



# Informe Mensual del Mercado Laboral

Diagnóstico de los efectos de la reforma tributaria  
de 2012 en el mercado laboral

Septiembre  
2014

# INFORME MENSUAL DEL MERCADO LABORAL

## ACRIP

DIRECTORA EJECUTIVA  
Adriana España Ardila

JUNTA DIRECTIVA  
Juan Carlos Álvarez Echeverri | Presidente  
Luis Geovanny Cujar Aranguren | Vicepresidente  
Camilo Escobar Pilonieta  
Carlos Guillermo Schmidt Junguito  
Ernesto Fajardo Liévano  
Alfredo Mariano Cotes Silva  
Mónica Londoño Arango  
Isabel Rocío Velosa Tovar

## FEDESARROLLO

DIRECTOR EJECUTIVO  
Leonardo Villar

EDITORES  
Leonardo Villar  
José Vicente Romero

ANALISTAS ECONÓMICOS  
Germán Castaño  
Camila Orbegozo  
Fabián Osorio  
César Pabón  
Carlos Alberto Ruíz  
Daniela Sánchez

DISEÑO, DIAGRAMACIÓN Y ARTES  
Consuelo Lozano  
Formas Finales Ltda.  
[mconsuelolozano@hotmail.com](mailto:mconsuelolozano@hotmail.com)

IMPRESIÓN  
Gráficas Ducal Ltda.



Carrera 7 No. 73-55  
Piso 2 | Oficina 202 | PBX: 540 20 20  
[www.acrip.org](http://www.acrip.org) | Bogotá D.C., Colombia

# DIAGNÓSTICO DE LOS EFECTOS DE LA REFORMA TRIBUTARIA DE 2012 EN EL MERCADO LABORAL

Tras un largo periodo de intensas discusiones, en enero de 2013 entró en vigencia la reforma tributaria que aprobó el Congreso de la República, mediante la Ley 1607 de 2012. Tal como se expuso en nuestra primera edición del Informe Mensual del Mercado Laboral (enero de 2013), esta reforma constituyó uno de las apuestas más importantes por parte del Gobierno Nacional en la lucha contra los altos niveles de inequidad que caracterizan a la economía colombiana. En particular, ésta significó un esfuerzo loable por reducir la informalidad laboral en nuestro país, la cual permea la vida de casi la mitad de la población, y tiene efectos nefastos sobre su bienestar, la eficiencia en la utilización de los recursos productivos y la movilidad social. En este contexto, el balance de los primeros años de la entrada en vigencia de la reforma ha generado especial interés entre los analistas y la opinión pública, así como se ha convertido en un referente a la hora de hacer reflexiones sobre la dirección en la cual se deben encaminar las reformas del mercado laboral.

Si bien los verdaderos efectos de una reforma tributaria de amplia envergadura solo se observan en el mediano y largo plazo, y una evaluación de impacto de la reforma de 2012 es a todas luces prematura, tras casi dos años de su implementación, no cabe la menor duda que esta reformulación de la política impositiva trajo consigo un extraordinario avance, al menos desde el punto de vista del mercado laboral. Así, el presente editorial realiza un

diagnostico preliminar de los efectos de esta reestructuración al sistema tributario, a la luz de un trabajo que Fedesarrollo se encuentra adelantando actualmente para el BID, a cargo de Roberto Steiner, David Forero (Steiner y Forero, 2014).

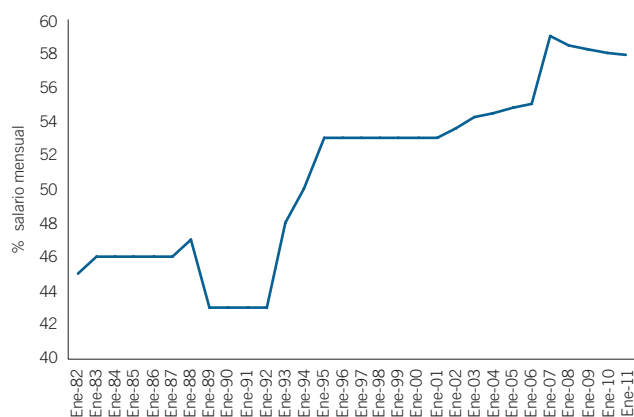
## ¿Qué significó la reforma tributaria de 2012?

