

Elementos para una Reforma Estructural Laboral *

Agosto de 2018

(Resumen)

Colombia ha venido avanzando en materia de formalización laboral, donde cabe destacar un marco regulatorio algo más flexible, a saber: i) Ley 1429 de 2010 que reglamentó el subsidio en parafiscales laborales para Pymes; ii) Ley 1607 de 2012 que desmontó 13.5 puntos porcentuales (pp) de costos no salariales; y iii) Decreto 2616 de 2013 que habilitó las cotizaciones a la seguridad social por semanas. Sin embargo, los indicadores oficiales de informalidad laboral todavía bordean el 50% y, al referirnos a la densidad de las cotizaciones, se tiene que tan solo un 15% de la Población Económicamente Activa contribuye todos los meses a la seguridad social.

Este documento se focaliza en identificar el tipo de cambios regulatorios necesarios para acelerar dicha formalización laboral y, en particular, lograr incrementar la vinculación de cotizantes a la seguridad social. Así, los principales efectos sobre el mercado laboral de la implementación de una Reforma Estructural Laboral (REL) como la aquí propuesta serían: i) la creación de cerca de 175.000 nuevos puestos de trabajo al año (1.8 millones en la siguiente década); y ii) un incremento de la formalidad en cerca de 300.000 nuevas personas al año (3 millones en la siguiente década). Ello se lograría a través de: i) establecer un mecanismo de protección al cesante, limitando el monto del retiro de las cesantías en función del salario y el valor acumulado, de manera que funcionen como un verdadero seguro al desempleo, y cuyos desembolsos sean mensuales, para evitar desahorros innecesarios en casos de rápido reenganche al mercado laboral; ii) aplicar topes a los costos de despido, replicando lo implementado en la Reforma Laboral de España de 2012; iii) atar el ajuste del Salario Mínimo Legal (SML) a la Regla Universal de manera que los incrementos reales no superen las ganancias en Productividad Laboral, complementando el Decreto 36 de 2015 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que castiga presupuestalmente tales desvíos; iv) implementar un SML diferencial para los jóvenes menores de 25 años en período de aprendizaje (equivalente al 75% de 1SML); v) instaurar un sistema de escrutinio de las incapacidades médicas para contener su falsificación; y vi) crear alternativas profesionales en la secundaria para promover la opción vocacional-técnica. Adicionalmente, se proponen medidas de mayor supervisión y persuasión que incentiven a los propios trabajadores a vincularse al sector formal.

Nuestra REL también incluye la eliminación de: i) el 4% de cargas no salariales hoy destinado a las Cofamiliares; y ii) los intereses de las cesantías (equivalentes al 1% del valor de la nómina), dado que sus inversiones en AFPs ya reconocen intereses reales que han venido promediando un 3% anual en 2005-2018. Nuestras estimaciones señalan que este tipo de reducciones de 5pp en costos no salariales ayudaría a elevar la formalidad laboral en cerca de +1.2pp, al tiempo que reduciría el desempleo en -0.64pp.

Clasificación JEL: Productividad laboral (J24), Informalidad laboral (J46), Costos laborales no salariales (J32), Estructura de la fuerza laboral (J21).

* Investigación realizada por Anif. El equipo de Anif estuvo liderado por Sergio Clavijo y participaron Alejandro Vera, Ekaterina Cuéllar, Juan David Idrobo y Andrea Ríos.

Email: sclavijo@anif.com.co

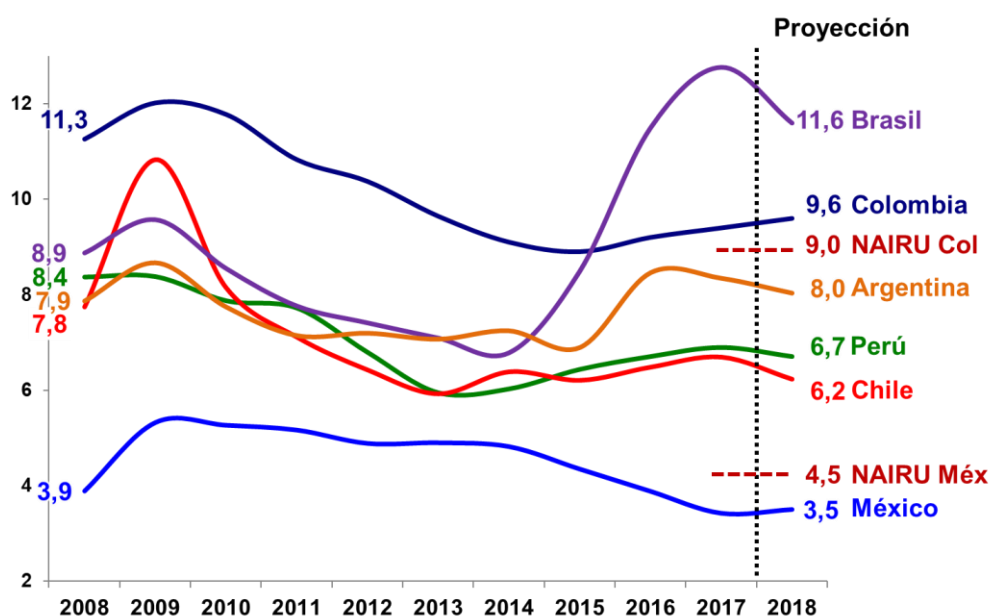
Índice

I. Introducción.....	3
II. Problemáticas del mercado laboral colombiano	17
1. Inflexibilidad laboral.....	17
2. Elevados costos salariales	31
3. Deficiente capacitación laboral.....	37
4. Impuesto puro a cargo de los cotizantes.....	44
III. Reforma Estructural Laboral y ejercicios de simulación.....	51
1. Reforma Estructural Laboral (REL)	52
2. Ejercicios de simulación: efectos de la REL y contrafactuales.....	56
3. Implementación de la REL: beneficios pensionales	68
IV. Conclusiones	71
Anexo	77
Referencias	80

I. Introducción

El mercado laboral presenta uno de los mayores retos para la economía colombiana en materia de lograr incrementar de forma significativa su formalización y, por tanto, su inclusión en el sistema de seguridad social (tanto en pensiones como en los servicios de salud). Si bien se ha logrado reducir la tasa de desempleo desde valores del 12% hacia el 9%-9.5% durante la última década (acercándonos a sus niveles de desempleo NAIRU de largo plazo), dicha tasa todavía resulta ser una de las más elevadas entre las economías grandes de América Latina (ver gráfico 1).

**Gráfico 1. Tasa de desempleo en América Latina
(%, 2008-2018)**



Fuente: cálculos Anif con base en Dane y FMI.

Durante el período 2015-2018, se ha venido presentando un deterioro en la dinámica del mercado laboral, donde la tasa de desempleo total ha ido ascendiendo de su punto más bajo del 8.9% (promedio de 2015) hacia los niveles actuales del 9.4%-9.6% (en 2017-2018). Más aún, el desempleo urbano ha venido escalando del 9.8% en 2015 hacia promedios año cercanos al 11% en 2017-2018.

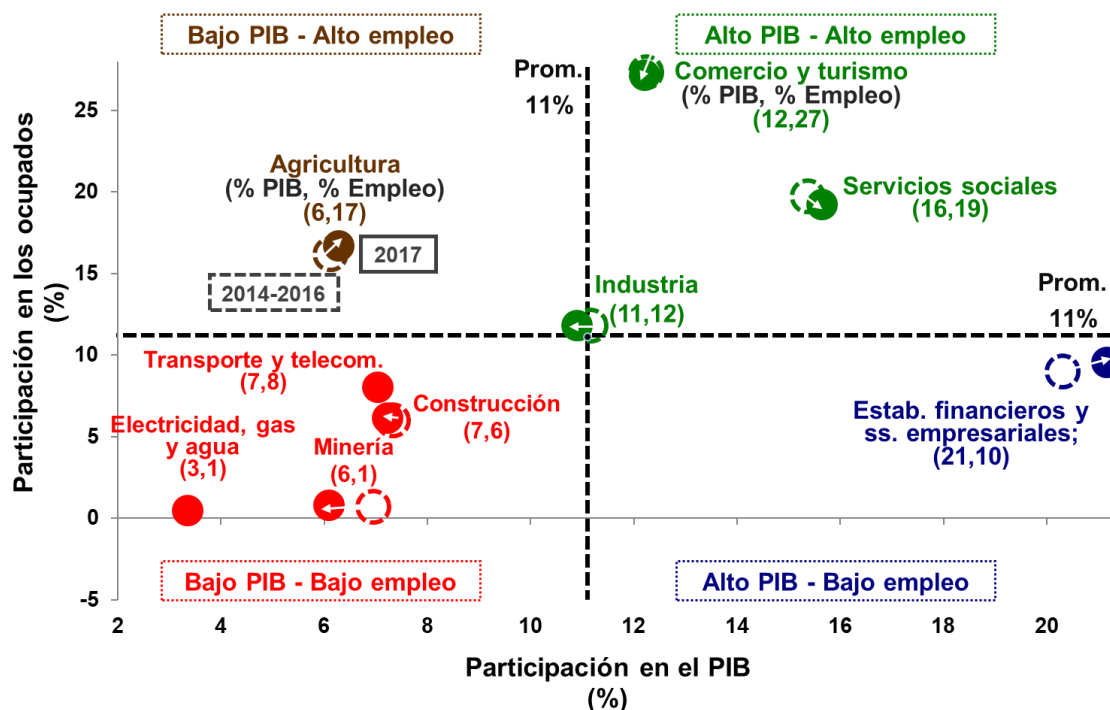
Dadas las rigideces de nuestro mercado laboral (altos costos de contratación formal y elevados costos de despido), la desaceleración del PIB-real se ha reflejado en

dicho escalamiento del desempleo, tras el fin del súper ciclo de *commodities* (2005-2014). El potencial de crecimiento de nuestra economía se ha reducido de tasas del 4.5% anual durante el período 2005-2014 a tasas del orden del 3%-3.5% anual durante el período 2015-2020. Más aún, seguramente el promedio quinquenal de crecimiento de este período estará promediando un pobre 2.7% anual por cuenta de las dificultades que está encontrando el sector real para reestructurar su crecimiento a favor de los vitales sectores del agro y de la industria, mostrando aún una peligrosa dependencia del minero-energético y de la construcción.

Esta combinación de estancamiento en el crecimiento potencial y de rigideces sectoriales hará difícil llegar a reducir el desempleo hacia promedios anuales inferiores al 8.5% durante, digamos, los años 2020-2022, aun si la economía logra ubicarse en umbrales de crecimiento del 3%-3.5% anual.

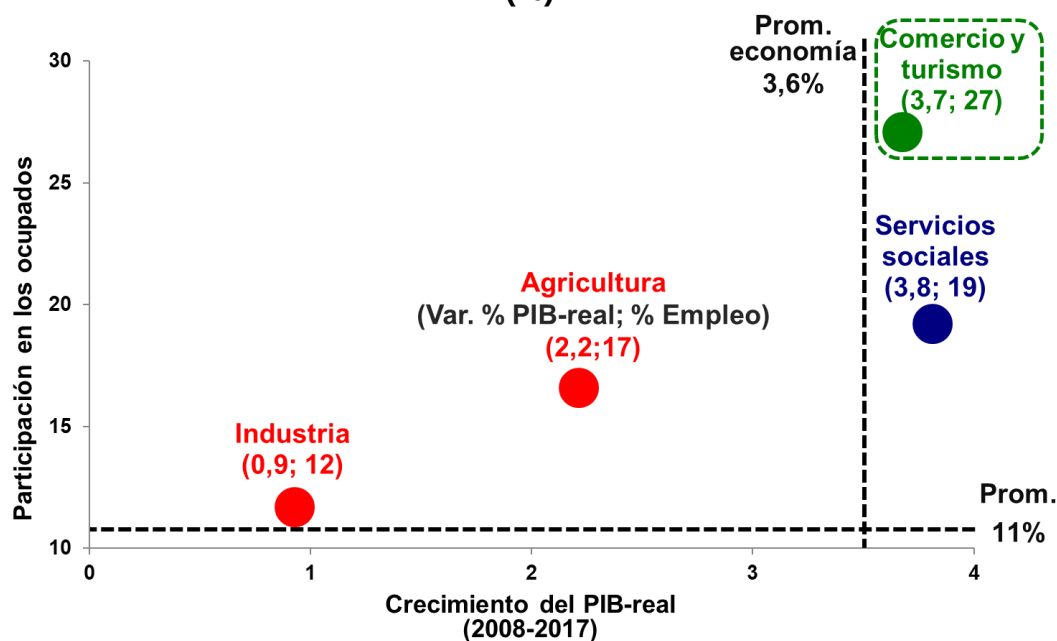
El gráfico 2 presenta un resumen de los desafíos sectoriales en materia de generación de empleo, siendo evidente la importancia de revitalizar los sectores que son grandes generadores de empleo. Allí se observa cómo los sectores de comercio (con una participación del 27% en los ocupados), servicios sociales (19%), agricultura (17%) e industria (12%) registran una generación de empleo superior al promedio de la economía (11%) en 2017. Ahora bien, cabe preguntarse ¿cuál ha sido el ritmo de crecimiento de estos sectores a nivel de PIB-real en la última década? El gráfico 3 muestra cómo los sectores de servicios sociales (3.8%) y comercio-turismo (3.7%) han registrado crecimientos cercanos al promedio de la economía (3.6%), mientras que la agricultura (2.2%) y la industria (0.9%) han venido expandiéndose por debajo de la media del PIB-real.

**Gráfico 2. Participación sectorial dentro del PIB y generación de empleo
(% del PIB y % del empleo)**



Fuente: cálculos Anif con base en Dane.

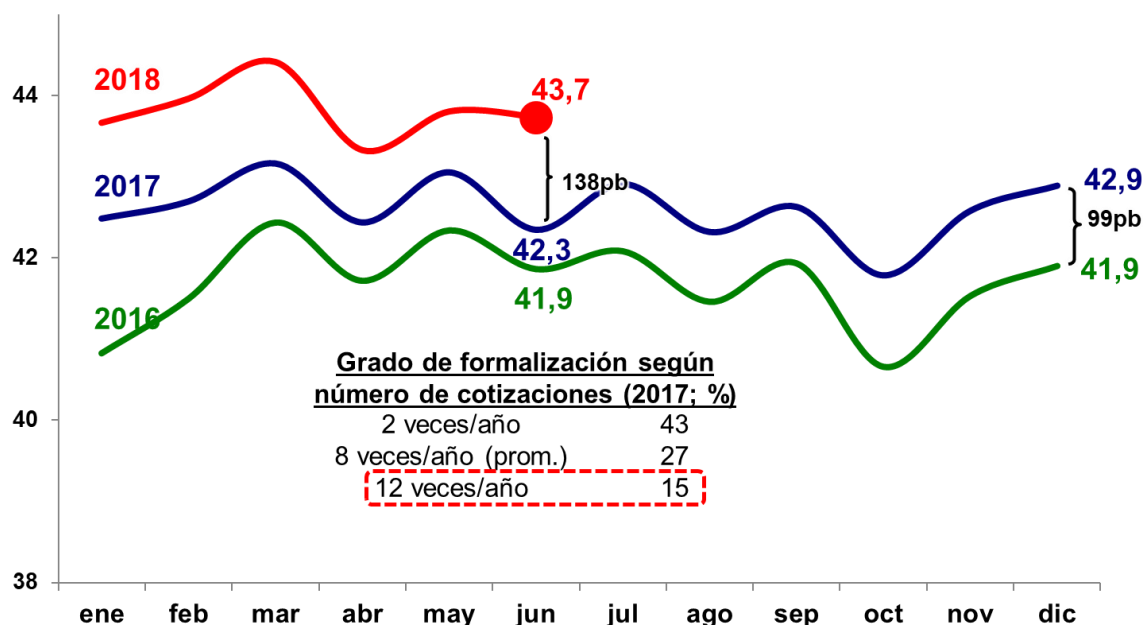
**Gráfico 3. Sectores con mayor generación de empleo:
¿Cuál ha sido su ritmo de crecimiento en PIB-real?
(%)**



Fuente: cálculos Anif con base en Dane.

En materia de formalidad, al medirla a través de la relación factual Cotizantes Activos PILA/Población Económicamente Activa (PEA) se observa que dicha relación bordea valores de solo el 44%. Esto implica que cerca del 60% de la PEA no cotiza a seguridad social, bien porque está desempleada (un 9.6% de la PEA) o porque está en sectores donde dicha informalidad se manifiesta no cotizando a seguridad social (un 46% de la PEA), ver gráfico 4. Más aún, al considerar las densidades de cotización, se observa cómo el verdadero nivel de informalidad llega al 73%. Esto debido a que tan solo un 27% de la PEA cotiza con densidades mayores al 70% (es decir, 8 meses al año). Si se tuviera en cuenta solo la población que cotiza los 12 meses al año a la seguridad social, se tiene la preocupante cifra de que solo un 15% de la PEA muestra densidades de cotización al 100%.

Gráfico 4. Evolución Cotizantes Activos a Pensiones
(% de la PEA, junio de 2018)



Variación anual en junio: 138pb

Fuente: cálculos Anif con base en Dane y Superfinanciera.

Cabe mencionar que, en este frente de informalidad laboral, se lograron algunos avances regulatorios durante la Administración Santos (2010-2018). En particular, se destacan: i) la Ley 1429 de 2010 (Ley de Formalización y Generación de Empleo), la cual reglamentó un subsidio en el pago de parafiscales en el caso de

las Pymes (que dependía de los años de creación de la empresa); ii) la Ley 1607 de 2012, donde se desmontaron 13.5 puntos porcentuales (pp) de costos no salariales (= 2% del Sena + 3% del ICBF + 8.5% en salud), para el caso de los salarios inferiores a los 10 Salarios Mínimos Legales (SML), sustituyéndolos por la sobretasa de la Contribución Empresarial para la Equidad-CREE (y, más recientemente, por 9pp del nuevo Impuesto a las Utilidades de la Ley 1819 de 2016); y iii) el Decreto 2616 de 2013, el cual habilitó la cotización a pensiones por semanas, superando las rigideces que suponía el esquema mensual (aunque solo resulta conveniente cuando el trabajador se encuentra en el Régimen Subsidiado de salud, por lo que dicha medida sigue recargándose en la existencia de diversas fuentes de subsidios públicos).

No obstante, prevalecen importantes obstáculos en el mercado laboral colombiano que impiden lograr una mayor generación de empleo formal. Entre las principales problemáticas se destacan: i) la alta inflexibilidad del mercado laboral, la cual responde a los elevados costos no salariales, donde se incluyen los costos directos (bordeando el 50% sobre la nómina salarial, a pesar de la reciente reducción de 13.5pp, ya mencionada), los costos indirectos y los costos de despido; ii) un alto nivel de SML, relativo a patrones internacionales y con alta incidencia en la estructura salarial, pues el Salario Medio se ubica en 1.4SML frente a la norma internacional de 2SML; iii) la deficiente capacitación laboral, lo cual se manifiesta en el descalce entre los conocimientos-habilidades de los jóvenes en busca de trabajo y los requerimientos del mercado laboral, implicando una baja Productividad Laboral (PL); y iv) los impuestos puros que se esconden detrás de las contribuciones a seguridad social (representando el 11%-29% del total del aporte de los empleados).

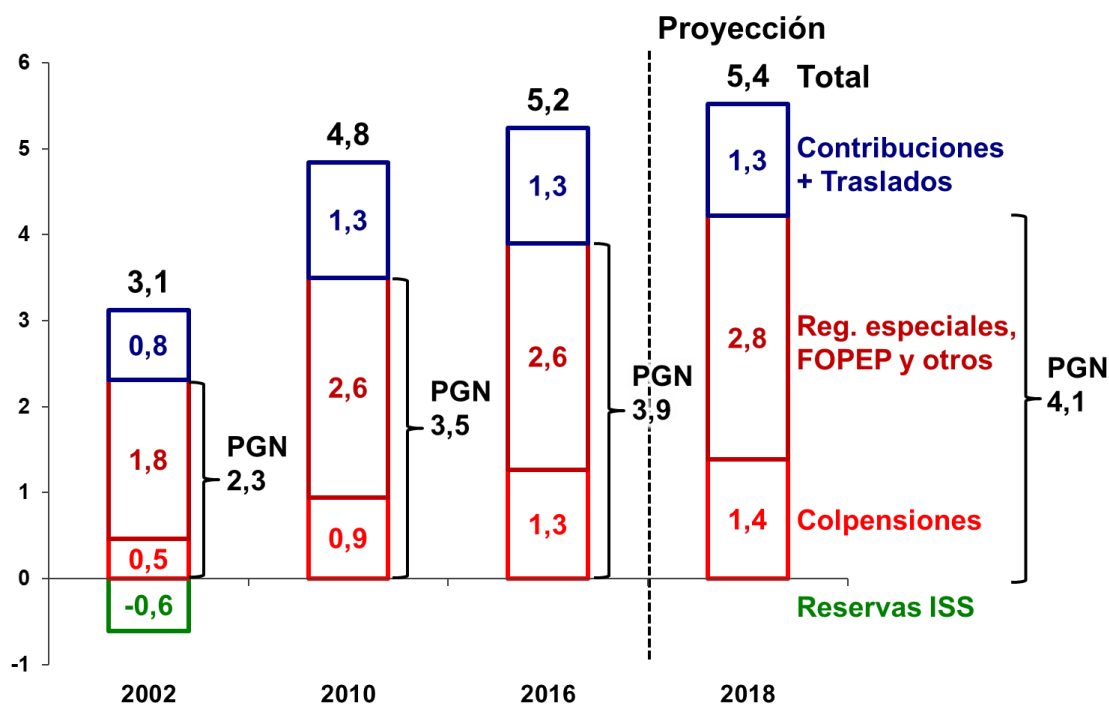
Toda esta problemática de elevada informalidad laboral implica: i) bajos niveles de productividad, por ejemplo, a nivel empresarial, se ha encontrado que las firmas formales son un 84% más productivas que las informales (ver Busso *et al.*, 2012); ii) mayor tamaño de la economía subterránea, llegando hasta el 35% del PIB en el caso colombiano, pues facilita el uso de dinero en efectivo y la evasión fiscal (ver

Anif, 2017a); y iii) bajas contribuciones a los sistemas de seguridad social (Perry *et al.*, 2007), representando mayores presiones fiscales.

Esto último se ha hecho cada vez más evidente en Colombia tanto en el sistema de salud como en el pensional. En el caso de la salud, se ha generado un sistema donde solo cerca del 50% de la población cubierta pertenece al Régimen Contributivo (pronto será solo el 30%), dejando que entonces sea el Estado el que tenga que asumir el grueso de los costos a través del Régimen Subsidiado. Ello, junto con la homologación de los regímenes y la universalización de los servicios (con un “POS ampliado” aprobado por la Ley Estatutaria), estaría llevando el gasto en salud fácilmente del actual 8% hacia el 9% del PIB en 2020, en línea con la presión adicional del 1% del PIB de forma permanente que se venía avizorando (ver Anif, 2015a).

En el caso de las pensiones, la situación es más preocupante, pues la elevada informalidad ha derivado en una cobertura cercana al 30%, menos de la mitad del 64% promedio observado en América Latina (ver Bosch *et al.*, 2013). Y, aun así, el gasto pensional rondaría un 4.1% del PIB en 2018 (equivalente a casi el 30% de los ingresos tributarios), por cuenta de los abultados subsidios del Régimen de Prima Media (RPM) público (ver Clavijo *et al.*, 2017). Ahora bien, al incluir las contribuciones de Colpensiones, el “hueco fiscal” es en realidad del 5.4% del PIB por año (comprometiendo casi una cuarta parte del total del gasto del Gobierno Central), ver gráfico 5.

Gráfico 5. Pagos pensionales
(% del PIB, 2002-2018)



Fuente: cálculos Anif con base en MHCP y Dane.

En este frente de contribuciones a seguridad social, cabe destacar los avances en fiscalización logrados con la creación de la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales (UGPP) como dependencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). La gestión de la UGPP, sin lugar a duda, ha ayudado a mejorar las finanzas públicas. Por ejemplo, cabe inferir que del incremento reciente de cotizantes al PILA (del 33% de la PEA al 44%) unos 3-4pp podrían corresponder a mejoras por gestión de la UGPP. Sin embargo, con razón, se viene alegando que la UGPP se está extralimitando en sus funciones al “perseguir” a personas que están fuera del mercado laboral y, además, ampliando la base de contribuciones a la seguridad social más allá de los ingresos netamente laborales (bien que se trate de asalariados o de independientes), ver Anif (2018a).

Todo lo anterior evidencia la importancia de implementar una Reforma Estructural Laboral (REL) en Colombia que permita lograr, en el mediano plazo, tasas de formalidad cercanas a los registros de Chile (70%) y, en el largo plazo, registros como los de España (90%). Ello permitiría: i) ganar en competitividad para así

aprovechar los Tratados de Libre Comercio, los cuales cubren el 70% de nuestra canasta exportadora; y ii) aumentar la cobertura pensional desde los niveles actuales cercanos al 30%. De lo contrario, dicha cobertura pensional corre el riesgo de descender hacia el 25% en el Régimen de Ahorro Individual (RAIS) y el 12% en el RPM de mantenerse los parámetros laborales-pensionales inalterados (ver Montenegro *et al.*, 2013).

