

COSTOS NO SALARIALES EN COLOMBIA POS-LEY 1607 DE 2012

ELABORADO POR ANIF PARA ACOPI *

**SERGIO CLAVIJO
ALEJANDRO VERA
EKATERINA CUÉLLAR
ANDREA RÍOS**



Bogotá, octubre de 2015

*Este documento fue elaborado por ANIF para ACOPI. Agradecemos los comentarios de Rosmery Quintero Castro, Presidenta Ejecutiva de Acopi Nacional y su Junta Directiva.
Email: sclavijo@anif.com.co

ANIF

Asociación Nacional de Instituciones Financieras

Calle 70A No. 7-86

Bogotá D.C., Colombia

Copyright © 2015 ANIF

ISBN:

Impresión y encuadernación: Prisma Impresores

Diseño y diagramación: Tatiana Herrera

Impreso y hecho en Colombia

CONTENIDO

Prólogo	9
Resumen	13
I. Introducción	15
II. Diagnóstico de la estructura de los costos no salariales en Colombia	27
1. Evolución de los costos no salariales en Colombia	28
2. Mipymes y grandes empresas	62
3. Comparación internacional	69
III. Implicaciones de los costos no salariales sobre la tasa de desempleo y la formalidad	75
1. Caracterización del modelo	77
2. Resultados de las estimaciones	81
IV. Conclusiones y recomendaciones de política	97
V. Referencias bibliográficas	105

PRÓLOGO

El estudio analiza la estructura de los costos no salariales que enfrentan los empresarios en Colombia después de la reforma tributaria realizada en 2012, que disminuyó esta carga laboral, incluyendo el análisis de costos indirectos, tales como: i) período de prueba; ii) incapacidades médicas; y iii) cuota de Aprendizaje Sena. Este estudio fue realizado por solicitud y aportes de la Junta Directiva de la Seccional, Gobernación del Atlántico y empresarios de la región, quienes tomaron la decisión de contratar a ANIF, teniendo en cuenta el gran reconocimiento técnico y seriedad de sus estudios.

ACOPI como vocero del segmento de las Mipymes, el cual representa el 96% de las empresas, genera más del 80% del empleo y representa cerca del 25% del PIB del país, y comprometido con mejorar el nivel de productividad y de competitividad, vio la necesidad de realizar este estudio, teniendo en cuenta las diversas preocupaciones del sector empresarial, entre las cuales se encuentra la carga fiscal, y el tema que nos ocupa, los costos ocultos generados por el cumplimiento de la normatividad laboral colombiana.

Es necesario resaltar que las empresas colombianas se enfrentan a un elevado costo país, que les resta competitividad frente a las empresas del resto de América Latina. Según el *Doing Business* 2015, más allá de la eficiencia, Colombia desmejoró con respecto al año 2014, pasando del puesto 139 al 146, quedando por debajo de países como Perú y México. Estos resultados son generados por el peso de indicadores como la tasa de impuestos, la cual es del 75.4% sobre las ganancias de las empresas, mientras que en los países de América Latina y el Caribe es del 48.3% y en los países de la OCDE del 41.3%.

Es por esto, que no son para nada sorprendentes los resultados arrojados por el estudio, donde se evidencian unos altos costos no salariales para las empresas en Colombia. Estos reportan entre el 39% y el 52% del valor de la nómina mensual, dependiendo del salario que devengan los empleados. De acuerdo con los reportes al PILA, los costos no salariales se estiman en un 49%.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede decir que el Estado colombiano crea una inestabilidad en las empresas cuando se les va delegando de manera constante y sorpresiva una serie de obligaciones legales que representan costos ocultos desde el punto de vista administrativo. El estudio de ANIF sugiere que las Mipymes estarían incurriendo en mayores sobrecostos respecto a las grandes empresas, debido a los cambios regulatorios que les generan gastos adicionales.

De esta manera las microempresas pueden tener costos no laborales de aproximadamente un 56.4% del valor de la nómina mientras los de las grandes empresas estarían en un 52.6% de la nómina, pese a que las microempresas no están obligadas a cumplir con la cuota de aprendices Sena. Asimismo, las Pymes tendrían sobrecostos de un 53.3% en el caso de las pequeñas y un 52.9% en el de las medianas.

El estudio evidencia que un incremento del 1% en los costos no salariales estaría elevando el desempleo en un 0.1% y reduciendo en un -0.4% los niveles de formalidad. Por lo que se sugiere que la eliminación del 4% de la nómina destinada a las Cofamiliares estaría reduciendo el desempleo en un 0.8% (todo lo demás constante). Asimismo, dicha medida estaría elevando la formalidad en un 1.6%.

Se busca concientizar que el relacionamiento y cumplimiento de las normas laborales colombianas no solo son competencia del sector empresarial, sino de los diferentes eslabones públicos y privados que intervienen en el mismo. Además, es necesario mirar esa relación que se da entre las Administradoras de Riesgos Laborales y las EPS, ya que hay muchos aspectos que pueden mejorar y generar un ambiente mucho más sano, fácil y expedito para que el empresario cumpla con su compromiso y el suministro de información sin los traumatismos que generan costos administrativos.

Colombia es un país con indicadores económicos que han mejorado sustancialmente en los últimos años, razón por la cual se aspira a formar parte de la OCDE. Sin embargo, atemoriza la idea de pertenecer a un grupo de países de más alto nivel, lo cual traerá exigencias en el campo fiscal, compras públicas, gobierno corporativo, relacionamiento con sindicatos, trabajadores, formalidad laboral y empresarial, implementación de NIIF, entre muchos otros compromisos.

Estos nuevos retos y responsabilidades a asumir requerirán inversiones tecnológicas, económicas y de talento humano en las empresas. Ante esto se sugiere considerar las condiciones y una ruta apropiada para que las empresas del país no se vean abocadas a traumatismos y sanciones.

Finalmente, se les extiende la invitación a leer este estudio y analizar la realidad que tiene el tejido empresarial colombiano, ya que la normatividad en materia laboral se puede convertir fácilmente en un obstáculo y no en un camino para seguir perteneciendo al sector empresarial formal.

Esta demostración de la afectación de los costos no salariales al sector empresarial puede servir como insumo para diseñar e implementar políticas públicas basadas en la simplicidad y estabilidad económica de las partes involucradas.

Rosmery Quintero Castro
Presidenta Ejecutiva de Acopi Nacional

RESUMEN

El objetivo de este documento es analizar la estructura de los costos no salariales que enfrentan los empresarios del país. Aquí se incluye también el análisis de los “costos indirectos”, entre los que se destacan los asociados a: i) el período de prueba; ii) las incapacidades médicas; y iii) la cuota de aprendices del Sena. Ello con el propósito de evaluar el efecto que tendrían posibles reducciones-eliminaciones de algunos costos no salariales sobre variables como la creación de empleo y la formalidad.

En Colombia, los costos no salariales continúan siendo muy elevados, promediando niveles del 49% sobre el valor de la nómina, al considerar la distribución de salarios reportados al PILA (aun después de las reducciones derivadas de la Ley 1607 de 2012, cuando los sobrecostos laborales alcanzaban un 62%). Más aún, al incluir los “costos indirectos”, los cuales ascienden al 3.9%, los sobrecostos totales alcanzan un 53%.

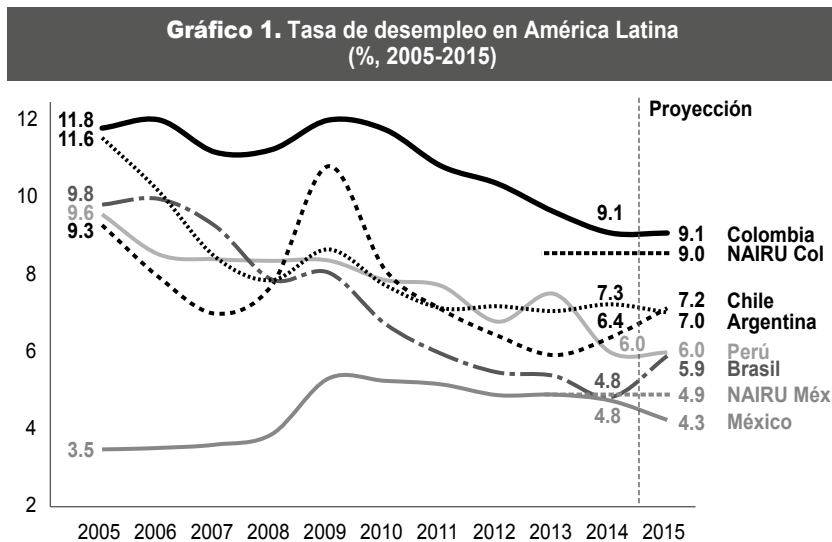
Nuestras estimaciones muestran que incrementos del 1% en los costos no salariales estarían elevando el desempleo en un 0.2% y reduciendo la formalización en un -0.4%, lo cual destaca la importancia de profundizar en medidas que busquen disminuir dichos sobrecostos. En particular, la eliminación de los 4 puntos porcentuales de la nómina destinados a las Cofamiliares estaría reduciendo el desempleo en un 0.8% (todo lo demás constante) y elevando la formalidad en un 1.6%.

Esto implica que el país deberá trabajar con mayor ahínco en continuar reduciendo las cargas no salariales para poder ganar en competitividad global y así aprovechar los TLCs, los cuales ya cubren el 70% de nuestra canasta exportadora. Solo de esta manera resultará posible continuar elevando la relación Contribuyentes Activos PILA/PEA del actual 40% hacia el ansiado 70%-90% que se observa en países como Chile-España.

Clasificación JEL: Políticas económica laborales (J08), Nivel de salarios y estructura (J31), Costos laborales no salariales (J32).

I. INTRODUCCIÓN

Colombia se ha caracterizado por mantener una elevada tasa de desempleo estructural, actualmente bordeando el 9%, siendo esta la más alta entre las economías grandes de América Latina (ver gráfico 1). Así, tras la grave crisis hipotecaria de 1998-2002,



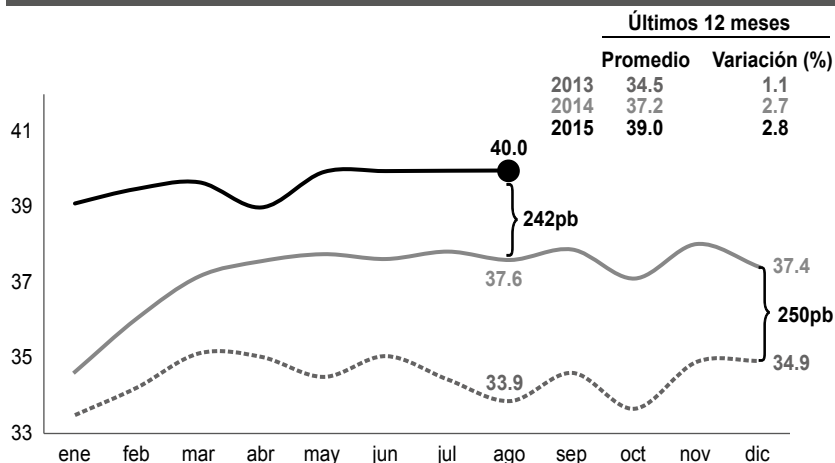
Fuente: cálculos Anif con base en Dane y FMI.

le ha tomado al país más de una década reducir su tasa de desempleo de niveles cercanos al 20% hacia el 9% actual.

En este sentido, el mercado laboral colombiano enfrenta dos grandes desafíos: i) lograr la reducción de la tasa de desempleo estructural hacia niveles del 8%, como los que se tenían en los años ochenta; y ii) mejorar la calidad del trabajo, alcanzando mayores niveles de formalización. Esto último de manera que la relación de cotizantes a seguridad social (a través del sistema PILA) respecto de la Población Económicamente Activa (PEA) se eleve del actual 40% hacia al menos un 70% como ocurre en Chile y, ojalá, hacia el 90% que se observa en España (aun en períodos de crisis laboral como los actuales).

Como es bien sabido, el mercado laboral colombiano presenta elevados niveles de informalidad. Según los criterios del Dane (insuficiencia horaria y/o tamaño de la empresa), la informalidad se ha mantenido en niveles del 50% durante 2012-2014. Sin embargo, al medir la formalidad a través de la relación factual Cotizantes Activos PILA/PEA se observa que dicha relación se ha mantenido en niveles del 33%-40% durante 2012-2015. Esto implica que cerca del 60% de la PEA no cotiza a seguridad social, bien porque está desempleada (un 9% de la PEA) o porque está en sectores donde dicha informalidad se manifiesta no cotizando a seguridad social (un 51% de la PEA), ver gráfico 2.

Estos elevados niveles de informalidad laboral en Colombia son atribuibles a dos factores principalmente: i) un alto nivel de

Gráfico 2. Evolución Cotizantes Activos a Pensiones
(% de la PEA, agosto de 2015)**Variación anual en agosto: 242pb**

Fuente: cálculos Anif con base en Dane y Superfinanciera.

Salario Mínimo Legal (SML), relativo a patrones internacionales y con alta incidencia en la estructura salarial; y ii) elevados niveles de costos no salariales que entorpecen el proceso de formalización, induciendo alta tercerización y/o abierta evasión de dichas obligaciones laborales (ver Clavijo *et al.* 2013).

En efecto, el SML cubre a cerca del 58% de los trabajadores que cotizan a seguridad social y este ha venido promediando incrementos del 1.7% real por año durante el último quinquenio. Esto significa que el reajuste del SML en Colombia, en términos reales, ha venido aumentando por encima de la fórmula universal: $\text{var. \% SML} = \text{inflación} \pm \text{Productividad Laboral (PL)}$, pues como vimos esos incrementos han superado las ganancias en PL

en cerca de 0.4 puntos porcentuales (pps) en promedio anual (= 1.7% en SML real - 1.3% de tendencia quinquenal en la PL), ver Anif 2015a.

Institucionalmente, esta tendencia del reajuste real del SML acercándose a las ganancias en la PL encuentra su origen en la Sentencia C-815 de 1999 de la Corte Constitucional, pues allí se ató el concepto del reajuste del SML al llamado “mínimo vital”. Esto hace muy difícil pensar en reducir el nivel del SML de sus actuales \$719.350/mes (incluyendo el subsidio de transporte); más aún, si de contrataciones formales se trata, en realidad dicho SML asciende a los \$983.000/mes, incluyendo allí un “multiplicador de costos no salariales” cercano al 50%. En buena medida esto explica el elevado “Costo Colombia” en materia salarial, pues ese nivel de SML (incluyendo el multiplicador de costos no salariales del 50%) viene a equivaler a unos US\$400/mes frente a un referente global donde el costo salarial medio (no mínimo) de Asia bordea los US\$350/mes. Dada esta inflexibilidad a la baja del SML real a nivel institucional, lo viable en materia de política económica indica que Colombia debería concentrar sus esfuerzos de flexibilización laboral en la reducción de dichos costos laborales.

Recordemos que la Administración Santos-I (2010-2014) tomó diferentes medidas en este frente de abaratamiento laboral por la vía de reducir el multiplicador de costos de contratación, entre las cuales cabe destacar: i) la expedición de la Ley de Formalización y Generación de Empleo (Ley 1429 de 2010), la cual reglamentó un subsidio en el pago de parafiscales en el caso de las Pymes; ii) el desmonte de 13.5pps de costos no salariales (= 3% del ICBF + 2%

del Sena + 8.5% en salud), para el caso de los salarios inferiores a los 10 SML, sustituyéndolos por la sobretasa del CREE (Ley 1607 de 2012); y iii) la habilitación de la cotización a seguridad social por semanas, superando así las rigideces que suponían limitarla al esquema mensual (Decreto 2616 de 2013).

No obstante, dichas medidas de la Administración Santos-I no tuvieron la profundidad deseada. En particular, la Ley 1429 de 2010 logró dinamizar la creación de empresas, pero no el incremento en la relación Cotizantes Activos PILA/PEA, la cual se mantuvo en niveles del 32%-33% en 2010-2012 (ver Anif 2012). Por su parte, el esquema de cotización por semanas tiene el potencial de reducir los costos no salariales solo en el caso en el que el trabajador cuente con subsidio a la salud (usualmente bajo el esquema SISBEN), por lo que dicha medida sigue recargándose en la existencia de diversas fuentes de subsidios públicos y no en los mecanismos de mercado que promueven la formalización laboral (ver Anif 2014a).

Por otro lado, la Ley 1607 de 2012 hizo un buen esfuerzo por equilibrar la relación Capital/Trabajo, al sustituir por impuestos a las utilidades de las firmas (CREE) hasta 13.5pps de los pagos no salariales. Esta medida, junto con: i) la eliminación de la exención por inversiones en activos fijos a través de la Ley 1430 de 2010; y ii) el aumento en la tasa impositiva (efectiva) al capital, pasando del 37.1% en 2007-2009 al 43.3% en 2013-2014, trataron de corregir el abaratamiento relativo del capital observado en la última década. Detrás de ello se buscaba reversar el encarecimiento relativo del trabajo (ver Anif 2015b).

No obstante, el marco regulatorio conducente a la aplicación de la reducción de los costos no salariales ha resultado subóptimo debido a que: i) no se desmontaron los recursos del 4% de las Cajas de Compensación Familiar (Cofamiliares), un ejemplo histórico de “rentas capturadas”; y ii) no se usó el mecanismo de tributación general para reemplazar el fondeo parafiscal del Sena, ICBF y salud, sino que se recurrió a las “rentas de destinación específica”, generando serios problemas de “caja atrapada” y carencia de disciplina fiscal. Peor aún, se terminó premiando al ICBF-Sena al indexar sus presupuestos a ritmos del 2% real anual y sin exigencias de mayor eficiencia (ver Anif 2013).