Tal como se expuso anteriormente, uno de los principales propósitos de la reforma tributaria era atacar el problema crónico de la informalidad laboral en Colombia, que se caracteriza tanto por sus bajos niveles de productividad como por no ofrecer a los trabajadores condiciones aceptables de trabajo (Ver Informe del Mercado Laboral enero de 2013). Lo anterior se explica, en una gran medida, por las distorsiones introducidas por la regulación laboral doméstica, que impone una alta tasa de contribuciones sobre el salario de los empleadores formales, encaminadas a financiar algunas entidades estatales y mecanismos de solidaridad (Santamaría *et al.*, 2010). De hecho, aunque estas contribuciones, también conocidas como Costos No Salariales (CNS)<sup>1</sup>, se redujeron de manera significativa a principios de los años noventa, en las últimas dos décadas tuvieron una tendencia claramente alcista, como resultado de las reformas a la seguridad social (Gráfico 1A). Más aún, en términos relativos, los impuestos y contribuciones no salariales resultantes de la regulación laboral colombiana eran de los más altos a nivel internacional, sólo superados por Brasil (Gráfico 1B).

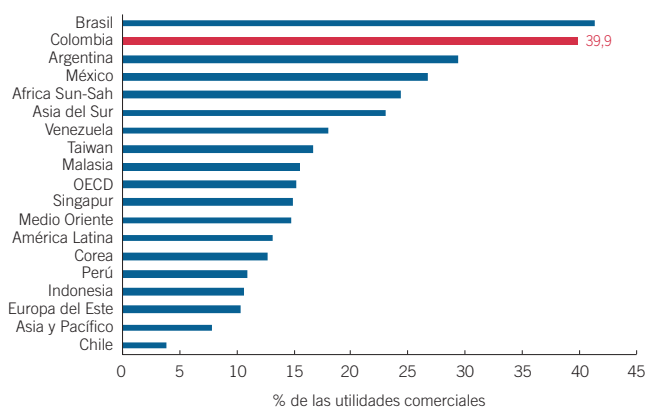
<sup>1</sup> Una proporción de estos CNS pueden considerarse como complementos al salario, dado que representan beneficios directos al trabajador, como es el caso de las contribuciones a la salud, las pensiones y las cesantías. Sin embargo, en Colombia un componente importante de los CNS corresponde a un impuesto puro, dado que no están asociados a un beneficio o contrapartida para el contribuyente, ya sea el trabajador o la empresa.

## Gráfico 1. Costos No Salariales (CNS)

A. Evolución de los CNS



B. Impuestos y contribuciones no salariales (2010)



Fuente: Cárdenas (2012), Perry (2010) con base en Doing Business.

Valga decir que, desde una perspectiva teórica, la amplia segmentación en el mercado de trabajo (el formal de asalariados y el informal de trabajadores por cuenta propia) se produce por la presencia de costos que no guardan una relación directa con el valor agregado del trabajo, afectando artificialmente la decisión microeconómica de producción. En otras palabras, la existencia de altos costos laborales no salariales, potenciado por otras rigideces del mercado laboral

(como un salario mínimo relativamente alto con respecto al salario mínimo medio), ha conducido a un aumento de la informalidad, dada la falta de demanda por empleos formales por parte de las empresas y la reticencia de los trabajadores a asumir unos costos que no tienen una relación significativa con los beneficios que reciben en contraprestación (Santa María et al, 2008). De hecho, Cardenas (2008) encuentra que un aumento de 1% en los CNS aumenta la relación informal/formal en 1,4% para el caso de Colombia.

Dado este diagnóstico, era evidente la necesidad que había de reestructurar el sistema tributario existente. En esta dirección, la reforma implementada mediante la Ley 1607 de 2012 redujo las contribuciones del empleador en 13,5 puntos porcentuales (pps) del salario, exonerando de manera parcial el pago de impuestos parafiscales por ICBF, SENA y salud. Esta reducción se aplicó en particular para los contratos de los trabajadores que devengan menos de 10 salarios mínimos, y se descomponen en 8.5 pps que se aportaban a la salud por parte del empleador, 2 pps destinados al SENA y 3 pps al ICBF. De esta manera, el total de gravámenes al trabajo en Colombia se redujo desde 59% a 45,5% de la remuneración salarial. Adicionalmente, para no desfinanciar la salud, el SENA y el ICBF, se creó un nuevo impuesto sobre la renta de las empresas, bajo el nombre de Impuesto sobre la renta para la equidad (CREE)<sup>2</sup>.