De esa manera, el objetivo de este documento es identificar los elementos esenciales que debería tener una REL. Este documento consta de cuatro capítulos, incluyendo esta introducción. En el segundo capítulo, presentaremos el diagnóstico de las principales problemáticas del mercado laboral colombiano (arriba comentadas) y sus posibles soluciones. Como veremos existe relativo consenso entre las entidades multilaterales (como la OCDE y el BID) y los centros-departamentos de investigación (Asofondos, Fedesarrollo, Anif y Banco de la República) en lo referente a: i) las bondades de la reforma tributaria de 2012 en materia de reducción de las cargas no salariales, sugiriendo que se debe trabajar con mayor ahínco en la disminución de dichos sobre costos; ii) el elevado SML, dificultando la vinculación al empleo formal, especialmente para los trabajadores más vulnerables (como los jóvenes y la población con menor cualificación); y iii) la falta de coincidencia entre las habilidades-competencias con las necesidades del mercado laboral, siendo un problema para cerca de un 45% de las empresas (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Diagnóstico del mercado laboral colombiano

Entidad Tema	OECD	Fedesarrollo	Banco de la República
Inflexibilidad laboral	* Los elevados costos laborales no salariales fomentan la informalidad. La creación de empleo formal aumentó tras la implantación de la reforma tributaria de 2012, la cual redujo las cotizaciones a la seguridad social. * Deberían adoptarse medidas adicionales para reducir aún más los costos laborales no relacionados con los salarios. Una opción consistiría en eliminar la contribución del 4% sobre los salarios que financia el sistema de Cajas de Compensación -entidades privadas sin ánimo de lucro que proporcionan ayudas para familias, seguros de desempleo y actividades comerciales y de ocio. Las actividades comerciales y de ocio deberían pasar a ser voluntarias. OECD (2015), "Estudios económicos de la OECD Colombia", enero de 2015.	* La reforma tributaria de 2012 restringió la carga tributaria por concepto de salud, SENA e ICBF. A partir de entonces, el empleo formal ha venido creciendo y actualmente en las 13 ciudades principales la formalidad supera la informalidad (53% vs. 47%). * Formalizar un empleado en la región (América Latina y el Caribe) costaría cerca del 80% de su ingreso informal. En el caso de Colombia, el indicador es preocupante porque formalizar un trabajador cuesta 116.7% de su ingreso informal, siendo así el segundo país más costoso de la región. * Colombia sigue siendo un país con los costos salariales y extrasalariales relativamente altos en la región, lo cual sugiere la necesidad de seguir promoviendo políticas que reduzcan estos costos y dinamicen la formalidad en la economía. Fedesarrollo (2018), "Costos extra salariales y creación de empleo formal", Informe Mensual del Mercado Laboral de febrero de 2018. * Un incremento de 14 puntos porcentuales en los costos no salariales, donde la protección social está financiada a través de impuestos a la nómina, genera profunda segmentación en el mercado laboral (Ley 100 de 1993). * El incremento de los costos no salariales desincentivó la generación de empleos formales. Esto genera efectos perversos sobre la formalidad y la productividad laboral. Lo anterior lleva a una reducción significativa de la base contribuyente al sistema de salud, generando problemas para su sostenibilidad financiera. Santa María M., García F. y Mujica A. (2009), "Los costos no laborales y el mercado laboral: Impacto de la reforma de salud en Colombia", Fedesarrollo, Working Paper No. 43, agosto de 2009.	* Una reducción en los impuestos salariales que sea cubierta con incrementos en impuestos generales (impuesto sobre los ingresos brutos), tendría un impacto positivo sobre el empleo y la producción agregada económica. * Una reducción de 100pb en impuestos salariales a las firmas debe ser compensada con un aumento promedio de 14pb en el impuesto sobre los ingresos. * Una reducción de los impuestos salariales en el monto equivalente a las contribuciones parafiscales vigentes actualmente en Colombia (9%), debería ser compensada (en una economía como la que ha sido modelada) con un incremento en el impuesto sobre los ingresos brutos de las firmas de aproximadamente 1.9%. * La reducción de los impuestos salariales llevaría a un aumento de empleo y producción del 6.3% y 12.6%, respectivamente. El empleo total crecería 1.35%. Rozo S. (2008), "Costos Laborales: Una aproximación teórica a sus efectos", Banco de la República, Ensayos sobre política económica, Vol. 26, No. 57, p. 72-128, diciembre de 2008.

Cuadro 1. Diagnóstico del mercado laboral colombiano (continuación)

Entidad Tema	OECD	Fedesarrollo
Elevados costos salariales	* El SML es elevado en relación con los ingresos laborales. * El elevado SML contribuye a la informalidad. * El SML nacional representa el 86% del salario mediano, lo cual se sitúa muy por encima del promedio de la OECD. * El elevado SML reduce las posibilidades de empleo para los trabajadores con baja cualificación, los jóvenes y los residentes en regiones menos desarrolladas, así como para las minorías. El elevado SML es el reflejo de una trayectoria de grandes incrementos anuales superiores a la inflación. Para conseguir que el SML regrese gradualmente a unos niveles más favorables a la creación de empleo, su incremento debe limitarse a la inflación durante un tiempo. Diferenciar el SML en base a la edad potenciaría el empleo entre los jóvenes menos cualificados. OECD (2015), "Estudios económicos de la OECD Colombia", enero de 2015.	* Un diseño institucional para fijar el SML que no esté acorde con los niveles de productividad puede generar informalidad, pobreza y desigualdad. * El SML está por encima del ingreso mediano y promedio en las regiones más pobres y de menor productividad donde, por esa misma razón, la informalidad - en la que no se respetan los mínimos salariales establecidos en las normas legales - es particularmente alta. Por esta razón, desde hace varios años Fedesarrollo ha planteado la necesidad de que el salario mínimo legal se establezca de manera diferencial a nivel regional, de tal forma que recoja las particularidades laborales de cada zona del país. Fedesarrollo (2018), "Productividad y salario mínimo", Informe Mensual del Mercado Laboral de enero de 2018.
Deficiente capacitación laboral	* Las habilidades y competencias terciarias muchas veces no coinciden con las necesidades del mercado laboral. Aproximadamente 45% de las empresas identifican la falta de personal cualificado como una limitante severa, muy por encima del 30% en 2006 y el 20% en las economías de la OECD. OECD (2015), "Estudios económicos de la OECD Colombia", enero de 2015.	
Impuesto puro		* Un aumento del 1% en el impuesto puro genera una disminución en el tamaño del empleo relativo del 0,9%. Santa María M., García F. y Mujica A. (2009), "Los costos no laborales y el mercado laboral: Impacto de la reforma de salud en Colombia", Fedesarrollo, Working Paper No. 43, agosto de 2009.

En el tercer capítulo, presentaremos la propuesta de REL de Anif, cuya columna vertebral se centra en la flexibilización del mercado laboral a través de la reducción de los costos no salariales (profundizando en lo logrado bajo la Ley 1607 de 2012). Allí cuantificaremos los efectos de dicha Reforma sobre la formalidad y la tasa de desempleo. Como veremos, los principales efectos sobre el mercado laboral de la implementación de una REL como la aquí propuesta serían: i) la creación de cerca de 175.000 nuevos puestos de trabajo al año (unos 1.8 millones durante la próxima década); y ii) un incremento de la formalidad en cerca de 300.000 nuevas personas al año (unos 3 millones en la próxima década). Adicionalmente, estimaremos los efectos de la mayor formalidad sobre la cobertura pensional, teniendo en cuenta que los beneficios se estarían reflejando en no menos de una década. Finalmente, en el cuarto capítulo, resumiremos los principales hallazgos y mensajes de este documento.

Como veremos, la REL propuesta por Anif debe estar acompañada por medidas de mayor supervisión y persuasión que incentiven a los propios trabajadores a vincularse al sector formal.

Para empezar, será clave continuar avanzando en la conocida problemática de “depuración del Sisbén”. Allí se requiere: i) acelerar el escrutinio de las afiliaciones, pues aún hay alrededor de 36 millones de afiliados; ii) diseñar un “estatuto orgánico de subsidios”; iii) blindar el esquema de “camarillas políticas” territoriales, quienes llevan cerca de 25 años usufructuando del Sisbén para sus componendas políticas territoriales; y iv) desligar las afiliaciones al Régimen Subsidiado de salud del Sisbén.

Esto último se lograría con la implementación de un sistema generalizado de atención en salud (muy similar al esquema actual teniendo en cuenta los Fallos C-463 y T-760 de 2008 de la Corte Constitucional y lo mandado en la Ley Estatutaria 1751 de 2015), donde se continuaría garantizando el acceso a toda la población (independientemente de su afiliación al Sisbén). Allí la diferencia radicaría en que el pago de los servicios (incluyendo los medicamentos) se haría vía Régimen Subsidiado o Contributivo dependiendo de la situación laboral de cada persona al

momento de la atención. De esta manera, los trabajadores con capacidad de pago podrían cotizar a la seguridad social (así no sea con densidades del 100% a lo largo del año) sin el temor de perder los beneficios del Sisbén.

Nótese cómo lo anterior va en la dirección correcta de flexibilizar las contribuciones, con la bondad adicional de ir adaptándonos a la nueva realidad que implica la revolución digital. Recordemos que dicha revolución ha venido transformando el modelo de trabajo tradicional, introduciendo nuevos modelos de autoempleo, trabajo *freelance*, de tiempo parcial, entre otros. Esto implica que se deberán facilitar las cotizaciones de trabajadores que presentan variabilidades en sus ingresos y duración del empleo (ver *The Economist*, 2014).

Adicional a estas medidas de flexibilización y facilitación de las cotizaciones se debe trabajar en una mayor fiscalización. Allí resultaría conveniente complementar la labor de la UGPP, intensificando la supervisión en sectores que tienden a ser informales, tal como ha venido ocurriendo recientemente en el sector de la construcción. Por ejemplo, vale la pena considerar implementar mayores controles a los trabajadores del sector transporte y de comercio ambulante, imponiendo sanciones pedagógicas y restricciones al desempeño de su trabajo en caso de no estar cotizando a la seguridad social y teniendo la capacidad para hacerlo.

Además, resulta de vital importancia no ahorrar esfuerzos por hacer una mayor pedagogía sobre la importancia y los beneficios que implica ser formal y aportar a la seguridad social, (particularmente al sistema pensional, idealmente desde temprana edad). Para ello resultaría útil implementar una herramienta sencilla de acceso generalizado de simulaciones que permita calcular la pensión a la cual estaría accediendo un trabajador teniendo en cuenta su perfil personal-laboral, así como el régimen pensional al cual cotiza (complementando el mecanismo de doble asesoría establecido en el Decreto 2071 de 2015). Esto permitiría: i) alinear las expectativas de pensión de los trabajadores con sus ahorros; y ii) incentivar mecanismos de ahorro adicionales como las pensiones voluntarias (donde pequeños montos adicionales de aporte pueden hacer la diferencia luego de 20-25 años gracias a la “magia” del interés compuesto) y/o postergar la edad de retiro.

Además de todo lo anterior, es fundamental que el gobierno empiece por formalizar a los servidores públicos. Recordemos que muchos de los contratos en el sector público son de prestación de servicios o por tercerización (los cuales se caracterizan por ser de carácter temporal y excepcional), aun cuando los trabajadores se desempeñan en actividades de manera permanente.

Todas estas medidas, relativamente sencillas, tienen el potencial de capturar una buena porción de la población que no está formalizada. Allí será clave lograr ampliar estas medidas al sector rural, donde se estima que la informalidad alcanza niveles hasta del 90%, según la propia Organización Internacional del Trabajo.

Nótese cómo todo lo anterior estaría complementando la REL propuesta por Anif, la cual estaría eliminando las cargas no salariales referentes a: i) las Cajas de Compensación Familiar-Cofamiliares (equivalente al 4% sobre el valor de la nómina), de tal manera que sean los empleados interesados en continuar recibiendo los beneficios de dichas Cofamiliares los que estarían a cargo de ese pago; y ii) los intereses de las cesantías (equivalente al 1% del valor de la nómina), considerando que los empleados ya reciben rendimientos de dichas cesantías por parte de las entidades a cargo (Administradoras de Fondos de Pensiones-AFPs o el Fondo Nacional del Ahorro-FNA). Nuestras estimaciones muestran cómo eliminar estos 5pp de costos no salariales (= 4pp de Cofamiliares + 1pp de intereses de cesantías) estaría elevando la formalidad en cerca de +1.2pp, mientras que el desempleo estaría reduciéndose en -0.64pp (todo lo demás constante).

Nuestra propuesta de REL también incluye otras medidas que tendrían un impacto positivo sobre el mercado laboral (tasa de desempleo y formalidad), pero cuyo efecto resulta más difícil de cuantificar. Entre ellas se destacan: i) establecer un mecanismo de protección al cesante, limitando el monto del retiro de las cesantías en función del salario y el valor acumulado, de manera que funcionen como un verdadero seguro al desempleo, y cuyos desembolsos sean mensuales, para evitar desahorros innecesarios en casos de rápido reenganche al mercado laboral; ii) aplicar topes a los costos de despido, replicando lo implementado en la Reforma Laboral de España de 2012; iii) atar el ajuste del SML a la Regla Universal de

manera que los incrementos reales no superen las ganancias en PL, complementando lo ya actuado por el Decreto 36 de 2015 del MHCP, el cual castiga el Presupuesto General de la Nación (PGN) al tener que asumir desviaciones superiores al promedio de la última década (actualmente aquellas que desbordan un 0.4% real en el ajuste del SML); iv) implementar un SML diferencial para los jóvenes menores de 25 años en período de aprendizaje (equivalente al 75% de 1SML), por un período máximo de 1 año; v) instaurar un sistema de escrutinio de las incapacidades médicas, estableciendo sanciones para los empleados que recurran a su falsificación; y vi) crear alternativas profesionales en la secundaria para que los estudiantes puedan escoger entre el bachillerato clásico y una opción vocacional, donde será fundamental evaluar la calidad y pertinencia de dichos programas vocacionales. Nótese cómo esto último requeriría del apoyo del Ministerio de Educación Nacional (MEN).

Todo ello debería permitir una mayor generación de empleo formal, incrementando la relación PILA/PEA del actual 44% hacia un ansiado 60% (= 2% por reducción de 5pp de cargas no salariales directas + 15% por medidas adicionales relacionadas con costos de despido, ajuste del SML, educación vocacional, impuestos puros y mayor supervisión-persuasión) a la altura de 2050, acercándonos al registro de Chile (70%). Nótese cómo el efecto de las medidas adicionales sobre la formalidad también dependerá de la dinámica de la economía. Allí será clave la recuperación del crecimiento potencial del actual 3% hacia el 4%-4.5% observado durante 2010-2014 para garantizar una mayor creación de empleo.

Esas ganancias en formalización estarían traduciéndose en aumentos en la cobertura pensional, aunque los resultados tomarán al menos una década. Sin embargo, cabe mencionar que, de no implementarse una REL, es decir, bajo el escenario actual (*statu quo*), estaríamos en riesgo de presenciar una “bomba social pensional”, debido a la gran amenaza que representa tener dos terceras partes de los ancianos con riesgos de caer en la indigencia.

Al tener en cuenta estos incrementos graduales en la formalidad y combinarlos con una edad promedio de los cotizantes actuales al RPM cercana a los 46 años, se

tiene que la trayectoria más probable de las exigencias de caja presupuestales se irá reduciendo del actual 4.1% del PIB hacia un 3.1% del PIB a la vuelta de una década (suponiendo que se lograra implementar tanto la REL como la Reforma Estructural Pensional-REP propuesta por Anif, ver Clavijo *et al.*, 2017). Solo a partir de allí, se esperaría que la mayor tasa de cobertura generara mayores obligaciones de caja para el Gobierno Central.

Sin embargo, de implementarse la REP propuesta por Anif, este efecto se vería relativamente compensado por los beneficios fiscales que traerían los ajustes paramétricos en edad (+5 años vs. 57/62 años Mujer/Hombre actualmente) y en tasa de reemplazo (-20pp vs. 60%-80%). De esta manera, esa REP y los réditos de una REL inclusiva a favor de una mayor tasa de pensionados podrían dejar el sistema pensional cerca del equilibrio hacia el año 2050, con un déficit tan bajo como un 0.5% del PIB por año. Con ello, el VPN pensional de Colombia estaría pasando del actual 114% del PIB al 106% del PIB si se implementaran tanto la REL como la REP propuestas por Anif, llegando a una cobertura pensional cercana al 40% en 2050 (frente a los niveles actuales de solo el 30%).

II. Problemáticas del mercado laboral colombiano

1. Inflexibilidad laboral

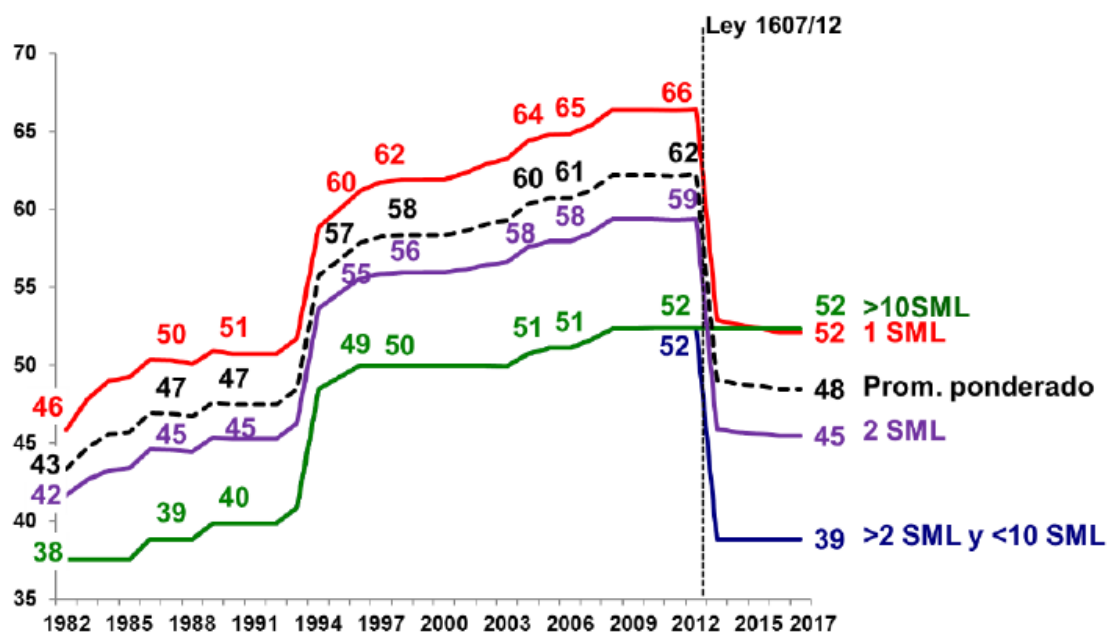
a. Diagnóstico

El mercado laboral resulta ser uno de los principales lastres de la economía colombiana, como ya se comentó. Así lo evidencian el elevado desempleo frente a estándares regionales (promediando 9.4% en 2017 vs. valores promedio del 5.6% en el resto de los países de la Alianza del Pacífico) y la informalidad de cerca de dos terceras partes de los ocupados. En ello ha incidido principalmente la inflexibilidad de dicho mercado laboral derivada de los elevados costos no salariales.

Aunque se ha venido avanzando en la reducción de estos sobrecostos (particularmente con el desmonte de 13.5pp de cargas no salariales de la Ley 1607 de 2012, ya mencionado), estos continúan siendo muy elevados. Por ejemplo, los costos no salariales directos llegan a niveles del 45%-52% sobre el valor de la nómina para los salarios que se ubican en la franja de 1SML a 2SML (vs. niveles del 59%-66% observados antes de la Ley 1607 de 2012), ver gráfico 6. Si bien dicho costo desciende hacia niveles del 39% en el caso de los salarios que se ubican en la franja de 2SML a 10SML, el umbral de 45%-52% resulta ser el más representativo para el caso de Colombia. En efecto, al considerar la distribución de salarios reportados al PILA, dichas cargas no salariales promedian niveles efectivos del 48% del valor de la nómina (ver Clavijo *et al.*, 2015).

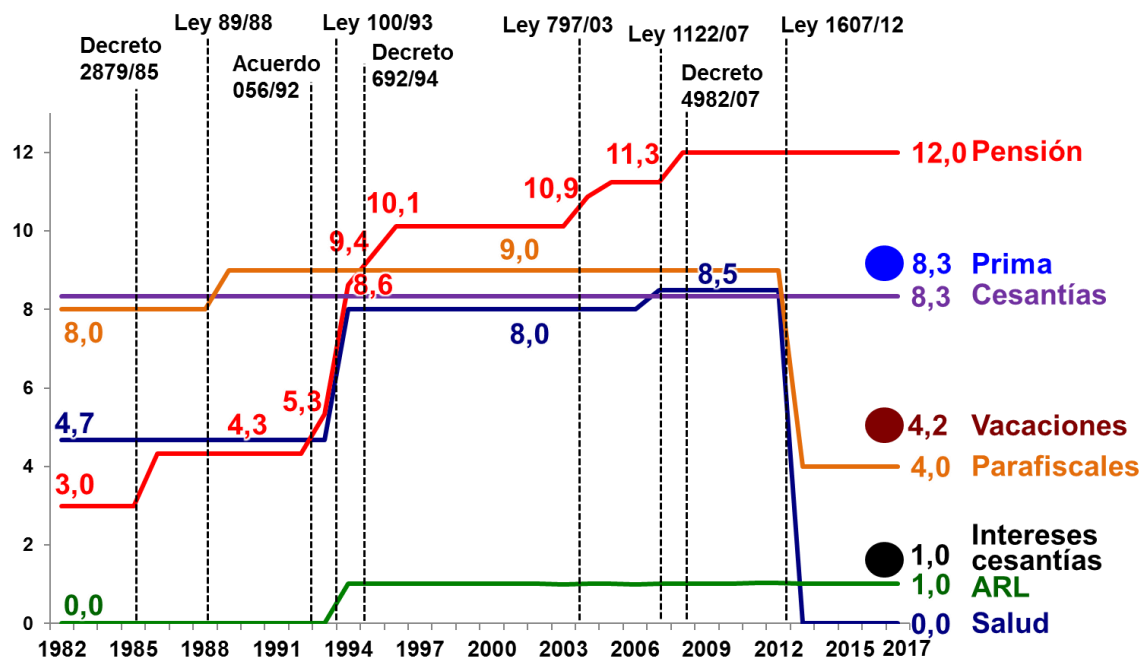
Recordemos que dichos costos no salariales están compuestos por los pagos obligatorios a seguridad social (salud y pensión), la prima legal, las vacaciones, las cesantías (con sus intereses correspondientes), los pagos a la Administradora de Riesgos Laborales (ARL) y a las Cofamiliares (ver gráfico 7).

**Gráfico 6. Costos no salariales por nivel de salario
(% del salario, 1982-2017)**



Fuente: cálculos Anif.

**Gráfico 7. Costos no salariales directos a cargo del empleador
(% del salario, 1982-2017)**

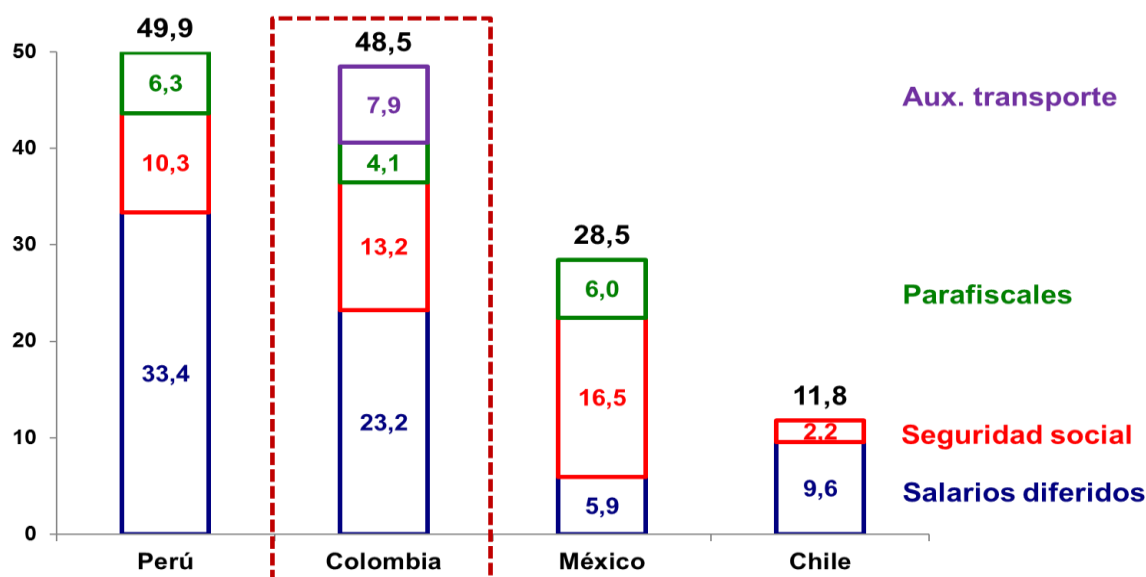


Fuente: elaboración Anif.

El gráfico 8 muestra cómo al interior de la Alianza del Pacífico, Colombia (48%) y Perú (50%) resultan ser los países con los costos no salariales más elevados. Dichos resultados superan ampliamente los registros de Chile (12%) y México (29%).

Adicionalmente, el mercado laboral colombiano enfrenta costos no salariales “indirectos”, los cuales podrían estar bordeando niveles del 5% sobre el valor de la nómina, dependiendo de cada empresa o institución. Estos últimos se refieren a 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; iii) la cuota de aprendices del Sena; iv) el trabajo dominical y festivos; y v) el trabajo nocturno y suplementario. Asimismo, entre los costos no salariales se encuentran los costos de despido, los cuales también resultan ser elevados al compararnos con nuestros pares regionales.

Gráfico 8. Costos no salariales en la Alianza del Pacífico
(% de la nómina, 2017)



Fuente: elaboración Anif con base en OCDE y BID.

A continuación, analizaremos con mayor detalle todos estos costos no salariales del mercado laboral colombiano.

