de salud y pensiones,Un análisis para la Argentina, Colombia y el Perú. Serie Políticas Sociales, Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL, Agosto de 2014. [fecha de consulta: 16 de Enero de 2015].
- LATORRE, Juan; TEJADA, Natalia. Misiones de empleo en Colombia:una visión comparativa(Misión OIT, 1970 – Misión Chenery, 1986), Lecturas de Economía No 25-26. Medellín , enero-agosto de 1988 pp 173-200.
- LOPEZ, Hugo. La Misión Chenery:una invitación a pensar en el mediano y largo plazo, Lecturas de Economía No 20. Centro de Investigaciones Económicas – CIE, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquia.Mato-Agosto de 1986.pp 153-175.
- MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO- MINCIT. DINAMICA DE LA ECONOMÍA MUNDIAL Y COMPORTAMIENTO EN COLOMBIA. Oficina de Estudios Económicos. 2015.
- MITCHELL, Daniel. EFECTOS PRELIMINARES DE LA LEY 1607 DE 2012 EN LA FORMALIZACION LABORAL ,Organización Internacional del Trabajo-OIT,Octubre 2014[fecha de consulta: 30 de Enero de 2015].
- PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA FORMALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE –FORLAC. Evolución del empleo informal en 2009 -Colombia 2013, notas sobre formalización. Lima, Oficina Regional Para América Latina y el Caribe Organización Internacional del Trabajo – OIT 2014.