Tal como Fedesarrollo ha insistido en reiteradas oportunidades, sustituir impuestos al empleo por impuestos sobre las utilidades genera repercusiones estimulantes para la formalización. En términos generales, una disminución de los CNS, vuelve el trabajo relativamente más barato que el capital, lo que incentiva a que la empresa responda con un aumento en la intensidad del trabajo en el proceso de producción, ampliando empleos formales. Asimismo, cabe

<sup>2</sup> De igual forma, con el objetivo de no sobrecargar a las firmas, la reforma tributaria disminuyó la tarifa del impuesto de renta de 33 a 25%. En adición a esto, se creó el impuesto al consumo y se redujo el número de tarifas de IVA.

señalar que, a nivel sectorial, el CREE afecta de forma particular a las actividades intensivas en capital - como el de extracción minera- y la reduce para los sectores intensivos en mano de obra - como es el caso de la industria manufacturera y la actividad agropecuaria-. Lo anterior resultaba perentorio, máxime cuando la economía colombiana se caracteriza por concentrar excesivamente su sistema tributario sobre los gravámenes al salario, descuidando otras fuentes de tributación (Steiner y Forero, 2014).

Ahora bien, es importante resaltar que la evaluación preliminar de la reforma de 2012 va más allá del impacto que tiene la reducción en los CNS sobre la formalización de la fuerza laboral. De hecho, esta reforma tributaria implementó una importante simplificación y varias modificaciones de los principales impuestos nacionales, lo que debería permitir una mejora significativa en la eficiencia del sistema tributario del país (Steiner y Forero, 2014). Prueba fehaciente de ello es el caso del impuesto CREE, el cual grava directamente las utilidades de las empresas -concepto económico-, contrario al impuesto a la renta que grava a la Renta Líquida Gravable (RGL) -concepto contable-, simplificando así los esfuerzos por parte de la administración y limitando la manipulación de la contabilidad del contribuyente.

### Efectos preliminares de la reforma tributaria de 2012

Aunque es a todas luces prematuro hacer una evaluación de impacto, tras casi dos años de su implementación, los datos parecen no solo darle la razón a los promotores de este paquete de políticas, sino que han superado con creces cualquier expectativa sobre sus efectos en el corto plazo. De hecho, la entrada en vigencia de esta reforma, acompañado por un ambiente macroeconómico estable, se ha traducido en uno de los hitos más importantes del mercado laboral colombiano en su historia reciente.

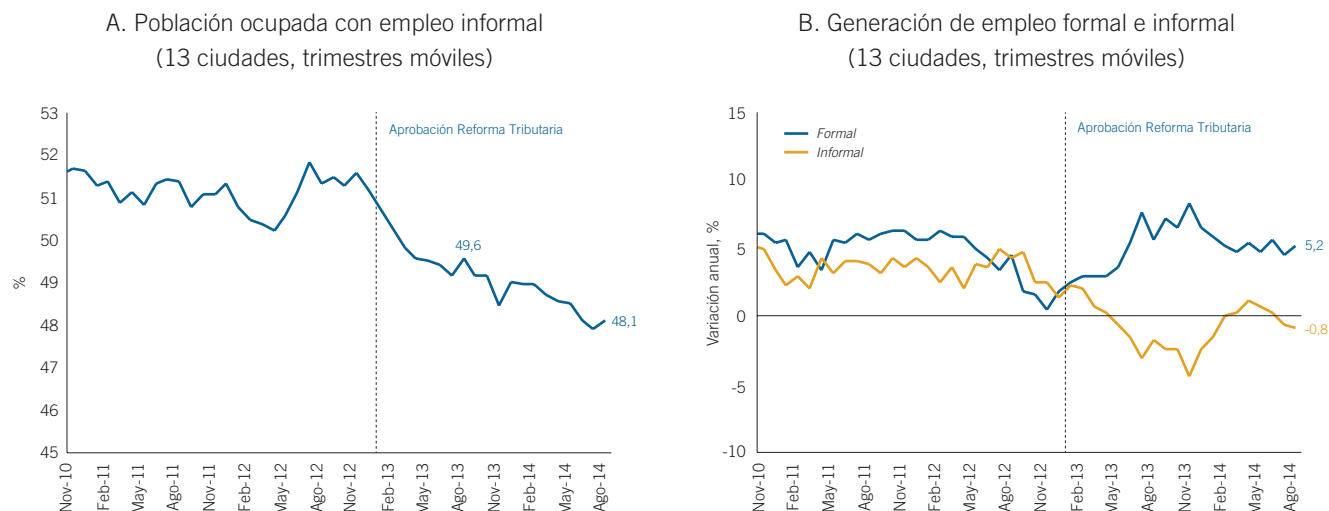
Para comenzar, cabe señalar que por primera vez en la última década la tasa informalidad -epicentro de esta polí-