Costos no salariales directos

Salud: La cotización al Sistema General de Seguridad Social en Salud es actualmente del 12.5% del salario del asegurado, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1122 de 2007 (con un tope de salario de cotización de 25SML). De dicho total, los empleadores están a cargo del 8.5% (para los salarios superiores a 10SML) y los trabajadores del 4% restante. Ahora bien, para los salarios inferiores a 10SML, la Reforma Tributaria de 2012 (Ley 1607 de 2012) sustituyó el aporte del 8.5% a la salud a cargo de los empleadores por la sobretasa del CREE (y, más recientemente, por 9pp del nuevo Impuesto a las Utilidades de la Ley 1819 de 2016), como ya se comentó. Esto último representó un importante avance en materia de reducción de sobrecostos laborales.

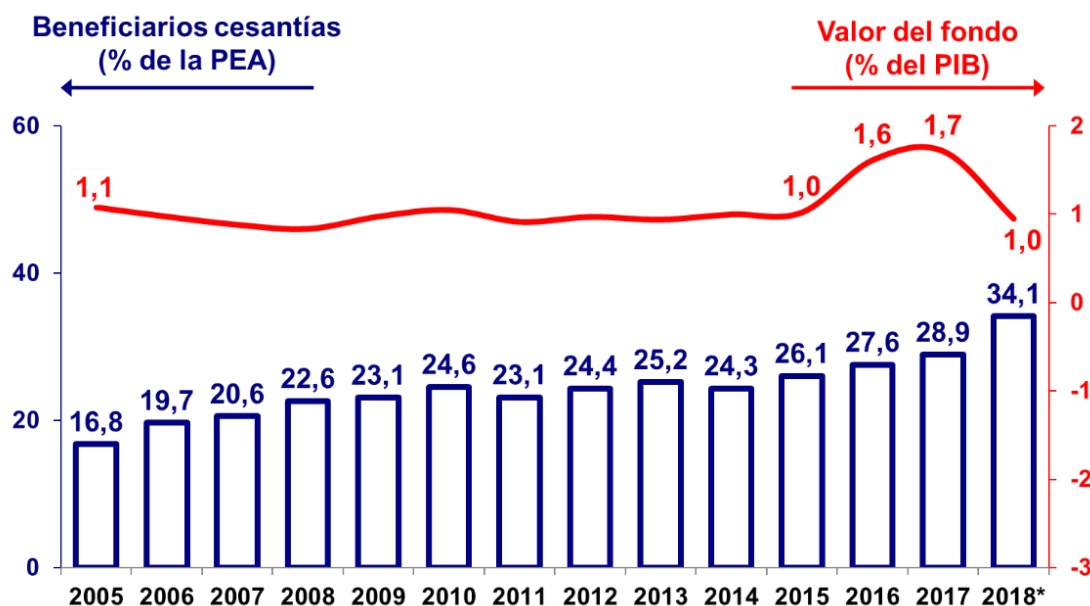
Pensiones: Actualmente, el monto de cotización obligatorio para pensiones es del 16% del salario (ratificado a partir de 2008 por el Decreto 4982 de 2007). Recordemos que, según la Ley 100 de 1993, la fracción de la cotización pagada

por los empleadores es del 75% y el empleado se encarga del 25% restante. De esta manera, el sobrecosto generado a los empleadores por la cotización a pensiones es actualmente del 12%, mientras que el 4% restante está a cargo de los trabajadores (ascendiendo hasta un 6% de acuerdo con el ingreso de cotización).

Cesantías: La reglamentación vigente del pago de cesantías fue establecida por la Ley 50 de 1990. Este pago representa una carga no salarial del 8.8%-9.3% para los trabajadores que devenguen entre 1SML y 2SML. Dicha carga descende hacia niveles del 8.3% para los trabajadores que devenguen más de 2SML (quienes no reciben auxilio de transporte). Adicionalmente, la Ley estipula que 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 1SML y 2SML o del 1% para los trabajadores que devenguen más de 2SML.

A nivel macroeconómico, lo más preocupante en el frente de las cesantías es que estas no se están traduciendo en mayor solidez del seguro de desempleo (que es, en últimas, su razón de ser). En efecto, Colombia continúa con las malas prácticas laborales de permitir que las cesantías se usen como un salario más, retirándose casi en un 70% antes del mes de agosto de cada año (aduciendo los hogares “reparaciones locativas” y/o gastos educativos), ver Anif (2018b). Esto ha llevado a que el valor de los fondos de cesantías administrados por las AFPs se haya mantenido estancado alrededor del 1% del PIB en la última década (con picos temporales del 1.6%-1.7% del PIB al cierre de los años 2016-2017), ver gráfico 9. Ello a pesar de que la relación Beneficiarios Cesantías/PEA ha venido elevándose hacia el 34% en 2018, aumentando respecto a los valores del 24%-29% de 2014-2017, en línea con las ganancias en formalización de los últimos años (según lo comentado). El fatal resultado macro es que el grueso de los afiliados carece de ahorros suficientes para enfrentar la contingencia de quedar desempleado.

Gráfico 9. Valor de los fondos de cesantías en AFPs y beneficiarios (2005-2018)



*Dato a marzo de 2018

Fuente: cálculos Anif con base en Superfinanciera y Dane.

Prima legal de servicios: Según el Código Sustantivo del Trabajo, toda empresa está obligada a pagar a cada uno de los trabajadores el equivalente a un salario mensual por cada año trabajado. Este es dividido en dos pagos a lo largo del año: una quincena en el último día de junio y otra quincena en los primeros veinte días del mes de diciembre. Lo anterior representa una carga no salarial del 8.8%-9.3% para los trabajadores que devenguen entre 1SML y 2SML. Dicha carga descende hacia niveles del 8.3% para los trabajadores que devenguen más de 2SML (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 expedición. En consecuencia, el sobre costo en el que incurren los empleadores se ha mantenido en el 4.2%, equivalente al pago de medio mes de salario.

ARL: En 1993, la Ley 100 implementó el Sistema General de Riesgos Profesionales, reglamentado posteriormente por los Decretos 1295 y 1772 de

1994. De acuerdo con estos, las cotizaciones a dicho sistema oscilan entre el 0.348% y el 8.7% del salario, dependiendo de la ocupación del empleado. Si estos niveles de riesgo son ponderados según el sector productivo y la participación de los ocupados en cada sector, el valor promedio que debe asumir el empleador es del 1.007% sobre el salario mensual, de acuerdo con estimaciones previas de Anif (ver Clavijo *et al.*, 2015).

Parafiscales: Las contribuciones parafiscales asociadas a la nómina en Colombia hacen referencia principalmente a los pagos con destino a las Cofamiliares, el Sena y el ICBF. Desde 1989 hasta abril de 2013, los empleadores debieron destinar al pago de parafiscales un 9% de su nómina mensual (= 4% Cofamiliares + 3% ICBF + 2% Sena). Enhorabuena, la Ley 1607 de 2012 sustituyó los aportes parafiscales del Sena y el ICBF (para los salarios inferiores a los 10 SML) por la sobretasa del CREE (y, más recientemente, por 9pp del nuevo Impuesto a las Utilidades de la Ley 1819 de 2016). De esa manera, el único pago parafiscal que aún se encuentra vigente es el 4% destinado a las Cofamiliares.

Auxilio de transporte: El Decreto 25 de 1963 reglamentó el pago del auxilio de transporte para los trabajadores que devenguen ingresos hasta de 2SML, ya sea en el sector público o privado. Históricamente, el auxilio de transporte ha venido representando cerca del 8%-12% del salario de los trabajadores que reciben 1SML y alrededor del 4%-6% para los que reciben 2SML. Particularmente, en 2018, el auxilio de transporte representa un 11.3% de 1SML y un 5.6% de 2SML, manteniéndose dentro del rango histórico.

Costos no salariales indirectos

Como ya se mencionó, los empleadores colombianos deben asumir también una serie de costos no salariales indirectos, cuya característica principal es que no se presentan con una frecuencia determinada. Allí se destacan:

Período de prueba: El Código Sustantivo del Trabajo estableció un período de prueba, el cual no puede exceder los 2 meses (reglamentación que se ha

mantenido inalterada desde su expedición). Este se convierte en un sobre costo laboral para la empresa en el caso de despedir al empleado contratado. Previamente se ha estimado que dicho sobre costo puede bordear valores del 0.1% de la nómina mensual de la empresa (ver Clavijo *et al.*, 2015). No obstante, las estimaciones dependen de los niveles de contratación de la empresa y de las probabilidades de vinculación/despido.

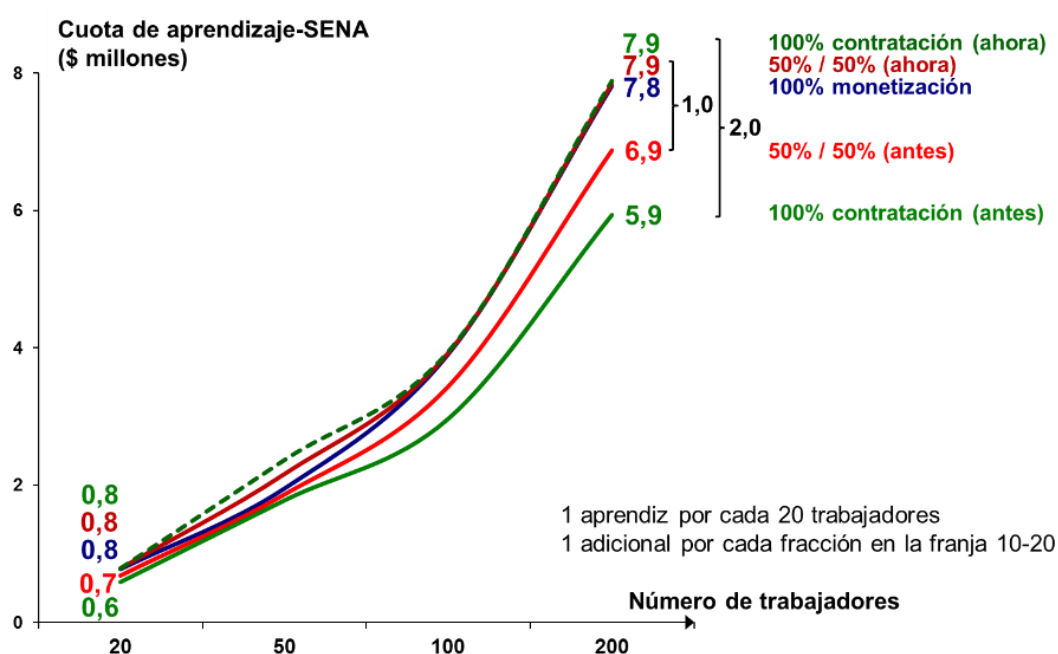
Incapacidades médicas: La reglamentación inicial de las incapacidades médicas (en caso de enfermedad no profesional) establecida en el Código Sustantivo del Trabajo ha sido modificada por los Decretos 1406 de 1999 y 2943 de 2013. De acuerdo con este último, los empleadores deben encargarse de pagar a sus empleados los 2 primeros días de incapacidad (correspondiente a dos terceras partes del salario), después de ese período el pago le corresponde a las EPS (correspondiente a dos terceras partes del salario).

Dichas incapacidades representan un costo indirecto para las empresas en la medida en que se debe continuar pagando dos terceras partes del salario durante el período que se encuentre incapacitado el trabajador (hasta un máximo de 2 días), así como los correspondientes costos no salariales antes mencionados (a excepción del subsidio de transporte). Este sobre costo de las incapacidades varía de acuerdo con la regularidad con que se enfermen los trabajadores. Un estudio de la Andi (2017) encuentra que en promedio los empleados se incapacitan 5.5 días al año. Teniendo en cuenta lo anterior, nuestras estimaciones sugieren que dicho sobre costo puede representar cerca del 1% de la nómina mensual de la empresa.

Aprendices Sena: Según la Ley 789 de 2002, las empresas están obligadas 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 de 10-20 trabajadores. Pese a que se había establecido un apoyo de sostenimiento equivalente al 75% de 1SML durante la fase práctica, se indicó que este pasaría a ser del 100% en caso de que la tasa de desempleo nacional (promedio anual) cayera por debajo de los dos dígitos (una realidad durante 2013-2017).

Por ejemplo, una empresa con 100 trabajadores asumiría un costo mensual de \$3.9 millones, lo que representa un 2.4% de la nómina mensual (incluyendo ARL). Además, en los casos en los 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 inalterados (alrededor de \$4 millones), ver gráfico 10. Así, monetizar podría convertirse en la nueva norma, puesto que esta dejó de ser la opción más costosa.

**Gráfico 10. Cuota de aprendizaje-Sena
(\$ millones, 2018)**



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

Trabajo dominical y festivos: Esta remuneración fue establecida en el Código Sustantivo del Trabajo, pero luego fue modificada por la Ley 789 de 2002, la cual sigue vigente. Dicha Ley redujo el recargo de domingos y festivos al 75% (frente el recargo anterior del 100%) sobre el salario ordinario (proporcional a las horas trabajadas).

Trabajo nocturno y suplementario: Esta remuneración, al igual que en el caso de los domingos y festivos, está reglamentada por el Código Sustantivo del Trabajo. Allí se estableció que el trabajo nocturno tendría un recargo del 35%

sobre el salario ordinario (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 no se han inalterado, pero sí se han modificado los horarios de trabajo diurno y nocturno. En efecto, recientemente, la Ley 1846 de 2017 fijó las horas de trabajo diurno entre las 6 a.m. y las 9 p.m. y nocturno entre las 9 p.m. y las 6 a.m. (ampliando el horario nocturno en una hora, reversando algo de las ganancias logradas con la Ley 789 de 2002).

Teniendo en cuenta todo lo anterior, nuestras estimaciones sugieren que el sobrecosto de las horas trabajadas en días domingos-festivos y las nocturnas-suplementarias (extras) podrían llegar al 1.7% de la nómina mensual de la empresa (ascendiendo frente al 1.5% estimado antes de la entrada en vigencia de la Ley 1846 de 2017, resaltando los peligros de la aprobación de este tipo de medidas), dependiendo de la frecuencia que se presenten dichos eventos.

Costos de despido

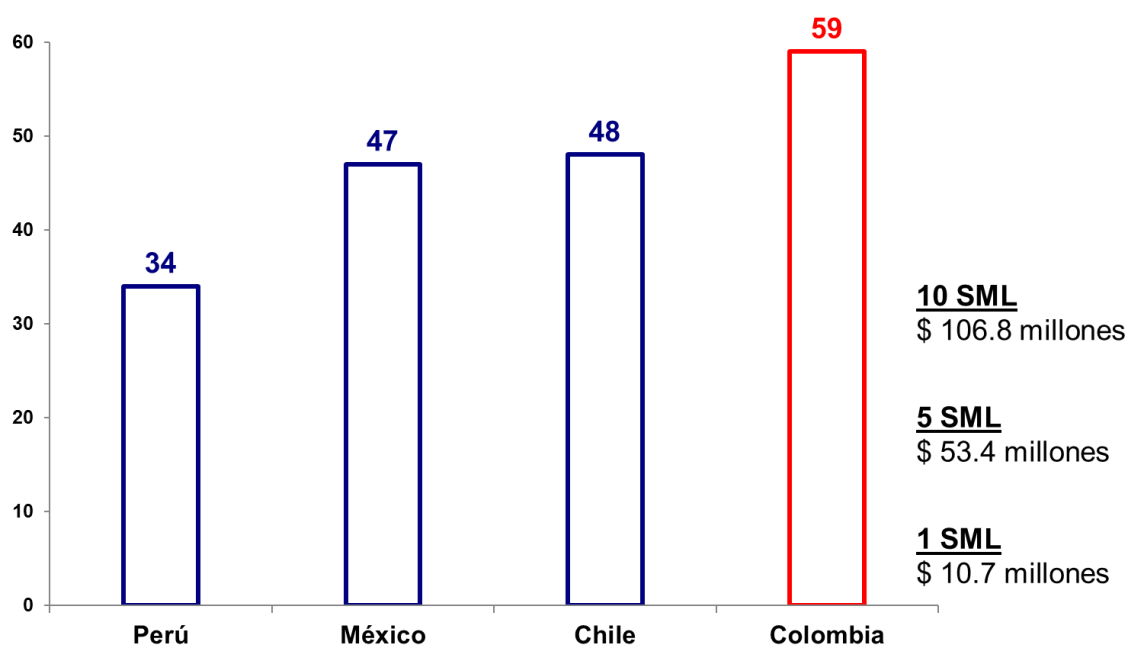
La regulación referente a la terminación de un contrato ha sido modificada en Colombia en varias ocasiones. Actualmente, esta se rige por lo dispuesto en la Ley 789 de 2002, la cual establece que la indemnización que debe pagársele a un trabajador con contrato a término indefinido que haya sido despedido 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 10SML 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 (por el primer año) más 20 días de salario por cada año trabajado (después del primero). En el caso de los trabajadores que devengaban más de 10SML, 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 (por el primer año) más 15 días de salario por cada año trabajado (después del primero).

Lo anterior resulta en elevados costos de despido que enfrentan las firmas, representando casi 60 semanas de salario para trabajadores con más de 20 años de antigüedad (para el caso de 1SML, este sobre costo llega a \$10.7 millones por trabajador en 2018, y para el caso de 5SML, se eleva a \$53.4 millones). Esto implica que el costo de despido de Colombia es el más elevado al interior de la Alianza del Pacífico, superando a Chile (48 semanas), México (47) y Perú (34), ver gráfico 11.

**Gráfico 11. Costos de despido para 20 años de trabajo
(Semanas de salario, 2018)**



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

Hemos visto cómo los sobre costos laborales en Colombia son bastante elevados. En el caso de los costos directos, estos se ubican alrededor del 45%-52% sobre el valor de la nómina para los salarios en la franja de 1SML a 2SML y descienden a niveles del 39% en el caso de los salarios en la franja de 2SML a 10SML. Más aún, al incluir los costos indirectos, los costos no salariales a cargo del empleador podrían ascender en 5pp (alcanzando niveles del 51%-57% sobre el valor de la

nómina para los salarios de 1SML a 2SML y del 44% en el caso de los salarios entre 2SML y 10SML).

Todo ello evidencia las dificultades que enfrenta Colombia para competir a nivel internacional, pues los elevados costos de contratar a empleados de manera formal podrían disuadir a potenciales inversionistas y empresarios de operar en el país. A esto se suma una serie de sobre costos adicionales, los cuales constituyen lo que Anif ha denominado “Costo Colombia”. Entre estos sobre costos aparecen: i) los energéticos, con tarifas más costosas que algunos pares regionales, pese a que Colombia obtiene cerca del 70% de su energía eléctrica de fuente hidráulica; ii) los de transporte-logísticos, los cuales llegan hasta el 15%, según la OCDE; y iii) la elevada carga tributaria, con una tasa de Imporrenta empresarial del 37% (aunque bajaría hacia el 33% a partir de 2019, según lo mandado en la Ley 1819 de 2016).

b. Solución

La rigidez del mercado laboral colombiano genera barreras a la formalización laboral, reduce la duración del empleo en el sector formal y tiene un efecto negativo sobre la tasa de desempleo (ver Kugler *et al.*, 2008 y Albrecht *et al.*, 2009). Esto evidencia la importancia de flexibilizar el mercado laboral, disminuyendo los costos no salariales. Por esa razón, en el frente de costos no salariales directos, resulta clave 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 destinado a las Cofamiliares. Adicionalmente, cabe evaluar la posibilidad de eliminar el costo no salarial referente a los intereses de las cesantías (bordeando valores del 1%-1.1% del valor de la nómina), teniendo en cuenta que dichas cesantías ya reciben rendimientos por parte de las entidades a cargo (AFPs o el FNA).

En este último caso de las cesantías, también se requiere: i) instaurar un mecanismo de vigilancia y verificación más estricto por parte de los empleadores para controlar el destino de dichos recursos, particularmente en el caso de los retiros parciales; y ii) establecer un mecanismo de protección al cesante que limite los montos de retiro

en función del salario y del valor acumulado. Por ejemplo, alguien que gane 2SML no debería poder retirar las cesantías hasta tanto no haya acumulado un monto de \$9.4 millones (suponiendo que estará cesante durante seis meses); o el de 5SML un monto de \$23.4 millones (ver cuadro 2). Ello tendría la bondad de instaurar un verdadero seguro al desempleo para los trabajadores que tengan que enfrentar la contingencia de quedar desempleados. Además, dicho mecanismo de protección al cesante también debería impedir que el retiro de las cesantías se haga “de un solo tajo”. En ocasiones, los desempleados consiguen un nuevo trabajo rápidamente, por lo cual no sería necesario retirar el monto total de las cesantías. Por ello, sugerimos que los desembolsos se hagan mensualmente, evitando desahorros innecesarios. La única excepción a dicha regla sería para las personas mayores de 50 años, quienes tienen una menor probabilidad de reenganche rápido al mercado laboral.

Cuadro 2. Ahorro requerido en cesantías
(\$ millones, 2018)

Salario Mínimo Legal (SML)	Duración media del desempleo (meses)	
	6	12
1	4.7	9.4
2	9.4	18.7
5	23.4	46.9
10	46.9	93.7

Fuente: cálculos Anif.

En lo referente a los costos indirectos, se debe empezar por evitar implementar medidas que continúen ampliando dichos costos, tal como ocurrió recientemente con la Ley 1846 de 2017. Recordemos que dicha Ley reversó el abaratamiento laboral que se había logrado con la Ley 789 de 2002, la cual tuvo la virtud de reducir el recargo del trabajo dominical-festivo en un 25% y modificar los horarios del trabajo diurno (limitando los recargos nocturnos al horario de 10 p.m. - 6 a.m. vs. el anterior

de 6 p.m. - 6 a.m.). Ahora, se ha ampliado nuevamente dicho horario, iniciando a las 9 p.m. (1 hora antes de lo que había establecido la Ley 789 de 2002).

En este frente de costos no salariales indirectos, también resultará clave trabajar en las incapacidades médicas, adoptando mecanismos prácticos de escrutinio de dichas incapacidades para hacerle frente a la problemática actual de redes de fraude. Allí valdría la pena implementar un sistema que permita sistematizar y facilitar las sanciones para los empleados que acudan a estos esquemas de engaño, lo cual técnicamente podría llevarlos a la cárcel (según el Artículo 289 del Código Penal colombiano).

Por último, se debe trabajar en la disminución de los costos de despido. Esto con la bondad de generar enganches más rápidos y, así, favorecer la creación de empleo, especialmente en épocas de recuperación económica (fácil despido, pero fácil reenganche). Previamente, autores como Kugler *et al.* (2004) han señalado que los elevados costos de despido incentivan a las empresas a contratar individuos que están empleados. Ello responde a que los empleadores suponen que, si un trabajador fue despedido pese a los elevados costos de despido, es probable que ellos también tengan que despedirlo. De esta manera, los elevados costos de despido implican aún mayores rigideces y dificultades de reincorporación para los trabajadores desempleados.

Aquí vale la pena analizar las medidas adoptadas en la Reforma Laboral de España de 2012 en lo referente a los costos de despido. Allí se estableció el despido justificado como norma general (demostrar que es injustificado está a cargo del empleado). Adicionalmente, se adoptaron topes a las indemnizaciones de la siguiente manera: i) para los casos de despido justificado de hasta 12 meses de salario; y ii) para los casos de despido injustificado de hasta 24 meses de salario. De adoptarse dichas medidas en Colombia se tendría que, para el caso de un trabajador con más de 20 años de antigüedad que devenga 1SML, el sobre costo de despido podría bajar de los actuales \$10.7 millones a \$9.4 millones, implicando una reducción del -12% (y para el caso de 5 SML, podría reducirse de \$53.4 a \$46.9 millones, -12%).

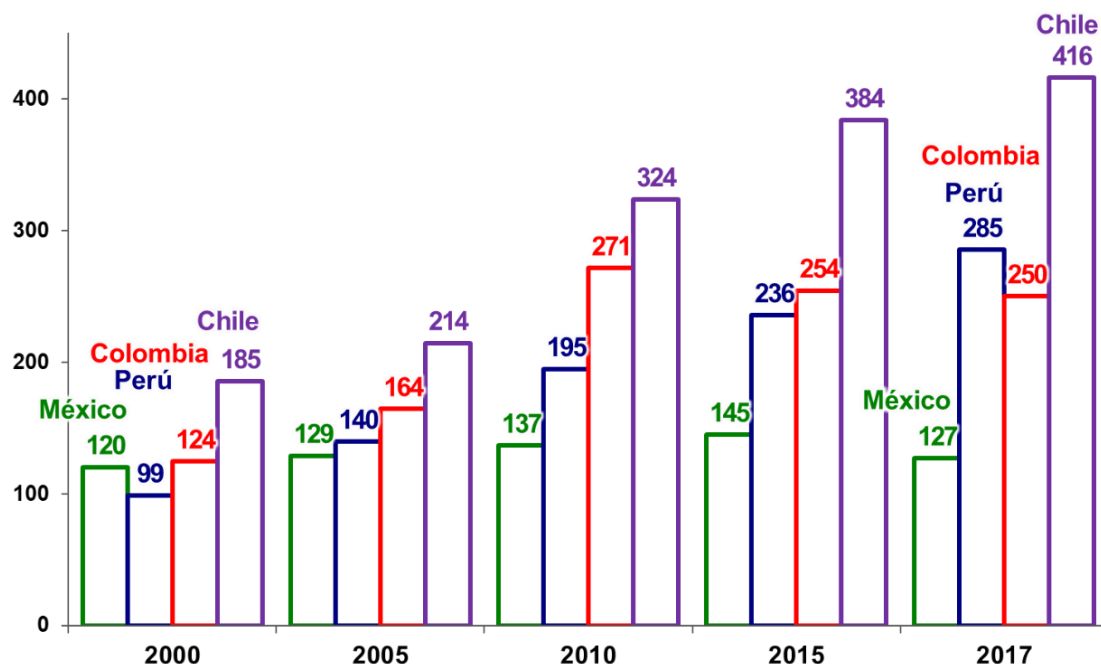
2. Elevados costos salariales

a. Diagnóstico

Como ya se comentó, Colombia registra elevados niveles de costos no salariales, los cuales bordean un 50% sobre la nómina salarial (ver sección anterior). Además de esto, otro problema que enfrenta el mercado laboral colombiano es el alto costo salarial, el cual se manifiesta principalmente en un elevado SML relativo a patrones internacionales y con alta incidencia en la estructura salarial.