Más aún, los costos no salariales continúan siendo muy elevados, llegando a niveles del 46%-52% sobre el valor de la nómina, para los salarios que se ubiquen en la franja de 1 SML a 2 SML (vs. los niveles del 59%-66% observados antes de la Ley 1607 de 2012). En este porcentaje se incluyen: el auxilio de transporte, la seguridad social, las prestaciones sociales, las vacaciones y el aporte a las Cofamiliares.

Si bien dicho costo desciende hacia niveles del 39% en el caso de los salarios que se ubiquen en la franja de 2 SML a 10 SML, el umbral de 46%-52% resulta ser el más representativo para el caso de Colombia. Esto, teniendo en cuenta que el salario medio del sector formal ha ido convergiendo hacia el SML, donde hoy cerca del 58% de los pagos vía PILA están en la franja cercana a 1 SML y un 82% en la franja hasta 2 SML (donde el salario medio equivale a 1.4 veces el SML).

Así, la reducción de los costos no salariales ordenada bajo la Ley 1607 de 2012 ha tenido un efecto positivo sobre la formalidad, pero sus ganancias continúan siendo marginales, pues la relación Cotizantes Activos PILA/PEA tan solo se ha elevado del 32%-33% durante 2007-2012 al 37% en 2014.

Ello implica que el país deberá trabajar con mayor ahínco en continuar reduciendo las cargas no salariales para poder ganar en competitividad global y así aprovechar los TLCs, los cuales ya cubren el 70% de nuestra canasta exportadora. Solo de esta manera resultará posible continuar elevando la relación Contribuciones PILA/PEA del actual 40% hacia el ansiado 70%-90% que se observa en países como Chile y España. Esto es de particular relevancia para las pequeñas y medianas empresas de Colombia, pues este segmento es el más indefenso a la hora de afrontar los sobrecostos laborales que implican los pagos parafiscales, la elevada tributación y otras medidas regulatorias.

El objetivo de este documento es analizar la estructura de los costos no salariales que enfrentan los empresarios del país. Aquí incluiremos el análisis de los “costos indirectos”, es decir, aquellos que no se presentan con una frecuencia determinada (o no se calculan normalmente sobre el valor de la nómina mensual). Entre estos se destacan: i) el período de prueba; ii) las incapacidades médicas; y iii) la cuota de aprendices del Sena. Este análisis nos permitirá formular recomendaciones de política sobre la viabilidad y conveniencia de reducir-eliminar algunos costos no salariales para darle mayor espacio a la formalidad laboral y empresarial.

Esta investigación consta de cuatro capítulos, incluyendo esta introducción. En el segundo haremos una descripción de la estructura y evolución de los costos no salariales que enfrentan los empresarios en Colombia. Allí incluiremos estimaciones de la carga no salarial adicional que implican los mencionados “costos indirectos”. El tercer capítulo evaluará el efecto que tendrían posibles reducciones-eliminaciones de algunos costos no salariales sobre variables como la creación de empleo y la formalidad. Finalmente, en el cuarto capítulo presentamos las principales conclusiones y recomendaciones de política laboral.

Como veremos, en 2015 los costos no salariales directos a cargo de los empleadores se ubican en niveles del 46%-52% sobre el valor de la nómina para los salarios en la franja de 1 SML a 2 SML; estos solo descienden a niveles del 39% para el caso de los salarios en la franja de 2 SML a 10 SML. Dicha diferencia obedece al derecho de las personas que devengan entre 1 SML y 2 SML a recibir el auxilio de transporte y al aporte adicional por concepto de prestaciones sociales (calculadas sobre el ingreso más el auxilio de transporte). Para los salarios mayores a 10 SML, los costos no salariales son similares a los de 1 SML (52%). Esto se debe a que las reducciones en los costos no salariales ordenadas por la Ley 1607 de 2012 no aplican para los trabajadores que devengan más de 10 SML. Al considerar la distribución de salarios reportados al PILA, dichas cargas no salariales promedian niveles efectivos del 49% del valor de la nómina.

También veremos que al incluir los “costos indirectos”, los sobrecostos no salariales a cargo del empleador podrían ascender

hacia niveles del 54%-61% sobre el valor de la nómina para los salarios en la franja de 1 SML a 2 SML (similar al caso de los salarios mayores a 10 SML) y descender hacia niveles del 47% en el caso de los salarios en la franja de 2 SML a 10 SML. Ello sería el resultado de considerar sobrecostos indirectos del 8.3% sobre el valor de la nómina (= 5.1% aprendices Sena + 3.1% domingos-nocturnas-extras + 0.1% incapacidad + 0.03% período de prueba), suponiendo que todos los empleados devengaran 1 SML.

Ahora bien, al suponer que los ingresos de los trabajadores se distribuyen como los reportados al PILA, los costos no salariales totales (directos + indirectos) a cargo del empleador podrían reducirse hacia niveles del 49%-56% sobre el valor de la nómina para los salarios en la franja de 1 SML a 2 SML (similar al caso de los salarios mayores a 10 SML) y descender hacia niveles del 43% en el caso de los salarios en la franja de 2 SML a 10 SML. Ello sería el resultado de considerar sobrecostos indirectos del 3.9% sobre el valor de la nómina (= 2.4% aprendices Sena + 1.5% domingos-nocturnas-extras + 0.05% incapacidad + 0.01% período de prueba).

Así, los costos no salariales totales a cargo del empleador ascienden al 53% del valor de la nómina, al considerar la distribución de salarios reportados al PILA. Ello es el resultado de sumar los costos directos (49%) más los indirectos (3.9%).

Nuestras estimaciones evidencian cómo los costos no salariales afectan directamente la tasa de desempleo. De hecho, un incremento del 1% en dichas cargas estaría elevando el desempleo en

un 0.1%. En particular, la contribución a salud y los pagos parafiscales presentan una relación directa con la tasa de desempleo. En el primer caso, incrementos del 1% estarían aumentando dicha tasa en un 0.1% y, en el segundo caso, en un 0.2%. Esto último destaca la importancia de profundizar medidas que busquen disminuir dichos aportes parafiscales, en la misma dirección de lo logrado por la Ley 1607 de 2012, pero sin incurrir en el costoso error fiscal de indexar partidas presupuestales.

De manera similar, los costos no salariales tienen un impacto negativo sobre la formalidad. En efecto, un incremento del 1% en dichas cargas estaría disminuyendo la relación Cotizantes Activos PILA/PEA en un -0.4%. Al desagregar dichos costos laborales, encontramos que la contribución a salud y los pagos parafiscales presentan una relación inversa con la formalidad. En ambos casos, aumentos del 1% se traducirían en reducciones del -0.4% en los niveles de formalidad.

Todo lo anterior sugiere que la eliminación de los 4pps de la nómina destinados a las Cofamiliares estaría reduciendo el desempleo en un 0.8% (todo lo demás constante). Asimismo, dicha medida estaría elevando la formalidad en un 1.6%.

Finalmente, las recomendaciones de política sugieren que a futuro las mayores ganancias en términos de empleo deberán estar apalancadas en reformas estructurales de flexibilización del mercado laboral. Para ello resultará necesario ahondar sobre lo alcanzado en la Ley 1607 de 2012 en materia de parafiscalidad, empezando con el desmonte de la contribución del 4% sobre

la nómina destinada a las Cofamiliares, tal como lo confirman nuestras estimaciones. Solo de esta manera resultará posible continuar elevando la relación Contribuyentes Activos PILA/PEA del actual 40% hacia el ansiado 70%-90% que se observa en países como Chile-España

Allí también resultará clave trabajar en la reducción de los llamados costos indirectos (aquellos que no se presentan con una frecuencia determinada o no se calculan normalmente sobre el valor de la nómina mensual). Si bien estos no fueron incluidos en nuestras estimaciones, dado que han presentado variaciones prácticamente nulas en los últimos años, su efecto sobre la tasa de desempleo y la formalidad sería el mismo que el encontrado en el caso de los costos directos.

II. DIAGNÓSTICO DE LA ESTRUCTURA DE LOS COSTOS NO SALARIALES EN COLOMBIA

El mercado laboral es uno de los principales lastres de la economía colombiana. Ejemplo de ello son el aún elevado desempleo para los estándares regionales (ubicándose en niveles del 9% actualmente) y la informalidad de cerca de dos terceras partes de los ocupados.

Ante este panorama, la Administración Santos-I dedicó importantes esfuerzos en aumentar la formalidad a través de reducir las cargas no salariales (Ley 1607 de 2012). Sin embargo, como ya se mencionó, dichas cargas continúan siendo elevadas, más aún cuando nos comparamos con nuestros pares de la Alianza del Pacífico.

En este capítulo describiremos la estructura y evolución de los costos no salariales que enfrentan los empresarios en Colombia, donde dicho costo depende del salario devengado por el traba-

jador. Igualmente, simularemos los costos indirectos (el período de prueba, las incapacidades médicas, la cuota de aprendices Sena, entre otros), con el fin de estimar con mayor precisión el conjunto de sobrecostos que están a cargo del empleador.

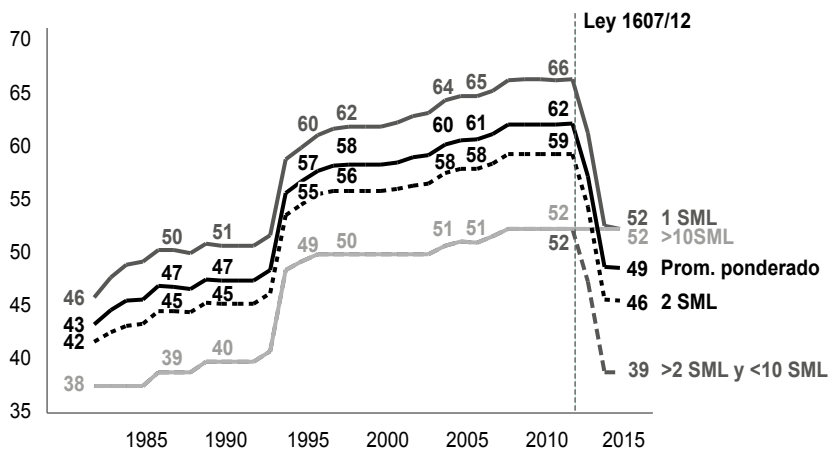
Adicionalmente, haremos un análisis de las diferencias en materia de costos no salariales que pueden enfrentar los empresarios de las Pymes respecto a los de las grandes empresas. Por último, realizaremos una comparación entre los costos no salariales que enfrentan los empresarios en Colombia frente a los de la Alianza del Pacífico, para concluir que el país registra los niveles más elevados en la región.

1. EVOLUCIÓN DE LOS COSTOS NO SALARIALES EN COLOMBIA

Al inicio de los años ochenta, dichos costos no salariales se ubicaban en niveles del 42%-46% sobre el valor de la nómina para los salarios en la franja de 1 SML a 2 SML y descendían a niveles del 38% en el caso de los salarios mayores a los 2 SML (ver gráfico 3). Dicha diferencia radica en que todos los trabajadores que devengan hasta 2 SML han tenido desde el año 1964 derecho a recibir un auxilio de transporte, el cual históricamente ha representado cerca del 8%-12% de 1 SML.

Esto último implica un incremento en el costo no salarial cercano al 10% (para los trabajadores que reciben 1 SML) respecto

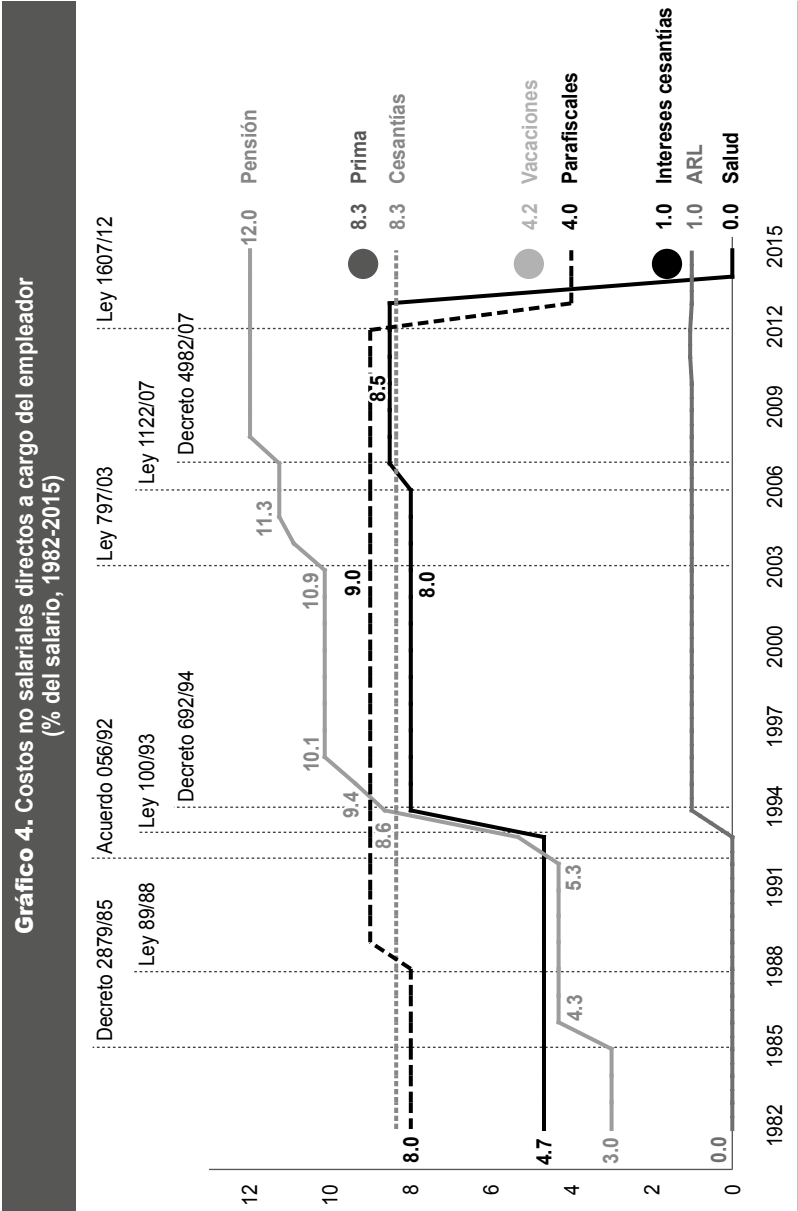
Gráfico 3. Costos no salariales directos por nivel de salario (% del salario, 1982-2015)



Fuente: elaboración Anif.

al mencionado 38% de los trabajadores que no recibían un auxilio de transporte. Ese costo adicional correspondía al pago del auxilio de transporte (8%) y al aporte adicional por concepto de prestaciones sociales (2%= 1% prima + 1% cesantías), las cuales se calculan sobre un ingreso igual a la suma de 1 SML y el auxilio de transporte. De manera similar, dicho costo no salarial adicional era cercano al 5% (para los trabajadores que recibían 2 SML) respecto al 38% de los trabajadores que no recibían un auxilio de transporte.

Posteriormente, los costos no salariales se incrementaron entre 2pps-5pps hacia finales de la década de los ochenta, como resultado de: i) el aumento en el aporte a pensiones,



Fuente: elaboración Anif.

pasando del 3% en 1985 hacia el 4.3% a partir de 1986, de acuerdo con el Decreto 2879 de 1985 (ver gráfico 4); y ii) el aumento de los parafiscales del 8% en 1988 al 9% en 1989, por cuenta del incremento en el aporte destinado al ICBF, el cual pasó del 2% al 3% durante el período de referencia, de acuerdo con lo ordenado por la Ley 89 de 1988.

Más adelante, al inicio de los años noventa, los costos no salariales registraron un incremento pronunciado de 8pps-9pps hacia el año 1994, el cual se explica por las reformas introducidas por la Ley 100 de 1993 en materia de seguridad social. Entre ellas se destacan: i) el incremento en los aportes a salud y pensión a niveles del 12% en el caso de la salud (8% a cargo del empleador y 4% a cargo del empleado) y del 11.5%-13.5% en el caso de la pensión (aumentos escalonados del 1% durante 1994-1996), donde el empleador cotizaba el 75% y el empleado el 25% restante; y ii) la creación del Sistema General de Riesgos Profesionales, donde las cotizaciones están en su totalidad a cargo del empleador y la tasa oscila entre el 0.348% y el 8.7%, dependiendo de la ocupación del empleado.

En este sentido, la Ley 100 de 1993 obró en contravía a la reforma de seguridad social de principios de los años ochenta en Chile, la cual permitió reducir las contribuciones para salud y pensiones a cargo del empleador del 19% al 3% de la nómina (ver Clavijo 2002). En contraste, la Ley 100 de 1993 incrementó las contribuciones sociales a cargo del empleador del 10% al 19% durante el período 1993-2003.

Así, hasta el año 2003, los costos no salariales se mantuvieron en niveles del 57%-63% sobre el valor de la nómina para los salarios en la franja de 1 SML a 2 SML y descendían a niveles del 50% en el caso de los salarios mayores a los 2 SML.

Si bien dichos costos no salariales ya superaban niveles del 50%-60%, las Leyes 797 de 2003 y 1122 de 2007 ordenaron nuevos incrementos en los aportes a seguridad social (salud y pensión) a cargo del empleador. En el caso de las pensiones, se establecieron incrementos escalonados del 1% durante el período 2004-2006, llegando a una tasa del 16% (12% a cargo del empleador y 4% a cargo del empleado). En el caso de la salud, se ordenó aumentar dicho aporte del 8% en 2006 al 8.5% en adelante. Ese medio punto porcentual adicional fue a alimentar la subcuenta del fondo de solidaridad y garantía (Fosyga) para contribuir a la financiación de los beneficiarios del Régimen Subsidiado.

De esta manera, las cargas no salariales que enfrentan los empleadores en Colombia llegaron a su pico en mayo de 2013. Allí, los costos no salariales se ubicaron en niveles del 59%-66% sobre el valor de la nómina para los salarios en la franja de 1 SML a 2 SML y descendían a niveles del 52% en el caso de los salarios mayores a los 2 SML.