tica- ha demostrado una marcada mejoría, reflejada en el incremento de alrededor 2 millones de nuevos afiliados a seguridad social entre los primeros seis meses de 2012 y el mismo periodo del año en curso. Como se aprecia en el Gráfico 2B, desde la entrada en vigencia de la reestructuración del sistema tributario, el dinamismo en la creación de empleos formales ha sido sustancial (5,2% de aumento anual a agosto), al tiempo que cae el número de empleados informales. De igual forma, al analizar la informalidad, esta tasa se ubicó en 48,1% en el trimestre junio-agosto de 2014 frente a 51,3% dos años atrás (Gráfico 2A).

Por su parte, la tasa de subempleo, que es comúnmente utilizada como un indicador de inconformidad de los ocupados con sus labores, presentó una acentuada disminución durante el último año y medio, al ubicarse en 27% en agosto de 2014 frente a valores promedio superiores al 30% durante 2012. Al observar la dinámica de las series de subempleo, su mejoría se encuentra vinculada a los niveles de remuneración salarial y la cantidad de horas trabajadas.

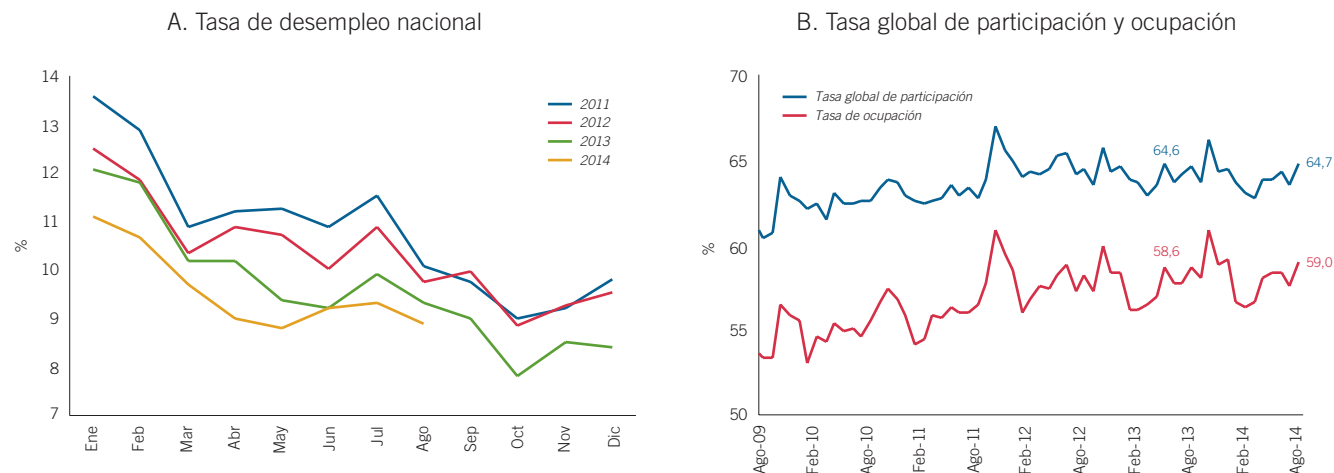
Todo lo anterior se ha visto respaldado por un notable progreso en la tasa de desempleo y en el ritmo de expansión de nuevos puestos de trabajo, fenómeno que a su vez puede estar asociado con el buen comportamiento de la actividad productiva. En particular, la proporción de desocupados en la población económicamente activa presentó una tendencia descendente en el año 2013, hasta el punto de alcanzar por primera vez en la última década un nivel promedio anual de un solo dígito. Más aún, este fenómeno se ha mantenido sin pausa en el corrido de 2014, como lo demuestra el hecho de que la tasa de desempleo completó veintitrés meses consecutivos sin incrementos positivos interanuales para el mes de agosto. Finalmente, lo anterior estuvo reforzado por la creación de alrededor un millón de puestos de trabajo durante los últimos dos años, en un contexto en que la Tasa Global de Participación se ubica en niveles históricamente altos y la tasa de ocupación superó el techo del 58%.

## Gráfico 2. Evolución Informalidad



Fuente: DANE.