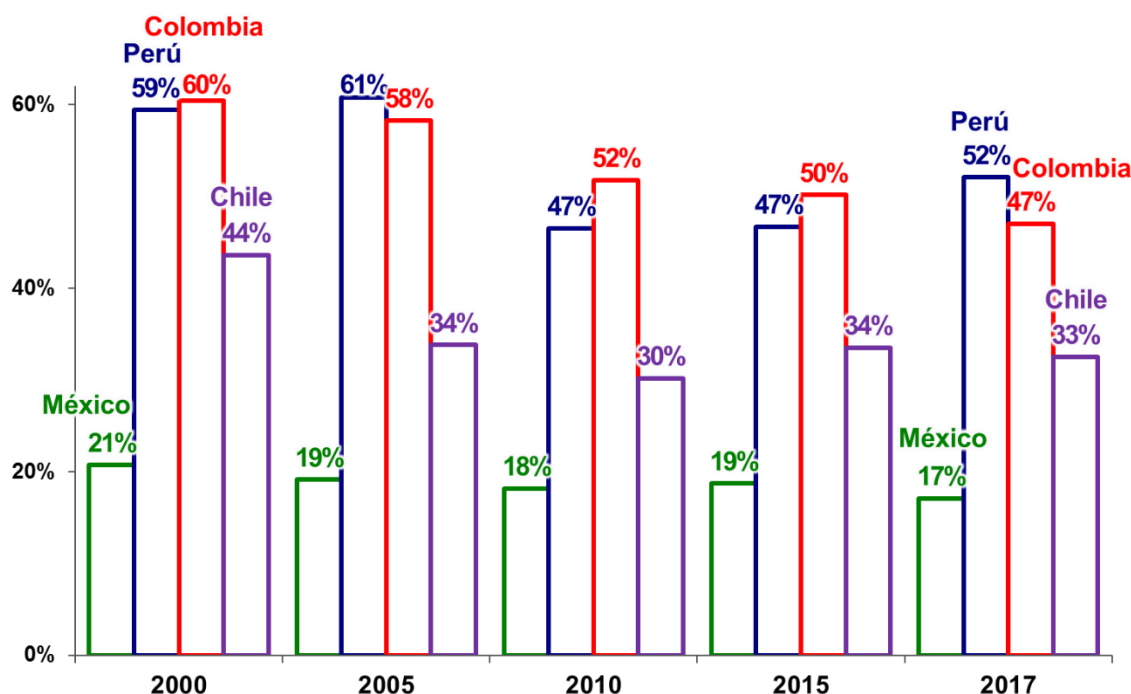
Recordemos que, históricamente, Colombia se ha caracterizado por tener niveles de salario mínimo elevados al compararse con sus pares de la región, a excepción de Chile (ver gráfico 12). Ahora bien, al escalar el SML mensual contra el PIB per cápita de cada país, se observa cómo Chile realmente no presenta un SML tan elevado. En efecto, el SML representa tan solo un 33% del PIB per cápita en Chile, mientras que Colombia (47%) y Perú (52%) presentan los costos salariales más elevados como proporción de su PIB per cápita (ver gráfico 13).

**Gráfico 12. Salario Mínimo mensual en la Alianza del Pacífico
(US\$, 2000-2017)**



Fuente: cálculos Anif con base en Bancos Centrales de cada país.

**Gráfico 13. Salario Mínimo mensual en la Alianza del Pacífico
(participación en el PIB per cápita, 2000-2017)**

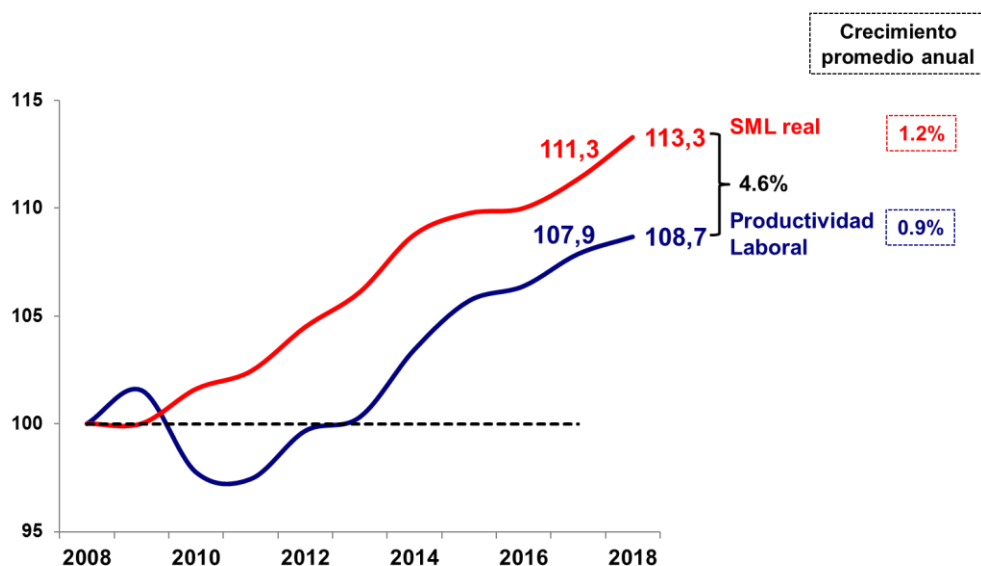


Fuente: cálculos Anif con base en Bancos Centrales de cada país y Banco Mundial.

En Colombia, solo se han observado algunas correcciones recientemente por cuenta de la corrección del desalineamiento cambiario (a ritmos del 15%-20% real) que se dio como resultado de la prolongada Enfermedad Holandesa del período 2005-2014.

Esos altos salarios mínimos han obedecido, en gran medida, a los elevados incrementos reales del SML, los cuales han venido desbordando las ganancias en PL. En efecto, el SML en Colombia ha venido promediando incrementos del 1.2% real por año durante la última década (ver Anif, 2017b). Esto significa que el reajuste del SML ha sido superior a lo sugerido por la “Regla Universal” ($\text{var. \% SML} = \text{inflación} \pm \text{var. \% PL}$), pues estos incrementos reales han desbordado las ganancias en PL en cerca de 0.4pp en promedio anual ($= 1.2\% \text{ en SML real} - 0.9\% \text{ de PL}$), ver gráfico 14. Dichos desbordes ya han empezado a presionar el mercado laboral durante 2017-2018 (con una tasa de desempleo promedio del 9.4% vs. 9.2% en 2016) y probablemente también habrán de tener consecuencias inflacionarias (por cuenta de la indexación salarial), ver Anif (2018c).

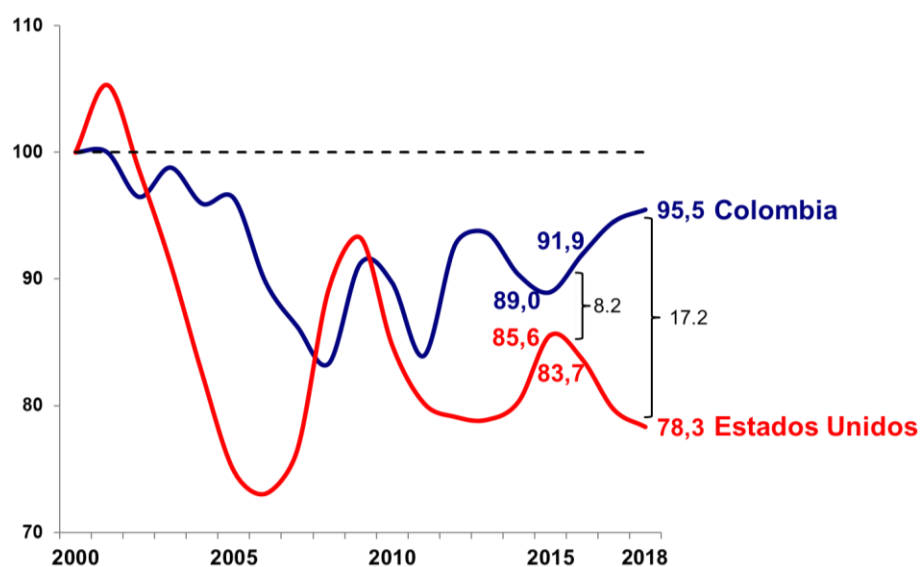
**Gráfico 14. Salario Mínimo real vs. Productividad Laboral
(2008=100, 2008-2018)**



Fuente: cálculos Anif con base en Ministerio del Trabajo y Dane.

Además, todo ello ha llevado a que la brecha entre el Costo Laboral Unitario de Colombia y Estados Unidos se haya ampliado durante el período 2016-2018, luego de haber disminuido considerablemente durante 2013-2015, ver gráfico 15 (ver Anif, 2017c).

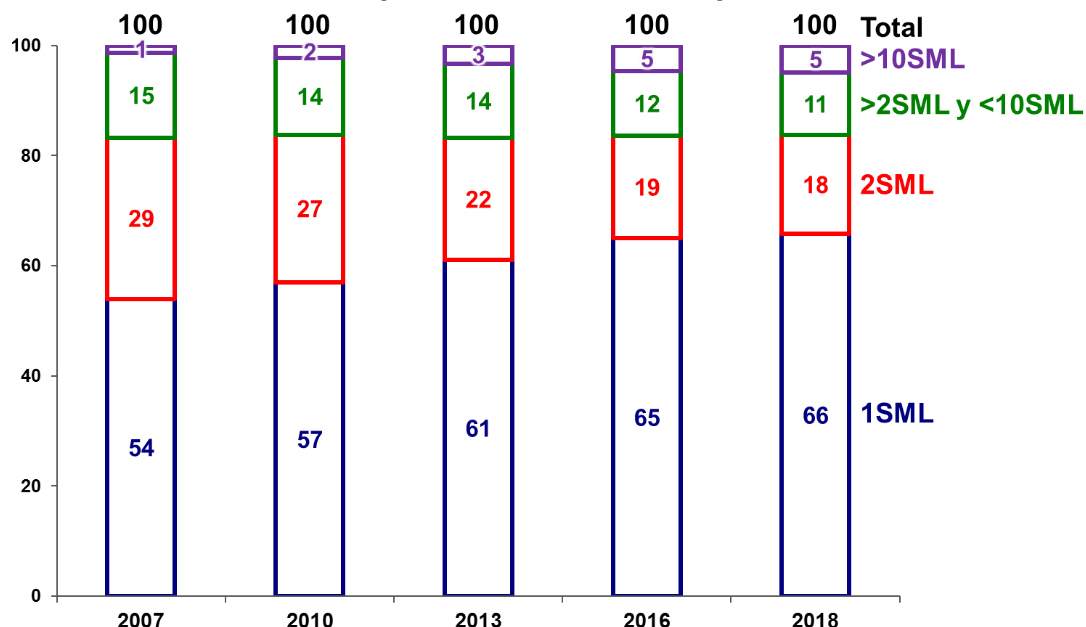
**Gráfico 15. Costo Laboral Unitario: Colombia vs. Estados Unidos
(2000=100, 2000-2018)**



Fuente: cálculos Anif con base en Ministerio del Trabajo, Dane y U.S. Bureau of Labor Statistics.

Lo anterior tiene el agravante de la alta incidencia del SML sobre la estructura salarial de Colombia (como ya se comentó), donde se ha venido observando una convergencia del salario medio del sector formal hacia el SML. En efecto, actualmente cerca del 66% de los pagos vía PILA están en la franja cercana a 1SML (vs. 54% en 2007) y un 84% en la franja hasta 2SML (nivel similar al 83% de 2007), ver gráfico 16. De esta manera, el salario medio de Colombia equivale a 1.4SML frente a una relación promedio de 2SML observada en los países de la OCDE (ver Anif, 2016a).

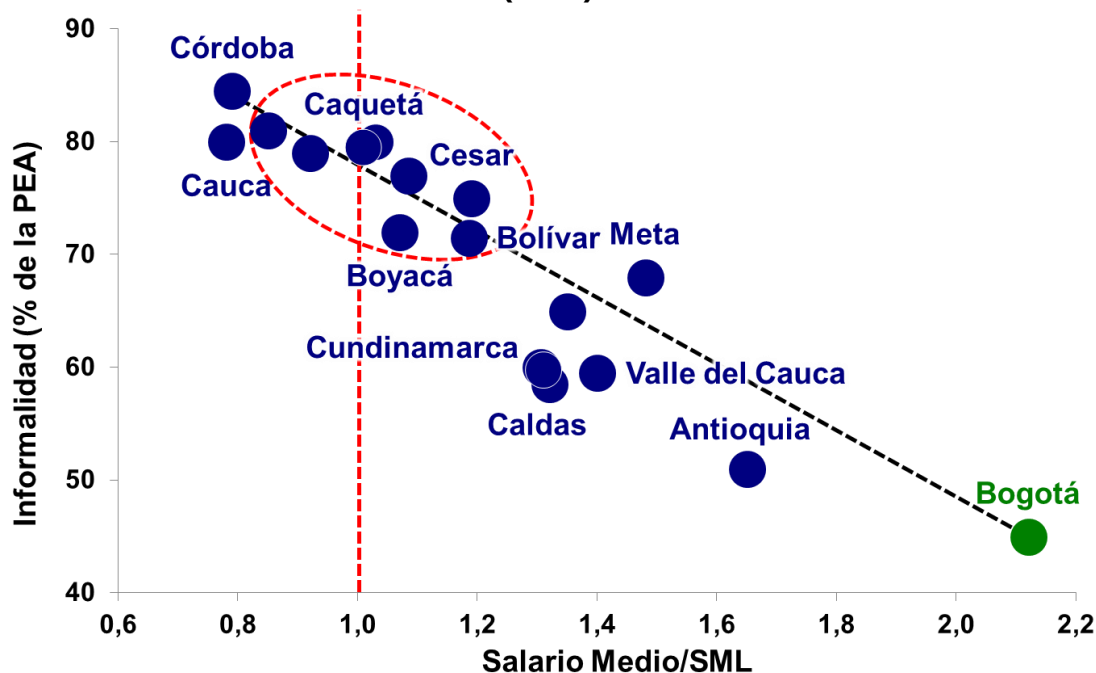
Gráfico 16. Distribución salarial de Colombia según PILA
(% del total, 2007-2018)



Fuente: cálculos Anif con base en Superfinanciera.

Ello ha llevado a que se proponga implementar un SML diferenciado, ya sea según la antigüedad de los trabajadores (ver Asofondos, 2011) o por sectores/regiones, considerando la gran heterogeneidad que hay en la PL y en las tasas de informalidad entre regiones/sectores. Por ejemplo, el gráfico 17 muestra la relación negativa que existe entre la tasa de informalidad y el salario medio como proporción del SML. En efecto, la informalidad es menor en las ciudades o departamentos donde el salario medio es más elevado, tal como ocurre en Bogotá (ver DNP, 2017).

**Gráfico 17. Informalidad laboral vs. Ingreso medio
(2015)**



Fuente: cálculos Anif con base en DNP.

En particular, se destaca la propuesta de implementar un mecanismo de ajuste del SML basado en criterios de PL regional (ver Arango y Flórez, 2017). De esta manera, el ajuste del SML en las regiones más productivas sería mayor al de las ciudades menos productivas.

Sin embargo, resulta clave considerar el riesgo jurídico y práctico de este tipo de propuestas. En efecto, aquí es importante tener en cuenta las restricciones que podría imponer la Corte Constitucional (CC) referentes al “mínimo vital” (Sentencia C-815 de 1999 de la CC). Esto pues la implementación de un SML diferenciado por regiones llevaría a establecer mayores incrementos en las zonas de mayor PL (como ya se comentó) o en las de los costos de vida más elevados, pero en ningún caso permitiría una disminución del SML actual, pues no se puede disminuir el referente de mínimo vital que la CC asoció al SML que debe ajustarse como mínimo con el ritmo de inflación). De esta manera, lo que sucedería sería un encarecimiento del costo laboral lo que iría en contravía del objetivo de la creación de un SML diferenciado.

b. Solución

Esta problemática de elevados costos salariales requiere de medidas en los frentes de fijación del SML e implementación de un SML diferenciado solo para el caso de los jóvenes (y de forma temporal). En el caso de ajuste del SML, este debe ceñirse a los dictámenes de la mencionada “Regla Universal”, de tal manera que los incrementos reales del SML no desborden las ganancias en PL. De lo contrario, los incrementos desmedidos en el SML podrían reflejarse en mayores niveles de informalidad laboral. En efecto, de acuerdo con los hallazgos de Uribe (2016), los desbordes en el crecimiento del SML podrían estar favoreciendo la creación de empleo informal en el país.

Otra buena razón para que el gobierno se ciña a la “Regla Universal” en el reajuste del SML tiene que ver con el Decreto 36 de 2015 del MHCP. A través de este se estableció un mecanismo de cobertura presupuestal para las rentas vitalicias en los casos en que el “deslizamiento” del SML supere la inflación más las ganancias en PL (promedio de los últimos 10 años). En este caso, usar la regla universal reduce las presiones fiscales de tener que compensar a las compañías de seguros por aumentos desmedidos en el SML.

Pero lograr la implementación permanente de la “Regla Universal” requiere que la fijación del SML no esté a cargo del gobierno de turno, sino de un grupo de tecnócratas (replicando, por ejemplo, lo logrado en el Comité Consultivo de la Regla Fiscal). Allí cabría analizar la posibilidad de contar con la participación del *staff* del Banco de la República, considerando la relevancia de aterrizar sus estudios a recomendaciones de política económica (ver Anif, 2018d).

En el caso de implementación de un SML diferenciado, podría analizarse la posibilidad de hacerlo solo para el caso de jóvenes en etapa de aprendizaje. Ello siguiendo el esquema de remuneración que venía implementando el Sena, con un apoyo de sostenimiento para los aprendices del 75% de 1SML. Sin embargo, se debe evitar condicionar dicho pago a la trayectoria de la tasa de desempleo nacional, tal como lo establece la Ley 789 de 2002 (ver Anif, 2014a). De esta

manera, los jóvenes menores de 25 años que se vinculen laboralmente a una firma podrán recibir un salario equivalente al 75% de 1SML (durante un período máximo de 1 año) en la etapa de aprendizaje. A partir del primer año, el salario deberá ser equivalente al menos a 1SML.

3. Deficiente capacitación laboral

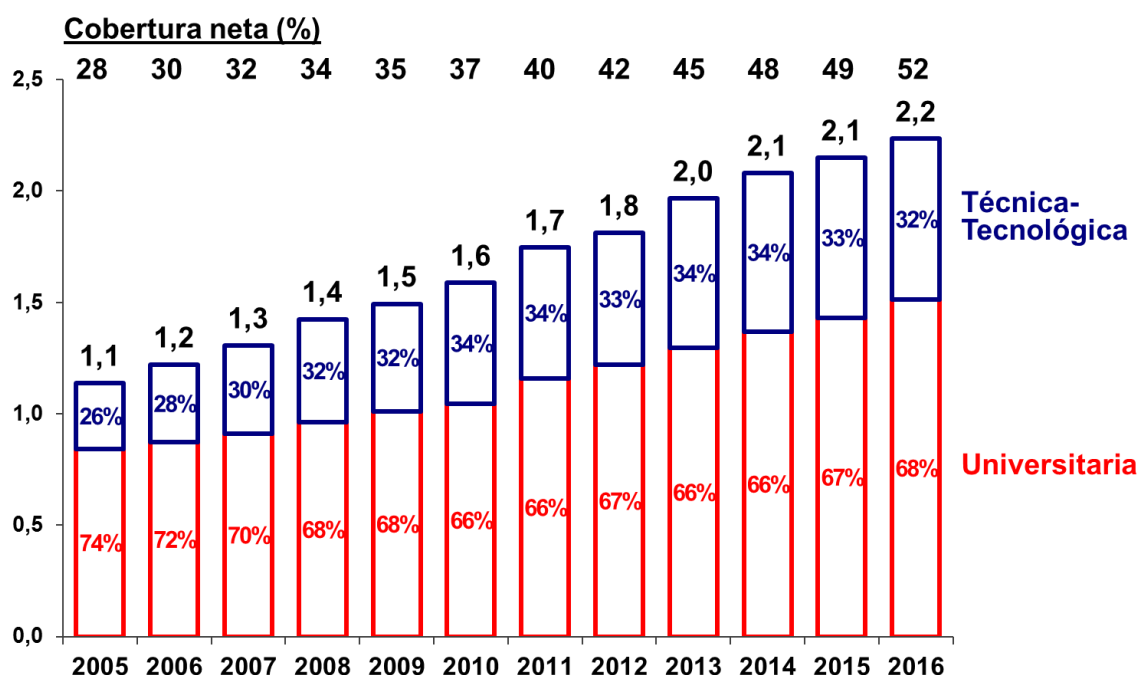
a. Diagnóstico

Desafortunadamente, los desafíos del mercado laboral colombiano son más agudos en el caso de los jóvenes. En efecto, la población joven es la más asediada por el desempleo, promediando tasas del 16.1% en 2017 (guardando una brecha con la tasa de desempleo nacional de 6.7pp), pese a registrar una Tasa Global de Participación más baja (58.2% vs. la nacional del 64.4%).

Ello se explica, en gran parte, por el descalce entre los conocimientos-habilidades de los jóvenes en busca de trabajo y las necesidades de las empresas, requiriéndose cada vez habilidades más técnicas. Esto se ha venido agravando por cuenta del fenómeno global de automatización de muchas laborales (y no solo de aquellas manuales básicas), lo cual está reduciendo las potenciales fuentes de empleo de los jóvenes y/o desafiando la relevancia de sus conocimientos recién aprendidos. Aun con pocos o nulos años en el mercado laboral, se están dando cuenta que el aprendizaje requerido para desempeñarse en el mercado laboral probablemente requería mejores conocimientos “vocacionales” (ver Anif, 2017d).

En Colombia, la educación superior se caracteriza por: i) tasas de cobertura neta de solo el 52%, donde solo el 38% de los estudiantes que termina el bachillerato hace un tránsito inmediato hacia la educación superior; y ii) un elevado sesgo hacia la búsqueda de títulos universitarios (independientemente de su calidad), concentrando el 68% de los estudiantes, mientras que solo un 32% realiza estudios “técnicos-tecnológicos” (ver gráfico 18).

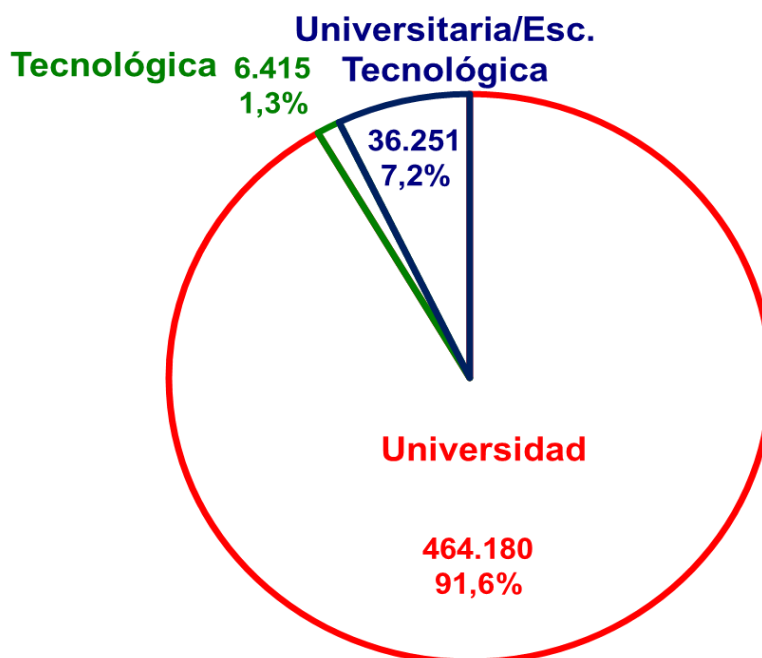
**Gráfico 18. Matrículas de pregrado en Colombia:
Universitaria vs. Técnica-Tecnológica
(2005-2016)**



Fuente: cálculos Anif con base en Ministerio de Educación Nacional.

Todo ello se ve agravado por: i) el estancamiento en los procesos de acreditación de las Instituciones de Educación Superior (IES); y ii) las elevadas tasas de deserción. En materia de acreditación, los datos del Sistema Nacional de Información de Educación Superior muestran cómo, para el año 2016, de las 287 IES activas solo el 13.6% estaban acreditadas según los criterios del MEN (ver Comisión de Gasto Público, 2017). Además, cabe mencionar que menos de una décima parte de las matrículas en IES acreditadas son de carácter vocacional (ver Salazar *et al.*, 2016), ver gráfico 19. En lo referente a la deserción, esta llegó a niveles hasta del 9% en la educación universitaria y el 33% en la educación técnica profesional en el año 2016. Todo lo anterior explica los bajos niveles de población con educación superior en Colombia, donde solo el 22% de adultos entre 25 y 64 años cuentan con educación profesional, cifra inferior al 35% observado en los países de la OCDE (ver Anif, 2016b).