Sin embargo, tras la reducción de 13.5pps de pagos no salariales (Ley 1607 de 2012), donde se rebajaron 5pps (ICBF y Sena) a la altura de mayo de 2013 y los restantes 8.5pps de la salud en enero de 2014, los costos no salariales registraron por primera

vez una disminución. Así, en 2015 los sobrecostos laborales a cargo de los empleadores se ubican en niveles del 46%-52% sobre el valor de la nómina para los salarios en la franja de 1 SML a 2 SML y descienden a niveles del 39% en el caso de los salarios en la franja de 2 SML a 10 SML. Para los salarios mayores a 10 SML, los costos no salariales son similares a los de 1 SML (52%). Ello se debe a que la reducción de 13.5pps en las cargas no salariales solo aplica para los salarios inferiores a 10 SML. Ahora, al considerar la distribución de salarios reportados al PILA, dichas cargas no salariales promedian niveles del 49% del valor de la nómina.

A continuación, haremos un recuento de la estructura de los costos no salariales en Colombia, enfocándonos en la evolución de cada uno de ellos. Además, simularemos los costos no salariales indirectos que enfrentan los empleadores, los cuales alcanzan niveles del 3.9%-8.3% del salario.

■ 1.1. COSTOS DIRECTOS

Salud

La Ley 90 de 1946 estableció el seguro social obligatorio en Colombia y creó el Instituto de Seguridad Social (ISS), cuyo esquema de financiación consistía en un sistema de triple contribución forzosa de los asegurados (50%), los empleadores (25%) y el Estado (25%). Entonces, los aportes a la salud a

cargo del empleador ascendían al 1.5% del salario base de cotización (ver Santa María *et al.* 2009). Posteriormente, el Decreto 770 de 1975 estableció que la cotización a salud sería igual al 7% del salario del asegurado, donde 4.7% estaría a cargo de los empleadores y el restante 2.3% a cargo de los trabajadores (ver gráfico 4).

Dicho esquema tuvo vigencia hasta que la Ley 100 de 1993 introdujo el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). Así, se creaba un sistema único de aseguramiento, basado en la aplicación del principio de “subsidiados cruzados” entre dos regímenes: el Régimen Contributivo y el Régimen Subsidiado. Dicha Ley estableció un incremento en la cotización obligatoria al SGSSS, alcanzando un valor del 12% del salario base de cotización, donde dos terceras partes estaban a cargo del empleador (8%) y una tercera parte a cargo del trabajador (4%). De ese 12%, un 1pp tenía como destino el Fosyga para contribuir a la financiación de los beneficiarios del Régimen Subsidiado.

Más adelante, la cotización al SGSSS aumentó al 12.5% del salario del asegurado, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1122 de 2007. Ese medio punto porcentual adicional fue a alimentar la subcuenta del Fosyga para contribuir a la financiación de los beneficiarios del Régimen Subsidiado. Así, la contribución a cargo de los empleadores se ubicó en el 8.5%, mientras que la de los trabajadores se mantuvo en el 4%.

Finalmente, la reforma tributaria de 2012 (Ley 1607 de 2012) sustituyó el aporte del 8.5% a la salud a cargo de los empleadores

(para los salarios inferiores a los 10 SML) por el Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) a partir de 2014.

Pensiones

La Ley 90 de 1946, al establecer la seguridad social obligatoria, determinó que el monto de cotización para los seguros de invalidez, vejez y muerte sería del 4.5% sobre el salario devengado por el trabajador. De dicho monto, el empleador debería pagar dos terceras partes (3%), mientras el empleado se encargaría de la parte restante (1.5%). Posteriormente, el Decreto 2879 de 1985, que aprobó el Acuerdo 029 del mismo año, fijó la cotización para las pensiones en el 6.5%, incrementando así el sobrecosto para los empleadores al 4.3% y para los empleados al 2.2%. Luego, en 1992, el Acuerdo 056 incrementó el monto de cotización al 8%. Así, el sobrecosto para el empleador fue del 5.3% y para el empleado del 2.7% (ver Santa María *et al.* 2009), ver gráfico 4.

La Ley 100 de 1993 modificó tanto el monto de cotización para pensiones, como la fracción a cargo del empleador y del empleado. Dicha Ley estipuló un monto del 8% en 1994, del 9% en 1995 y del 10% a partir de 1996, de los cuales el empleador pagaría el 75% y el empleado el 25% restante. Así, con la nueva reglamentación, el sobrecosto para el empleador se incrementó al 6%, al 6.75% y al 7.5% durante 1994-1996.

Luego, el Decreto 692 de 1994 modificó la Ley 100 de 1993 y cambió nuevamente los montos de cotización. Estos ascendieron al 11.5% desde abril de 1994, al 12.5% desde enero de 1995 y al 13.5% desde

enero de 1996. Paralelamente, el sobrecosto subió para los empleadores al 8.6%, al 9.4% y al 10.1%. Una década después, la Ley 797 de 2003 volvió a modificar dichos montos, los cuales pasaron al 14.5% en 2004, al 15% en 2005 y al 16% desde 2008. De nuevo, el sobrecosto para los empleadores se incrementó a niveles del 10.9%-12% durante el período 2004-2006.

Finalmente, el Decreto 4982 de 2007 ratificó el monto del 16% a partir de 2008. De esta manera, el sobrecosto generado a los empleadores por la cotización a pensiones se ha mantenido en el 12% desde el año 2008. Vale la pena mencionar que la fracción de la cotización pagada por los empleadores y los trabajadores se ha mantenido inalterada desde 1993 (75% los empleadores y 25% los trabajadores).

ARL

El Código Sustantivo del Trabajo (Decretos 2663 y 3743 de 1950) establecía que, en caso de accidente laboral o enfermedad profesional, los empleadores tenían la obligación de ofrecer al empleado primeros auxilios y, dado el caso, pagarle dos terceras partes del salario durante los días de incapacidad. El período de incapacidad cubierto por el empleador dependía del capital de la empresa, ubicándose en el rango de 3 a 6 meses.

En 1993, la Ley 100 implementó el Sistema General de Riesgos Profesionales, que después fue reglamentado por el Decreto 1295

de 1994. De acuerdo con este último y con el Decreto 1772 de 1994, las cotizaciones a dicho sistema están a cargo del empleador y oscilan entre el 0.348% y el 8.7% sobre el salario, dependiendo de la ocupación del empleado.

Con el propósito de calcular el costo no salarial que el empleador enfrenta por cuenta del pago a la Administradora de Riesgos Laborales (antes Administradora de Riesgos Profesionales), hemos ponderado los niveles de riesgo (diferenciando por sector productivo) por la participación de los ocupados en cada sector. Dicho cálculo nos arroja un valor promedio del 1.007% sobre el salario mensual (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Tasa promedio de cotización ARL (% del salario)		
	Ocupados (% del total)	Riesgo ARL (%)
Agricultura	16.3	1.04
Minas y canteras	1.0	6.96
Industria	12.0	1.74
Electricidad, gas y agua	0.6	0.78
Construcción	6.1	3.26
Comercio y turismo	27.2	0.52
Transporte-telecomunicaciones	8.3	0.78
Establecimientos financieros y servicios empresariales	8.6	0.52
Servicios sociales	19.9	0.52
Promedio ponderado (%)	1.007	

Fuente: cálculos Anif con base en Dane y Ley 100 de 1993.

Cesantías

Según el Código Sustantivo del Trabajo, los empleados tenían derecho a recibir un mes de salario por cada año trabajado, al finalizar su contrato. Las cesantías eran retroactivas, pues se liquidaban con base en el último salario devengado por el trabajador (en caso de que este hubiera cambiado en los últimos tres meses, se tomaba el promedio del salario del último año). Así, la carga no salarial de las cesantías dependía de: i) la duración del contrato; y ii) los aumentos en el salario. Lo anterior implica que dicho costo de las cesantías variaba entre 8.3% y 13.5%, según las estimaciones de Cárdenas y Bernal (2003).

Esta reglamentación fue modificada por la Ley 50 de 1990 (aún vigente), la cual eliminó la retroactividad de las cesantías que se pagan anualmente. Ello representa una carga no salarial del 8.8%-9.3% para los trabajadores que devenguen entre 1 SML y 2 SML. Dicha carga desciende hacia niveles del 8.3% para los trabajadores que devenguen más de 2 SML (quienes no reciben auxilio de transporte).

Asimismo, según la Ley 50 de 1990, los empleadores deben pagar a los trabajadores intereses del 12% anual sobre las cesantías (o el monto proporcional al tiempo laborado). Lo anterior representa una carga no salarial del 1.1% para los trabajadores que devenguen entre 1 SML y 2 SML. Dicha carga desciende hacia niveles del 1% para los trabajadores que devenguen más de 2 SML (quienes no reciben auxilio de transporte).

Prima legal

La prima de beneficio fue creada por el Decreto 3871 de 1949, el cual estableció que los trabajadores que no habían podido ser compensados por la repartición de utilidades, reglamentada por el Decreto 2474 de 1948, tendrían derecho a recibir el siguiente año el equivalente a un salario mensual. Dicha remuneración adicional se dividía en dos pagos, una quincena el último día de junio y otra quincena en los primeros veinte días del mes de diciembre.

Posteriormente, el Código Sustantivo del Trabajo sustituyó la participación de utilidades y la prima de beneficio, mencionadas anteriormente, por la prima de servicios. Así, toda empresa está obligada a pagar a cada uno de los trabajadores dicha prima como una prestación especial. Los pagos de la prima de servicio se realizan de la misma forma como se había establecido en el caso de la prima de beneficio.

Lo anterior representa una carga no salarial del 8.8%-9.3% para los trabajadores que devenguen entre 1 SML y 2 SML. Dicha carga desciende hacia niveles del 8.3% para los trabajadores que devenguen más de 2 SML (quienes no reciben auxilio de transporte).

Vacaciones

El Código Sustantivo del Trabajo estableció que los trabajadores tienen derecho a 15 días hábiles remunerados de vacaciones al año. Esta reglamentación no ha sido modificada desde su expe-

dición. En consecuencia, el sobrecosto en el que han incurrido los empleadores se ha mantenido en el 4.2%, equivalente al pago de medio mes de salario.

Parafiscales

Las contribuciones parafiscales asociadas a la nómina en Colombia hacen referencia principalmente a los pagos con destino a las Cajas de Compensación Familiar (Cofamiliares), el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

Las Cofamiliares y el Sena fueron creados por el Decreto 118 de 1957, el cual argumentaba: i) la necesidad de establecer el subsidio familiar como medio de fortalecimiento de la familia; y ii) el deber del gobierno de propugnar la enseñanza técnica de las clases trabajadoras.

Además, en dicho Decreto quedó establecido que el financiamiento del subsidio familiar y el servicio de aprendizaje estaría a cargo de los empleadores de los establecimientos públicos descentralizados. Estos debían destinar un 4% de su nómina mensual de salarios a las Cofamiliares y un 1% al Sena.

Luego, el derecho al subsidio familiar se hizo extensivo a los empleados civiles y trabajadores oficiales (dependientes de la Nación, los departamentos, etc.), de acuerdo con lo estipulado en la Ley 58 de 1963. De esa manera, a partir de 1965 los empleadores

particulares y los establecimientos públicos debían destinar un 4% de su nómina mensual de salarios a las Cofamiliares y un 2% al Sena. Esto último implicó que el aporte al SENA se duplicó respecto a lo estipulado inicialmente en el Decreto 118 de 1957.

El ICBF fue creado por la Ley 75 de 1968 como un establecimiento público, con las funciones de: i) proveer protección a los menores; y ii) mejorar la estabilidad y bienestar de las familias. Sin embargo, solo a partir de 1975 los empleadores debieron destinar al ICBF un valor equivalente al 2% de su nómina mensual de salarios. Ese aporte aumentó al 3% a partir de 1989, tal como lo estipuló la Ley 89 de 1988.

De esa manera, desde 1989 hasta mayo de 2013, los empleadores debieron destinar al pago de parafiscales un 9% de su nómina mensual de salarios. Dicho porcentaje se distribuyó así: Cofamiliares (4%), Sena (2%) e ICBF (3%).

Más recientemente, la reforma tributaria de 2012 (Ley 1607 de 2012) sustituyó los aportes parafiscales a favor del Sena y el ICBF (para los salarios inferiores a los 10 SML) por el CREE a partir de mayo de 2013. Así, solo el aporte a las Cofamiliares del 4% del valor de la nómina mensual de salarios se encuentra vigente actualmente.

Auxilio de transporte

El auxilio de transporte fue introducido por la Ley 15 de 1959, la cual le dio facultades al Estado para intervenir en la industria del

transporte y decretó la creación del auxilio patronal de transporte. Dicho auxilio tenía el propósito de subsidiar, en los casos en que las condiciones de transporte así lo requirieran, la movilización de los trabajadores desde sus residencias hasta sus lugares de trabajo.

Posteriormente, la Ley 1ª de 1963 ordenó incorporar el auxilio de transporte al salario, para todos los efectos de liquidación de las prestaciones sociales. Así, pese a que el auxilio de transporte no constituye un ingreso para el empleado, dicho subsidio se incorpora en el cálculo de la prima de servicios y las cesantías. En contraste, en la liquidación de la seguridad social y los parafiscales, dicho auxilio no se considera en el cálculo del salario base de cotización.

Por último, el Decreto 25 de 1963 introdujo nuevos cambios a la reglamentación del auxilio de transporte. Entre ellos se destacan: i) modificó el valor variable del auxilio por una suma determinada, pues el monto había estado en consideración de cada empleador; ii) estipuló que todos los trabajadores que devenguen hasta 2 SML tienen derecho a recibir el mencionado subsidio de transporte; y iii) extendió el derecho al auxilio a todos los trabajadores (con ingresos hasta de 2 SML) del sector privado y público, sin tener en cuenta el criterio de distancia que se había venido aplicando. Ello continúa vigente actualmente.

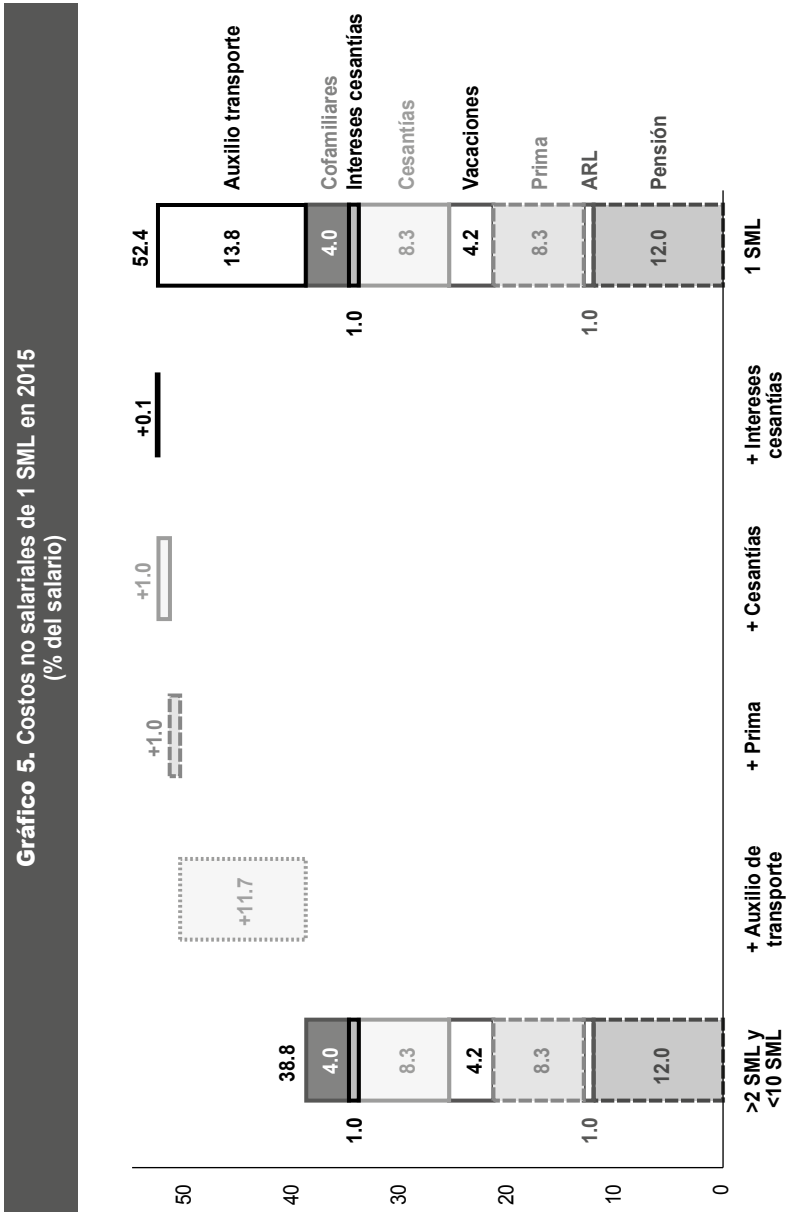
Para calcular los costos no salariales que enfrenta un empleador al contratar un trabajador que devenga 1 SML, debe tenerse en cuenta que el auxilio de transporte ha venido representando históricamente cerca del 8%-12% de 1 SML. Esto último implica