## Gráfico 3. Evolución del Empleo



Fuente: DANE.

## Reflexiones finales

En suma, si bien los verdaderos efectos de una reforma tributaria de amplia envergadura solo se observan en el mediano y largo plazo, tras casi dos años de su implementación, no cabe la menor duda que esta reforma tributaria trajo consigo un gran avance en lo que respecta al mer-

cado laboral al disminuir los CNS. En términos generales, existe consenso en que sustituir impuestos al empleo por impuestos sobre las utilidades genera repercusiones estimulantes para la formalización. Así, la disminución de 13,5 pps en los CNS, sin reducir la remuneración que reciben los trabajadores, permitió abaratar el trabajo en términos relativos al capital, lo que incentivó a que las empresas

respondieran con un aumento en la intensidad del trabajo en el proceso de producción. De hecho, este paquete de medidas, acompañado por un ambiente macroeconómico estable, ha permitido una mejoría inédita en la generación de empleos, en particular de tipo formal, así como en la calidad de estos.

No obstante, a pesar del buen desempeño en el mercado laboral, cabe señalar que la informalidad sigue siendo uno de los problemas crónicos que persiguen a la economía colombiana, lo que incide en un efecto negativo no solo sobre el bienestar de la población, sino también sobre su productividad, constituyéndose así en un importante limitante para el crecimiento económico de nuestro país. De esta

forma, es del saber colectivo que el Gobierno de Colombia está en mora de presentar una hoja de ruta para superar este problema de forma definitiva. Uno de los principales desafíos de la política pública es seguir reduciendo la carga laboral no salarial, representada por ejemplo en los aportes de los empleadores a las cajas de compensación familiar. En este mismo renglón, todavía resulta perentorio ejecutar políticas complementarias que refuercen los efectos de enfrentar menores CNS, como las orientadas a mejorar los niveles educativos de la población y su productividad, y evitar decisiones que den reversa a los avances que se dieron en la última década en materia de jornada laboral, los cuales también contribuyeron a facilitar la mejoría que hemos observado en los indicadores de empleo y formalidad.

## Bibliografía

Cárdenas, M. (2008). Introducción a la economía colombiana. Bogotá: Alfaomega

Fedesarrollo. (2014). Un balance de la política de empleo en Colombia en el cuatrienio 2010-2014. Informe del Mercado Laboral.

Fedesarrollo. (2013). Reforma tributaria y mercado laboral. Informe del Mercado Laboral.

Perry, G. (2010). Hacia una reforma tributaria estructural. Colombia 2010-2014: Propuestas de Política Pública. Fedesarrollo.

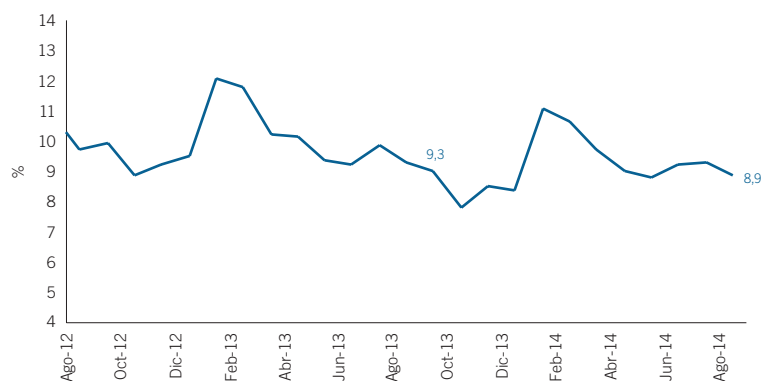
Santa María, M., García, F & Mujica, A. (2008). Los costos no salariales y el mercado laboral: Impacto de la reforma a la salud Colombia. Capítulo 4. Premio Germán Botero de los Ríos 2008.

Steiner, R. & Forero, D. (2014). Evaluación del Impacto de la Reforma Tributaria de 2012 a través de equilibrio general. Fedesarrollo, Mimeo.