**Gráfico 19. Matriculas de pregrado en IES acreditadas por tipo de formación*
(número de personas, participación en el total)**

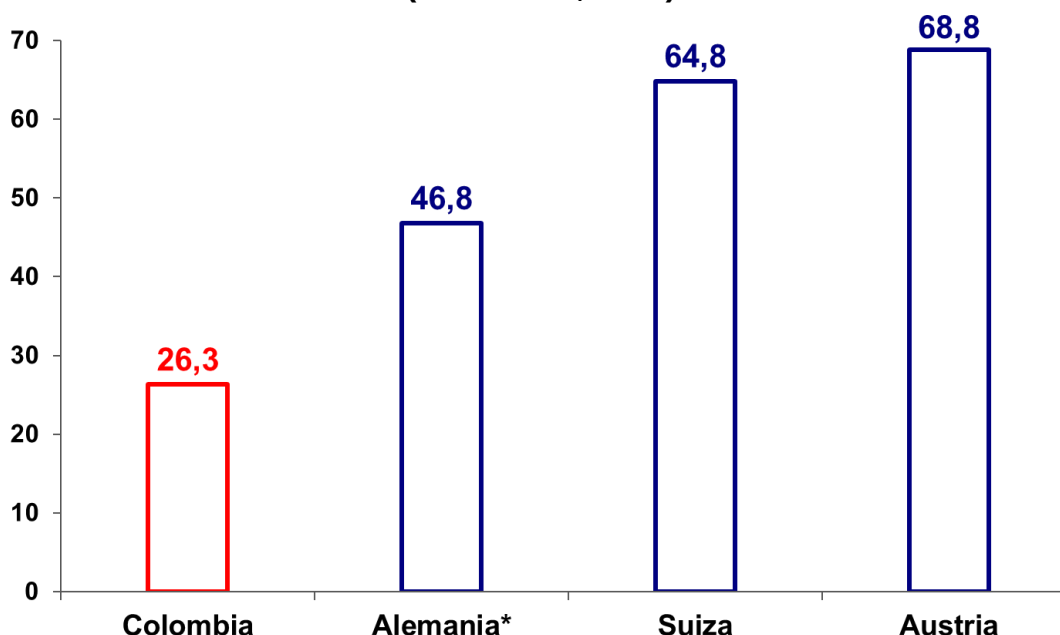


* IES acreditadas a abril 2016; matriculados 2015.

Fuente: elaboración Anif con base en Salazar, Mesa y Correa (2016).

En el frente de educación vocacional, cabe mencionar que el país ha venido exhibiendo algunos avances en los últimos años, gracias en gran parte a las alianzas estratégicas que el Sena ha pactado con otras instituciones de educación superior, gobiernos locales y el sector productivo. En particular, la tasa de crecimiento anual de matriculados a dicha institución ha sido del 8.3% en el período 2012-2016, con un total de 430.690 estudiantes matriculados en 2016. Sin embargo, aún nos encontramos rezagados respecto a lo observado en países líderes en materia de formación vocacional como Alemania, Austria y Suiza (ver gráfico 20). Adicionalmente, ha habido toda una polémica por la forma de contabilizar dichos matriculados, pues se han venido refiriendo simplemente a la toma de algún curso, pero no propiamente a la carrera vocacional en sí misma (ver Anif, 2017e).

Gráfico 20. Estudiantes en secundaria media inscritos en programas vocacionales (% del total, 2016)



*Dato correspondiente a 2015.

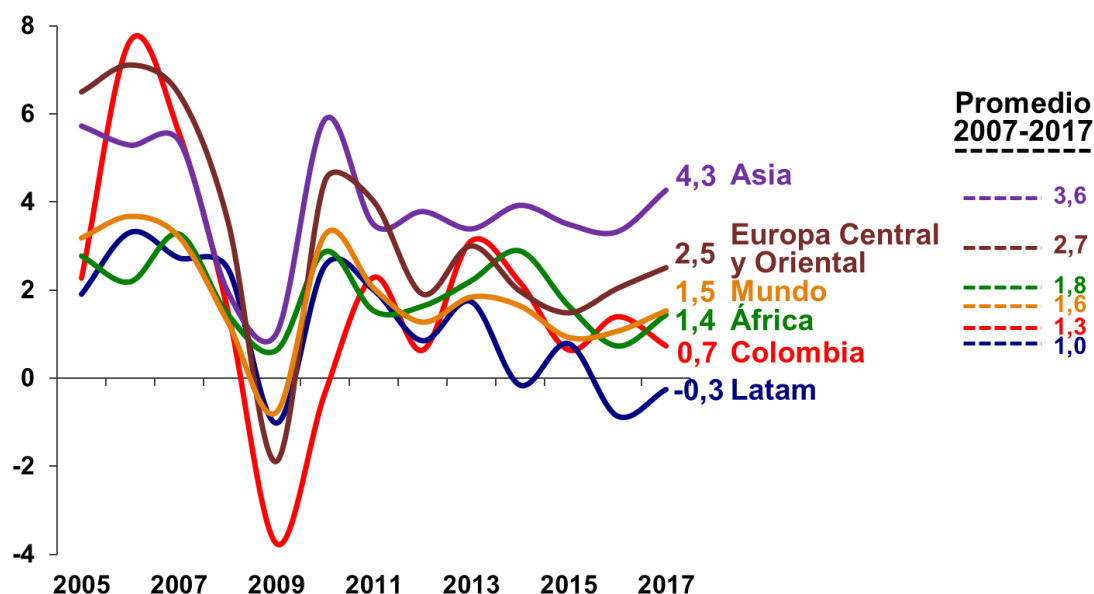
Fuente: elaboración Anif con base en Banco Mundial.

En adición a lo anterior, el esquema de financiación del Sena (establecido por la Ley 1607 de 2012) ha resultado subóptimo, al haber recurrido a “rentas de destinación específica”, generando serios problemas de “caja atrapada” y de “riesgo moral”, pues los recursos aumentan a ritmos del 2% real anual, independientemente del incremento en las matrículas y la calidad de los estudiantes (ver Anif, 2013).

Nótese cómo esta alternativa de “educación para la vida práctica” es particularmente importante para incrementar la productividad del país, la cual se ha venido deteriorando en la última década. Por ejemplo, el gráfico 21 muestra cómo la PL (PIB/número de ocupados) descendió del 5.6% al 0.7% durante el período 2007-2017 (promediando niveles del 1.3%). Con ello, la PL del país continúa siendo inferior a la del promedio global (2%) y, aún peor, al compararnos con Europa Central y Oriental (2.7%) y Asia (3.6%). Más aún, al calcular la PL de Colombia respecto a la de Estados Unidos, se observa cómo dicha PL relativa ha venido exhibiendo una tendencia negativa durante las últimas décadas, representando en

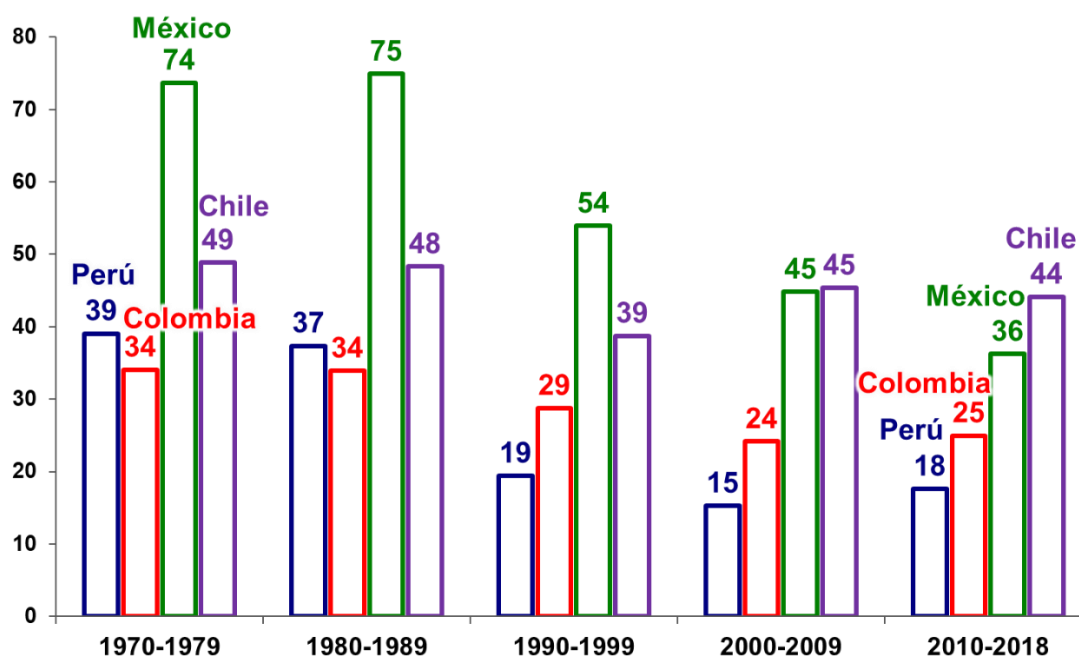
promedio solo un 25% de la PL de Estados Unidos en el período 2010-2018, registro inferior al de México (36%) y Chile (44%), ver gráfico 22.

**Gráfico 21. Productividad Laboral
(Variación % anual, 2005-2017)**



Fuente: cálculos Anif con base en Dane y Conference Board.

**Gráfico 22. Productividad Laboral relativa frente a Estados Unidos
(%, 1970-2018)**



Fuente: cálculos Anif con base en Conference Board.

b. Solución

La solución de esta problemática debe abordarse a través de la implementación de alternativas profesionales en la secundaria, de tal manera que los estudiantes tengan la posibilidad de escoger entre el bachillerato clásico y una opción vocacional. Aquí cabría analizar la posibilidad de replicar los exitosos casos de países como Alemania o Suiza (ver Anif, 2014b).

En el caso de Alemania, los estudiantes de los últimos grados tienen la opción de enlistarse en programas que integran el estudio teórico con el aprendizaje práctico en empresas, preparándolos para una transición a un empleo de tiempo completo. De manera similar, Suiza cuenta con un reconocido sistema de educación vocacional, donde dos tercios de los estudiantes que finalizan la secundaria media (hasta el grado noveno) escogen continuar su educación a través de programas vocacionales. Ello ha derivado en: i) un sistema educativo excepcional, tal como lo demuestran los resultados de competitividad del Foro Económico Mundial, donde Suiza figura en las primeras posiciones del *ranking* de educación superior y capacitación; y ii) una de las tasas de desempleo juvenil más bajas del mundo (8.1% en 2017, incluso por debajo del 11.9% de la OCDE).

Esta propuesta de fortalecimiento de la educación vocacional en Colombia requiere del acompañamiento, ampliación y mayor profesionalización del Sena. Ello con el propósito de brindar una amplia oferta de programas de educación vocacional que cubra la demanda de los estudiantes que escojan dicha opción técnica-tecnológica.

Nótese cómo la efectividad de la ampliación de los programas vocacionales requerirá también del cumplimiento de criterios de calidad y pertinencia, de tal manera que la mayor oferta de conocimiento-capacitación sea la efectivamente demandada por el mercado laboral. Para ello se propone establecer evaluaciones de calidad, cuya calificación debería estar a cargo de empresas inscritas en el Servicio Público de Empleo. Dicha evaluación tendría la modalidad de: i) exámenes de conocimientos (con énfasis práctico) al finalizar las carreras vocacionales; o ii) desarrollo de proyectos productivos (etapa preliminar). Asimismo, se deberá evaluar

la pertinencia de los programas a través del monitoreo de los procesos y tiempos de vinculación al mercado laboral de los egresados.

Allí resultará crucial mejorar la aplicación de los recursos vocacionales del Sena, donde se otorguen mayores recursos a través del PGN, en función de la calidad de la formación técnica de sus estudiantes y programas. Ello resolvería los serios problemas de “caja atrapada” y de “riesgo moral”, causados por la Ley 1607 de 2012, donde se recurrió a “rentas de destinación específica”, como ya se comentó. Además, se requiere incrementar los recursos para la educación vocacional, no simplemente a través del Sena, sino también a través de alianzas con el sector privado colombiano. Aquí también cabe considerar la posibilidad de que los gremios empresariales promovieran escuelas de capacitación técnica para jóvenes que podrían estar empleando más adelante.

En el largo plazo, lograr una mayor profundización de la educación vocacional requiere de cambios estructurales en las etapas tempranas de educación de primera infancia, básica y media. Por esa razón, debería lograrse una mayor coordinación entre el Sena y el MEN (ver Comisión de Gasto Público, 2017).

Todo lo anterior permitiría una alternativa de “educación para la vida práctica”, incrementando la productividad del país. Nótese cómo ello es indispensable sobretudo para la población de menores ingresos, cuya probabilidad de alcanzar un nivel de educación superior formal luce baja; más aún, teniendo en cuenta que la deficiencia en el acceso, junto con los réditos futuros que la educación superior genera, podría terminar convirtiendo la educación en un “disruptor” de ingresos a favor de quienes hacen parte de familias favorecidas con mayores recursos económicos (ver Anif, 2018e). A nivel global, esto último luce algo inevitable, pues son los más educados quienes intentan replicar el modelo exitoso en favor de los suyos y son ellos quienes tienen mayor probabilidad de éxito (ver *The Economist*, 2015).

4. Impuesto puro a cargo de los cotizantes

a. Diagnóstico

En la literatura económica, la problemática del impuesto puro hace referencia a los impuestos que se esconden detrás de las contribuciones a seguridad social. Este debate resulta relevante en la coyuntura actual de discusión sobre cuánto más espacio existe en Colombia para gravar los ingresos de los asalariados, especialmente los de clase media y alta (ver Anif, 2018f).

Recordemos que el ingreso bruto de los hogares en Colombia ha venido fluctuando cerca del 65% del PIB-real. Sin embargo, el ingreso disponible ronda el 50% del PIB-real. Ello es el resultado de restarle al ingreso bruto el pago de impuestos directos de los hogares (3% del PIB) y los ingresos de rentas de capital (15% del PIB), pues estos últimos deben asociarse solo a los ingresos de la clase muy alta (ver Anif, 2017f).

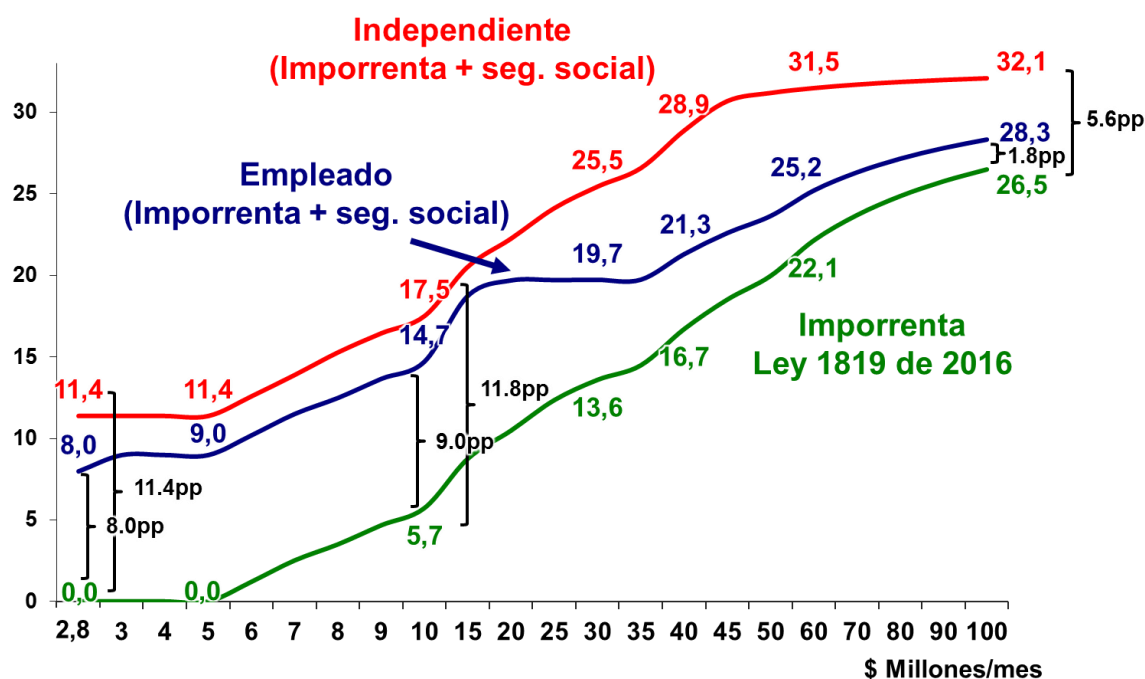
Es precisamente sobre ese 50% del PIB-real que debe darse la discusión sobre cuánto más espacio existe en Colombia para pensar en: i) gravar a las personas naturales; o ii) incrementar las cotizaciones obligatorias a la seguridad social, como lo ha propuesto la Comisión de Gasto Público (2017). Sin embargo, es importante aclarar que los hogares más pudientes ya enfrentan tasas efectivas de tributación directa históricamente elevadas hasta del 27% (a nivel de \$100 millones/mes), según la Ley 1819 de 2016 (no muy inferiores a la propuesta estructural de progresividad tributaria que propendía por una tasa del 30%, según el Proyecto de Ley 163 de 2016). Si bien puede existir un espacio adicional para incrementar la carga efectiva de los hogares más ricos en Colombia, este margen luce estrecho, pues su tasa efectiva ya no dista tanto del 30%-35% que se observa en los países desarrollados.

Así, el nuevo gobierno de 2018-2022 deberá sopesar bien cómo utilizar ese estrecho margen de gravamen adicional que queda en los estratos altos, incluyendo el gravamen a las pensiones superiores a los 10SML, en línea con la propuesta reciente de la Comisión de Gasto Público (2017) y de lo dicho por Clavijo *et al.*

(2013) y Fedesarrollo (2014). Para ello será indispensable que el gobierno realice cuidadosos análisis sobre el margen de “ingreso disponible” remanente después del pago, no solo de impuestos, sino también de las crecientes cargas en seguridad social (ver gráfico 23).

Esto es especialmente relevante para Colombia, donde ha sido usual “esconder tributos” bajo contribuciones a la seguridad social (donde actúa muy acuciosamente la temida UGPP-MHCP). Como ya se comentó, esto es lo que se denomina el componente de “impuesto puro” a los estratos medios-altos y, supuestamente, a favor de los estratos bajos. Ello puede entenderse como el sobre costo en el que incurre la sociedad cuando se obliga al sector privado a realizar contribuciones para adquirir algún bien o servicio. En la práctica, este corresponde a un impuesto indirecto, pero oculto (ver Clavijo, 2002).

**Gráfico 23. Tasas efectivas de tributación - Persona natural
(incluyendo cotizaciones a seguridad social, %)**



Fuente: cálculos Anif con base en MHCP y Dian.

El cuadro 3 presenta un resumen de la evolución histórica de las cargas parafiscales referidas a la seguridad social en pensiones y salud, para los casos de Chile y Colombia. Se excluye, por lo tanto, el 9% que cotizaban las empresas en Colombia

con destino al ICBF-Sena (antes de la Ley 1607 de 2012) y a las Cofamiliares. Tampoco se incluye aquí el pago de las cesantías a los trabajadores (equivalente al 8.3% de la nómina), el cual supuestamente debería funcionar como un seguro contra el desempleo (ver Clavijo *et al.*, 2015).

Allí se observa que, mientras en Chile la reforma a la seguridad social de principios de los años ochenta permitió reducir las contribuciones para salud y pensiones del 29.3% al 20.5% de la nómina, en Colombia la Ley 100 de 1993 obró en sentido contrario al incrementarlas del 16.5% al 26.5% de la nómina. Más aún, cabe resaltar que mientras en Chile los aportes en cabeza de las empresas se redujeron del 19.3% a prácticamente cero (o un 3% en el caso de algunos asalariados), en Colombia también se obró en la línea errada de incrementar los costos de producción empresarial, al pasar del 10.9% al 17.4% dichas cargas sobre la nómina. Para ayudar a compensar el efecto de las mayores cargas que asumieron los trabajadores, en Chile se adelantaron ajustes al alza en los salarios por una sola vez, de forma similar a como se hizo en Colombia al adoptar el esquema de salario integral aprobado por la Ley 50 de 1990.

Cuadro 3. Evolución de las Contribuciones a la Seguridad Social: Colombia y Chile (% sobre Salario Base de Cotización)

	CHILE		COLOMBIA			
	Pre-Reforma	Post-Reforma	Pre-Reforma	Reforma	Reforma	Reforma
	1980	1990-95	1990-92	Ley 100/93 1993-2002	Ley 797/03 2003-2007	Decreto 4982 y Ley 1122/07 2008-2018
Contribuciones en Salud & Pensiones (%)	<u>29,3</u>	<u>20,5</u>	<u>16,5</u>	<u>26,5</u>	<u>29,5</u>	<u>30,5</u>
Aportes de las Empresas (66-75%)*	19,3	0,0-3,0	10,9	17,4	19,6	20,5
Aportes de los Empleados (25-33%)*	10,0	17,5-20,5	5,6	9,1**	9,9***	10,0***

* Rangos de Participación en Colombia

** Incluye el 1% de contribución adicional en pensiones para salarios equivalentes al rango 4-20 SML.

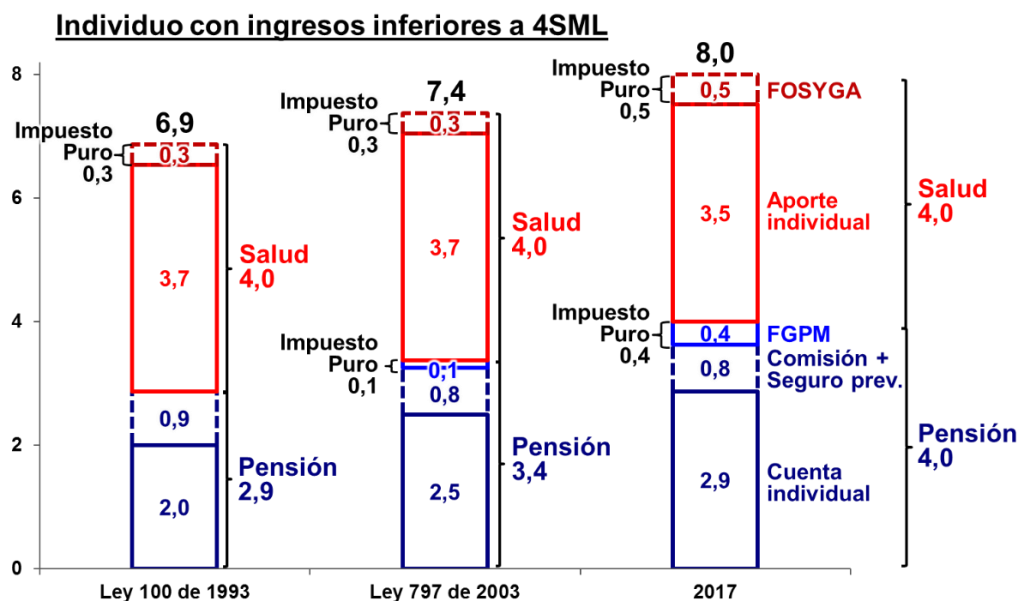
*** Incluye otro 1% de contribución adicional en pensiones para salarios equivalentes al rango 20-25 SML.

Fuente: cálculos Anif con base en Castañeda (1992), Schmidt-Hebbel (1995), Clavijo (1998) y Ministerio del Trabajo (2002).

Como resultado de la Ley 797 de 2003, las cotizaciones pensionales de carácter general se incrementaron en Colombia en otro 1% a partir de 2004, llevándolas al 14.5%. Allí también se estipuló que, a partir de 2006, estas se incrementarían hasta un 15.5%. Posteriormente, el Decreto 4982 de 2007 estipuló que, desde 2008, la tasa de cotización sería del 16%. En cuanto a la salud, la Ley 1122 de 2007 incrementó la cotización hasta el 12.5%, de los cuales el 8.5% debe ser pagado por el empleador. Esto implica que los aportes a seguridad social total han llegado hasta el 30.5% (para el caso de los trabajadores con ingresos superiores a 20SML), donde los que paga el empleador alcanzan un 20.5% de la nómina, representando un incremento de 9.6pp respecto de lo que enfrentaban las empresas antes de iniciarse estas reformas en 1993.

El gráfico 24 ilustra cómo se ha distribuido dicho pago a seguridad social a cargo de los cotizantes en los últimos años, el cual llega actualmente al 8% del salario mensual para un empleado que devenga menos de 4SML (vs. 6.9% en 1993). Adicionalmente, nótese cómo cerca de un 0.9% de dicha contribución corresponde al “impuesto puro” (= 0.4% destinado al Fondo de Garantía de Pensión Mínima-FGPM + 0.5% destinado al Fondo de Solidaridad y Garantía-Fosyga). Aquí cabe destacar que dichos incrementos en las cotizaciones a la seguridad social también se han reflejado en la porción del aporte correspondiente al impuesto puro. En efecto, el valor del impuesto puro pasó del 0.3% del salario en 1993 al mencionado 0.9% actualmente (en el caso de un empleado con ingresos inferiores a 4SML), ver gráfico 25.

