

## REDUCIR PARAFISCALES PARA COMBATIR DESEMPLEO E INFORMALIDAD

La desaceleración económica traerá consigo un aumento importante en el desempleo. Para mitigarlo y evitar un aumento en la informalidad, se hace necesario legislar reduciendo los parafiscales. Esta reducción conllevaría una disminución de los recursos propios de las Cajas de Compensación, el SENA y el ICBF, que podría compensarse asignando recursos presupuestales a favor de estas entidades, financiándolos mediante un aumento en la tasa del IVA<sup>1</sup>. Si bien proceder así acarrearía algunos costos, los costos sociales y políticos de permitir un aumento muy grande en el desempleo y la informalidad seguramente serían mayores.

### Cargas sobre el trabajo formal, desempleo e informalidad:

Colombia es hoy uno de los países de la región que más castiga al empleo formal (la suma de parafiscales y contribuciones a la seguridad social representa cerca del 60% del salario formal<sup>2</sup>) y por ello no es de extrañar que exhiba niveles de informalidad y desempleo más altos de lo que cabría esperar para su nivel de ingresos por habitante. Ver Figura 1.

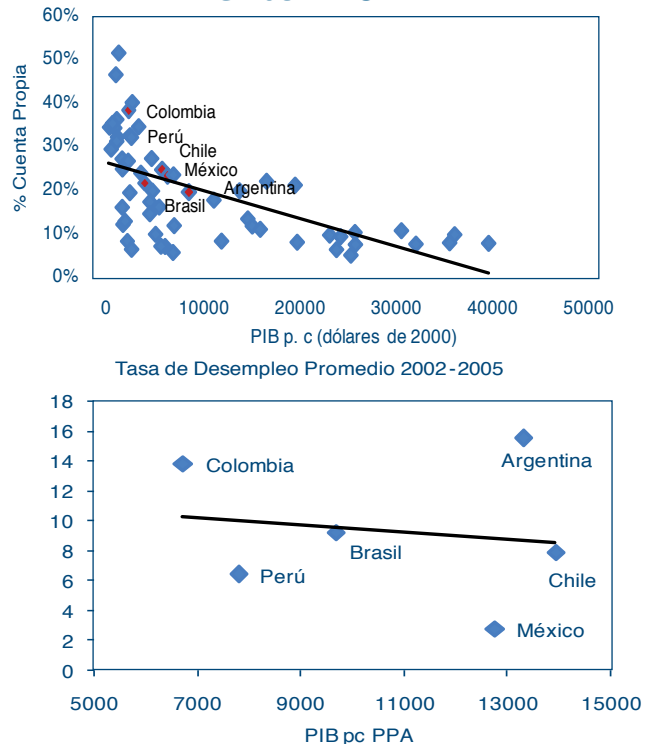
En teoría, una disminución de los costos laborales no salariales puede o bien aumentar los salarios reales de equilibrio o bien incrementar el empleo, dependiendo de las elasticidades de oferta y demanda por empleo y las rigideces existentes en el régimen salarial. En los países con un salario mínimo alto como proporción del salario medio de la economía, como Colombia, el efecto mayor recaerá sobre el empleo<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> O en alguno otro de los impuestos nacionales, si bien el aumento en el IVA podría ser la mejor opción dado que es el impuesto que genera menores distorsiones en la economía

<sup>2</sup> Santamaría, García y Mujica, Fedesarrollo (2009).

<sup>3</sup> Ibidem

Figura 1  
INFORMALIDAD (2006) Y DESEMPLEO VS NIVEL DE INGRESO PER CÁPITA



Fuente: Santamaría (2009), IMF.