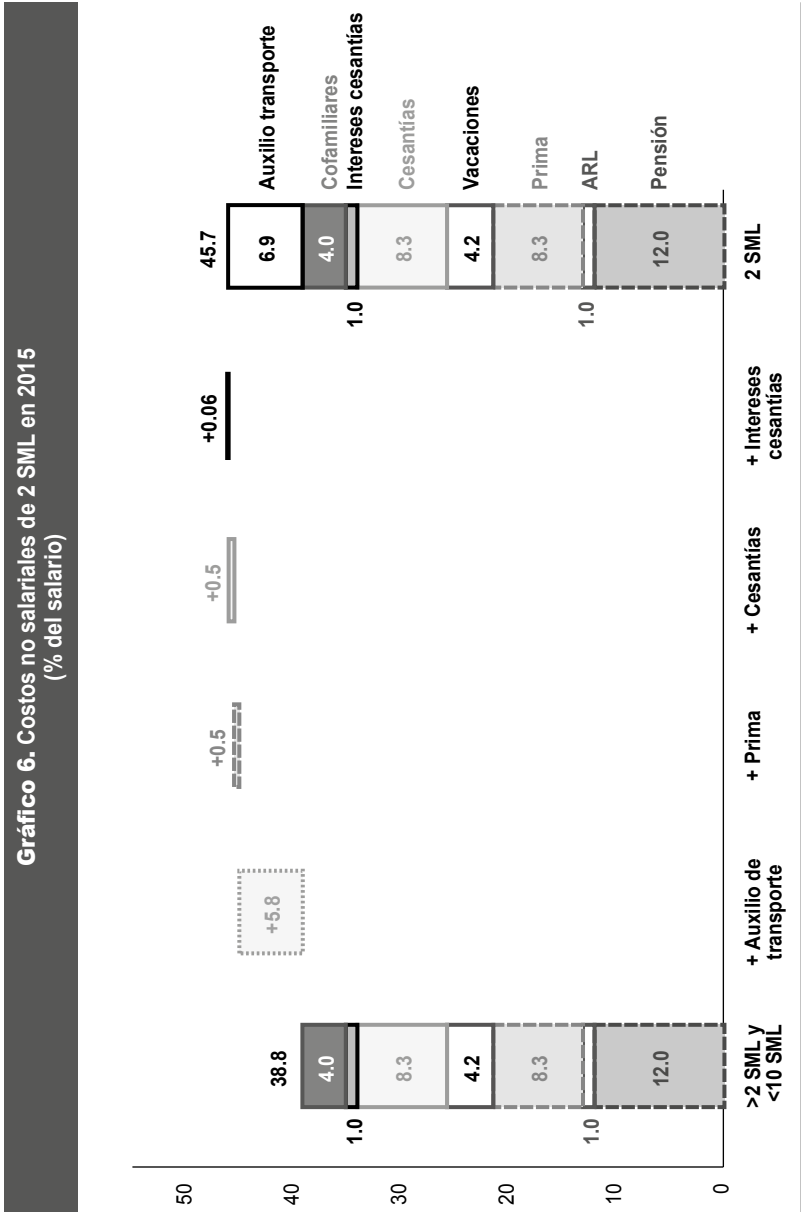
un incremento en el costo no salarial cercano al 14% (para los trabajadores que reciben 1 SML) respecto al 39% de los trabajadores que no reciben un auxilio de transporte (y devengan menos de 10 SML). Ese costo adicional corresponde al pago del auxilio de transporte (12%) y el aporte adicional por concepto de prestaciones sociales ($2\% = 1\% \text{ prima} + 1\% \text{ cesantías}$), las cuales se calculan sobre un ingreso igual a la suma de 1 SML más el auxilio de transporte (ver gráfico 5).

De manera similar, el costo no salarial adicional es cercano al 7% (para los trabajadores que reciben 2 SML) respecto al 39% de los trabajadores que no reciben un auxilio de transporte (y devengan menos de 10 SML), ver gráfico 6.

Así, hemos visto cómo hasta mediados de 2013, los costos no salariales directos a cargo del empleador habían venido aumentando durante varias décadas. Dicho incremento se explicaba por los aumentos a los aportes a seguridad social, donde la cotización a salud pasó del 4.7% al inicio de los años ochenta hacia el 8.5%, mientras que la cotización a pensión lo había hecho del 3% al 12%.

Sin embargo, durante 2013-2014, dichos costos no salariales exhibieron disminuciones por cuenta de la reducción de 13.5pps de las cargas laborales. Ello implicó: i) disminuciones en los aportes parafiscales de niveles del 8%-9% en los años ochenta hacia el 4%; y ii) la eliminación del aporte a la salud (para los salarios inferiores a los 10 SML) frente a los niveles del 8.5% antes observados.





Fuente: elaboración Anif.

■ 1.2. COSTOS INDIRECTOS

Período de prueba

El Código Sustantivo del Trabajo estableció que el período de prueba no puede exceder los dos meses para los empleados. La duración de este período se ha mantenido igual desde su expedición.

Para estimar el sobrecosto que el período de prueba puede generarle a una empresa en caso de despedir al empleado contratado, se realizaron varios supuestos:

1. La empresa incrementa en un 3% su fuerza laboral cada año, siendo ello consistente con la tasa de generación de empleo promedio observada durante el período 2010-2014.
2. Entre los nuevos empleados, el 90% pasa el período de prueba, mientras el 10% restante no es contratado.

Lo anterior implica un costo adicional del 0.08% sobre la nómina mensual de la empresa, suponiendo que todos los empleados devengan 1 SML. Dicho costo puede descender hacia niveles del 0.04% de la nómina mensual de la empresa, al suponer que los ingresos de los trabajadores se distribuyen como los reportados al PILA.

El cuadro 2 muestra cómo el costo no salarial del período de prueba varía ante cambios en los niveles de contratación y en las probabilidades de contratación/despido. Al suponer incrementos

Cuadro 2. Costos no salariales indirectos: período de prueba (% de la nómina)					
	Contrataciones nuevas anuales (% de la fuerza laboral)	Probabilidad de contratación (%)	Probabilidad de despido (%)	Costo no salarial indirecto	
				Nómina básica (1 SML)	Nómina representativa (ingresos según PILA)
Escenario base	3	90	10	0.08	0.04
Variación en la contratación nueva	5	90	10	0.13	0.06
	10	90	10	0.25	0.12
Variación en las probabilidades de contratación/despido	3	80	20	0.15	0.07
	3	85	15	0.11	0.05

Fuente: cálculos Anif.

en dicha contratación hacia niveles del 5%-10% anual, los costos no salariales representarían entre un 0.13%-0.25% de la nómina mensual de la empresa (suponiendo que todos los empleados devenguen 1 SML); o entre un 0.06%-0.12% de la nómina mensual de la empresa (suponiendo que los ingresos de los trabajadores se distribuyen como los reportados al PILA).

Ante variaciones en la probabilidad de contratación/despido hacia niveles del 80%-85%, dichos costos no salariales representarían entre un 0.11%-0.15% de la nómina mensual de la empresa (suponiendo que todos los empleados devenguen 1 SML); o entre un 0.05%-0.07% de la nómina mensual de la empresa (suponiendo que los ingresos de los trabajadores se distribuyen como los reportados al PILA).

Incapacidades

Según lo dispuesto en el Código Sustantivo del Trabajo, en caso de enfermedad no profesional, el empleador, y no la EPS, debía pagar un auxilio monetario a sus empleados durante 180 días. Dicho auxilio se pagaba de la siguiente manera: los primeros 90 días recibían el equivalente al 66.7% del salario y los otros 90 días, el 50% de dicho salario. Este código fue modificado en 1999 por el Decreto 1406, el cual estableció que los empleadores deberían encargarse de pagar a sus empleados únicamente los tres primeros días de incapacidad. Después, el Decreto 2943 de 2013 hizo nuevamente una modificación, al reducir a dos el número de días de incapacidad que el empleador debería pagar a los trabajadores.

Para estimar el sobrecosto que las incapacidades de los trabajadores pueden generarle a una empresa, suponemos que el 5% de los empleados se enferma un día al mes.

Lo anterior generaría un costo adicional para el empleador que llegaría a niveles del 0.1% de la nómina mensual de la empresa, suponiendo que todos los empleados devengan 1 SML. Dicho costo puede descender hacia niveles del 0.05% de la nómina mensual de la empresa, al suponer que los ingresos de los trabajadores se distribuyen como los reportados al PILA.

El cuadro 3 muestra cómo el costo no salarial de dichas incapacidades varía ante cambios en el porcentaje de empleados incapacitados. Al suponer incrementos en este porcentaje hacia niveles del 8%-10%, los costos no salariales representarían entre

Cuadro 3. Costos no salariales indirectos: incapacidades (% de la nómina)			
	Empleados con incapacidad un día al mes (% del total)	Costo no salarial indirecto	
		Nómina básica (1 SML)	Nómina representativa (ingresos según PILA)
Escenario base	5	0.11	0.05
Variación de los empleados incapacitados	8	0.18	0.08
	10	0.22	0.10

Fuente: cálculos Anif.

un 0.18%-0.22% de la nómina mensual de la empresa (suponiendo que todos los empleados devengan 1 SML); o entre un 0.08%-0.1% de la nómina mensual de la empresa (suponiendo que los ingresos de los trabajadores se distribuyen como los reportados al PILA).

Esos costos no salariales se duplicarían en los casos en los que los trabajadores tengan una incapacidad mayor a tres días (donde la empresa tendría que asumir un día adicional frente al supuesto inicial). Ello obedece a que los empleadores solo están obligados a cubrir dos días de la incapacidad total, como ya se había mencionado.

Aprendices Sena

La Ley 789 de 2002 obligó a las empresas del sector privado (con solo unas pocas excepciones) a vincular aprendices del Sena, a razón de un aprendiz por cada 20 trabajadores que

tenga la firma y uno adicional por cada fracción en la franja 10-20 trabajadores. Esto como una medida para apoyar la generación de empleo. Dicha Ley también establecía que el apoyo de sostenimiento, que daban las firmas a los aprendices, fuera equivalente al 75% de 1 SML cuando estos se encontraran en la fase práctica.

No obstante, si la tasa de desempleo nacional caía por debajo de dos dígitos, dicha Ley estableció que ese costo de sostenimiento de los aprendices en la fase práctica se elevaría automáticamente al 100% de 1 SML. Dado que el promedio del desempleo fue del 9.6% en 2013, esta medida entró en vigencia en febrero de 2014, de acuerdo con la Resolución 384 de 2014 del Ministerio del Trabajo.

El cuadro 4 ilustra el costo empresarial de vincular aprendices Sena, según la nueva tabla de costos que entró a regir a partir de febrero de 2014. Por ejemplo, una empresa con 100 trabajadores asumiría un costo mensual de \$2.4 millones bajo las condiciones anteriores, pero ahora dicho costo se ha elevado a \$3.3 millones (representando un incremento del 33%), resultado de tener que vincular 5 aprendices que ahora reciben el 100% de 1 SML (más el costo del cubrimiento de la ARL, que en este caso asumimos del 1%), ver gráfico 7.

Lo anterior generaría un costo adicional para el empleador que llegaría a niveles del 5.1% de la nómina mensual de la empresa, suponiendo que todos los empleados devengan 1 SML (ver cuadro 5). Dicho costo puede descender hacia niveles del 2.4% de

Cuadro 4. Costos no salariales indirectos: cuota de aprendizaje-Sena (\$ millones, 2015)						
	100% Contratación		50% Contratación / 50% Monetización		100% Monetización	
	Antes desempleo $\geq$ 10% 75% SML	Ahora desempleo < 10% 100% SML	Antes desempleo $\geq$ 10% 75% SML	Ahora desempleo < 10% 100% SML	Antes = Ahora	
20	0.5	0.7	0.6	0.6	0.6	
50	1.5	2.0	1.5	1.8	1.6	
100	2.4	3.3	2.8	3.2	3.2	
200	4.9	6.5	5.7	6.5	6.4	

Fuente: cálculos Anif con base en Ley 789 de 2002 y Resolución 384 de 2014.

Cuadro 5. Costos no salariales indirectos: aprendices Sena (% de la nómina)		
Aprendices Sena (% del total)	Costo no salarial indirecto	
	Nómina básica (1 SML)	Nómina representativa (ingresos según PILA)
5	5.1	2.4

Fuente: cálculos Anif.

la nómina mensual de la empresa, al suponer que los ingresos de los trabajadores se distribuyen como los reportados al PILA.

En los casos en que el Sena no provee la mano de obra necesaria y/o los empresarios deciden entrar a pagar “la multa” por compensación, los costos empresariales se mantienen prácticamente al mismo nivel de una contratación completa, cuando anteriormente la monetización era la opción más costosa. Lo malo es que el esquema de monetización de las cuotas del Sena corre el riesgo de volverse la nueva norma y no la excepción, debido a: i) la falta de acople entre la oferta del Sena y las necesidades de las firmas; y ii) la poca disponibilidad de aprendices, especialmente en zonas no centrales.

Trabajo dominical y festivos

El Código Sustantivo del Trabajo estableció que la remuneración del trabajo en los días domingos o festivos tenía un recargo del 100%. Posteriormente, el Decreto 2351 de 1965 y la Ley 50 de

1990 ratificaron dicha norma y agregaron otras disposiciones en relación a los casos en los que el domingo coincide con otro día de descanso o cuando se hayan fijado turnos de trabajo sucesivos.

Dicha reglamentación de la remuneración del trabajo dominical o festivo fue modificada por la Ley 789 de 2002, la cual aún sigue vigente. Dicha Ley redujo la remuneración del trabajo en días domingos y festivos en un 25%. Ello quiere decir que el trabajador que labore en los días mencionados tendrá derecho a un recargo del 75% sobre el salario ordinario (proporcional a las horas trabajadas).

Trabajo nocturno y suplementario

La remuneración del trabajo nocturno y suplementario, al igual que en el caso de los días domingos y festivos, fue reglamentada por el Código Sustantivo del Trabajo. Allí se estableció que el trabajo nocturno tendría un recargo del 35% sobre el valor diurno (con excepción de los casos en los que se hayan fijado turnos de trabajo sucesivos, como lo adicionó la Ley 50 de 1990). Por su parte, con relación a las horas suplementarias, se reglamentó que el trabajo extra diurno tendría un recargo del 25% sobre el valor del trabajo diurno, mientras que el trabajo extra nocturno tendría un recargo del 75%.

Dichas tasas de recargo del trabajo nocturno y suplementario se mantienen en la actualidad. Lo único que sufrió una modificación fueron los horarios del trabajo diurno y nocturno. Así, hasta el

año 2002, el trabajo diurno era el comprendido entre las 6 a.m. y las 6 p.m., mientras que el trabajo nocturno era el comprendido entre las 6 p.m. y las 6 a.m. Sin embargo, la Ley 789 de 2002 modificó dichas horas, de manera que el trabajo diurno es el que se realiza entre las 6 a.m. y las 10 p.m., y el trabajo nocturno es el comprendido entre las 10 p.m. y las 6 a.m.

Para estimar el sobrecosto que las horas trabajadas en días domingos-festivos y las nocturnas y suplementarias (extras) pueden generarle a una empresa, se realizaron varios supuestos:

1. El 5% de los empleados trabaja un domingo al mes.
2. El 1% de los empleados trabaja de 10 p.m. a 6 a.m. todos los días hábiles del mes.
3. El 5% de los empleados trabaja horas extras de 8 p.m. a 10 p.m. (diurna) todos los días hábiles del mes.
4. El 1% de los empleados trabaja horas extras de 10 p.m. a 12 a.m. (nocturna) todos los días hábiles del mes.

Lo anterior generaría un costo adicional para el empleador que llegaría a niveles del 3.1% (= 0.3% domingos-festivos + 1.4% nocturno + 1.1% extra diurno + 0.3% extra nocturno) de la nómina mensual de la empresa, suponiendo que todos los empleados devengan 1 SML (ver cuadro 6). Dicho costo puede descender hacia niveles del 1.5% (= 0.1% domingos-festivos + 0.6% nocturno + 0.5% extra diurno + 0.2% extra nocturno) de

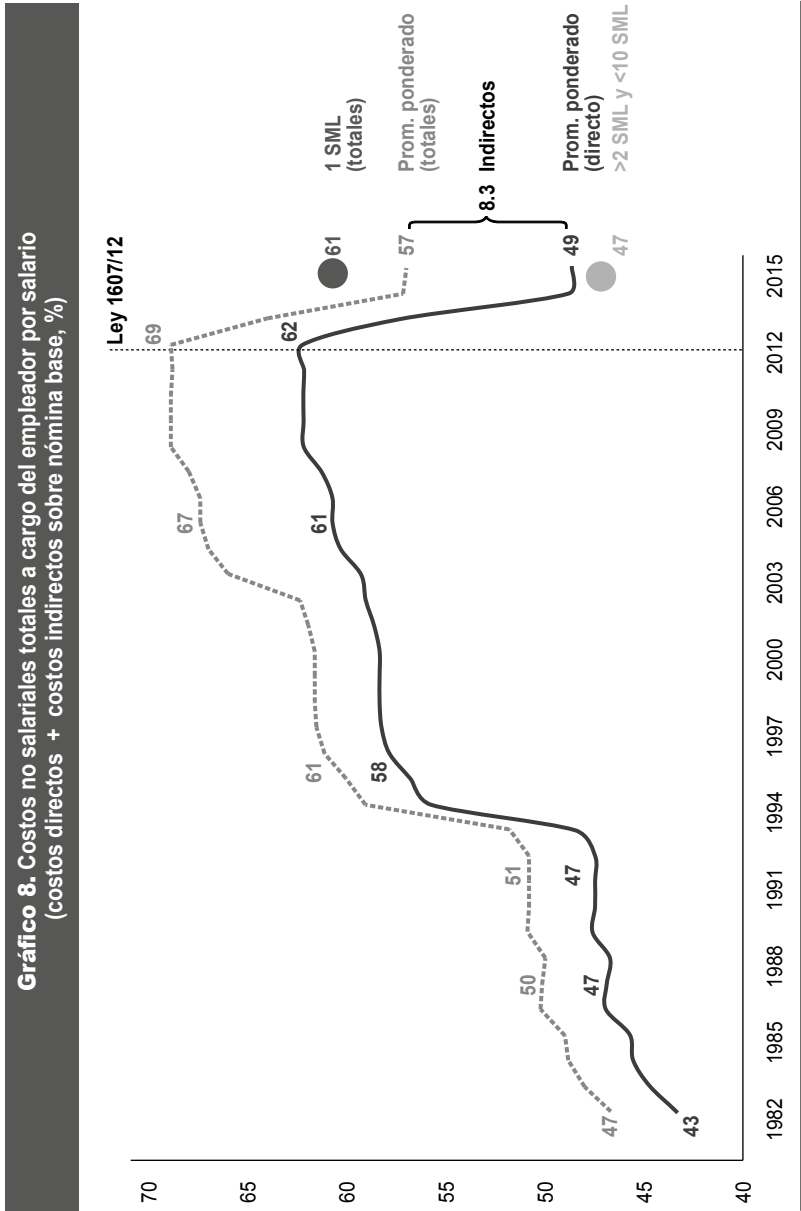
Cuadro 6. Costos no salariales indirectos: dominicales, horas nocturnas y extras (% de la nómina)				
	Recargo sobre el valor diurno (%)	Supuestos	Costos no salarial indirecto	
			Nómina básica (1 SML)	Nómina representativa (ingresos según PILA)
Domingos y festivos	75	5% de los empleados trabaja un domingo al mes.	0.3	0.1
Nocturno	35	1% de los empleados trabaja de 10 p.m. a 6 a.m. todos los días hábiles.	1.4	0.6
Extras	25	5% de los empleados trabaja horas extras de 8 p.m. a 10 p.m. todos los días hábiles.	1.1	0.5
	75	1% de los empleados trabaja horas extras de 10 p.m. a 12 a.m. todos los días hábiles.	0.3	0.2
Total			3.1	1.5
		Antes Ley 789 de 2002	3.7	1.7

Fuente: cálculos Anif.

la nómina mensual de la empresa, al suponer que los ingresos de los trabajadores se distribuyen como los reportados al PILA.