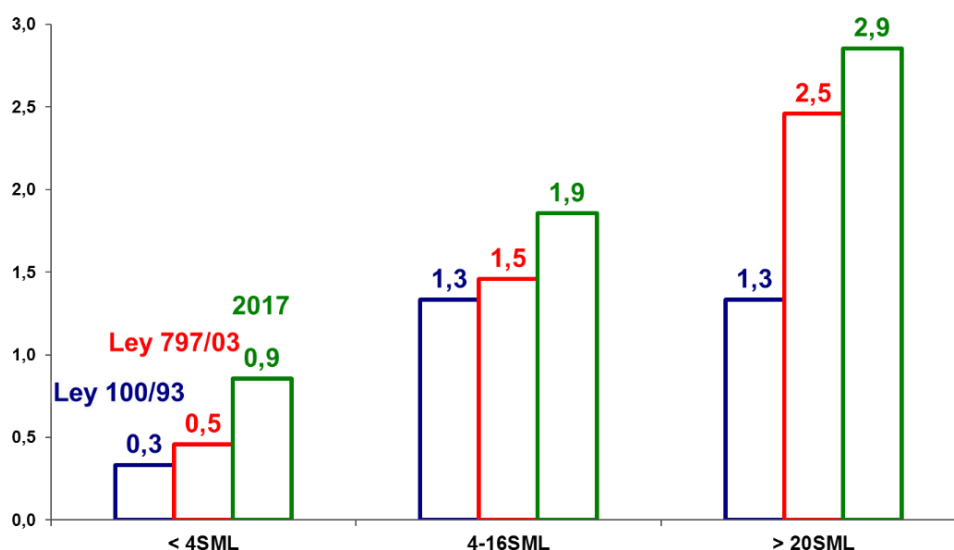
**Gráfico 24. Cotizaciones a seguridad social: aporte del empleado
(%, IBC=100% de los ingresos brutos)**



Fuente: elaboración Anif con base en Ley 100/93, Ley 797/03 y Ley 1122/07.

Por su parte, un empleado que devenga salarios superiores a 20SML, contribuye con un 10% de su salario mensual para seguridad social (vs. 7.9% en 1993), donde cerca del 2.9% corresponde al impuesto puro (= 0.4% FGPM + 2% destinado al Fondo de Solidaridad Pensional + 0.5% Fosyga).

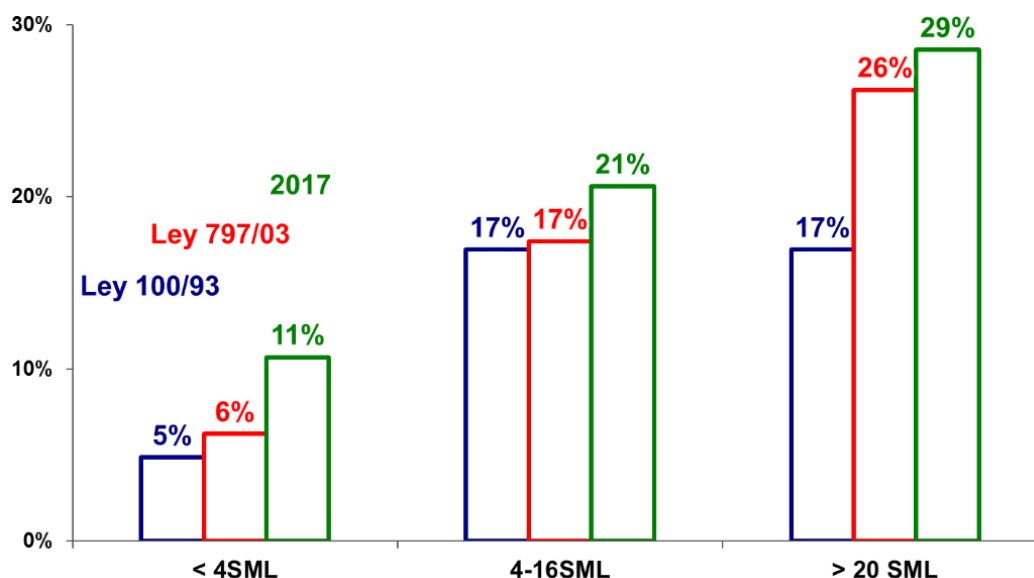
**Gráfico 25. Aporte del empleado: Valor del Impuesto Puro
(%, IBC=100% de los ingresos brutos)**



Fuente: elaboración Anif con base en Ley 100/93, Ley 797/03 y Ley 1122/07.

Así, actualmente entre un 11% (en el caso de ingresos inferiores a 4SML) y un 29% (ingresos superiores a 20SML) de la contribución que deben hacer obligatoriamente los trabajadores para la seguridad social corresponde a un impuesto puro, pues no tiene ninguna relación con los beneficios que ellos reciben o esperan recibir cuando salgan del mercado laboral (ver gráfico 26).

**Gráfico 26. Valor del Impuesto Puro pagado por el empleado
(Impuesto Puro/Cotización a seguridad social)**



Fuente: elaboración Anif con base en Ley 100/93, Ley 797/03 y Ley 1122/07.

b. Solución

Resolver la problemática del impuesto puro detrás de la contribución a seguridad social en Colombia (en cabeza de los trabajadores) requiere un debate sobre la alternativa de fondear dichos subsidios cruzados con recursos del PGN, sosteniéndolos por la vía de la tributación general. Ello luce razonable partiendo del principio de que las contribuciones en salud deberían comprar beneficios directos para los trabajadores y sus familias y que las contribuciones en pensiones deberían constituir un ahorro destinado a alimentar sus cuentas individuales. De esta manera también podría elevarse la fidelidad de los cotizantes al sistema, al relacionar estrechamente las cotizaciones y los beneficios directos (ver Schmidt-Hebbel, 1995).

Así, en el frente laboral-pensional, la propuesta de Anif consiste en eliminar el impuesto puro proveniente de los aportes al Fondo de Solidaridad Pensional. Dado que dichos recursos subsidian los aportes a pensiones de los trabajadores vulnerables que no pueden efectuar la totalidad del aporte (Artículo 26 de la Ley 100 de 1993), la financiación de este fondo debería estar a cargo del PGN. Al eliminar dicho aporte, el cual oscila entre el 1% y el 2% para los trabajadores que devengan 4SML o más, se reduciría la sobrecarga a la que se enfrentan actualmente los asalariados en este frente de la seguridad social. Ello podría tener efectos positivos sobre la formalización laboral, pues se estima que un aumento del 1% en el impuesto puro genera una disminución en la relación empleado/independiente del 0.9% (ver Santa María *et al.*, 2009).

En cuanto al impuesto puro dirigido a financiar el FGPM, Anif no pretende eliminarlo, pues este fondo permite asegurar una mejor cobertura pensional en las pensiones de menor monto (de 1-2SML). Así, la postura de Anif a este respecto ha sido que no se requiere inventar un esquema diferente al ya existente. De hecho, alternativas que busquen monopolios a favor de Colpensiones en lo que tiene que ver con trasladar allí forzosamente a todos los cotizantes en un pilar básico de 1SML pondrían en serio riesgo el crecimiento del ahorro privado de las AFPs, ver Anif (2018g). Más aún, dicho monopolio no resuelve el problema del faltante pensional, pues lo ahorrado al reducir los subsidios de las pensiones altas (-28% del PIB) se pierde dándole un subsidio a todos los afiliados hasta por 1SML (+24% del PIB). Así, el Valor Presente Neto (VPN) del pasivo pensional se mantendría cerca del 110% del PIB (ver Clavijo *et al.*, 2017).

En paralelo, debe modificarse la reglamentación que hoy está plagada de arbitrariedades en cabeza de la Dirección de Seguridad Social del MHCP a la hora de decidir quién clasifica para poder usar los recursos del FGPM. Debido a su uso cuasi-nulo, se han acumulado recursos por \$19 billones (casi 2% del PIB) en dicho FGPM manejado por las AFPs. En vez de esa acumulación, el MHCP ha debido otorgar pensiones vitalicias a muchos cotizantes que no alcanzaron los montos mínimos en AFPs. Utilizar estos recursos es una fuente mucho más realista de

ayudar a la gente que los esquemas “ilusorios” como los Beneficios Económicos Periódicos.

En particular, el FGPM deberá destinar recursos a completar las pensiones de AFPs, evitando discrecionalidad por parte del MHCP. Por ejemplo, en el caso de cotizantes de 2SML, dicho subsidio podría llegar a ser de unos \$84 millones (= \$180 millones requeridos para una renta vitalicia de 1SML - \$96 millones ahorrados por ellos durante 1150 semanas). Si fueran cotizantes de 1SML, el subsidio se elevaría hasta \$132 millones (= \$180 millones - \$48 millones ahorrados).

Finalmente, en materia de la salud, ya se han logrado importantes avances en los últimos años. Si bien permanece el impuesto puro correspondiente al Fosyga (equivalente al 0.5% del salario para los empleados y del 1.5% para los independientes), la Ley 1607 de 2012 hizo un gran avance al desmontar el aporte del 8.5% a la salud a cargo de los empleadores (para ingresos inferiores a 10SML). Por esa razón, Anif considera que no es necesario hacer otra reforma en este frente próximamente.

Nótese cómo mantener los impuestos puros del FGPM (pensión) y del Fosyga (salud) resalta la importancia de considerar estas cargas a la hora de evaluar el espacio que existe en Colombia para gravar los ingresos de los asalariados, especialmente los de clase media y alta. Por esa razón, no resulta conveniente implementar la propuesta de la Comisión de Gasto Público (2017) en lo referente a incrementar en 2pp la contribución obligatoria (pasando del 16% al 18%), pues ello podría generar más informalidad. Además, ya existe la posibilidad de incrementar la cotización, con el fin de recibir una mesada más elevada al momento de pensionarse, a través de las pensiones voluntarias.

III. Reforma Estructural Laboral y ejercicios de simulación

Después de haber analizado los principales problemas del mercado laboral colombiano y sus posibles soluciones, en este capítulo vamos a esbozar la REL propuesta por Anif. Además, se estimarán los efectos de los costos no salariales

sobre el desempleo y la formalidad, para hacernos una idea de los resultados que dicha REL podría generar.

1. Reforma Estructural Laboral (REL)

Colombia requiere urgentemente implementar una Reforma Laboral que reduzca su elevada tasa de informalidad laboral, la cual bordea actualmente un 57% (medida a través de la relación Cotizantes PILA/PEA del 44%). El objetivo de mediano plazo debería ser lograr tasas de formalidad laboral cercanas a los registros de Chile (un 70%) y, en el largo plazo, registros como los de España (90%). Solo así será posible aumentar la cobertura pensional del país, la cual tan solo bordea actualmente el 30%, menos de la mitad del 64% promedio observado en América Latina (ver Bosch *et al.*, 2013).

Como es bien sabido, gran parte de la informalidad en Colombia se explica por los elevados costos laborales (salariales y no salariales) que enfrentan los empresarios del país. En efecto, ya hemos visto cómo en Colombia: i) el SML resulta elevado relativo a patrones internacionales (promediando incrementos del 1.2% real por año durante la última década, desbordando las ganancias en PL en cerca de 0.4pp) y, además, tiene alta incidencia en la estructura salarial (con un salario medio equivalente a 1.4SML); y ii) los costos no salariales promedian niveles del 48% de acuerdo con la actual distribución salarial, cifra elevada al compararla con lo reportado por nuestros pares regionales de la Alianza del Pacífico, particularmente Chile (12%) y México (29%). Peor aún, dichas cargas se elevan hacia niveles del 56% 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).

Teniendo en cuenta lo anterior, la columna vertebral de nuestra propuesta de REL se centra en la flexibilización del mercado laboral a través de la reducción de los costos no salariales, profundizando en lo logrado bajo la Ley 1607 de 2012. En particular, la implementación de una REL estaría eliminando las contribuciones referentes a: i) Cofamiliares (equivalente al 4% sobre el valor de la nómina), de tal

manera que sean los empleados interesados en continuar recibiendo los beneficios de dichas Cofamiliares los que estarían a cargo de ese pago (requiriéndose una Ley Ordinaria que reforme la Ley 21 de 1982); y ii) intereses de cesantías (equivalente al 1%-1.1% del valor de la nómina), considerando que los empleados ya reciben rendimientos de dichas cesantías por parte de las entidades a cargo (AFPs o FNA). Esto último requerirá de una reforma a la Ley 50 de 1990-Código Sustantivo del Trabajo.

Adicionalmente, se deben implementar medidas en los frentes de:

Costos no salariales directos, donde en materia de cesantías también se requiere:

i) instaurar un mecanismo de vigilancia y verificación más estricto por parte de los empleadores para controlar el destino de dichos recursos, particularmente en el caso de los retiros parciales (requiriéndose una Resolución del Ministerio del Trabajo); y ii) establecer un mecanismo de protección al cesante que limite los montos de retiro en función del salario y del valor acumulado (requiriendo una reforma a la Ley 50 de 1990-Código Sustantivo del Trabajo). Ello tendría la bondad de instaurar un verdadero seguro al desempleo para los trabajadores que tengan que enfrentar la contingencia de quedar desempleados.

Costos no salariales indirectos, donde se deberá evaluar la posibilidad de disminuir dichos costos o por lo menos no actuar en la dirección de seguir incrementándolos. Ello implica evitar la implementación de medidas como la reciente Ley 1846 de 2017, la cual reversó el abaratamiento laboral que se había logrado con la Ley 789 de 2002, pues amplió nuevamente el horario de recargo nocturno a partir de las 9 p.m. (extendiéndolo en 1 hora).

Adicionalmente, resulta indispensable hacerle frente al esquema de fraude que se ha creado alrededor de las incapacidades médicas. Para ello se debe: i) crear un sistema de verificación ágil de dichas incapacidades, lo cual requerirá del apoyo del Ministerio de Salud; y ii) instaurar sanciones (monetarias y/o reputacionales) para los empleados que recurran a este tipo de esquemas. Todo ello requeriría de la expedición de un Decreto del Ministerio de Salud, cuyos pormenores se pueden

encontrar en el Anexo de este documento. Allí además incluimos el detalle jurídico de las diferentes medidas propuestas en la REL.

Costos de despido, cuyos niveles elevados representan rigideces en el mercado laboral, particularmente para la reincorporación de trabajadores desempleados. Reducir estos costos podría derivar en enganches más rápidos, favoreciendo la creación de empleo, especialmente en épocas de recuperación económica. Por esa razón, la propuesta de REL incluye replicar las medidas implementadas en la Reforma Laboral de España de 2012 en este frente de costos de despido (requiriéndose una Ley Ordinaria que reforme el Capítulo VI del Código Sustantivo del Trabajo). Ello implica: i) establecer el despido justificado como norma general (demostrar que es injustificado estaría a cargo del empleado); y ii) adoptar topes a las indemnizaciones (12 meses de salario para los casos de despido justificado y 24 meses de salario para los casos de despido injustificado).

Costos salariales, donde resulta clave atar el ajuste del SML a los dictámenes de la mencionada “Regla Universal”, lo cual se delegaría a un grupo de tecnócratas para evitar medidas populistas que reversen las recientes ganancias en formalidad (requiriéndose una Ley Ordinaria que reforme la Ley 278 de 1996). Nótese cómo resulta prácticamente imposible proponer reducir el SML, pues se requeriría una Reforma Constitucional, teniendo en cuenta que se ha atado el concepto de reajuste del SML al llamado mínimo vital (ver Sentencia C-815 de 1999 de la CC). Adicionalmente, se propone implementar un SML diferenciado únicamente para los jóvenes menores de 25 años en período de aprendizaje (equivalente al 75% de 1SML), pero por un tiempo máximo de un año (requiriéndose una Ley Ordinaria que reforme la Ley 789 de 2002 y el Código Sustantivo del Trabajo). Si bien existen otras propuestas de SML diferenciados por regiones, la implementación de dichas medidas tiene el riesgo de actuar en el sentido contrario de reducción de los costos salariales, dadas las restricciones legales y prácticas de ajustar el SML por debajo de la inflación, como ya se comentó (ver Ley 278 de 1996).

Capacitación laboral, donde se propone la creación de alternativas profesionales en la secundaria. De esta manera, los estudiantes podrían escoger entre el bachillerato

clásico y una opción vocacional, buscando un calce entre los conocimientos-habilidades de los jóvenes en busca de trabajo y las necesidades de las empresas. Ello requerirá de un acompañamiento, fortalecimiento y mayor profesionalización del Sena, para que se ofrezcan más programas de educación vocacional. Además, será fundamental evaluar la calidad y pertinencia de dichos programas. Para ello se propone establecer evaluaciones de calidad, cuya calificación estaría a cargo de empresas inscritas en el Servicio Público de Empleo. Dicha evaluación tendría la modalidad de: i) exámenes de conocimientos (con énfasis práctico) al finalizar las carreras vocacionales; o ii) desarrollo de proyectos productivos (etapa preliminar). Asimismo, se deberá evaluar la pertinencia de los programas a través del monitoreo de los procesos y tiempos de vinculación al mercado laboral de los egresados. Todo ello requerirá de: i) una Ley Ordinaria que modifique la asignación en el PGN al rubro de educación; ii) una reforma al Decreto 1075 de 2015; y iii) incluir en el Decreto Único del sector trabajo la labor de evaluar los programas vocacionales como función del Servicio Público de Empleo.

Impuesto puro, el cual se refiere a contribuciones que se esconden detrás de las cotizaciones a seguridad social. Allí, la propuesta de la REL de Anif consiste en eliminar el impuesto puro referente al pago al Fondo de Solidaridad Pensional. Dicho pago debería estar a cargo del PGN y no de los trabajadores. Eliminar dicho aporte (que se encuentra en el rango del 1%-2% para los trabajadores que devengan 4SML o más) tendría efectos positivos sobre la formalización laboral. Por ejemplo, Santa María *et al.* (2009) estiman que un aumento del 1% en el impuesto puro genera una disminución en la relación empleado/independiente del 0.9%.

Ahora bien, cabe aclarar que Anif no pretende eliminar los impuestos puros referentes a: i) el FGPM, pues este fondo permite asegurar una mejor cobertura pensional en las pensiones de menor monto (de 1-2 SML); y ii) el Fosyga (ahora Adres), dado que ya se lograron importantes avances en este frente de la salud con la Ley 1607 de 2012.

Medidas complementarias de supervisión y persuasión, donde se buscaría atraer a mayores cotizantes por la vía de: i) acelerar la depuración de afiliados al Sisbén y

desligar este esquema de las afiliaciones al Régimen Subsidiado de salud, garantizando el acceso de la salud y entrando a evaluar el pago de acuerdo con la situación laboral de las personas al momento de la atención; ii) flexibilizar el esquema de contribuciones a la seguridad social, facilitando los aportes de los trabajadores con variabilidad de ingresos y duración de empleo (adaptándonos a la nueva realidad que implica la revolución digital y la transformación del modelo tradicional de trabajo); iii) intensificar la supervisión en los sectores informales, donde existen trabajadores con capacidad de aportar, imponiendo sanciones pedagógicas y restricciones al desempeño de sus actividades; iv) concientizar a los trabajadores sobre la importancia y los beneficios de vincularse al sector formal (con herramientas de simulación de mesadas pensionales); y v) exigir la formalización de empleados del sector público, donde se ha encontrado que una importante proporción cuenta con contratos por prestación de servicios y de tercerización, pese a desempeñar trabajos permanentes.

2. Ejercicios de simulación: efectos de la REL y contrafactuales

Ya mencionamos cómo los altos costos no salariales explican, en gran medida, los elevados niveles de desempleo e informalidad del país. De hecho, a nivel académico, existen varias estimaciones de dicho efecto, 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 avanzó en la dirección correcta, al reducir los costos no salariales en 13.5pp (vía Ley 1607 de 2012). Sin embargo, como ya se mencionó, aún queda mucho por hacer, por lo cual resulta apropiado estimar nuevamente las implicaciones de dichas cargas laborales sobre la dinámica del mercado laboral (en términos de generación de empleo y formalidad), actualizando el modelo econométrico realizado por Anif en 2015.

Este modelo incluye, además de los costos no salariales, 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; Sánchez *et al.*, 2009).

Las regresiones se realizarán con la metodología de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO). Así, en primer lugar, realizaremos la especificación y estimación del modelo para el caso de la tasa de desempleo y, posteriormente, para el nivel de formalidad.

a. Efectos de la REL

Tasa de desempleo

La estimación de los determinantes de la tasa de desempleo se realizó con datos de corte trimestral desde el año 2007 hasta 2017. La ecuación (1) expresa la tasa de desempleo en función del crecimiento económico, los desbordes del SML real de la “Regla Universal” y los costos no salariales directos (ver Sánchez *et al.* 2009).

$$TD_t = \beta_0 + \beta_1 PIB_{t-4} + \beta_2 DesbordeSML_t + \beta_3 DesbordeSMLDicótoma_t + \beta_4 (DesbordeSML_t * DesbordeSMLDicótoma_t) + \beta_5 CNS_t + u_t \quad (1)$$

Donde:

TD_t = Tasa de desempleo (promedio 12 meses)

PIB_{t-4} = Crecimiento anual del PIB-real rezagado un año (promedio 12 meses)

$DesbordeSML_t = \Delta\%SML - (\Delta\%PL + \Delta\%IPC)$

$DesbordeSMLDicótoma_t = \begin{cases} 1 & \text{si } DesbordeSML_t > 0 \\ 0 & \text{de lo contrario} \end{cases}$

$DesbordeSML_t * DesbordeSMLDicótoma_t$ = Un término de interacción entre la variable dicótoma del desborde del SML y el nivel de dicho desborde.

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) los desbordes del SML de la “Regla Universal”, donde los desbordes positivos, es decir, los ajustes del SML real por encima de la PL, generarían un mayor desempleo, pues implican un mayor Costo Laboral Unitario; y iii) los costos no salariales (de acuerdo con la distribución de ingresos reportada al PILA). Estos últimos incluyen solo los sobre costos directos, debido a que los indirectos se han mantenido prácticamente inalterados en los últimos años y pueden variar notoriamente entre las empresas.

El cuadro 4 muestra los resultados de la regresión econométrica descrita en la ecuación (1). Nótese que todas las variables explicativas son estadísticamente significativas al 1%, exceptuando el crecimiento del PIB-real (significativo al 10%). Además, dicha ecuación explica alrededor del 90% 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.

**Cuadro 4. Resultados - Tasa de desempleo
(Ecuación 1)**

VARIABLES	2007-2017
PIB_{t-4}	-0.0966* (0.0564)
Desborde SML-real_t	-0.175*** (0.0419)
Dummy Desborde SML-real_t	0.606*** (0.216)
Desborde SML-real_t*Dummy_t	0.228*** (0.0689)
Costos no salariales_t	0.128*** (0.0138)
Constante	3.282*** (0.594)
Efecto Desborde SML-real_t negativo	-0.175***
Efecto Desborde SML-real_t positivo	0.053***
Observaciones	44
R-cuadrado	0.904
F-estad	223
RMSE	0.377

Errores estándar robustos en paréntesis

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fuente: cálculos Anif.

La estimación arroja una relación inversa entre el crecimiento del PIB-real y la reducción del desempleo. En efecto, un aumento de +1pp en el crecimiento del PIB-real estaría disminuyendo la tasa de desempleo del año siguiente en -0.1pp.

Lo anterior es consistente con la dinámica observada durante los últimos años. En el período 2006-2015, la tasa de desempleo descendió del 12% al 8.9%, apalancada en el satisfactorio desempeño de la economía, donde el PIB-real registraba expansiones promedio del 4.6% (cerca de su crecimiento potencial del 4.5% antes del fin del auge minero-energético). En contraste, durante el período 2016-2017, la tasa de desempleo ascendió hacia el 9.4%, en línea con la desaceleración de la economía, con pobres crecimientos del PIB-real de solo el 2% anual (incluso por debajo del nuevo potencial del 3%).

De manera similar, se observa una relación negativa entre los desbordes del SML por debajo de la “Regla Universal”, es decir, los ajustes del SML real inferiores a la PL, y el comportamiento del desempleo. De hecho, un ajuste del SML real inferior a la PL en -1pp reduciría el desempleo en -0.18pp, pues esto implica un menor Costo Laboral Unitario para los empleadores. Por el contrario, cuando los desbordes del SML de la “Regla Universal” son positivos, es decir, ante un ajuste del SML real superior a la PL, se observa una relación positiva con la tasa de desempleo, pues los mayores costos generan presiones sobre el mercado laboral. En efecto, un ajuste del SML real superior a la PL en +1pp aumentaría el desempleo en +0.05pp.

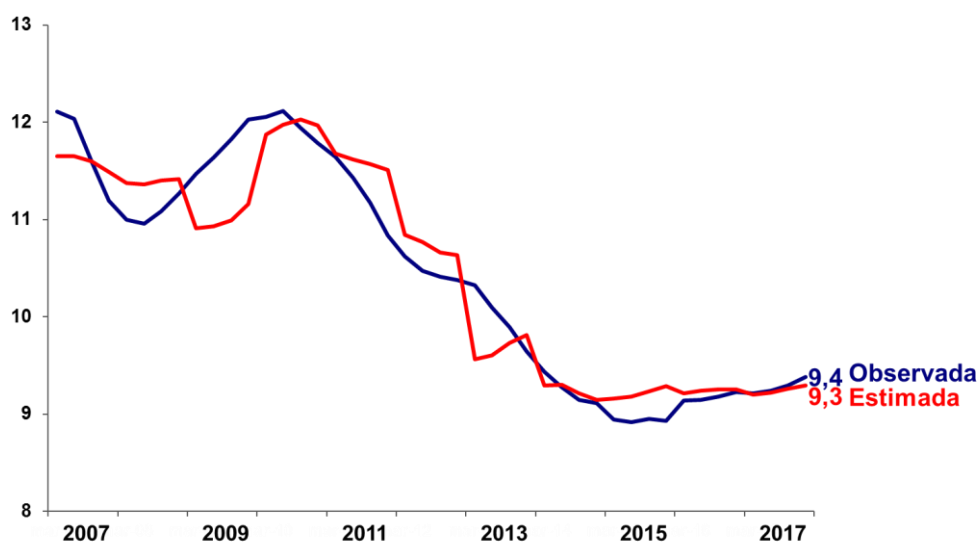
Lo anterior muestra cómo los incumplimientos de la “Regla Universal” en el reajuste del SML saldrían muy costosos en términos de repunte del desempleo; más aún, cuando la tasa de desempleo se acerca a los niveles de largo plazo (NAIRU). Dicha tasa para Colombia la hemos calculado en el 9%, según las estimaciones de la ecuación (1) teniendo en cuenta la media de las variables dependientes referentes a crecimiento, desbordes del SML y costos no salariales. Nótese cómo la NAIRU de Colombia resulta ser prácticamente el doble de la estimada para Estados Unidos del 5%.