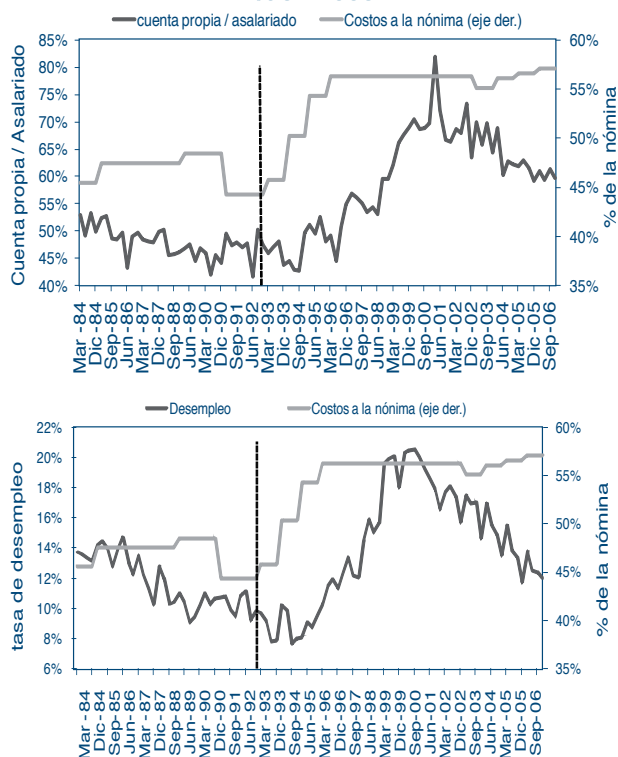
Las estimaciones disponibles más recientes sugieren que una disminución del 10% de los costos laborales no salariales reduciría el desempleo entre 4% y 5% y aumentaría los salarios reales entre 1.4% y 2.3%<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Ver Santamaría, García y Mujica (2009), Kugler y Kugler (2008); Rozo (2008); Robbins y Ruíz (2007); Cárdenas y Bernal (2003)

Costos laborales no salariales muy altos también llevan a empresas y trabajadores a optar en mayor medida por la informalidad<sup>5</sup>. Mas aún, encuestas realizadas en varios países indican que Colombia es uno de los países de América Latina en la que una mayor proporción de la población informal está allí porque no tiene opciones de empleo formal (59%). En otros países un porcentaje más alto la escoge simplemente porque sus ingresos en el sector formal no serían más altos y el sector informal le brinda más flexibilidad (Argentina 70%, República Dominicana 75%, versus Colombia 41%)<sup>6</sup>. Estudios recientes sugieren que una reducción del 10% en los costos laborales no salariales disminuiría la informalidad entre 14% y 15% en Colombia<sup>7</sup>.

Santamaría, García y Mujica (2009) encuentran evidencia de que el mercado de trabajo en Colombia se segmentó y hubo un aumento estructural en la informalidad a partir de 1994. El aumento en informalidad fue especialmente pronunciado entre los trabajadores con baja educación.

**Figura 2**  
**IMPUESTOS Y CONTRIBUCIONES A LA NOMINA, INFORMALIDAD Y DESEMPEÑO. COLOMBIA 1984-2006**



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares. Santamaría, García y Mujica (2009).

<sup>5</sup> Perry, Maloney, Arias, Fajnzylber y Saavedra (2007)

<sup>6</sup> Perry, Maloney, Arias, Fajnzylber y Saavedra, *Informality: Exit and Exclusion*, World bank, 2007

<sup>7</sup> Ver Cárdenas y Mejía (2007), Cunningham (2007), Roza (2008).

No es de sorprender que la informalidad aumentara mucho a partir de 1994, cuando entraron en efecto los aumentos en las contribuciones a la seguridad social decretadas en dicha Ley sin que, infortunadamente, se hubiesen reducido los parafiscales. Como consecuencia, los costos laborales no salariales aumentaron en 10.3 puntos porcentuales del salario entre 1992 y el 2008 y la proporción de trabajadores que laboran por cuenta propia subió de 29% en 1992 a 37% en el 2006, alcanzando un máximo de 45% en el 2001. Lo mismo sucedió con las tasas de desempleo. Ver Figura 2.

## Las Opciones de Política

A menos que se reduzcan los costos laborales no salariales, Colombia estará abocada a un aumento considerable en las tasas de desempleo e informalidad en el próximo año como consecuencia de la desaceleración económica, comoquiera que reducir las contribuciones a la seguridad social agravaría la ya precaria situación financiera del sistema pensional y de salud, no queda más remedio que considerar una reducción en los parafiscales.

Ahora bien, la reducción de los parafiscales disminuiría los recursos propios de las entidades beneficiarias (las Cajas de Compensación, el Sena y el ICBF), las cuales tendrían que ajustarse a un menor presupuesto, limitando algunas de sus actividades y buscando mejoras en eficiencia. Para evitar un ajuste traumático, podría compensarse inicialmente esta reducción asignándoles un monto equivalente con recursos del presupuesto nacional, financiado mediante un aumento en las tasas del IVA. Si se eliminaran totalmente los parafiscales, el aumento compensatorio en las tasas del IVA sería cercano a 2 puntos, lo cual podría resultar excesivo en un año de desaceleración económica. Si se reducen los parafiscales a la mitad, bastaría con un aumento de un punto porcentual en las tasas del IVA.