# COYUNTURA DEL MERCADO LABORAL

|| Gráfico 1. Tasa de desempleo nacional

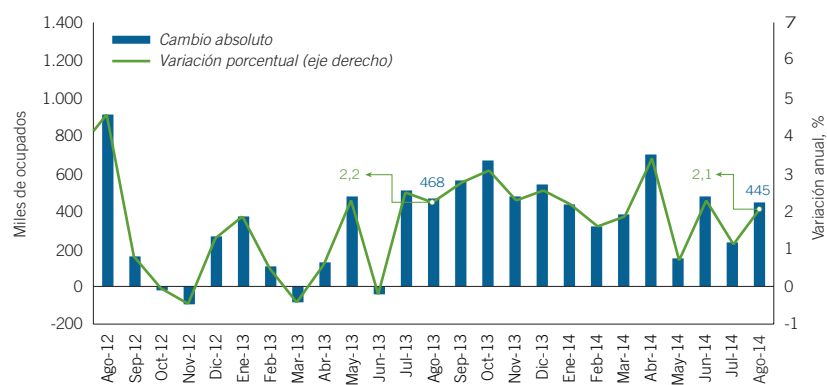


Fuente: DANE.

En agosto de 2014, la tasa de desempleo nacional se ubicó en 8,9%, 0,4 puntos porcentuales (pps) por debajo de la cifra registrada en el mismo mes del año pasado. De esta forma se completaron veintiún meses consecutivos en los que se registró una caída interanual en esta variable.

La evolución favorable de la tasa de desempleo obedeció al incremento anual del número de ocupados en 2,1% junto con la disminución en el total de desempleados de 2,4% anual.

|| Gráfico 2. Cambio anual en el total nacional de ocupados

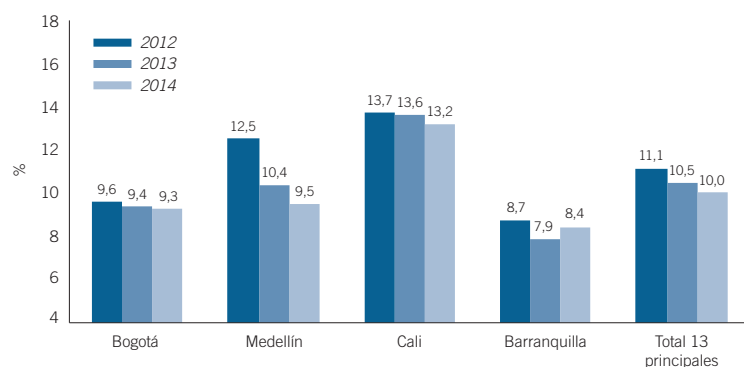


Fuente: Cálculos Fedesarrollo con base en cifras del DANE.

En agosto de 2014, el número de ocupados en Colombia creció un 2,1% anual, equivalentes a 445 mil nuevos puestos de trabajo. Esto llevó a que el total de ocupados se ubicara en 21,75 millones.

En los últimos catorce meses la generación de empleo ha sido sistemáticamente positiva, con un promedio mensual cercano a 460 mil puestos de trabajo por año.

|| Gráfico 3. Desempleo en las principales ciudades (trimestre junio-agosto)

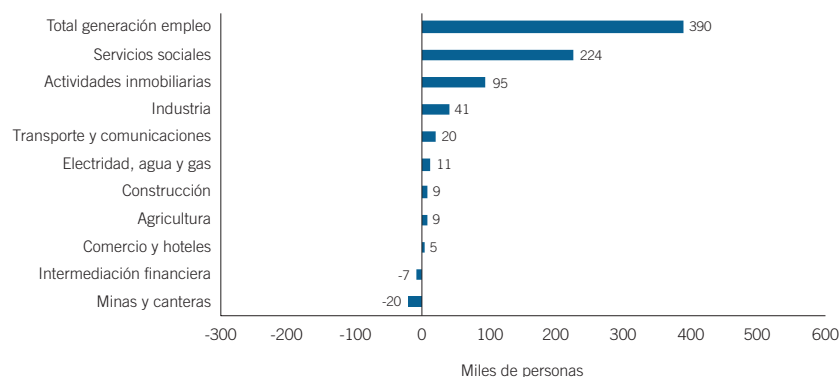


Fuente: DANE.

Al igual que la tasa de desempleo nacional, en el trimestre junio-agosto de 2014 la cifra para las trece principales áreas metropolitanas se redujo en el último año, con un registro de 10% (frente a 10,5% en agosto de 2013). La ciudad que más contribuyó con esta caída fue Medellín, la cual redujo su tasa de desempleo en 0,9 pps.

Pese a que Barranquilla sigue exhibiendo el registro más bajo en las principales ciudades del país, en los últimos doce meses ha aumentado su tasa de desempleo en 0,5 pps.