Ello evidencia cómo las mayores ganancias en términos de empleo deberían estar apalancadas en reformas estructurales como las propuestas en la REL, ver Anif (2015b). En particular, resulta clave trabajar en la flexibilización del mercado laboral y la capacitación de los jóvenes, pues solo así se podrá avanzar en el reentrenamiento de la mano de obra. Esto debería permitir una disminución de dicha NAIRU en el largo plazo, evitando así que la reducción en la tasa de desempleo que conlleva nuestra REL genere presiones sobre la inflación.

Finalmente, los costos no salariales exhiben una relación positiva con el desempleo. En efecto, un incremento de +1pp en las cargas no salariales genera un aumento en la tasa de desempleo de +0.13pp. 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 27 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 un coeficiente de correlación de 0.95 con la observada. No obstante, la tasa de desempleo promedio 12 meses fue subestimada en 2009, donde la observada fue del 12% (vs. 11.2% estimada por el modelo).

**Gráfico 27. Tasa de desempleo observada vs. estimada
(Ecuación 1, %)**



Fuente: cálculos Anif con base en Dane.

Formalidad

La ecuación (2) expresa la variación en la formalidad (medida como Contribuyentes Activos PILA/PEA) en función del crecimiento económico, los desbordes del SML real de la “Regla Universal” y los costos no salariales directos (ver Sánchez *et al.*, 2009). Esto último pues dichos costos laborales del mercado formal han mostrado ser la principal causa de los elevados niveles de informalidad (rondando valores del 55%-60%). Adicionalmente, hemos incluido una variable de regulación, capturando el cambio normativo que introdujo la Ley 1607 de 2012.

A diferencia de la estimación de la ecuación (1), hemos optado por tomar las variables rezagadas un año, pues la evidencia sugiere que los efectos sobre la

formalidad no son inmediatos. En este caso también hemos realizado la estimación para el período 2007-2017.

$$\begin{aligned}\Delta Formalidad_t = & \beta_0 + \beta_1 PIB_{t-4} + \beta_2 DesbordeSML_{t-4} + \beta_3 DesbordeSMLDicótoma_{t-4} \\ & + \beta_4 (DesbordeSML_{t-4} * DesbordeSMLDicótoma_{t-4}) + \beta_5 CNS_{t-4} \\ & + \beta_6 (CNS_{t-4} * Dummy2012) + u_t\end{aligned}\quad (2)$$

Donde:

$\Delta Formalidad_t = Formalidad_t - Formalidad_{t-1}$, en donde la formalidad está definida como Contribuyentes Activos PILA/PEA para todos los períodos.

PIB_{t-4} = Crecimiento anual del PIB-real rezagado un año (promedio 12 meses).

$DesbordeSML_{t-4} = \Delta\%SML - (\Delta\%PL + \Delta\%IPC)$ rezagado un año.

$$DesbordeSMLDicótoma_{t-4} = \begin{cases} 1 & \text{si } DesbordeSML_{t-4} > 0 \\ 0 & \text{de lo contrario} \end{cases}$$

$DesbordeSML_{t-4} * DesbordeSMLDicótoma_{t-4}$ = Un término de interacción entre la variable dicótoma del desborde del SML y el nivel de dicho desborde.

CNS_{t-4} = Costos no Salariales directos como porcentaje del salario rezagados un año.

$CNS_{t-4} * Dummy2012$ = Un término de interacción entre los CNS rezagados con una variable dicótoma que indica si se está en un período posterior a la Ley 1607 de 2012.

El cuadro 5 muestra los resultados de la regresión econométrica descrita en la ecuación (2). Una vez más, la regresión se hace con errores robustos para evitar problemas de heteroscedasticidad. Nótese que todas las variables son estadísticamente significativas al 1% de significancia. Además, dicha ecuación explica alrededor del 60% de la variabilidad de la tasa de formalidad.

**Cuadro 5. Resultados - Formalidad
(Ecuación 2)**

VARIABLES	2007-2017
PIB_{t-4}	0.619*** (0.120)
Desborde SML-real_{t-4}	0.606*** (0.171)
Dummy Desborde SML-real_{t-4}	-0.635 (0.674)
Desborde SML-real*Dummy_{t-4}	-0.830*** (0.243)
Costos no salariales_{t-4}	-0.194*** (0.0408)
Costos no salariales_{t-4}*Dummy 2012	-0.0385** (0.0150)
Constante	11.66*** (2.530)
Efecto Desborde SML-real_{t-4} negativo	0.606***
Efecto Desborde SML-real_{t-4} positivo	-0.224***
Efecto CNS pre-reforma 2012	-0.194***
Efecto CNS post-reforma 2012	-0.2325***
Observaciones	44
R-cuadrado	0.596
F-estad	8.522
RMSE	1.153

Errores estándar robustos en paréntesis

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fuente: cálculos Anif.

La estimación arroja una relación positiva entre el crecimiento del PIB-real y la formalidad, medida como el cambio en la relación Cotizantes Activos PILA/PEA. En efecto, un aumento de +1pp en el crecimiento del PIB-real estaría incrementando la variación de la formalidad en +0.6pp.

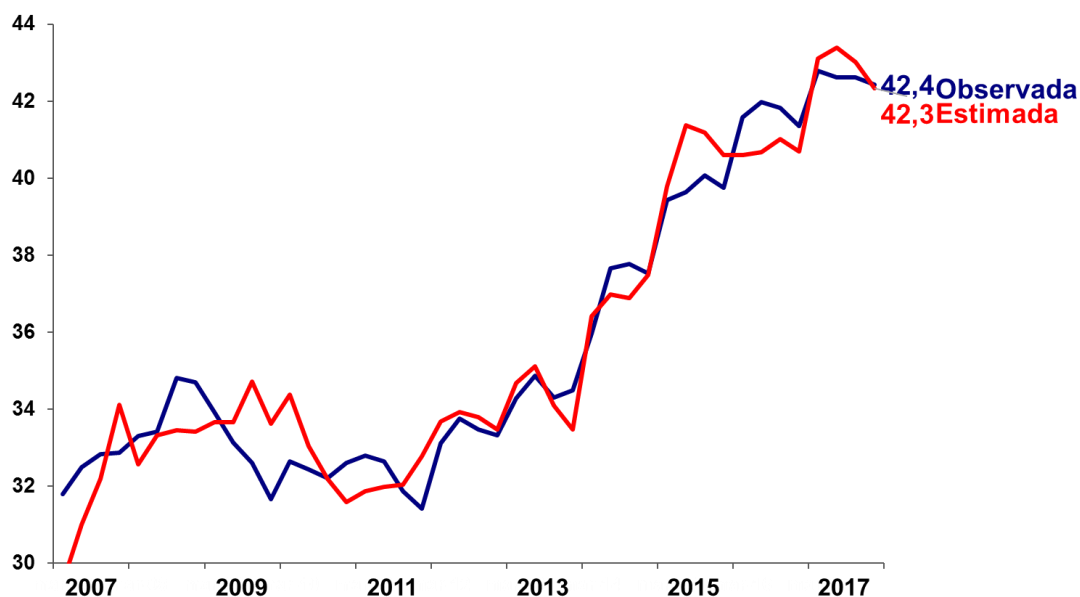
De la misma manera, se observa una relación positiva entre los desbordes del SML negativos (inferiores a la “Regla Universal”) y la formalidad. Así, un ajuste del SML real inferior a la PL en -1pp incrementaría el cambio en la formalidad en +0.6pp. Esta relación resulta ser intuitiva porque los aumentos moderados del SML otorgan espacio a los empresarios para realizar contrataciones formales, además de

fomentar la generación de empleo. Por el contrario, cuando los aumentos del SML desbordan positivamente la “Regla Universal”, observamos un efecto negativo en el crecimiento de la formalidad. En efecto, un ajuste del SML real superior a la PL en +1pp generaría una caída de -0.2pp en la variación de la formalidad. Lo anterior vuelve a dar sustento a la necesidad de anclar los ajustes del SML a dicha fórmula, con la bondad de generar mayores niveles de formalidad y más empleo.

De manera similar, las cargas no salariales exhiben una relación negativa con la formalidad laboral, en línea con lo que han venido sugiriendo diversos estudios. En efecto, durante el período 2007-2011 un incremento de +1pp en los costos no salariales habría generado una reducción de -0.19pp en la variación de la relación Cotizantes Activos PILA/PEA. Este efecto se vio acentuado después de la implementación de la Ley 1607 de 2012, donde los costos no salariales se redujeron en 13.5pp, como se mencionó anteriormente. En concreto, después de 2012, un incremento de +1pp en los costos no salariales pasó a reducir en -0.22pp la variación de la formalidad. Lo anterior es reflejo de un cambio estructural en la percepción de los empresarios, pues ahora que los costos parafiscales son más bajos que antes, aumentarlos tiene un mayor efecto sobre la formalización. Este resultado ratifica lo que han venido sugiriendo centros de pensamiento como Anif y Fedesarrollo, y hasta la propia OCDE, acerca de la importancia de profundizar en medidas que reduzcan los sobre costos laborales (ver OCDE, 2015). Esto, con el propósito de elevar la formalidad del país del 44% actual hacia niveles del 70%-90%, como los observados en Chile-España.

El gráfico 28 ilustra el adecuado ajuste del modelo, usando técnicas de *backtesting*. Allí se observa que la trayectoria de la formalidad sugerida por la ecuación (2) recoge satisfactoriamente la tendencia exhibida por la formalidad en la última década, con excepción de una sobreestimación durante 2009 (promediando la formalidad valores del 32.8% vs. el 33.9% estimado por el modelo). De esta manera, la correlación entre la formalidad observada y estimada alcanza niveles del 97%, promediando la formalidad valores del 37.5% en el período 2007-2017 en ambos casos.

**Gráfico 28. Formalidad observada vs. estimada
(Ecuación 2, %)**



Fuente: cálculos Anif con base en Dane y Superfinanciera.

De esta manera, nuestras simulaciones muestran cómo los costos no salariales afectan la generación de empleo y la dinámica de la formalidad. En el caso del empleo, vimos cómo un incremento de +1pp en dichas cargas estaría elevando el desempleo en +0.13pp. En el caso de la formalidad, un incremento de +1pp en dichas cargas después del año 2012 estaría disminuyendo la variación de la relación Cotizantes Activos PILA/PEA en -0.2pp.

b. Contrafactuales

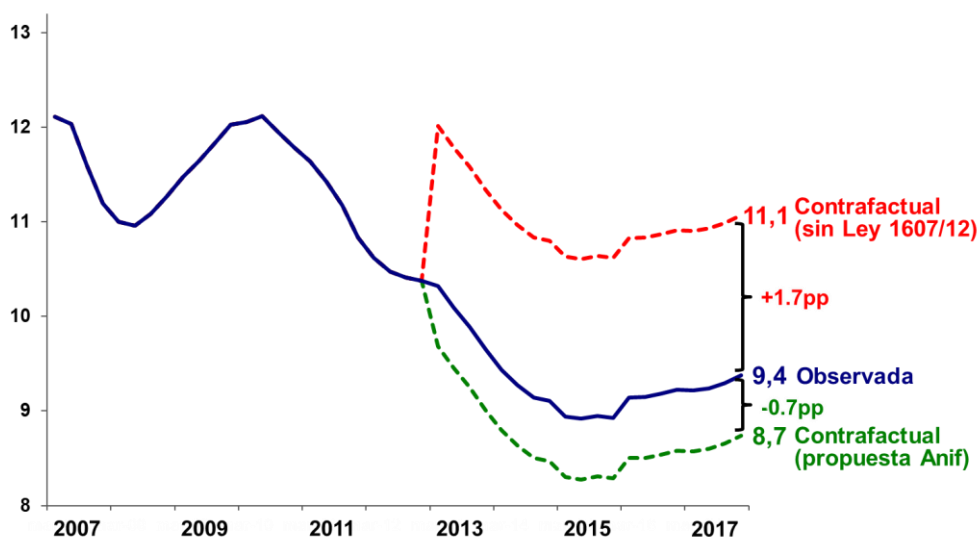
Hemos visto cómo los costos no salariales de Colombia son significativamente elevados, lo cual ha perjudicado el mercado laboral, tanto a nivel de desempleo como de formalidad. Ello destaca la importancia de profundizar en medidas que busquen disminuir los costos no salariales, similar a lo logrado con la Ley 1607 de 2012. En efecto, los resultados de las simulaciones de la sección anterior muestran cómo eliminar 5pp de dichos costos (= 4pp de Cofamiliares + 1pp de intereses de cesantías), todo lo demás constante, estaría elevando la formalidad en cerca de

+1.2pp (unas 300.000 personas al año), mientras que el desempleo estaría reduciéndose en -0.64pp (cerca de 175.000 puestos de trabajo creados al año).

Siguiendo a Sánchez *et al.* (2009), hemos realizado dos ejercicios de contrafactual, con el fin de entender cuál hubiera sido la tasa de desempleo y el nivel de formalidad observados si: i) no se hubieran reducido los costos no salariales en 13.5pp en la Reforma Tributaria de 2012, escenario que hemos denominado “contrafactual sin Ley 1607 de 2012”; y ii) la Reforma de 2012 hubiera sido más ambiciosa, eliminando ese 5% adicional de los costos no salariales, escenario que hemos denominado “contrafactual propuesta Anif”

Nuestras estimaciones muestran cómo, en el caso del desempleo, la tasa (promedio doce meses) hubiera ascendido al 11.1% en 2017 (vs. el 9.4% observado) si no se hubieran eliminado los 13.5pp de costos no salariales en 2012 (escenario “contrafactual sin Ley 1607 de 2012”), ver gráfico 29. Entretanto, de haber eliminado los 5pp adicionales (propuestos por Anif), el desempleo habría descendido al 8.7% en 2017 (vs. el 9.4% observado).

Gráfico 29. Tasa de desempleo observada vs. contrafactual (%)

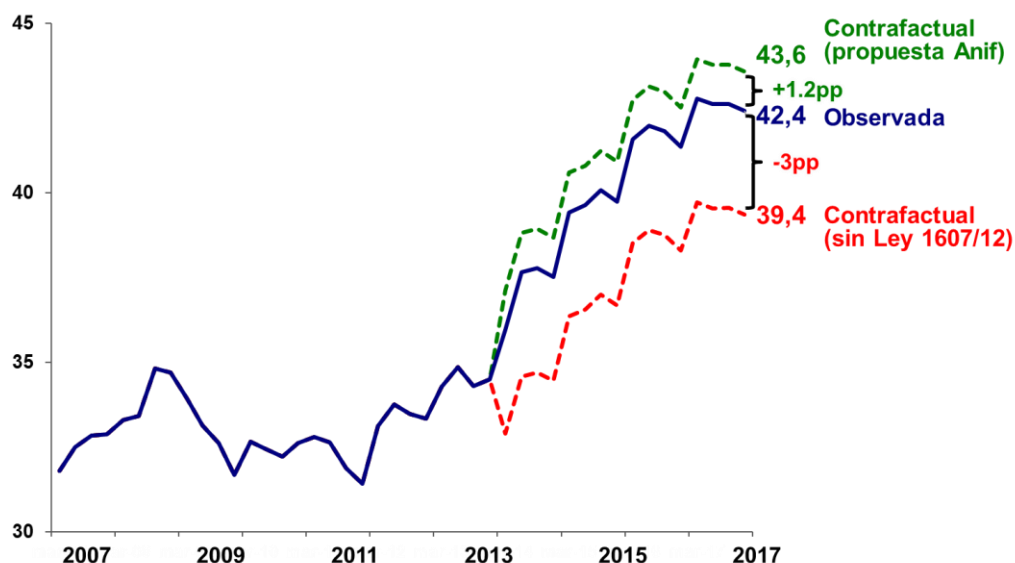


Fuente: cálculos Anif con base en Dane.

En el caso de la formalidad, si no se hubiera realizado la Reforma de 2012, el nivel de formalidad hubiera sido solo del 39.4% en la relación Cotizantes PILA/PEA en

2017 (vs. el 42.4% observado), ver gráfico 30. Mientras que, bajo el escenario propuesto por Anif, dicha formalidad habría alcanzado valores del 43.6% en 2017 (vs. el 42.4% observado).

Gráfico 30. Formalidad observada vs. contrafactual (%)



Fuente: cálculos Anif con base en Dane y Superfinanciera.

Cabe recordar que, además de la reducción en los costos no salariales, es clave implementar medidas adicionales que tendrían un impacto positivo sobre el mercado laboral (tasa de desempleo y formalidad), pero cuyo efecto resulta más difícil de cuantificar. Entre ellas se destacan: i) establecer un mecanismo de protección al cesante, limitando el monto del retiro de las cesantías en función del salario y el valor acumulado, de manera que funcionen como un verdadero seguro al desempleo, y cuyos desembolsos sean mensuales, para evitar desahorros innecesarios en casos de rápido reenganche; ii) aplicar topes a los costos de despido, replicando lo implementado en la Reforma Laboral de España de 2012; iii) atar el ajuste del SML a la Regla Universal, de manera que los incrementos reales no superen las ganancias en PL; iv) implementar un SML diferencial para los jóvenes menores de 25 años en período de aprendizaje (equivalente al 75% de 1SML), por un período máximo de 1 año; v) instaurar un sistema de escrutinio de las incapacidades médicas, estableciendo sanciones para los empleados que

recurran a su falsificación; vi) crear alternativas profesionales en la secundaria para que los estudiantes puedan escoger entre el bachillerato clásico y una opción vocacional, donde será fundamental evaluar la calidad y pertinencia de dichos programas vocacionales; vii) eliminar el impuesto puro referente al pago al Fondo de Solidaridad Pensional, cuyo pago debería estar a cargo del PGN y no de los trabajadores; y viii) implementar medidas adicionales de supervisión y persuasión que incentiven a los propios trabajadores a vincularse al sector formal.

3. Implementación de la REL: beneficios pensionales

La implementación de una REL como la aquí esbozada debería permitir una mayor generación de empleo formal, incrementando la relación PILA/PEA del actual 44% hacia un ansiado 60% (= 1.2% por reducción de 5pp de cargas no salariales directas + 15% por medidas adicionales relacionadas con costos de despido, ajuste del SML, educación vocacional, impuestos puros y mayor supervisión-persuasión) a la altura de 2050, acercándonos a los registros de Chile (70%). Nótese cómo el efecto de las medidas adicionales sobre la formalidad también dependerá de la dinámica de la economía. Allí será clave la recuperación del crecimiento potencial del actual 3% hacia el 4%-4.5% observado durante 2010-2014 para garantizar una mayor creación de empleo.

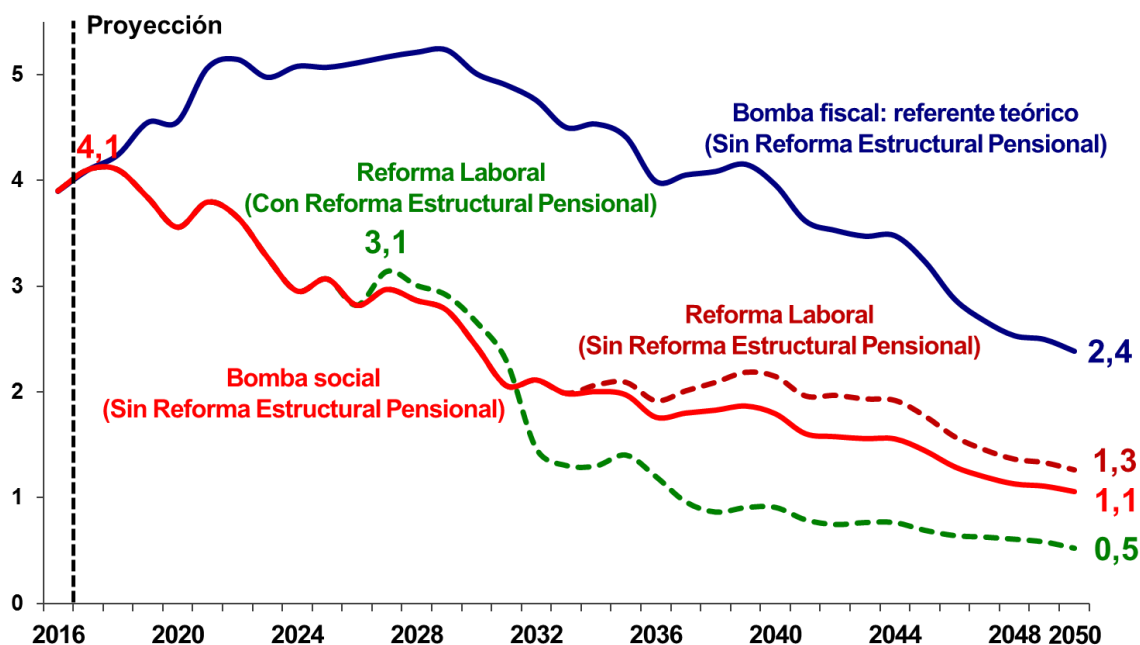
Esas ganancias en formalización estarían traduciéndose en aumentos en la cobertura pensional, aunque los resultados tomarán al menos una década. Sin embargo, cabe mencionar que, de no implementarse una REL, es decir, bajo el escenario actual (*statu quo*), estaríamos en riesgo de presenciar una “bomba social pensional”, debido a la gran amenaza que representa tener dos terceras partes de los ancianos con riesgos de caer en la indigencia.

Así, al tener en cuenta estos incrementos graduales en la formalidad y combinarlos con una edad promedio de los cotizantes actuales al RPM cercana a los 46 años, se tiene que la trayectoria más probable de las exigencias de caja presupuestales se irá reduciendo del actual 4.1% del PIB hacia un 3.1% del PIB a la vuelta de una

década (suponiendo que se lograra implementar tanto la REL como la REP propuesta por Anif, ver Clavijo *et al.*, 2017), ver gráfico 31. Solo a partir de allí, se esperaría que la mayor tasa de cobertura generara mayores obligaciones de caja para el Gobierno Central.

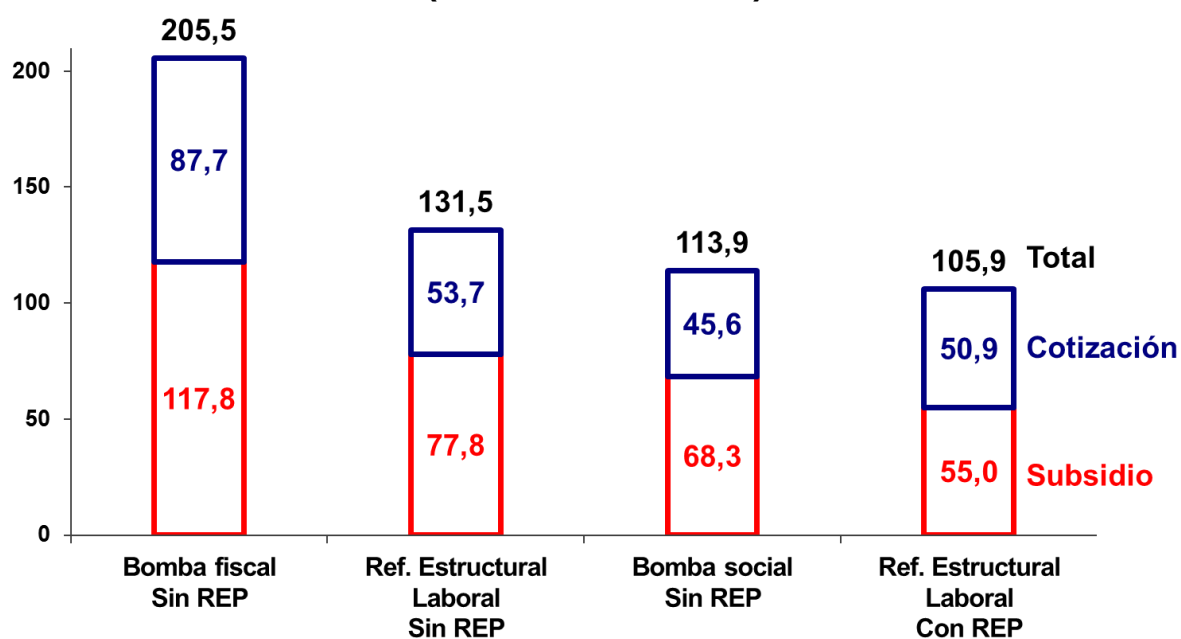
Sin embargo, de implementarse la REP propuesta por Anif, este efecto se vería relativamente compensado por los beneficios fiscales que traerían los ajustes paramétricos en edad (+5 años vs. 57/62 años Mujer/Hombre actualmente) y en tasa de reemplazo (-20pp vs. 60%-80%). En efecto, en el gráfico 31 también se puede observar cómo durante el período 2028-2040 el pago pensional presupuestal bordearía el 1% del PIB por año, gracias a que la eliminación de subsidios permite acomodar la mayor cobertura pensional. De esta manera, esa REP y los réditos de una REL inclusiva a favor de una mayor tasa de pensionados podrían dejar el sistema pensional cerca del equilibrio hacia el año 2050, con un déficit tan bajo como un 0.5% del PIB por año. Con ello, el VPN pensional de Colombia estaría pasando del actual 114% del PIB al 106% del PIB si se implementaran tanto la REL como la REP propuestas por Anif, llegando a una cobertura pensional cercana al 40% en 2050 (frente a los niveles actuales de solo el 30%), ver gráfico 32.