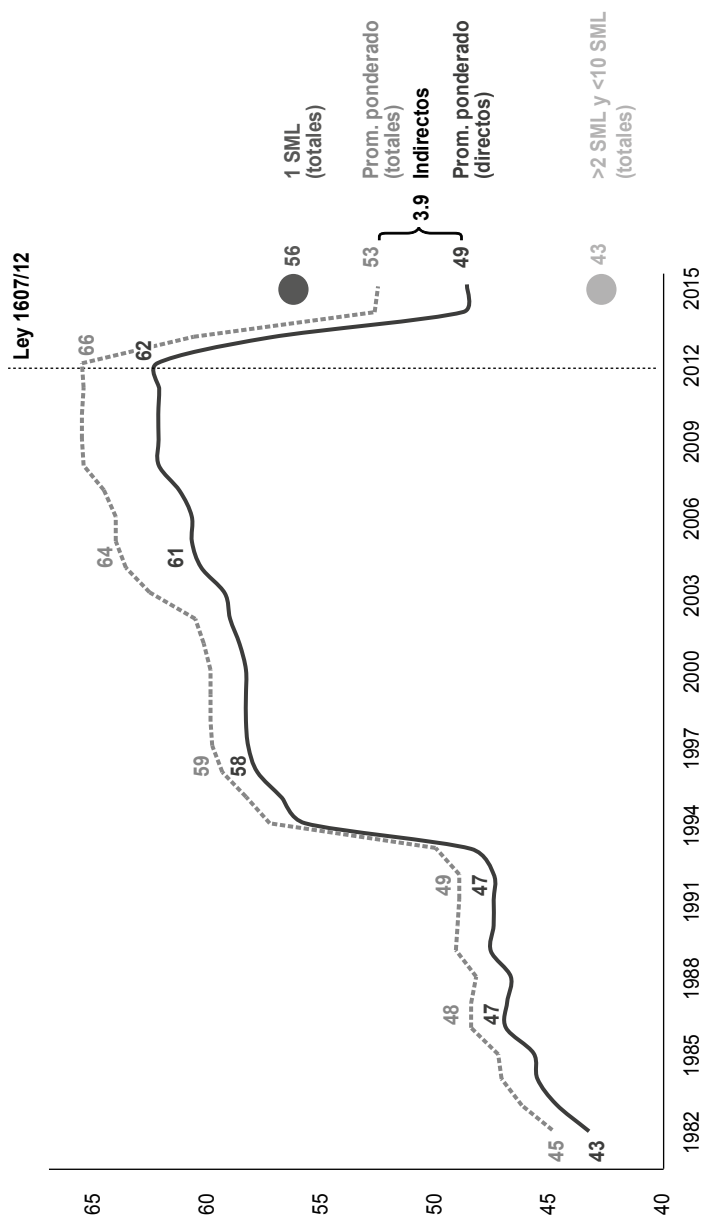
En síntesis, en 2015 los costos no salariales directos a cargo de los empleadores se ubican en niveles del 46%-52% sobre el valor de la nómina para los salarios en la franja de 1 SML a 2 SML y descienden a niveles del 39% en el caso de los salarios en la franja de 2 SML a 10 SML. Dicha diferencia obedece al derecho de las personas que devengan entre 1 SML y 2 SML a recibir el auxilio de transporte y al aporte adicional por concepto de prestaciones sociales (calculadas sobre el ingreso más el auxilio de transporte). Para los salarios mayores a 10 SML, los costos no salariales son similares a los de 1 SML (52%). Esto, debido a que las reducciones en los costos no salariales ordenadas por la Ley 1607 de 2012 no aplican para los trabajadores que devengan más de 10 SML.

Sin embargo, hemos visto cómo al incluir los costos indirectos, los sobrecostos no salariales a cargo del empleador podrían ascender hacia niveles del 54%-61% sobre el valor de la nómina para los salarios en la franja de 1 SML a 2 SML (similar al caso de los salarios mayores a 10 SML) y descender hacia niveles del 47% en el caso de los salarios en la franja de 2 SML a 10 SML. Ello sería el resultado de considerar sobrecostos indirectos del 8.3% sobre el valor de la nómina (= 5.1% aprendices Sena + 3.1% domingos-nocturnas-extras + 0.1% incapacidad + 0.08% período de prueba), suponiendo que todos los empleados devengan 1 SML (ver gráfico 8).



Fuente: cálculos Anif.

Gráfico 9. Costos no salariales totales a cargo del empleador por salario
(costos directos + costos indirectos sobre nómina representativa, %)



Fuente: cálculos Anif.

Al suponer que los ingresos de los trabajadores se distribuyen como los reportados al PILA, los costos no salariales totales (directos + indirectos) a cargo del empleador podrían reducirse hacia niveles del 49%-56% sobre el valor de la nómina para los salarios en la franja de 1 SML a 2 SML (similar al caso de los salarios mayores a 10 SML) y descender hacia niveles del 43% en el caso de los salarios en la franja de 2 SML a 10 SML. Ello sería el resultado de considerar sobrecostos indirectos del 3.9% sobre el valor de la nómina (= 2.4% aprendices Sena + 1.5% domingos-nocturnas-extras + 0.05% incapacidad + 0.04% período de prueba), ver gráfico 9.

Cabe destacar que el cálculo de los costos no salariales no incluye el costo que representa la dotación a la cual tienen derecho los trabajadores que devengan hasta 2 SML y hayan cumplido más de tres meses al servicio del empleador. Ello se debe a que si bien el Código Sustantivo del Trabajo (Artículo 230) y la Ley 11 de 1984 reglamentan dicho derecho, no se especifica el valor de la dotación. Por esa razón, el costo del suministro, el cual consiste en un par de zapatos y un vestido de labor cada cuatro meses, dependerá de la actividad desarrollada por el empleado.

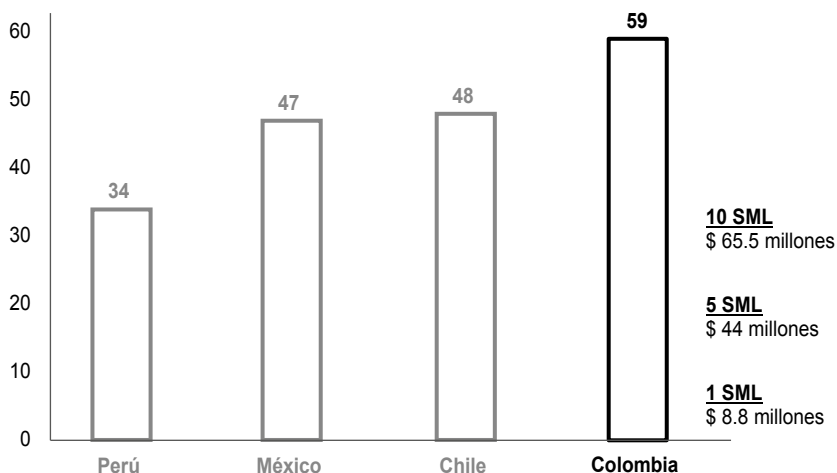
1.3. COSTOS DE DESPIDO

La regulación referente a la terminación de un contrato ha sido modificada en Colombia en varias ocasiones. Actualmente, la finalización de los contratos se rige por lo dispuesto en la Ley 789 de 2002. Esta establece que la indemnización que debe pagársele a un trabajador con contrato a término indefinido que

haya sido despedido sin justa causa varía en función del salario que devengaba y del tiempo de servicio que llevaba.

De esta manera, los trabajadores que devengaban salarios inferiores a 10 SML reciben: i) el equivalente a un salario mensual, si su tiempo de servicio hubiera sido inferior a un año; o ii) el equivalente a un salario mensual más 20 días de salario por cada año trabajado (después del primer año). En el caso de los trabajadores que devengaban más de 10 SML, la indemnización es: i) el equivalente a 20 días de salario mensual, si su tiempo de servicio hubiera sido inferior a un año; o ii) el equivalente a 20 días de salario mensual más 15 días de salario por cada año trabajado (después del primer año).

**Gráfico 10. Costos de despido para 20 años de trabajo
(semanas de salario)**



Fuente: elaboración Anif con base en Banco Mundial-Doing Business 2014.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Banco Mundial calcula el costo en semanas de salario de despedir a un empleado que ha permanecido 20 años en el puesto de trabajo. De acuerdo con el Reporte *Doing Business* de 2014, en Colombia dicho costo asciende a 59 semanas, siendo este el más elevado al interior de la Alianza del Pacífico, superando a Chile (48), México (47) y Perú (34), ver gráfico 10.

2. MIPYMES Y GRANDES EMPRESAS

De acuerdo con estudios realizados por el Banco Interamericano de Desarrollo (ver Bosch *et al.* 2013), los costos no salariales pueden llegar a ser más altos para las Mipymes que para las grandes empresas. Por un lado, el tamaño de la empresa podría influir en su capacidad de absorber los costos de la formalización. Esto haría que, en términos relativos, entre más grande sea la empresa, menores sean los sobrecostos en los que incurra.

Por otro lado, los cambios en la regulación pueden generar gastos adicionales para las Mipymes. Es posible que ante modificaciones en materia regulatoria, las Mipymes se vean forzadas a contratar asesores contables que les ayuden a comprender cómo las afecta la nueva norma. En contraste, las grandes empresas no se verían afectadas, pues se asume que estas tienen un contador de planta que se encarga de dichos temas, lo cual no supondría un costo adicional.

Por ejemplo, de acuerdo con la Junta Central de Contadores, una asesoría contable tiene un costo de 8 SML. Por lo tanto, este sería el sobrecosto que la expedición de nueva regulación podría estarle imponiendo a las Mipymes. Claramente, este se presentaría únicamente cuando se expida nueva reglamentación o se modifique la vigente.

Para estimar dicho sobrecosto, suponemos que cada año se expiden (o modifican) una o dos nuevas leyes que afectan a las Mipymes, las cuales estarían requiriendo una asesoría. El cuadro 7 muestra el costo que generaría dicha asesoría, dependiendo del tipo de empresa (en función del número de empleados, Ley 905 de 2004).

Así, la expedición de una Ley al año generaría un costo adicional para el empleador que llegaría a niveles del 13.3% de la nómina mensual de la microempresa, del 2.7% de la nómina de la pequeña empresa y del 0.7% de la mediana (suponiendo que todos los empleados devengan 1 SML). Dicho costo puede descender hacia niveles del 6.3% de la nómina mensual de la microempresa, del 1.3% de la nómina de la pequeña empresa y del 0.3% de la mediana, al suponer que los ingresos de los trabajadores se distribuyen como los reportados al PILA. Dicho sobrecosto se duplicaría en el caso en que se expidieran dos leyes al año.

Todo lo anterior sugiere que las Mipymes estarían incurriendo en mayores sobrecostos respecto a las grandes empresas. En efecto, nótese cómo, al incluir dicho costo de las asesorías, los sobrecostos que enfrentan las microempresas se elevarían al

Cuadro 7. Sobrecosto de una asesoría contable (% de la nómina)						
Frecuencia anual de expedición de una Ley	Micro (5 trabajadores)		Pyme			
			Pequeña (25 trabajadores)		Mediana (100 trabajadores)	
	Nómina básica (1 SML)	Nómina representativa (Ingresos según PILA)	Nómina básica (1 SML)	Nómina representativa (ingresos según PILA)	Nómina básica (1 SML)	Nómina representativa (Ingresos según PILA)
1	13.3	6.3	2.7	1.3	0.7	0.3
2	26.7	12.5	5.3	2.5	1.3	0.6

Fuente: cálculos Anif.

56.4% del valor de la nómina (suponiendo que los ingresos de los trabajadores se distribuyen como los reportados al PILA), ver cuadro 8. Dicho valor es superior al que estarían enfrentando las grandes empresas del 52.6% de la nómina, pese a que las micro no están obligadas a cumplir con la cuota de aprendices Sena. Asimismo, en el caso de las Pymes, sus sobrecostos son ligeramente superiores a los de las grandes empresas, del 53.3% en el caso de las pequeñas y del 52.9% en el de las medianas (vs. 52.6% de las grandes). Ello estaría ratificando los resultados encontrados por otros autores, referentes a la mayor capacidad de absorción de los sobrecostos por parte de las grandes empresas.

Dichas desventajas en materia de sobrecostos que enfrentan las Mipymes respecto a las grandes empresas, fueron lo que en parte trató de corregir la “Ley de Formalización y Generación de Empleo” (Ley 1429 de 2010). Esta determinó que los aportes parafiscales y el pago de Imporrenta inician a partir del tercer año de funcionamiento de la micro y pequeña empresa (hasta 50 empleados). Además, dichos pagos se realizan de forma progresiva: 25% el tercer año; 50% el cuarto año; 75% el quinto año; y 100% a partir del sexto año (ver cuadro 9).

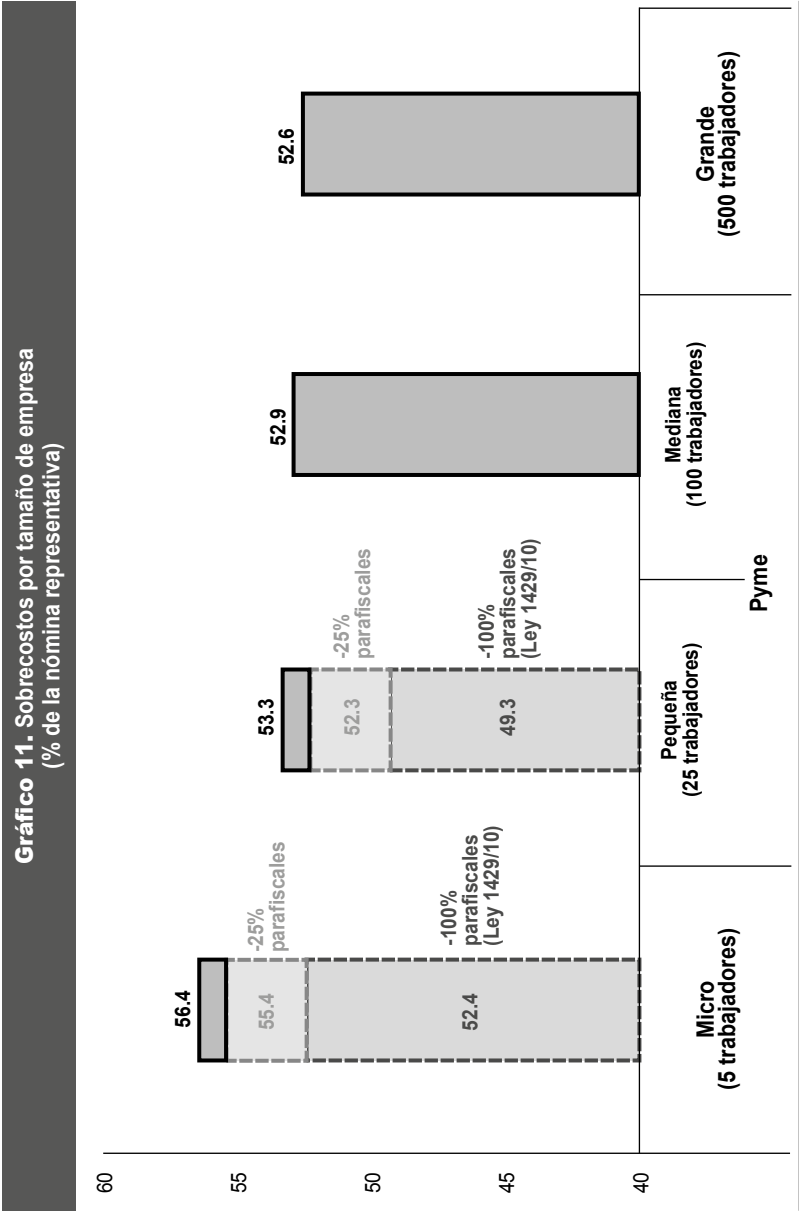
Estas medidas logran disminuir los sobrecostos que enfrentan las micro y pequeñas empresas, incluso llegando a valores inferiores a los de las grandes. Sin embargo, dicha ventaja es transitoria, pues al tercer año de funcionamiento de la microempresa, sus sobrecostos bordearían el 53% que enfrentan las grandes empresas. De la misma manera, las pequeñas empresas solo estarían disfrutando de ventajas en materia de sobrecostos los

Cuadro 8. Sobrecostos por tamaño de empresa (% de la nómina representativa)				
	Micro (5 trabajadores)	Pyme		Grande (500 trabajadores)
		Pequeña (25 trabajadores)	Mediana (100 trabajadores)	
a. Costos directos	48.6	48.6	48.6	48.6
b. Costos indirectos	3.9	3.9	3.9	3.9
c. Subtotal (a+b)	52.6	52.6	52.6	52.6
d. Asesoría externa	6.3	1.3	0.3	0.0
e. Ahorro en cuota de aprendices Sena	-2.4	-0.5	0.0	0.0
Total (c+d+e)	56.4	53.3	52.9	52.6

Fuente: cálculos Anif.

