

**Incidencia de las reformas tributaria del 2016 al 2018 en la informalidad laboral en
Colombia**

Leidy Milena Gallego Naranjo

Miguel Antonio Villarraga Hernández

Trabajo de grado como requisito para optar al título de Magíster en Tributación

Director

Jairo Serna Restrepo

Universidad de Manizales

Facultad de Ciencias Contables, Económicas Y Administrativas

Maestría en Tributación

Manizales - Caldas

2021

Contenido

	Pág.
INTRODUCCIÓN	8
1. CAPITULO I.....	10
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	10
OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN.....	16
Objetivo General.....	16
Objetivos específicos	16
JUSTIFICACIÓN	16
DELIMITACIÓN Y ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN	18
2. CAPÍTULO II	19
ANTECEDENTES Y MARCO TEÓRICO.....	19
Antecedentes de la investigación.....	19
Marco teórico.....	27
3. CAPÍTULO III.....	42
ASPECTOS METODOLÓGICOS	42
Diseño de la investigación	42
Tipo de estudio.....	42
Técnicas e instrumentos de recolección de la información	43
Tratamiento y análisis de la información.....	43
4. CAPÍTULO IV	44
ANÁLISIS DE RESULTADOS	44

Factores que fomentan la informalidad en Colombia desde la perspectiva social y económica.....	44
Determinantes acíclicos	47
Mecanismos implementados en las reformas tributarias de los años 2016 a 2018 para atacar la informalidad laboral.....	49
Cumplimiento de los mecanismos propuestos en las reformas tributarias de los años 2016 a 2018 para atacar la informalidad laboral en Colombia.....	60
5. CONCLUSIONES.....	68
6. RECOMENDACIONES.....	70
REFERENCIAS.....	72

Lista de tablas

	Pág.
Tabla 1. <i>Valor del monotributo</i>	51
Tabla 2. <i>Proyección impuesto renta personas jurídicas</i>	53
Tabla 3. <i>Resumen de los mecanismos implementados en las reformas tributarias 2016 – 2018 que atacan la informalidad laboral.</i>	58
Tabla 4. <i>Resumen del cumplimiento de los mecanismos implementados en las reformas tributarias 2016 – 2018 para atacar la informalidad laboral en Colombia.</i>	65

Lista de figuras

	Pág.
Figura 1. <i>Composición de los ocupados, 23 ciudades, promedio 2016.....</i>	32
Figura 2. <i>Proporción de la población ocupada informal, histórico 2013-2019.....</i>	33
Figura 3. <i>Proporción de la población ocupada informal, según ciudad y área metropolitana .</i>	33
Figura 4. <i>Tasa de informalidad promedio en algunos países de Latinoamérica (2011-2016) ..</i>	34

RESUMEN

La informalidad laboral es una problemática que afecta la estabilidad económica de los países e incrementa los indicadores de pobreza y desigualdad de sus habitantes. En Colombia, el Estado ha tratado de buscar soluciones por medio de la expedición de reformas tributarias en donde se implementan diversos mecanismos para incentivar la formalización del empleo y la creación de unas mejores condiciones para los trabajadores, a la par que mejora el recaudo de recursos para la nación. El presente trabajo de investigación se centró en evaluar la incidencia que tuvieron las reformas tributarias adoptadas en Colombia durante los años 2016 a 2018 en la informalidad laboral. Para ello se recurrió a una investigación documental de tipo descriptivo, que compiló y analizó la información disponible de fuentes primarias y secundarias. Mecanismos como la exoneración en pagos de aportes parafiscales, la disminución de la tarifa de renta, la creación del monotributo y el régimen simple de tributación, beneficios por primer empleo, exoneración del IVA para inversiones de capital, fueron algunas de las principales medidas establecidas. Si bien, estos mecanismos pueden mejorar el recaudo de recursos, de momento no se tiene la certeza de si efectivamente ayudarán a mitigar la informalidad laboral.

Palabras clave: Informalidad laboral, reformas tributarias, impuestos, desempleo.