**Gráfico 31. Reforma Laboral:
Impacto presupuestal de pagos pensionales
(%)**



Fuente: cálculos Anif con base en Dane, Superfinanciera y FMI.

**Gráfico 32. Reformas: Laboral y Pensional
VPN pensional
(% del PIB, 2017-2050)**



Fuente: cálculos Anif con base en Dane, Superfinanciera y FMI.

IV. Conclusiones

En el frente de problemáticas del mercado laboral colombiano

- **Inflexibilidad laboral**: El mercado laboral resulta ser uno de los principales lastres de la economía colombiana, como lo evidencian el elevado desempleo frente a estándares regionales (promediando 9.4% en 2017 vs. valores promedio del 5.6% en el resto de los países de la Alianza del Pacífico) y la informalidad de cerca de dos terceras partes de los ocupados. En ello ha incidido principalmente la inflexibilidad laboral derivada de los elevados costos no salariales. Allí se incluyen: i) los costos directos, bordeando el 50% sobre la nómina salarial, a pesar de la reducción de 13.5pp de la Ley 1607 de 2012; ii) los costos indirectos, los cuales se refieren a aquellos que no se presentan con una frecuencia determinada o no se calculan normalmente sobre el valor de la nómina mensual (período de prueba, incapacidades médicas, cuota de aprendices del Sena, trabajo dominical-festivos y trabajo nocturno-suplementario); y iii) los costos de despido, los cuales resultan ser elevados al compararnos con nuestros pares regionales. Todo ello evidencia las dificultades que enfrenta Colombia para competir a nivel internacional, pues los elevados costos de contratar a empleados de manera formal podrían disuadir a potenciales inversionistas y empresarios de operar en el país.
- **Elevados costos salariales**: Además de los elevados costos no salariales, otro problema que enfrenta el mercado laboral colombiano es el alto costo salarial, el cual se manifiesta principalmente en un elevado SML relativo a patrones internacionales. Lo anterior ha obedecido, en gran medida, a los elevados incrementos reales del SML, los cuales han venido desbordando las ganancias en PL en cerca de 0.4pp en promedio anual. Ello tiene el agravante de la alta incidencia del SML sobre la estructura salarial de Colombia, donde se ha venido observando una convergencia del salario medio del sector formal hacia el SML. En efecto, actualmente cerca del 66% de los pagos vía PILA están en la franja cercana a 1SML y un 84% en la franja hasta. De esta manera, el salario medio

de Colombia equivale a 1.4SML frente a una relación promedio de 2SML observada en los países de la OCDE.

- Capacitación laboral: Desafortunadamente, los desafíos del mercado laboral colombiano son más agudos en el caso de los jóvenes. En efecto, la población joven es la más asediada por el desempleo, promediando tasas del 16.1% en 2017 (guardando una brecha con la tasa de desempleo nacional de 6.7pp), pese a registrar una Tasa Global de Participación más baja (58.2% vs. la nacional del 64.4%). Ello se explica, en gran parte, por el descalce entre los conocimientos-habilidades de los jóvenes en busca de trabajo y las necesidades de las empresas, requiriéndose cada vez habilidades más técnicas. Esto se ha venido agravando por cuenta del fenómeno global de automatización de muchas labores (y no solo de aquellas manuales básicas), lo cual está reduciendo las potenciales fuentes de empleo de los jóvenes y/o desafiando la relevancia de sus conocimientos recién aprendidos. Aun con pocos o nulos años en el mercado laboral, se están dando cuenta que el aprendizaje requerido para desempeñarse en el mercado laboral probablemente requería mejores conocimientos “vocacionales”. En Colombia, la educación superior se caracteriza por: i) tasas de cobertura neta de solo el 52%, donde solo el 38% de los estudiantes que termina el bachillerato hace un tránsito inmediato hacia la educación superior; y ii) un elevado sesgo hacia la búsqueda de títulos universitarios (independientemente de su calidad), concentrando el 68% de los estudiantes, mientras que solo un 32% realiza estudios “técnicos-tecnológicos”. Todo ello se manifiesta en bajos niveles de PL, deteriorándose del 5.6% al 0.7% durante el período 2007-2017.
- Impuesto puro a cargo de los cotizantes: En Colombia ha sido usual “esconder tributos” bajo contribuciones a la seguridad social. Esto es lo que se denomina el componente de “impuesto puro” a los estratos medios-altos y, supuestamente, a favor de los estratos bajos. Por ejemplo, para el caso de un empleado que devenga 4SML, del 8% de su contribución a seguridad social, un

0.9% corresponde al “impuesto puro” (= 0.4% destinado al FGPM + 0.5% destinado al Fosyga). Para el caso de un empleado que devenga salarios superiores a 20SML, la contribución a seguridad social asciende al 10% de su salario mensual, donde cerca del 2.9% corresponde al impuesto puro (= 0.4% FGPM + 2% destinado al Fondo de Solidaridad Pensional + 0.5% Fosyga). Así, actualmente entre un 11% (en el caso de ingresos inferiores a 4SML) y un 29% (ingresos superiores a 20SML) de la contribución que deben hacer obligatoriamente los trabajadores para la seguridad social corresponde a un impuesto puro, pues no tiene ninguna relación con los beneficios que ellos reciben o esperan recibir cuando salgan del mercado laboral.

En el frente de Reforma Estructural Laboral y ejercicios de simulación

- La columna vertebral de nuestra propuesta de Reforma Estructural Laboral (REL) se centra en la flexibilización del mercado laboral a través de la reducción de los costos no salariales, profundizando en lo logrado bajo la Ley 1607 de 2012. En particular, la implementación de una REL estaría eliminando las contribuciones referentes a: i) Cofamiliares (equivalente al 4% sobre el valor de la nómina), de tal manera que sean los empleados interesados en continuar recibiendo los beneficios de dichas Cofamiliares los que estarían a cargo de ese pago; y ii) intereses de cesantías (equivalente al 1%-1.1% del valor de la nómina), considerando que los empleados ya reciben rendimientos de dichas cesantías por parte de las entidades a cargo (AFPs o FNA).
- Nuestras estimaciones muestran cómo eliminar 5pp de costos no salariales (= 4pp de Cofamiliares + 1pp de intereses de cesantías) estaría elevando la formalidad en cerca de +1.2pp, mientras que el desempleo estaría reduciéndose en -0.64pp (todo lo demás constante). Además, los cálculos de contrafactual muestran cómo, si se hubieran eliminado esos 5pp adicionales propuestos por Anif en la Reforma de 2012, la tasa de desempleo habría promediado niveles

del 8.7% en 2017 (vs. el 9.4% observado), mientras que la relación Cotizantes Activos PILA/PEA habría ascendido al 43.6% (vs. el 42.4% observado).

- Adicionalmente, una REL debe incluir medidas adicionales que tendrían un impacto positivo sobre el mercado laboral (tasa de desempleo y formalidad), pero cuyo efecto resulta más difícil de cuantificar. Entre ellas se destacan: i) establecer un mecanismo de protección al cesante, limitando el monto del retiro de las cesantías en función del salario y el valor acumulado, de manera que funcionen como un verdadero seguro al desempleo, y cuyos desembolsos sean mensuales, para evitar desahorros innecesarios en casos de rápido reenganche al mercado laboral; ii) aplicar topes a los costos de despido, replicando lo implementado en la Reforma Laboral de España de 2012; iii) atar el ajuste del SML a la Regla Universal de manera que los incrementos reales no superen las ganancias en PL; iv) implementar un SML diferencial para los jóvenes menores de 25 años en período de aprendizaje (equivalente al 75% de 1SML), por un período máximo de 1 año; v) instaurar un sistema de escrutinio de las incapacidades médicas, estableciendo sanciones para los empleados que recurran a su falsificación; vi) crear alternativas profesionales en la secundaria para que los estudiantes puedan escoger entre el bachillerato clásico y una opción vocacional, donde será fundamental evaluar la calidad y pertinencia de dichos programas vocacionales; vii) eliminar el impuesto puro referente al pago al Fondo de Solidaridad Pensional, cuyo pago debería estar a cargo del PGN y no de los trabajadores; y viii) implementar medidas adicionales de supervisión y persuasión que incentiven a los propios trabajadores a vincularse al sector formal.
- La implementación de una REL como la propuesta por Anif debería permitir una mayor generación de empleo formal, incrementando la relación PILA/PEA del actual 44% hacia un ansiado 60% (= 2% por reducción de 5pp de cargas no salariales directas + 15% por medidas adicionales relacionadas con costos de

despido, ajuste del SML, educación vocacional, impuestos puros y mayor supervisión-persuasión) a la altura de 2050, acercándonos a los registros de Chile (70%). Nótese cómo el efecto de las medidas adicionales sobre la formalidad también dependerá de la dinámica de la economía. Allí será clave la recuperación del crecimiento potencial del actual 3% hacia el 4%-4.5% observado durante 2010-2014 para garantizar una mayor creación de empleo.

- Las ganancias en formalización estarían traduciéndose en aumentos en la cobertura pensional, aunque los resultados tomarán al menos una década. Sin embargo, cabe mencionar que, de no implementarse una REL, es decir, bajo el escenario actual (*statu quo*), estaríamos en riesgo de presenciar una “bomba social pensional”, debido a la gran amenaza que representa tener dos terceras partes de los ancianos con riesgos de caer en la indigencia.
- Al tener en cuenta los incrementos graduales en la formalidad y combinarlos con una edad promedio de los cotizantes actuales al RPM cercana a los 46 años, se tiene que la trayectoria más probable de las exigencias de caja presupuestales se irá reduciendo del actual 4.1% del PIB hacia un 3.1% del PIB a la vuelta de una década (suponiendo que se lograra implementar tanto la REL como la REP propuesta por Anif). Solo a partir de allí, se esperaría que la mayor tasa de cobertura generara mayores obligaciones de caja para el Gobierno Central. Sin embargo, de implementarse la REP propuesta por Anif, este efecto se vería relativamente compensado por los beneficios fiscales que traerían los ajustes paramétricos en edad (+5 años vs. 57/62 años Mujer/Hombre actualmente) y en tasa de reemplazo (-20pp vs. 60%-80%). En efecto, durante el período 2028-2040, el pago pensional presupuestal bordearía el 1% del PIB por año, gracias a que la eliminación de subsidios permite acomodar la mayor cobertura pensional.
- Los réditos de una REL inclusiva a favor de una mayor tasa de pensionados y la implementación de la REP podrían dejar el sistema pensional cerca del equilibrio hacia el año 2050, con un déficit tan bajo como un 0.5% del PIB por

año. Con ello, el VPN pensional de Colombia estaría pasando del actual 114% del PIB al 106% del PIB si se implementaran tanto la REL como la REP propuestas por Anif, llegando a una cobertura pensional cercana al 40% en 2050 (frente a los niveles actuales de solo el 30%).

Anexo. Detalle jurídico sobre las medidas propuestas en la Reforma Estructural Laboral de Anif

Propuesta	Norma a reformar	Se requiere
Eliminar 5pp de <u>costos no salariales</u> (= 4pp de Cofamiliares + 1pp intereses cesantías)	a) Parafiscal para Cofamiliares: Ley 21 de 1982 (Art. 12) b) Intereses cesantías: Ley 50 de 1990 (Art. 99)	a) Ley Ordinaria b) Ley Ordinaria
<u>Cesantías</u> a) Instaurar un mecanismo de vigilancia y verificación más estricto por parte de los empleadores (retiros parciales). b) Limitar los montos de retiro en función del salario y del valor acumulado. En caso de retiro total por desempleo, establecer retiro mensual.	a) Resolución 1512 de 2000 b) Ley 50 de 1990 (Código Sustantivo del Trabajo)	a) Resolución del Ministerio de Trabajo b) Ley Ordinaria
Instaurar sistema de escrutinio de las <u>incapacidades médicas</u> para contener la falsificación y facilitar las sanciones (Art. 289 del Código Penal).	No existe en este momento una norma que ordene la creación de un sistema de incapacidades. Se puede implementar mediante un Decreto del Ministerio de Salud, de acuerdo con: 1. El párrafo 1 del Art. 66 de la Ley 1753 de 2015, determina que el Gobierno Nacional establecerá las condiciones generales de operación de la Entidad Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, necesarias para el cumplimiento de su objeto y funciones. 2. Dentro de las funciones de la ADRES Art. 67 de la Ley 1753 de 2015, "... <i>El reconocimiento y pago a las Entidades Promotoras de Salud por el aseguramiento y demás prestaciones que se reconocen a los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, incluido el pago de incapacidades por enfermedad de origen común que superen los quinientos cuarenta (540) días continuos. El Gobierno Nacional reglamentará, entre otras cosas, el procedimiento de revisión periódica de la incapacidad por parte de las EPS, el momento de calificación definitiva, y las situaciones de abuso del derecho que generen la suspensión del pago de esas incapacidades...</i> "	Decreto

Aplicar topes a los <u>costos del despido</u> , replicando lo implementado en la Reforma Laboral de 2012 en España.	Código Sustantivo de Trabajo. Capítulo VI. Terminación del contrato de trabajo. Arts. 61, 62, 63, 64, 65 y 66	Ley Ordinaria
<u>Atar el ajuste del SML a la "Regla Universal"</u> de tal manera que el incremento del SML real no supere las ganancias en Productividad Laboral.	Ley 278 de 1996 Art. 2. La comisión permanente de concertación de políticas salariales y laborales tendrá las siguientes funciones: <i>"...Fijar de manera concertada el salario mínimo de carácter general, teniendo en cuenta que se debe garantizar una calidad de vida digna para el trabajador y su familia..."</i> Art. 8. parágrafo <i>"...Cuando definitivamente no se logre el consenso en la fijación del salario mínimo, para el año inmediatamente siguiente, a más tardar el treinta (30) de diciembre de cada año, el gobierno lo determinará teniendo en cuenta como parámetros la meta de inflación del siguiente año fijada por la Junta del Banco de la República y la productividad acordada por el comité tripartito de productividad que coordina el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; además, la contribución de los salarios al ingreso nacional, el incremento del producto interno bruto (PIB) y el índice de precios al consumidor (IPC)..."</i>	Ley Ordinaria
La <u>fijación del SML debería estar a cargo de un grupo de tecnócratas</u> . Allí cabría analizar la posibilidad de contar con la participación del staff del Banco de la República, considerando la relevancia de aterrizar sus estudios a recomendaciones de política económica.	Constitución Política (Art. 56): <i>"...Una comisión permanente integrada por el Gobierno, por representantes de los empleadores y de los trabajadores, fomentará las buenas relaciones laborales, contribuirá a la solución de los conflictos colectivos de trabajo y concertará las políticas salariales y laborales. La ley reglamentará su composición y funcionamiento..."</i>	Acto Legislativo
Implementar un <u>SML diferencial para los jóvenes</u> menores de 25 años en período de aprendizaje (equivalente al 75% de 1 SML).	Ley 789 de 2002 (Art. 30) y Código Sustantivo del Trabajo	Ley Ordinaria
Crear <u>alternativas profesionales</u> en la secundaria para promover la <u>educación vocación-técnica</u> . a) Fortalecimiento de la educación vocacional.	a) El Consejo Directivo Nacional del Sena fija los programas de educación vocacional, pero el mejoramiento de estos programas depende de su financiación, por lo cual, se deberá modificar la asignación en el PGN.	a) Ley Ordinaria: Proyecto de PGN liderado por el

b) Cambios estructurales en las etapas tempranas de educación de primera infancia, básica y media. Coordinación entre el Sena y el Ministerio de Educación Nacional. c) Los programas vocacionales deberían estar evaluados por el Servicio Público de Empleo, para garantizar su calidad y pertinencia frente al mercado laboral.	b) La formación básica y media es determinada por el Ministerio de Educación c) Decreto 2852 de 2013 hoy compilado en el Decreto 1072 de 2015. Decreto único del sector trabajo	Ministerio de Hacienda. b) Reforma del Decreto 1075 de 2015. Decreto único reglamentario del sector educación. Capítulo 3: Educación básica y media. c) Se debería incluir en el Decreto único del sector trabajo como función del Servicio Público de Empleo la labor de evaluar los programas vocacionales.
--	---	--

Fuente: elaboración Anif con base en Asesoría Jurídica.

Referencias

- Albrecht J., Navarro L., y Vroman S. (2009), "The effects of labour market policies in an economy with an informal sector", *The Economic Journal*, Vol. 119, No. 539, p. 1105-1129, junio de 2009.
- Alm J. y López H. (2005), "Payroll taxes in Colombia", Georgia Tech University, *Working Paper* No. 06-36, noviembre de 2005.
- Andi (2017), "Salud y estabilidad en el empleo: retos jurídicos y económicos para la sostenibilidad de las empresas", *Colección Trabajo y Sociedad*.
- Anif (2013), "Evaluación de la Reforma Tributaria de 2012", *Informe Semanal* No. 1356 de enero de 2013.
- Anif (2014a), "Costos Parafiscales: El caso del Sena", *Comentario Económico del Día* 20 de febrero de 2014.
- Anif (2014b), "Educación Vocacional: el caso de Europa y Colombia", *Comentario Económico del Día* 7 de julio de 2014.
- Anif (2015a), "Retos del sector salud en Colombia", *Informe Semanal* 1263 de abril de 2015.
- Anif (2015b), "Desafíos del mercado laboral colombiano 2015- 2016", *Comentario Económico del Día* 12 de febrero de 2015.
- Anif (2016a), "Peligros de la indexación salarial en Colombia", *Comentario Económico del Día* 18 de agosto de 2016.
- Anif (2016b), "Formación educativa de alto nivel en Colombia" *Comentario Económico del Día* 27 de octubre de 2016.
- Anif (2017a), "Reducción del efectivo y tamaño de la economía subterránea", Asobancaria, *Proyecto F: Diagnóstico del uso del efectivo en Colombia*, pp. 203-267, 2017.
- Anif (2017b), "Guía para el reajuste del Salario Mínimo de 2018", *Comentario Económico del Día* 19 de septiembre de 2017.
- Anif (2017c), "Inflación salarial y Costo Laboral Unitario: Estados Unidos y Colombia", *Comentario Económico del Día* 23 de agosto de 2017.

- Anif (2017d), "Participación laboral de los jóvenes: ¿Quién será el Macron de Colombia (2018-2022)?", *Comentario Económico del Día* 10 de agosto de 2017.
- Anif (2017e), "Educación superior y vocacional: Los desafíos de Colombia", *Comentario Económico del Día* 24 de agosto de 2017.
- Anif (2017f), "Apalancamiento de los hogares: debate sobre su medición", *Comentario Económico del Día* 16 de noviembre de 2017.
- Anif (2018a), "¿El retorno del Impuesto a la Riqueza por la puerta de atrás de la UGPP?", *Comentario Económico del Día* 27 de febrero de 2018.
- Anif (2018b), "Recaudo de cesantías 2017-2018", *Comentario Económico del Día* 7 de marzo de 2018.
- Anif (2018c), "Reajuste del salario mínimo en 2018 y formalización laboral", *Comentario Económico del Día* 18 de enero de 2018.
- Anif (2018d), "Memoria Histórica Institucional (3.0)", *Informe Semanal* No. 1411 de mayo de 2018.
- Anif (2018e), "Matrículas universitarias y su aseguramiento en Colombia", *Informe Semanal* 1400 de febrero de 2018.
- Anif (2018f), "Tributación de las personas naturales en Colombia", *Informe Semanal* 1412 de mayo de 2018.
- Anif (2018g), "El Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM): ¿Cómo mejorar su gestión y cobertura?", *Comentario Económico del Día* 10 de abril de 2018.
- Arango L. y Flórez L. (2017), "Informalidad laboral y elementos para un salario mínimo diferencial por regiones en Colombia", Banco de la República, *Borradores de Economía* No. 1023, octubre de 2017.
- Arango L. y Posada C. (2006), "La tasa de desempleo de largo plazo en Colombia", Banco de la República, *Borradores de Economía* No. 388, marzo de 2006.
- Asofondos (2011). "¿Cuáles reformas deben adelantarse después de los multifondos?", presentación realizada por el Doctor Santiago Montenegro, Director de Asofondos, en el Seminario Temático Anif-Asofondos, 2 de noviembre de 2011.

- 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, octubre de 2013.
- Busso M., Fazio M. y Algazi S. (2012), “(In) formal and (Un) productive: The productivity costs of excessive informality in Mexico”, IDB, *Working Paper* No. 341, agosto de 2012.
- Cárdenas M. y Bernal R. (2003), “Determinants of labor demand in Colombia: 1976-1996”, NBER, *Working Paper* No. 10077, noviembre de 2003.
- Cárdenas M. y Mejía C. (2007), “Informalidad en Colombia: nueva evidencia”, Fedesarrollo, *Working Paper* No. 35, marzo de 2007.
- Castañeda T. (1992), “Combating Poverty: Innovative Social Reforms in Chile During the 1980s”, ICS Press, *International Center for Economic Growth*, San Francisco, mayo de 1992.
- Clavijo S. (1998), “Política Fiscal y Estado en Colombia”, Ediciones Uniandes, Bogotá.
- Clavijo S. (2002), “Monto del Impuesto Puro en la seguridad social colombiana”, Banco de la República, *Borradores de Economía* No. 219, septiembre de 2002.
- Clavijo S. Vera A. y Vera N. (2013), “Estructura fiscal de Colombia y ajustes requeridos (2012-2020)”, Anif, marzo de 2013.
- Clavijo S., Vera A., Cuéllar E. y Ríos A. (2015), “Costos no salariales en Colombia pos-Ley 1607 de 2012”, Anif, octubre de 2015.
http://anif.co/sites/default/files/investigaciones/libro_laboral_1.pdf
- Clavijo S., Vera A., Vera N., Cuéllar E. y Ríos A. (2017), “Elementos para una Reforma Estructural Pensional (REP)”, Anif, noviembre de 2017.
http://anif.co/sites/default/files/investigaciones/anif-libro_reforma_pensional.pdf
- Comisión del Gasto y la Inversión Pública (2017), Informe Final, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, diciembre de 2017.
- DNP (2017), “Creciendo en el corto y largo plazo: hacia una senda de mayor productividad”, presentación realizada por el Doctor Luis Fernando Mejía, Director del DNP, en el Seminario Macroeconómico Anif-Fedesarrollo, 22 de noviembre de 2017.

- Fedesarrollo (2014), "Perspectivas Fiscales 2014-2018", *Cuadernos Fedesarrollo* No. 52, abril de 2014.
- Fedesarrollo (2018a), "Productividad y salario mínimo", *Informe Mensual del Mercado Laboral* de enero de 2018.
- Fedesarrollo (2018b), "Costos extra salariales y creación de empleo formal", *Informe Mensual del Mercado Laboral* de febrero de 2018.
- Kugler A. y Saint-Paul G. (2004), "How do firing costs affect worker flows in a world with adverse selection?", *Journal of Labor Economics*, Vol. 22, No. 3, p. 553-584, julio de 2004.
- Kugler A. y Kugler M. (2008), "Labor market effects of payroll taxes in developing countries: evidence from Colombia", NBER, *Working Paper* No. 13855, marzo de 2008.
- 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.
- Ministerio del Trabajo y Seguridad Social (2002), "Reformas a la Seguridad Social y al Mercado Laboral", septiembre de 2002.
- Montenegro S., Jiménez L., Ramírez S., Nieto A. y Hurtado C. (2013), "Distribución de ingresos en el sistema pensional y el impacto de algunas medidas de flexibilización", Universidad de los Andes, *Documentos CEDE* No. 32, julio de 2013.
- OCDE (2015), "Estudios económicos de la OCDE Colombia", enero de 2015.
- Perry G., Maloney W., Arias O., Fajnzylber P., Mason A. y Saavedra-Chanduvi J. (2007), "Informality Exit and Exclusion", World Bank, *Latin American and Caribbean Studies*, No. 40008.
- Rozo S. (2008), "Costos Laborales: Una aproximación teórica a sus efectos", Banco de la República, *Ensayos sobre política económica*, Vol. 26, No. 57, p. 72-128, diciembre de 2008.
- Salazar N., Mesa C. y Correa C. (2016), "Financiación de la educación superior a través del Icetex: Estimación de necesidades de recursos a futuro y propuestas de mecanismos de fondeo", *Reportes de investigación de Fedesarrollo*, noviembre de 2016.

- 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”, Universidad de los Andes, *Documento CEDE* No. 11, abril de 2009.
- Santa María M., García F. y Mujica A. (2009), “Los costos no laborales y el mercado laboral: Impacto de la reforma de salud en Colombia”, Fedesarrollo, *Working Paper* No. 43, agosto de 2009.
- Schmidt-Hebbel K. (1995), “La Reforma Pensional Colombiana: Efectos Fiscales y Macroeconómicos”, *World Bank Discussion Papers* No. 314, noviembre de 1995.
- The Economist (2014), “The Future of Work: There’s an app for that”, diciembre 30 de 2014. <https://www.economist.com/briefing/2014/12/30/theres-an-app-for-that>
- The Economist (2015), “Education and Class: America’s New Aristocracy”, enero 22 de 2015. <https://www.economist.com/news/leaders/21640331-importance-intellectual-capital-grows-privilege-has-become-increasingly>
- Uribe J. (2016), “Informalidad Laboral: ¿Qué hemos aprendido y qué falta?”, *Revista del Banco de la República* No. 1060, Vol. LXXXIX, p. 5-24, febrero de 2016. http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/rbr_1060.pdf
- Vanek J., Alter Chen M., Carré F., Heintz J. y Hussmanns R. (2014), “Statistics on the Informal Economy: Definitions, Regional Estimates & Challenges”, WIEGO, *Working Paper (Statistics)* No. 2, abril de 2014.