## Gráfico 4. Contribución anual a la generación de empleo por sectores económicos (trimestre junio-agosto 2014)



Fuente: Cálculos Fedesarrollo con base en cifras del DANE.

En el trimestre junio-agosto del presente año se generaron 390 mil empleos con respecto al mismo trimestre del año anterior. Con excepción de minas e intermediación financiera, la creación de empleo fue positiva en las demás actividades de la economía.

La dinámica en la creación de puestos de trabajo obedeció principalmente a la contratación en servicios sociales y actividades inmobiliarias, con un aporte de 224 mil y 95 mil empleos respectivamente. Se destaca en tercer lugar la industria, sector que había exhibido sistemáticamente destrucción de empleo en los últimos periodos.

## Cuadro 1. Creación de empleo por posición ocupacional (Trimestre junio-agosto 2014/2013)

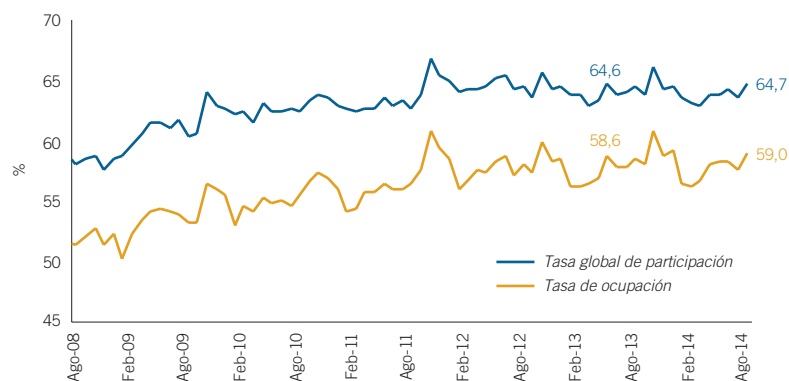
	Miles de personas
Empleado particular	451
Empleado del gobierno	14
Empleado doméstico	-16
Cuenta propia	146
Empleador	-86
Trab familiar sin remuneración	-8
Trabajador sin remuneración en otras empresas	-16
Jornalero	-91
Otro	-3
Total	390

Fuente: Cálculos Fedesarrollo con base en cifras del DANE.

En el trimestre junio-agosto, la generación de empleo por posición ocupacional sigue estando jalonada por la dinámica en empleados particulares. En efecto, hay 451 mil empleados en este segmento en comparación a los registrados doce meses atrás, mientras que la generación de empleo total fue de 390 mil.

Los otros segmentos que exhiben creación de empleo son el de empleados gubernamentales y los cuenta propia. En estos últimos la generación de empleo se ha desacelerado, en línea con la caída en la informalidad.

## Gráfico 5. Tasa global de participación y de ocupación

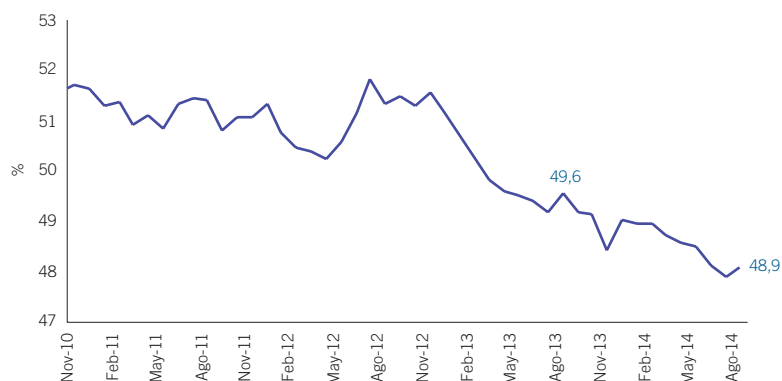


Fuente: DANE.

En agosto de 2014, la tasa global de participación se ubicó en 64,7%, ligeramente por encima de la tasa registrada en el mismo mes del año pasado. Lo anterior estuvo asociado a un incremento del 1,67% en la población económicamente activa.

Pese a que la cantidad de personas activas en el mercado laboral aumentó, el total de desocupados se redujo en 2,4% anual. Esto se explica por el dinamismo registrado en la creación de empleo, hecho que se evidenció en el aumento en 0,4 pps de la tasa de ocupación nacional.