Cuadro 9. Sobrecostos por tamaño de empresa Pos-Ley 1429 de 2010 (% de la nómina representativa)				
	Micro (5 trabajadores)	Pyme		Grande (500 trabajadores)
		Pequeña (25 trabajadores)	Mediana (100 trabajadores)	
Total (c+d+e)	56.4	53.3	52.9	52.6
Ley 1429 de 2010	f. Ahorro 100% parafiscales (año 0 - año 2)	52.4	49.3	N.A.
	g. Ahorro 75% parafiscales (año 3)	53.4	50.3	N.A.
	h. Ahorro 50% parafiscales (año 4)	54.4	51.3	N.A.
	i. Ahorro 25% parafiscales (año 5)	55.4	52.3	N.A.

Fuente: cálculos Anif.



Fuente: cálculos Anif.

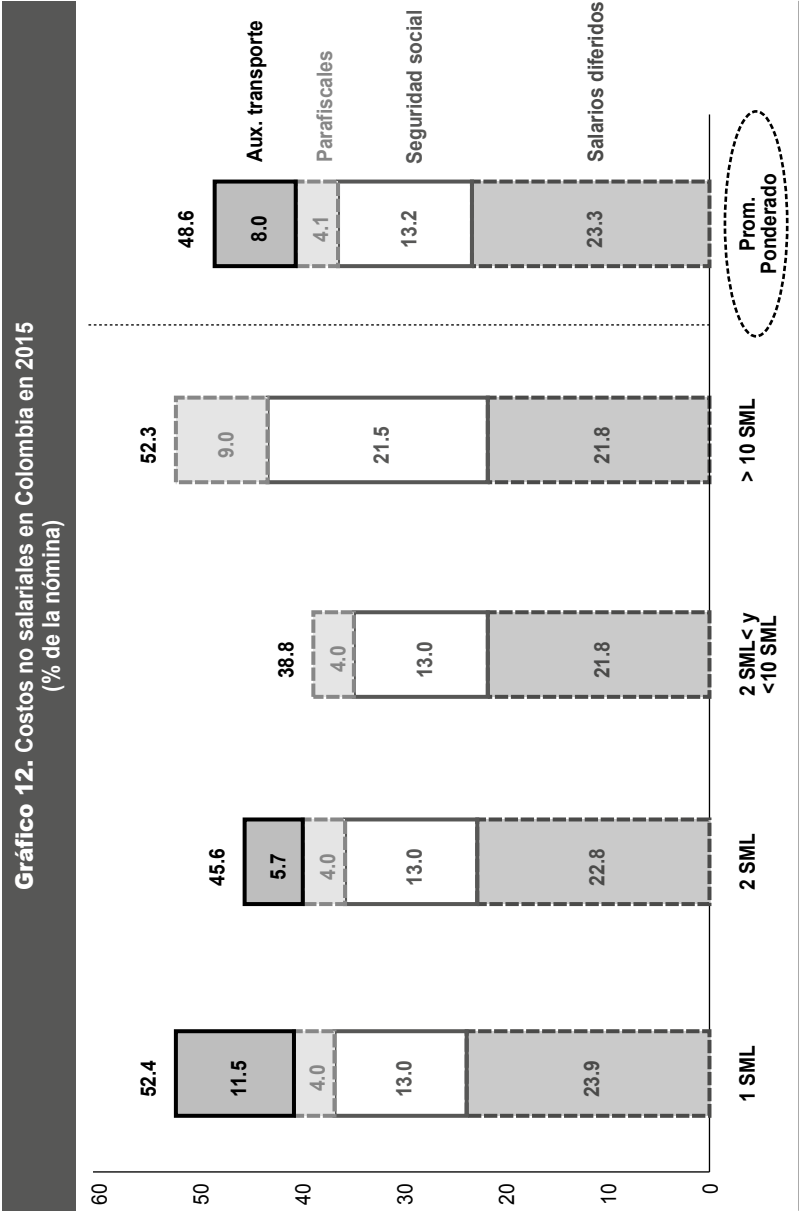
cinco primeros años, pues estos volverían a los niveles del 53.3% de la nómina al finalizar la medida (ver gráfico 11).

Más aún, además de los elevados sobrecostos que enfrentan las Pymes, estas han venido presentando problemas de liquidez. De hecho, de acuerdo con la Gran Encuesta Pyme Anif (GEP), en promedio, un 12%-13% de las Pymes reportó haber tenido restricciones de liquidez o dificultades en la rotación de su cartera durante 2006-2014 (ver Parga 2015). Dicho problema de liquidez de las Pymes se explica por factores como: i) su bajo acceso al sistema financiero, alcanzando niveles inferiores al 50%, lo cual implica una ausencia de mecanismos formales de contingencia en los períodos de bajos ingresos o desfases entre el período de facturación y el de pago; y ii) las obligaciones tributarias que enfrentan, dada su condición de agentes autorretenedores del IVA.

En este frente tributario, también cabe destacar que entre los principales problemas reportados por las Pymes en los últimos años, se encuentra la alta tributación, de acuerdo con la GEP. En efecto, cerca del 14%-16% de las Pymes reportó haber tenido problemas debido a los elevados impuestos en 2014 frente a los valores del 6%-9% registrados en 2012-2013.

3. COMPARACIÓN INTERNACIONAL

Al interior de la Alianza del Pacífico, Colombia resulta ser el país con los costos no salariales más elevados para el caso de 1

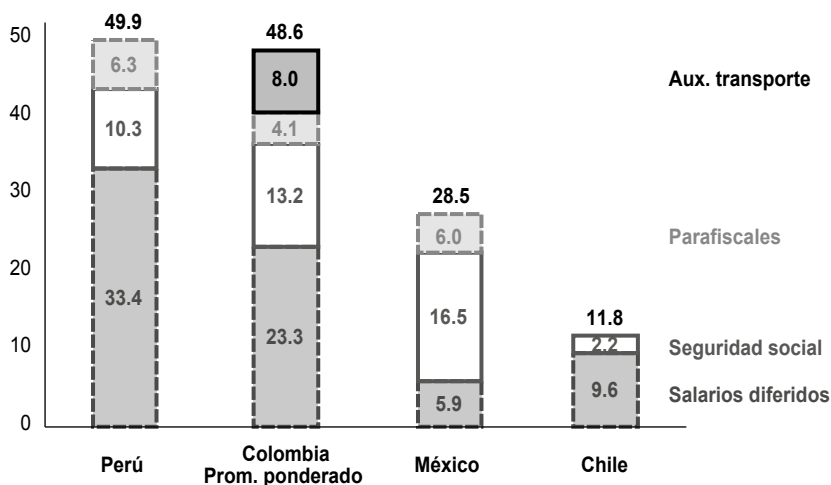


Fuente: elaboración Anif con base en OCDE y BID.

SML (ver gráfico 12), superando ampliamente los registros de Chile (12%) y México (28%), pero no muy diferente de lo observado en Perú (50%), ver gráfico 13. Nótese cómo al descontar el efecto del subsidio de transporte del 8%, Colombia aún exhibe menores sobrecostos que Perú, aunque todavía queda rezagada de los registros de Chile y México.

En Perú, los elevados sobrecostos se explican principalmente por cuenta de: i) la prima de servicios (o gratificación), la cual equivale a 2 salarios mensuales al año, 16.7% del salario (vs. niveles del 8.3%-9.3% en Colombia o nulos en Chile y México); y ii) las vacaciones (15 días hábiles), las cuales se remuneran con un salario mensual al año (vs. medio salario en Colombia y Chile y

Gráfico 13. Costos no salariales en la Alianza del Pacífico en 2015
(% de la nómina)



Fuente: cálculos Anif con base en OCDE y BID.

dos tercios de salario en México). Sin embargo, cabe destacar que en materia de seguridad social, Perú ($10.3\% = 9\%$ salud + 1.3% ARL) presenta menores cargas respecto a lo observado en Colombia ($13\% = 12\%$ pensión + 1% ARL) y México ($16.5\% = 8.8\%$ salud + 5.2% pensión + 2.6% ARL), ver cuadro 10.

Por su parte, México presenta costos no salariales moderados del 28% sobre la nómina. Allí, aunque los aportes a seguridad social son los más elevados al interior de la Alianza del Pacífico, las vacaciones varían entre los 6 y 14 días (dependiendo de la antigüedad del empleado), lo que deriva en cargas promedio de dos tercios de salario mensual al año (vs. medio salario en Colombia y Chile y un salario en Perú). Adicionalmente, las cesantías en México representan un costo adicional del 3.2% frente a niveles del 5.4% en Chile y del 8.3%-9.3% en Colombia y Perú.

Por último, Chile es el país que presenta los costos no salariales más bajos dentro de la Alianza del Pacífico del 12% de la nómina. Ello se debe a que los aportes a seguridad social solo ascienden a niveles del 2.2% ($= 1.3\%$ pensión + 1% ARL), pues son los trabajadores los encargados de cotizar a salud (7%) y pensión (10%). Además, en Chile no existen aportes parafiscales frente a los niveles del 4% en Colombia y del 6% en Perú y México.

Cuadro 10. Costos no salariales en la Alianza del Pacífico en 2015 (% de la nómina)				
	Perú	Colombia Prom. ponderado	México	Chile
Auxilio de transporte	-	8.0	-	-
Seguridad social	Salud	0.2	8.8	-
	Pensión	12.0	5.2	1.3
	ARL	1.0	2.6	1.0
Salarios diferidos	Prima de servicios	9.0	-	-
	Vacaciones	4.2	2.8	4.2
	Cesantías	9.0	3.2	5.4
	Intereses cesantías	1.1	-	-
Parafiscales	6.3	4.1	6.0	-
TOTAL	50	49	28	12

Fuente: elaboración Anif con base en OCDE y BID.

III. IMPLICACIONES DE LOS COSTOS NO SALARIALES SOBRE LA TASA DE DESEMPLEO Y LA FORMALIDAD

Como es bien sabido, los empresarios del país enfrentan un elevado “Costo Colombia”, por cuenta de: i) los preocupantes rezagos en materia de infraestructura multimodal; ii) los altos costos de la energía; iii) los deficientes niveles de calidad educativa; y iv) las elevadas cargas no salariales (ver Clavijo *et al.* 2015)

En efecto, en el capítulo anterior vimos cómo dichos sobrecostos laborales ascienden hacia niveles en la franja del 39%-52% del valor de la nómina (dependiendo del salario devengado). Al considerar la distribución de salarios reportados al PILA, dichas cargas no salariales promedian niveles del 49% del valor de la nómina.

Este valor luce elevado al compararlo con lo reportado por nuestros pares regionales de la Alianza del Pacífico, particu-

larmente Chile y México. Peor aún, dichas cargas se elevan hacia niveles del 53%, al tener en cuenta los costos indirectos, aquellos que no se presentan con una frecuencia determinada (o no se calculan sobre el valor de la nómina mensual).

Lo más preocupante es que los altos costos no salariales explican, en gran medida, los elevados niveles de desempleo del país (promediando valores del 11% en la última década vs. el 6.7% de nuestros pares de la Alianza del Pacífico). Asimismo, a dichos sobrecostos se les han atribuido los bajos niveles de formalidad, alcanzando valores en la relación Cotizantes Activos PILA/PEA tan solo del 40% en 2015 (vs. el 70% de Chile).

De hecho, a nivel académico, existen varias estimaciones del efecto de los costos no salariales sobre el empleo y la formalidad, cuyos resultados varían según los modelos y datos utilizados. Por ejemplo, para el caso del empleo, Cárdenas y Bernal (2003) concluyeron que la eliminación en los pagos parafiscales (entonces del 9%) hubiera incrementado el empleo urbano en un 1.3%. Posteriormente, Alm y López (2005) encontraron que un incremento en los impuestos parafiscales del 1% implicaba una reducción de 26.000 puestos de trabajo.

En lo referente a la formalidad, Lora (2001) calculó que una disminución en los sobrecostos del 7% reducía la informalidad en un 2.6%. Asimismo, Cárdenas y Mejía (2007) mostraron que incrementos en las cargas no salariales del 1% aumentaban la informalidad (medida como Trabajadores Informales/Formales) en un 1.4%.

En este sentido, la Administración Santos ha avanzado en la dirección correcta, al reducir los costos no salariales en 13.5pps (vía Ley 1607 de 2012). Bajo este panorama resulta apropiado estimar nuevamente las implicaciones de dichas cargas laborales sobre la dinámica del mercado laboral (en términos de generación de empleo y formalidad).

En este capítulo se estimarán dichos efectos (costos no salariales sobre desempleo y sobre formalidad) a través de un modelo econométrico que incluiría, además, variables de control como el crecimiento del PIB-real y el SML real. Esto último, de acuerdo con la evidencia que muestra que tanto la tasa de desempleo como la formalidad dependen de las fluctuaciones de dichas variables, ver Arango y Posada (2006) y Sánchez *et al.* (2009). Además, dada la relevancia de los costos no salariales, estimaremos dichos efectos diferenciando las contribuciones-aportes, específicamente los que han exhibido variaciones en los últimos años.

1. CARACTERIZACIÓN DEL MODELO

Las estimaciones se harán usando datos de corte trimestral desde el año 2005 hasta el segundo trimestre de 2015. Las regresiones se realizarán con la metodología de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO). Así, en primer lugar realizaremos la especificación del modelo para el caso de la tasa de desempleo y, posteriormente, para el nivel de formalidad.

■ 1.1. TASA DE DESEMPLEO

La ecuación (1) expresa la tasa de desempleo en función del crecimiento económico, el SML real y los costos no salariales directos (ver Sánchez *et al.* 2009).

$$TD_t = \beta_0 + \beta_1 PIB_{t-4} + \beta_2 SML_t + \beta_3 CNS_t + u_t \quad (1)$$

Donde:

TD_t = Tasa de desempleo (12 meses)

PIB_{t-4} = Crecimiento anual del PIB-real rezagado un año

SML_t = SML real (índice, año base 2010)

CNS_t = Costos No Salariales directos como porcentaje del salario

Lo anterior muestra que la tasa de desempleo está determinada por: i) el crecimiento económico observado un año atrás, debido a que dicha variable parece tener efectos positivos rezagados sobre la reducción de la tasa de desempleo; ii) el SML real, el cual estaría afectando de manera negativa la generación de empleo, al incrementar el costo de cerca del 60% de los trabajadores del país; y iii) los costos no salariales (de acuerdo con la distribución de ingresos reportada al PILA). Estos últimos incluyen solo los sobrecostos directos, debido a que los indirectos han mostrado variaciones prácticamente nulas en los últimos años.

La ecuación (2) también expresa la tasa de desempleo en función del crecimiento económico, la variación del SML real y

los costos no salariales directos. Sin embargo, estos últimos se presentan de forma desagregada, excluyendo aquellos que se han mantenido en niveles constantes en el período 2005-2015.

$$TD_t = \beta_0 + \beta_1 PIB_{t-4} + \beta_2 SML_t + \beta_3 Salud_t + \beta_4 Pensión_t + \beta_5 Parafiscales_t + u_t \quad (2)$$

Donde:

Salud_t = Contribución a salud a cargo del empleador como porcentaje del salario

Pensión_t = Contribución a pensión a cargo del empleador como porcentaje del salario

Parafiscales_t = Contribución a parafiscales como porcentaje del salario

■ 1.2. FORMALIDAD

La ecuación (3) expresa la formalidad (medida como Contribuyentes Activos PILA/PEA) en función del crecimiento económico, el SML real y los costos no salariales directos (ver Sánchez *et al.* 2009).

$$Formalidad_t = \beta_0 + \beta_1 PIB_{t-4} + \beta_2 SML_t + \beta_3 CNS_t + u_t \quad (3)$$

Donde:

Formalidad_t = Contribuyentes Activos PILA/PEA

PIB_{t-4} = Crecimiento anual del PIB-real rezagado un año

SML_t = SML real (índice, año base 2010)

CNS_t = Costos No Salariales Directos como porcentaje del salario

Al igual que en la estimación de las ecuaciones (1) y (2), hemos optado por tomar el crecimiento económico rezagado un año, pues la evidencia sugiere que dicho efecto sobre la formalidad no es inmediato. Además, la formalidad estaría determinada por el SML real y las cargas no salariales directas, pues dichos costos laborales del mercado formal han mostrado ser la principal causa de los elevados niveles de informalidad (llegando a valores del 60%).

De manera similar, la ecuación (4) expresa la formalidad en función del crecimiento económico, el SML real y los costos no salariales. Estos últimos se presentan de forma desagregada, excluyendo aquellos que se han mantenido en niveles constantes durante el período 2005-2015.

$$Formalidad_t = \beta_0 + \beta_1 PIB_{t-4} + \beta_2 SML_t + \beta_3 Salud_t + \beta_4 Pensión_t + \beta_5 Parafiscales_t + u_t \quad (4)$$

Donde:

Salud_t = Contribución a salud a cargo del empleador como porcentaje del salario

$Pensión_t$ = Contribución a pensión a cargo del empleador como porcentaje del salario

$Parafiscales_t$ = Contribución a parafiscales como porcentaje del salario

2. RESULTADOS DE LAS ESTIMACIONES

2.1. EFECTO SOBRE LA TASA DE DESEMPLEO

El cuadro 11 muestra los resultados de la regresión econométrica descrita en la ecuación (1). En primer lugar, nótese que las tres variables explicativas son estadísticamente significativas al 1%. En segundo lugar, cabe destacar que el modelo exhibe

Cuadro 11. Resultados - Tasa de desempleo (Ecuación 1)	
Variables	Ecuación (1)
PIB_{t-4}	-0.173***
SML_t	-0.145***
CNS_t	0.081***
Constante	21.54***
R² ajustado	0.871
RMSE	0.388

*** Significativo al 1%

Fuente: cálculos Anif.

un ajuste satisfactorio, con errores cuadráticos medios (RMSE) del orden de 0.4. Además, dicha ecuación explica alrededor del 87% de la variabilidad de la tasa de desempleo. Por último, se debe subrayar que la técnica de estimación con errores robustos elimina la posible presencia de heteroscedasticidad.