En años posteriores las asignaciones presupuestales a las Cajas de Compensación, el Sena y el ICBF deberían depender de evaluaciones del impacto de sus programas, así como de los esfuerzos de estas entidades por mejorar su eficiencia y la asignación de sus recursos. En efecto, los estudios disponibles sugieren que hay bastante campo para mejoras. En el caso de las Cajas, algunos estudios muestran que tanto el subsidio familiar como los de vivienda benefician poco a los hogares de ingresos más bajos y se concentran más en hogares con ingresos de nivel intermedio.<sup>8</sup> Podría haber, por tanto, una mejor focalización de los subsidios familiares y de vivienda. De otra parte, diversas actividades de las Cajas (hoteles y centros de recreación, supermercados, teatros) compiten directamente con el sector privado o con organizaciones no gubernamentales que no reciben recursos de los contribuyentes. Financiar estas actividades con un impuesto a los salarios formales, que causa desempleo e

<sup>8</sup> Ver Martha Luz Henao (2001), Lasso (2003) y Melendez y (2003)

informalidad, no pueden justificarse con ningún análisis de beneficio costo social.

En el caso del SENA, una encuesta realizada por Fedesarrollo en el 2003 encontró que las empresas son muy críticas con respecto a la calidad de sus servicios. La mayoría afirmó que el entrenamiento en el Sena no mejoraba significativamente las habilidades de los trabajadores y aprendices, que la institución no tenía incentivos para adecuar sus programas a las necesidades cambiantes del mercado, que su eficiencia y calidad era menor que la de institutos privados de formación técnica y que el Estado debería permitir una mayor competencia en el suministro de programas de entrenamiento financiados con los parafiscales.<sup>9</sup> Dos estudios econométricos efectuados en el 2004<sup>10</sup> coincidieron en que los entrenados en el Sena obtienen un menor rendimiento en salarios futuros en comparación con trabajadores similares entrenados en institutos privados. Encontraron, además, que los trabajadores con mayor educación y habilidades prefieren ir a institutos privados. Concluyeron que el virtual monopolio del Sena se justificaba hace 30 años cuando la fuerza de trabajo necesitaba principalmente adquirir habilidades básicas, pero que la economía más compleja y abierta de hoy requiere entrenamiento más especializado y una mayor competencia en la provisión de estos servicios.

Por su parte, las evaluaciones disponibles sobre el impacto de los Hogares Comunitarios del ICBF han arrojando resultados contradictorios. Un estudio del propio Instituto realizado en 1997 no encontró diferencias importantes en mediciones antropométricas entre niños beneficiarios y

no beneficiarios procedentes de hogares con condiciones socioeconómicas similares. Un estudio posterior<sup>11</sup> encontró un efecto importante sobre talla en niños atendidos en hogares rurales. Infortunadamente, dicho estudio no cubrió las zonas urbanas donde se encuentran la mayoría de los beneficiarios. Otro trabajo más reciente<sup>12</sup>, representativo para zonas urbanas, no encontró un impacto claro de la asistencia a los Hogares sobre la talla de los niños. En términos generales, estos estudios sugieren que el programa en zonas urbanas no produce efectos sustanciales y que requiere mejoras importantes, lo que coincide con las conclusiones de otros trabajos previos<sup>13</sup>.

Sería, por supuesto, conveniente contar con evaluaciones más actualizadas, y ojalá periódicas, de los programas de estas entidades. Con base en ellos se determinaría el monto de recursos presupuestales que deberían recibir, con el objeto de compensar parcial o totalmente los ingresos que perderían con una reducción de los parafiscales.

## Conclusión

La coyuntura actual parece necesario reducir los parafiscales para amortiguar el efecto que tendrá la desaceleración de la economía sobre el desempleo y la informalidad. Aunque sustituir total o parcialmente sus recursos por un aumento en el IVA y someter los presupuestos de las entidades beneficiarias al resultado de evaluaciones rigurosas de sus programas constituiría una decisión políticamente costosa, sin duda resultaría aun más costoso, tanto desde un punto de vista social como político, el no hacer nada.

---

<sup>9</sup> Una encuesta del 2008 sugiere una mejora modesta en percepciones en la última década.

<sup>10</sup> Gaviria (2004); Barrera et al (2004)

---

<sup>11</sup> Atanasio y Vera-Hernandez (2005)

<sup>12</sup> Gaviria y Palau (2006)

<sup>13</sup> Ver, por ejemplo, Perotti (2001)