## Gráfico 6. Tasa de informalidad en las 13 principales ciudades\*

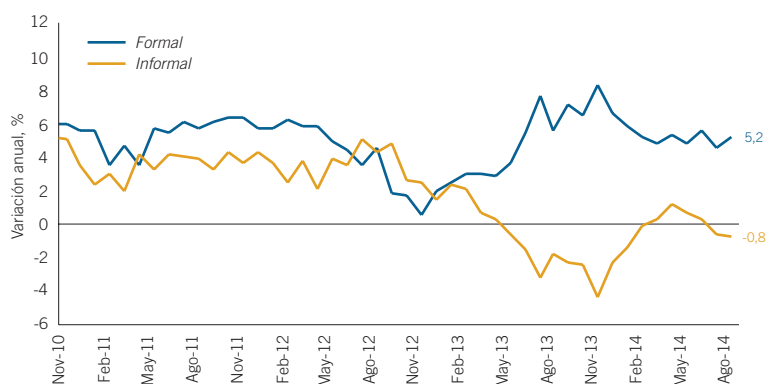


\* Trimestre móvil finalizado en el mes de referencia.  
Fuente: DANE.

En el trimestre junio-agosto de 2014, el total de empleados informales en las trece principales áreas se redujo en 0,8%, llevando a la tasa de informalidad a ubicarse en 48,1%. Esta evolución favorable parece estar asociada a la entrada en vigencia de la ley 1607 de 2012.

Con la cifra del trimestre junio-agosto, se completaron 21 periodos consecutivos con reducciones interanuales en la tasa de informalidad.

## Gráfico 7. Generación de empleo formal e informal en las 13 principales ciudades\*

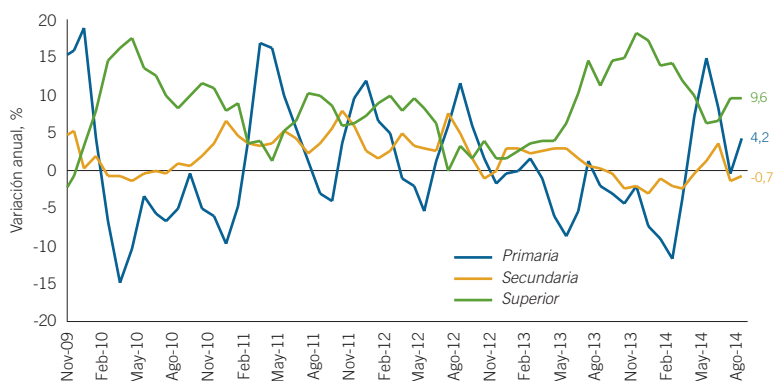


\* Trimestre móvil finalizado en el mes de referencia.  
Fuente: Cálculos Fedesarrollo con base en cifras del DANE.

En el trimestre junio-agosto, la creación de empleos formales en las principales trece ciudades fue de 270 mil, lo que representó un incremento de 5,2% anual. Este dinamismo en la creación de empleos formales se ha mantenido desde la entrada en vigencia de la reforma tributaria.

En el mismo periodo, el número de trabajadores de sector informal en las principales trece áreas se redujo por segundo mes consecutivo.

## Gráfico 8. Generación de empleo formal por nivel educativo en las 13 principales ciudades\*




\* Trimestre móvil finalizado en el mes de referencia.  
Fuente: Cálculos Fedesarrollo con base en cifras del DANE.

En el trimestre junio-agosto del presente año, el segmento que más se benefició de la creación de empleos formales fue el de los trabajadores con estudios de nivel superior. En efecto, en este periodo se crearon 264 mil puestos de trabajo calificado en los últimos doce meses, lo que representó un aumento en 9,6% anual.

El total de trabajadores únicamente con bachillerato cayó un 0,7% anual. Por otro lado, los empleados menos calificados exhibieron un repunte en este mes, mostrando un crecimiento del 4,2%.



A man in a dark suit is seen from the back, pointing his right index finger at a glowing blue circle containing a human icon. This circle is part of a larger network of white lines and glowing human icons on a dark blue background.

Haga parte de la comunidad de directivos  
**en gestión humana**  
más importante del país



Porque ser líderes del negocio  
**es cuestión de tomar  
grandes decisiones...**

Programas de Formación Continua  
en Gestión Humana

Investigación Nacional  
de Salarios

Informe Mensual del  
Mercado Laboral (IML)

Boletín Contacto  
Informativo

Revista  
H&T

Convenios  
para Afiliados

Página  
Web

Portal de  
Empleos

Bogotá, Colombia - [www.acrip.org](http://www.acrip.org) - PBX: 5402020