La estimación arroja una relación ligeramente inversa entre la aceleración del crecimiento del PIB-real y la reducción del desempleo. En efecto, un aumento del 1% en el crecimiento del PIB-real estaría disminuyendo la tasa de desempleo del año siguiente en un -0.2%.

Lo anterior es consistente con la dinámica observada en los últimos años, donde la tasa de desempleo ha descendido del 12% hacia el 9.1% durante 2009-2014. Esto, apalancado en el satisfactorio desempeño de la economía, con expansiones del 4.8% promedio por año (superando el potencial de Colombia del 4.5%).

De manera similar, se observa una relación negativa entre el SML real y el comportamiento del desempleo. De hecho, un incremento del 1% en el SML real reduce el desempleo en un -0.1%. Si bien esta relación resulta ser contraintuitiva, ello se debe a que, en los últimos años, los desbordes del SML real por encima de la Productividad Laboral (PL) no han afectado significativamente la generación de empleo. Esto obedece a que el nivel de desempleo promedió valores de dos dígitos en la última década, alejados de sus valores NAIRU (tasa de desempleo e inflación de largo plazo) del 9%, lo cual sugería una abundancia relativa de la mano de obra en Colombia.

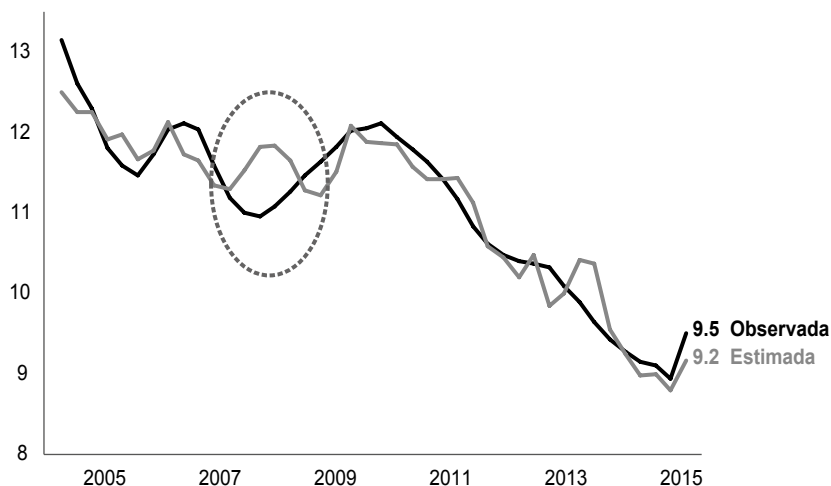
Esto último implicó que los repetidos incumplimientos de la “fórmula universal” para elevar el SML no generaran presiones del mercado laboral sobre la inflación. Sin embargo, en la medida en que la tasa de desempleo se acerque a dicho nivel NAIRU, los incrementos del SML real por encima de la PL tenderían a revertir la relación negativa observada entre dicha variable y el desempleo durante la última década (ver Anif 2015c).

En contraste, los costos no salariales exhiben una relación positiva con el desempleo. En efecto, un incremento del 1% en las cargas no salariales genera un aumento en la tasa de desempleo del 0.08%. Este resultado ratifica lo que se ha venido sugiriendo en el documento acerca del efecto negativo de los sobrecostos no salariales sobre la generación de empleo.

El gráfico 14 ilustra un adecuado ajuste del modelo, usando técnicas de *backtesting*. Allí se observa que la trayectoria de la tasa de desempleo sugerida por la ecuación (1) recoge satisfactoriamente la tendencia exhibida por la tasa de desempleo en la última década, con excepción del desajuste observado en 2008. En efecto, la tasa de desempleo promedió valores del 11.1% en 2008, nivel inferior al sugerido por el modelo del 11.7%.

Dada la relevancia de las cargas no salariales en la determinación de la tasa de desempleo, resulta conveniente desagregar dichos costos. Ello con el propósito de estimar de manera individual el efecto de las diferentes contribuciones-aportes a cargo del empleador. Para esto, se incluyeron solo aquellos sobrecostos a cargo del empleador que han presentado alguna variación en

Gráfico 14. Tasa de desempleo observada vs. estimada
(Ecuación 1, %)



Fuente: cálculos Anif con base en Dane.

los últimos años. Así, se consideraron: i) la contribución a salud, pasando del 8% al 8.5% en 2005-2013, y eliminándose en 2014 (para los salarios menores a 10 SML), de acuerdo con lo establecido en la Ley 1607 de 2012; ii) la contribución a pensión, incrementándose del 11.3% al 12% durante 2005-2015 (Ley 797 de 2003); y iii) los parafiscales, manteniéndose en niveles del 9% hasta mayo de 2013, y descendiendo hacia el 4%, tras la eliminación de los aportes al Sena (2%) y al ICBF (3%), de acuerdo con lo mandado en la Ley 1607 de 2012.

En particular, dicha desagregación no incluyó algunos costos directos (auxilio de transporte, ARL, prestaciones sociales y vacaciones), así como los mencionados costos indirectos como, por

ejemplo, el período de prueba, las incapacidades médicas y la cuota de aprendices Sena.

El cuadro 12 muestra los resultados de la regresión econométrica descrita en la ecuación (2), manteniendo la técnica de errores estándar robustos. En primer lugar, nótese que las cinco variables explicativas son estadísticamente significativas al 5%. En segundo lugar, cabe destacar que el modelo exhibe un ajuste satisfactorio, con errores cuadráticos medios (RMSE) del orden de 0.4. Además, dicha ecuación explica alrededor del 89% de la variabilidad de la tasa de desempleo.

Al igual que lo observado en la ecuación (1), el modelo que desagrega los diferentes costos no salariales muestra que el cre-

Cuadro 12. Resultados - Tasa de desempleo (Ecuación 2)	
Variables	Ecuación (2)
PIB_{t-4}	-0.179***
SML_t	-0.083***
$Salud_t$	0.068**
$Pensión_t$	-0.584**
$Parafiscales_t$	0.178***
Constante	25.25***
R² ajustado	0.891
RMSE	0.356

*** Significativo al 1%

** Significativo al 5%

Fuente: cálculos Anif.

cimiento del PIB-real tiene un efecto negativo sobre la tasa de desempleo. En efecto, el coeficiente sugiere que un aumento del 1 % en el crecimiento del PIB-real estaría disminuyendo la tasa de desempleo del año siguiente en un -0.2%.

Asimismo, el coeficiente del SML real indica una relación inversa entre los incrementos de dicha variable y la dinámica de la tasa de desempleo. De hecho, la elasticidad de esta última variable respecto al SML real llega al -0.08. Esta relación no resulta ser la inicialmente esperada, pero ello se explica por la mencionada abundancia relativa de la mano de obra del país observada en los últimos años.

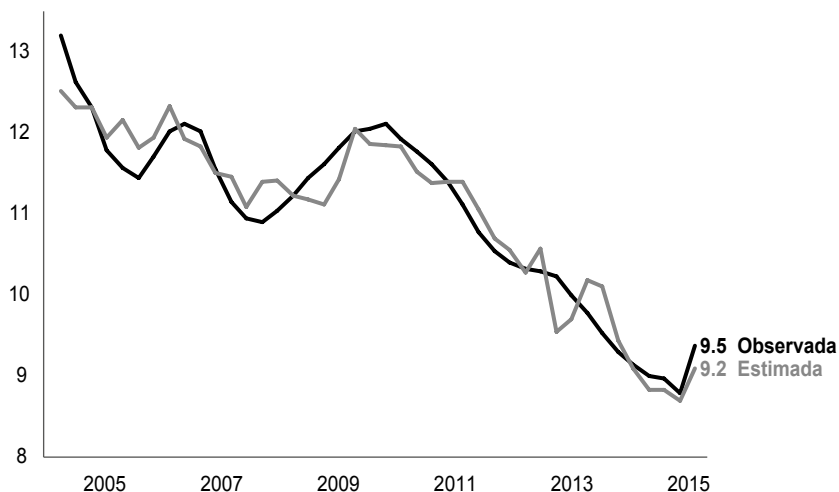
Por su parte, los aportes a salud mostraron una relación positiva con la tasa de desempleo. Ello implica que aumentos en las contribuciones estarían elevando los niveles de desempleo. En este caso, la elasticidad de la tasa de desempleo respecto a la contribución a salud es de 0.07.

Por el contrario, los aportes a pensión presentan una relación inversa con la tasa de desempleo. Se observa que incrementos del 1 % en dicha contribución implican una reducción en el desempleo del -0.6%. Esta relación no tiene el signo esperado, lo cual obedece a que el desempleo ha venido exhibiendo una tendencia descendente en los últimos años (impulsado por factores de carácter demográfico en el período 2003-2008 y económico en el período 2009-2014, ver Anif 2015d), pese a que los aportes a pensión han registrado una tendencia ascendente.

Por último, los pagos parafiscales exhiben una relación positiva con la tasa de desempleo, pues su coeficiente sugiere que aumentos del 1% en dichos pagos estarían incrementando en un 0.2% el nivel de desempleo. Esto sugiere que la medida adoptada por la Administración Santos I en materia de reducción de los aportes parafiscales (eliminando las contribuciones al Sena-2% y al ICBF-3%) va en la dirección correcta. Sin embargo, el marco regulatorio conducente a la aplicación de esta medida ha resultado subóptimo, debido a que no se desmontaron los recursos del 4% de las Cofamiliares.

El gráfico 15 ilustra un adecuado ajuste de la ecuación (2), usando técnicas de *backtesting*. Allí se observa que la trayectoria de la tasa de desempleo sugerida por el modelo recoge satisfac-

Gráfico 15. Tasa de desempleo observada vs. estimada
(Ecuación 2, %)



Fuente: cálculos Anif con base en Dane.

toriamente la tendencia exhibida por la tasa de desempleo en la última década.

■ **2.2. EFECTO SOBRE LA FORMALIDAD**

El cuadro 13 muestra los resultados de la regresión económica descrita en la ecuación (3). Una vez más, la regresión se hace con errores robustos para evitar problemas de heteroscedasticidad. En primer lugar, nótese que solo el SML real no es estadísticamente significativo (por lo que su coeficiente no puede interpretarse), mientras que tanto el PIB-real como los costos no salariales lo son al 5% de significancia. En segundo lugar, cabe destacar que el modelo exhibe un ajuste

Cuadro 13. Resultados - Formalidad (Ecuación 3)	
Variables	Ecuación (3)
PIB _{t-4}	0.205**
SML _t	0.027
CNS _t	-0.367***
Constante	52.06***
R ² ajustado	0.829
RMSE	0.909

*** Significativo al 1%
** Significativo al 5%

Fuente: cálculos Anif.

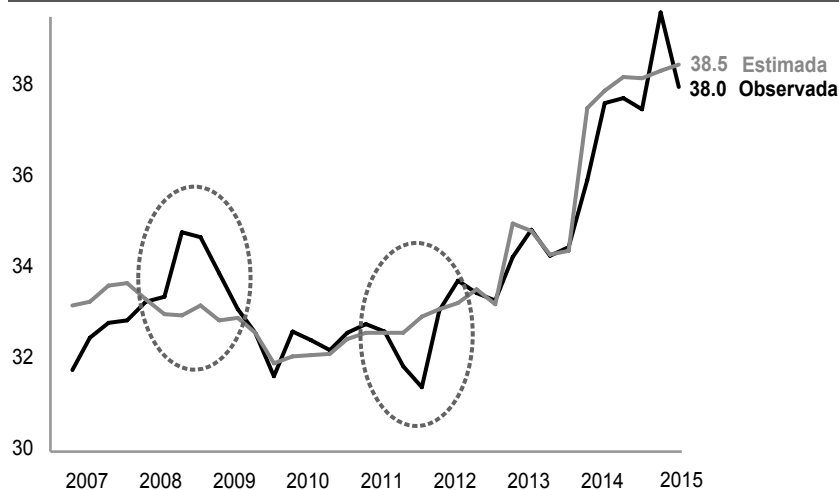
satisfactorio, con errores cuadráticos medios (RMSE) del orden de 0.9. Además, dicha ecuación explica alrededor del 83% de la variabilidad de la tasa de formalidad.

La estimación arroja una relación positiva entre el crecimiento del PIB-real y la relación Cotizantes Activos PILA/PEA. En efecto, un aumento del 1% en el crecimiento del PIB-real estaría incrementando la formalidad en un 0.2%.

Por el contrario, las cargas no salariales exhiben una relación negativa con la formalidad laboral, en línea con lo que han venido sugiriendo diversos estudios, como ya se mencionó. En efecto, un incremento del 1% en los costos no salariales generaría una reducción del -0.4% en la relación Cotizantes Activos PILA/PEA. Este resultado ratifica lo que han venido sugiriendo centros de pensamiento como Anif y Fedesarrollo, y ahora hasta la propia OCDE, acerca de la importancia de profundizar en medidas que reduzcan los sobrecostos laborales (OCDE, 2015). Por ejemplo, la sustitución de cobros parafiscales por mayor tributación vía CREE (Ley 1607 de 2012). Esto, con el propósito de elevar la formalidad del país del 40% actual hacia niveles del 70%-90%, como los observados en Chile-España.

El gráfico 16 ilustra el adecuado ajuste del modelo, usando técnicas de *backtesting*. Allí se observa que la trayectoria de la formalidad sugerida por la ecuación (3) recoge satisfactoriamente la tendencia exhibida por la formalidad en la última década, con excepción de los desajustes de 2008 y finales de

Gráfico 16. Formalidad observada vs. estimada
(Ecuación 3, %)



Fuente: cálculos Anif con base en Dane y Superfinanciera.

2011. De hecho, la tasa de formalidad promedió valores del 34% en 2008 (vs. el 33% estimado por el modelo) y del 31.6% hacia finales de 2011 (vs. 32.8%).

Ahora bien, dado que la formalidad está determinada, en gran medida, por los sobrecostos laborales, cabe preguntarse ¿cuáles contribuciones-aportes tienen un mayor efecto sobre dichos niveles de formalidad?

Para responder a esta pregunta, al igual que en el caso del desempleo, se desagregaron los sobrecostos, incluyendo solo aquellos que han presentado alguna variación en los últimos años. Allí se consideraron la contribución a salud y a pensión,

así como los pagos parafiscales, tal como se había mencionado anteriormente.

El cuadro 14 muestra los resultados de la regresión económica descrita en la ecuación (4). En primer lugar, nótese que, al igual que en el modelo anterior, el SML real no es estadísticamente significativo (por lo que su coeficiente no puede interpretarse), mientras que tanto el PIB-real como cada sobrecosto lo son al 5% de significancia. En segundo lugar, cabe destacar que el modelo exhibe un ajuste satisfactorio, con errores cuadráticos medios (RMSE) del orden de 0.8. Además, dicha ecuación explica alrededor del 86% de la variabilidad de la tasa de formalidad.

Cuadro 14. Resultados - Formalidad (Ecuación 4)	
Variables	Ecuación (4)
PIB _{t-4}	0.252***
SML _t	-0.054
Salud _t	-0.404***
Pensión _t	1.674**
Parafiscales _t	-0.388***
Constante	24.06***
R² ajustado	0.860
RMSE	0.822

*** Significativo al 1%

** Significativo al 5%

Fuente: cálculos Anif.

Al igual que lo observado en la ecuación (3), el modelo que desagrega los costos no salariales muestra que el crecimiento del PIB-real tiene un efecto positivo sobre la formalidad. En efecto, el coeficiente sugiere que un aumento del 1% en el crecimiento del PIB-real estaría incrementando la formalidad del año siguiente en un 0.3%.

Con relación a las cargas no salariales, los aportes a salud mostraron una relación negativa con la formalidad. Ello implica que aumentos en las contribuciones estarían disminuyendo los niveles de formalidad. En este caso, la elasticidad de la formalidad respecto a la contribución a salud es de -0.4.

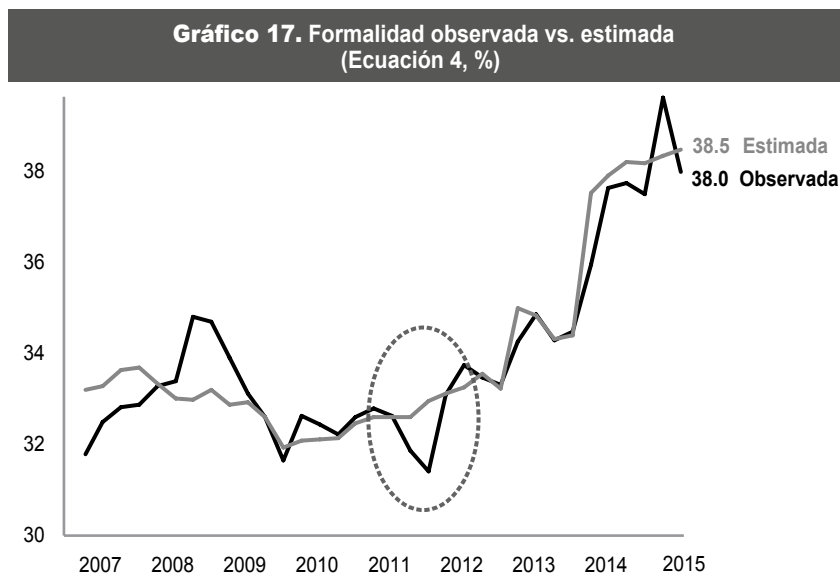
En contraste, los aportes a pensión presentan una relación directa con la formalidad. En efecto, un incremento del 1% en dicha contribución implica un aumento del 1.7% en la relación Cotizantes Activos PILA/PEA. Este resultado es contrario al esperado, lo cual obedece a que, pese a los aumentos de la contribución a pensión a cargo del empleador, incrementándose del 11.3% al 12% durante 2005-2015 (Ley 797 de 2003), la formalidad ha venido exhibiendo una tendencia ascendente durante dicho período. Esto último, gracias a los avances logrados mediante el desmonte del 5% correspondiente al Sena-ICBF y del 8.5% del aporte a salud, así como a las crecientes campañas de formalización.

Por último, los pagos parafiscales exhiben una relación negativa con la formalidad, pues su coeficiente indica que aumentos del 1% en dichos pagos estarían reduciendo en un -0.4% el nivel de formalidad. Ello sugiere que los cobros del 4% de la nómina, a favor de las Cofamiliares (siendo el único pago parafiscal vigen-

te), contribuyen a la elevada informalidad laboral. Por ello, se ha venido insistiendo en la importancia de desmontar dicho aporte. Solo así podremos alcanzar al menos los niveles de formalidad de Chile del 70%, como ya se había mencionado.

Además, el capital acumulado por las Cofamiliares durante los últimos 40 años parece ser suficiente para que puedan operar sin el gran lastre que representan los pagos del 4% sobre la nómina para el mercado laboral formal de Colombia (Anif 2014b).

El gráfico 17 ilustra un adecuado ajuste del modelo (4), usando técnicas de *backtesting*. Allí se observa que la trayectoria de la formalidad sugerida por el modelo recoge satisfactoriamente la



Fuente: cálculos Anif con base en Dane y Superfinanciera.

tendencia exhibida por la formalidad en la última década, con excepción del desajuste de finales de 2011. En efecto, la tasa de formalidad llegó a valores del 31.6% en 2011, nivel inferior al sugerido por el modelo del 32.8%.

En síntesis, hemos visto cómo los costos no salariales afectan positivamente la tasa de desempleo. En efecto, un incremento del 1% en dichas cargas estaría elevando el desempleo en un 0.1% (ver cuadro 15). En particular, la contribución a salud y los pagos parafiscales presentan una relación directa con la tasa de desempleo. En el primer caso, incrementos del 1% estarían aumentando dicha tasa en un 0.1% y, en el segundo caso, en un 0.2%. Esto último destaca la importancia de profundizar en medidas que busquen disminuir dichos aportes parafiscales, similar a lo logrado con la Ley 1607 de 2012.

De manera similar, los costos no salariales tienen un impacto negativo sobre la formalidad. De hecho, un incremento del 1% en dichas cargas estaría disminuyendo la relación Cotizantes Activos PILA/PEA en un -0.4%. Al desagregar dichos costos laborales, encontramos que la contribución a salud y los pagos parafiscales presentan una relación inversa con la formalidad. En ambos casos, aumentos del 1% se traducirían en reducciones del -0.4% en los niveles de formalidad.

Todo lo anterior sugiere que la eliminación de los 4pps de la nómina que van a las Cofamiliares, estaría reduciendo el desempleo en un 0.8% (todo lo demás constante). Asimismo, dicha medida estaría elevando la formalidad en un 1.6%.

Cuadro 15. Resumen de las estimaciones				
Variables	Tasa de desempleo		Formalidad	
	Ecuación (1)	Ecuación (2)	Ecuación (3)	Ecuación (4)
PIB_{t-4}	-0.173***	-0.179***	0.205**	0.252***
SML_t	-0.145***	-0.083***	0.027	-0.054
$Salud_t$		0.068**		-0.404***
$Pensión_t$		-0.584**		1.674**
$Parafiscales_t$		0.178***		-0.388***
CNS_t	0.081***		-0.367***	
Constante	21.54***	25.25***	52.06***	24.06***
R^2 ajustado	0.871	0.871	0.829	0.860
RMSE	0.388	0.388	0.909	0.822

*** Significativo al 1%

** Significativo al 5%

Fuente: cálculos Anif.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

A nivel temático se pueden extraer las siguientes conclusiones:

■ EN EL FRENTE DE CARGAS NO SALARIALES

Actualmente, los costos no salariales directos a cargo de los empleadores se ubican en niveles del 46%-52% sobre el valor de la nómina para los salarios en la franja de 1 SML a 2 SML; estos solo descienden a niveles del 39% para el caso de los salarios en la franja de 2 SML a 10 SML. Dicha diferencia obedece al derecho de las personas que devengan entre 1 SML y 2 SML a recibir el auxilio de transporte y al aporte adicional por concepto de prestaciones sociales (calculadas sobre el ingreso más el auxilio de transporte). Para los salarios mayores a 10 SML, los costos no salariales son similares a los de 1 SML (52%). Esto se debe a que las reducciones en los costos no salariales ordenadas por la Ley 1607 de 2012 no aplican para los trabajadores que devengan más de 10 SML. Al considerar la distribución de salarios reportados al

PILA, dichas cargas no salariales promedian niveles efectivos del 49% del valor de la nómina.

También vimos que al incluir los “costos indirectos” (aquellos que no se presentan con una frecuencia determinada o no se calculan normalmente sobre el valor de la nómina mensual), los sobrecostos no salariales a cargo del empleador podrían ascender hacia niveles del 54%-61% sobre el valor de la nómina para los salarios en la franja de 1 SML a 2 SML (similar al caso de los salarios mayores a 10 SML) y descender hacia niveles del 47% en el caso de los salarios en la franja de 2 SML a 10 SML. Ello sería el resultado de considerar sobrecostos indirectos del 8.3% sobre el valor de la nómina (= 5.1% aprendices Sena + 3.1% domingos-nocturnas-extras + 0.1% incapacidad + 0.03% período de prueba), suponiendo que todos los empleados devengaran 1 SML.

Ahora bien, al suponer que los ingresos de los trabajadores se distribuyen como los reportados al PILA, los costos no salariales totales (directos + indirectos) a cargo del empleador podrían reducirse hacia niveles del 49%-56% sobre el valor de la nómina para los salarios en la franja de 1 SML a 2 SML (similar al caso de los salarios mayores a 10 SML) y descender hacia niveles del 43% en el caso de los salarios en la franja de 2 SML a 10 SML. Ello sería el resultado de considerar sobrecostos indirectos del 3.9% sobre el valor de la nómina (= 2.4% aprendices Sena + 1.5% domingos-nocturnas-extras + 0.05% incapacidad + 0.01% período de prueba).

Así, los costos no salariales totales a cargo del empleador ascienden al 53% del valor de la nómina, al considerar la distribución de salarios reportados al PILA. Ello es el resultado de sumar los costos directos (49%) más los indirectos (3.9%).

■ EN EL FRENTE DE LAS MIPYMES

De acuerdo con estudios realizados por el Banco Interamericano de Desarrollo, los costos no salariales pueden llegar a ser más altos para las Mipymes que para las grandes empresas. En efecto, nuestras estimaciones sugieren que las Mipymes estarían incurriendo en mayores sobrecostos respecto a las grandes empresas, debido a que factores como los cambios regulatorios pueden generarles gastos adicionales. Por ejemplo, al incluir costos de asesorías, los sobrecostos que enfrentan las microempresas se elevarían al 56.4% del valor de la nómina (suponiendo que los ingresos de los trabajadores se distribuyen como los reportados al PILA). Dicho valor es superior al que estarían enfrentando las grandes empresas del 52.6% de la nómina, pese a que las micro no están obligadas a cumplir con la cuota de aprendices Sena. Asimismo, en el caso de las Pymes, sus sobrecostos son ligeramente superiores a los de las grandes empresas, del 53.3% en el caso de las pequeñas y del 52.9% en el de las medianas (vs. 52.6% de las grandes). Ello estaría ratificando los resultados encontrados por otros autores, referentes a la mayor capacidad de absorción de los sobrecostos por parte de las grandes empresas (ver Bosch *et al.* 2013).

Más aún, además de los elevados sobrecostos que enfrentan las Mipymes, estas han venido presentando problemas de liquidez, debido a factores como el bajo acceso al sistema financiero y las obligaciones tributarias.

EN EL FRENTE DEL EFECTO DE LOS COSTOS NO SALARIALES SOBRE EL MERCADO LABORAL

A nivel académico, existen varias estimaciones del efecto de los costos no salariales sobre el empleo y la formalidad, cuyos resultados varían según los modelos y datos utilizados. Sin embargo, en términos generales, se encuentra una relación positiva entre dichas cargas y los aumentos en la tasa de desempleo. Por el contrario, la relación entre los sobrecostos y la formalidad resulta ser inversa. Ello sugiere que incrementos en las contribuciones conducirían a una reducción de la relación Cotizantes Activos PILA/PEA.

En efecto, nuestras estimaciones evidencian cómo los costos no salariales afectan directamente la tasa de desempleo. De hecho, un incremento del 1% en dichas cargas estaría elevando el desempleo en un 0.1%. En particular, la contribución a salud y los pagos parafiscales presentan una relación directa con la tasa de desempleo. En el primer caso, incrementos del 1% estarían aumentando dicha tasa en un 0.1% y, en el segundo caso, en un 0.2%. Esto último destaca la importancia de profundizar medidas que busquen disminuir dichos aportes parafiscales, en la misma dirección de lo logrado por la Ley

1607 de 2012, pero sin incurrir en el costoso error fiscal de indexar partidas presupuestales.

De manera similar, los costos no salariales tienen un impacto negativo sobre la formalidad. En efecto, un incremento del 1 % en dichas cargas estaría disminuyendo la relación Cotizantes Activos PILA/PEA en un -0.4%. Al desagregar dichos costos laborales, encontramos que la contribución a salud y los pagos parafiscales presentan una relación inversa con la formalidad. En ambos casos, aumentos del 1 % se traducirían en reducciones del -0.4% en los niveles de formalidad.

Todo lo anterior sugiere que la eliminación de los 4pps de la nómina destinados a las Cofamiliares, estaría reduciendo el desempleo en un 0.8% (todo lo demás constante). Asimismo, dicha medida estaría elevando la formalidad en un 1.6%.

■ RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

Recientemente, el país ha venido mejorando en materia de reducción del desempleo, llegando a valores cercanos al 9% en 2015, acercándose a sus niveles de desempleo de largo plazo (NAIRU). También se han registrado aumentos en la formalización laboral, alcanzando valores del 40% en la relación Cotizantes Activos PILA/PEA. Si bien ello resulta ser un avance respecto a lo observado en los últimos años, con niveles de desempleo promedio del 11 % y tasas de formalidad

estancadas en el 32%-33%, las ganancias laborales han sido más bien marginales.

En efecto, Colombia continúa siendo el país de América Latina (entre los grandes) con las mayores tasas de desempleo y de informalidad laboral. Peor aún, dichas ganancias se están recargando más sobre subsidios que generan “ataduras” del presupuesto o captura de rentas, como lo han demostrado el programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPs) o el esquema de cotización por semanas (Decreto 2616 de 2013).

Por esa razón, a futuro las mayores ganancias en términos de empleo deberán estar apalancadas en reformas estructurales de flexibilización del mercado laboral. Para ello, resultará necesario ahondar sobre lo alcanzado en la Ley 1607 de 2012 en materia de parafiscalidad, empezando con el desmonte de la contribución del 4% sobre la nómina destinada a las Cofamiliares, tal como lo confirman nuestras estimaciones. Solo de esta manera resultará posible continuar elevando la relación Contribuyentes Activos PILA/PEA del actual 40% hacia el ansiado 70%-90% que se observa en países como Chile-España.

Allí también resultará clave trabajar en la reducción de los llamados costos indirectos (aquellos que no se presentan con una frecuencia determinada o no se calculan normalmente sobre el valor de la nómina mensual). Si bien estos no fueron incluidos en nuestras estimaciones, dado que han presentado variaciones

prácticamente nulas en los últimos años, su efecto sobre la tasa de desempleo y la formalidad sería el mismo que el encontrado en el caso de los costos directos.

En este sentido, resulta errado impulsar medidas como la anunciada en la campaña de reelección del Presidente Santos, en materia de revertir el abaratamiento laboral que se había logrado con la Ley 789 de 2002. Recordemos que esta tuvo la virtud de reducir el recargo del trabajo dominical-festivo en un 25% y modificar los horarios del trabajo diurno-nocturno. Así, se logró rebalancear, a favor del trabajo, el sesgo que se traía (a favor del capital) y que impedía aprovechar los TLCs (ver Anif 2014c).

Adicionalmente, cabe resaltar que las medidas en materia laboral deben estar enfocadas en flexibilizar dicho mercado. Así lo ha demostrado la Reforma Laboral adoptada en España en 2012, la cual permitió reducir el desempleo de niveles récord del 27% en 2013 hacia el 23% actual. Allí, las medidas consistieron en: i) flexibilizar los salarios (cayendo en términos reales); ii) reducir los costos por despidos injustificados; y iii) crear incentivos tributarios para firmas que incrementaran sus contrataciones laborales, particularmente de jóvenes (ver Anif 2014d).

Por último, cabe destacar que las medidas recomendadas estarían beneficiando a todas las empresas, independientemente de su tamaño. Sin embargo, para el caso de las Mipymes, cuyos sobrecostos resultan ser más elevados que los de las grandes

empresas, el beneficio de reducir dichos sobrecosto sería también mayor. Además, se requiere trabajar en el frente de ayudas no financieras. Esto con el propósito de reducir la dependencia, por ejemplo, de asesores externos, los cuales implican cargas adicionales. Para ello podrían crearse sinergias entre el gobierno y las multilaterales con el fin de brindar programas de asesoría y capacitación en materia financiera y tributaria, tal como lo han venido haciendo algunas entidades del sector privado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alm J. y López H. (2005), "Payroll taxes in Colombia", Georgia Tech University, *Working Paper* No. 06-36 de noviembre de 2005.
- Anif (2012), "¿Cómo vamos en formalización empresarial y laboral?", *Comentario Económico del Día* 21 de marzo de 2012.
- Anif (2013), "Evaluación de la Reforma Tributaria de 2012", *Informe Semanal* No. 1156 de enero de 2013.
- Anif (2014a), "Cotizaciones a seguridad social: el caso de los pagos por semanas", *Comentario Económico del Día* 29 de mayo de 2014.
- Anif (2014b), "Autonomía presupuestal de las Cofamiliares e informalidad laboral", *Comentario Económico del Día* 5 de noviembre de 2014.
- Anif (2014c), "Flexibilización laboral y ganancias en competitividad: los perversos efectos de revertir el pago de horas

- extras-dominicales", *Comentario Económico del Día* 26 de agosto de 2014.
- Anif (2014d), "Recuperación laboral: ¿cómo van España y Estados Unidos?", *Comentario Económico del Día* 3 de diciembre de 2014.
- Anif (2015a), "Rentas vitalicias y avances regulatorios", *Comentario Económico del Día* 21 de mayo de 2015.
- Anif (2015b), "Productividad multifactorial y crecimiento de largo plazo en Colombia", *Informe Semanal* No. 1266 de mayo de 2015.
- Anif (2015c), "Desafíos del mercado laboral colombiano 2015-2016", *Comentario Económico del Día* 12 de febrero de 2015.
- Anif (2015d), "Dinámica del mercado laboral en Colombia: tasa de desempleo vs. participación laboral", *Comentario Económico del Día* 18 de marzo de 2015.
- Arango L.E. y Posada C.E. (2006), "La tasa de desempleo de largo plazo en Colombia", Banco de la República, *Borrador de Economía* No. 388 de marzo de 2006.
- Bosch M., Melguizo A. y Pagés C. (2013), "Mejores pensiones mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe", Banco Interamericano de Desarrollo (BID), octubre de 2013.
- Cárdenas M. y Bernal R. (2003), "Determinants of labor demand in Colombia: 1976-1996", *NBER Working Paper* No. 10077 de noviembre de 2003.

- Cárdenas M. y Mejía C. (2007), "Informalidad en Colombia: nueva evidencia", Fedesarrollo, *Working Paper* No. 35 de marzo de 2007.
- Clavijo S. (2002), "Monto del Impuesto Puro en la seguridad social colombiana", Banco de la República, *Borrador de Economía* No. 219 de septiembre de 2002.
- Clavijo S., Vera A. y Cabra M. (2013), "El Mercado Laboral Colombiano: desempeño reciente y agenda de reformas", *Revista Carta Financiera* No. 162 de junio de 2013.
- Clavijo S., Vera A., Cuéllar E., Ríos A., Fandiño A. y Vera N. (2015), "¿En qué va la Competitividad de Colombia?", *Revista Carta Financiera* No. 170 de junio de 2015.
- Lora E. (2001), "¿Por qué tanto desempleo? ¿Qué se puede hacer?", ponencia en el Seminario Economía y Empleo del Banco de la República, marzo de 2001.
- OCDE (2015), "Estudios económicos de la OCDE Colombia", enero de 2015.
- Parga A.J. (2015), "Las restricciones de liquidez en el segmento Pyme", *Coyuntura Pyme* No. 49 de abril de 2015.
- Sánchez F., Duque V. y Ruiz M. (2009), "Costos laborales y no laborales y su impacto sobre el desempleo, la duración del desempleo y la informalidad en Colombia, 1980-2007", *Documento CEDE* No. 11 de abril de 2009.
- Santa María M., García F. y Mujica A.V. (2009), "Los costos no laborales y el mercado laboral: impacto de la reforma de salud en Colombia", Fedesarrollo, *Working Paper* No. 43 de agosto de 2009.