ABSTRACT

Labor informality is a problem that affects the economic stability of the countries and increases the indicators of poverty and inequality of its inhabitants. In Colombia, the State has tried to find solutions through the issuance of tax reforms where various mechanisms are implemented to encourage the formalization of employment and the creation of better conditions for workers, while improving the collection of resources for the nation. This research work focused on evaluating the impact that the tax reforms adopted in Colombia during the years 2016 to 2018 had on labor informality. For this, a descriptive documentary investigation was used, which compiled and analyzed the information available from primary and secondary sources. Mechanisms such as the exemption in payments of parafiscal contributions, the reduction of the rental rate, the creation of the monotax and the simple taxation regime, benefits for first employment, exemption from VAT for capital investments, were some of the main measures established. Although these mechanisms can improve the collection of resources, at the moment it is not certain whether they will effectively help to mitigate labor informality.

Keywords: Labor informality, tax reforms, taxes, unemployment.

INTRODUCCIÓN

La informalidad laboral es una problemática que aqueja de manera especial a la mayoría de los países en desarrollo. En este contexto, los países latinoamericanos, ven especialmente afectadas sus finanzas ante la difícil tarea de asegurar que los contribuyentes, empresas y trabajadores, cumplan con todas las obligaciones que estipula el Estado. En el caso de Colombia, este fenómeno afecta ostensiblemente el sostenimiento del sistema de seguridad social, pues las altas tasas de informalidad traen como consecuencia que no se pueda garantizar un flujo adecuado de recursos para atender las necesidades del sistema pensional.

Ante la escasa capacidad que tiene el sector formal para emplear toda la mano de obra disponible, los bajos niveles educativos de gran parte de la población, y las tasas impositivas que hacen que las pequeñas empresas no quieran formalizarse, la informalidad laboral se ha convertido en una opción para que ciertos sectores de la población tengan la posibilidad de generar ingresos. Ahora bien, estos empleos informales tienen la característica de que son, en su gran mayoría, de baja calidad y generan unos bajos ingresos, haciendo que se perpetúen los ciclos de pobreza y marginalidad para las familias, al no poder tener una estabilidad económica que les permita cubrir al menos sus necesidades básicas.

Del otro lado, el Estado también se ve afectado, al no tener el margen de maniobra suficiente que le proporcionaría el contar con unas finanzas saludables para atender, por un lado, la cobertura del gasto pensional, y, por otro lado, aumentar los recursos disponibles para sus gastos de funcionamiento y de inversión social, parte de los cuales provienen del recaudo por concepto de impuestos a las empresas, pero donde sólo están aportando las que se encuentran legalmente constituidas.

Ante este panorama, el Estado colombiano ha propuesto diversos mecanismos con la finalidad de incentivar el trabajo formal y, por consiguiente, incrementar el recaudo de dinero, esto lo ha hecho por medio de la implementación de diversas reformas tributarias, en las cuales se han contemplado políticas y estrategias puntuales buscando alcanzar estos objetivos en beneficio de todas las partes involucradas.

El presente trabajo de investigación reviste especial importancia, al adoptar como propósito principal el evaluar la incidencia que, en la informalidad laboral, han tenido las reformas tributarias adoptadas en Colombia durante los años 2016 a 2018. Para lograr este cometido, se desarrolla una investigación documental de tipo descriptivo, que permite compilar la información disponible de fuentes primarias y secundarias para, posteriormente, analizarla desde la perspectiva de tres categorías de análisis: los factores que fomentan la informalidad, el abordaje de la informalidad en las reformas tributarias y, por último, la incidencia real que han tenido estas reformas para mitigar la informalidad.

En el primer capítulo del trabajo, se relacionará todo lo concerniente al planteamiento del problema, los objetivos de la investigación, la justificación y la delimitación y alcance de la misma. A continuación, en el capítulo 2, se condensa la información referente al marco teórico y a los antecedentes investigativos relacionados con la temática central de la investigación. En el capítulo 3 se define todo lo relacionado con los aspectos metodológicos de la investigación, la cual una vez finalizada, arroja unos resultados, los cuales se demuestran y analizan en el cuarto capítulo. Finalmente, en los capítulos 5 y 6 se plasmarán las respectivas conclusiones y recomendaciones que surgen a partir de los resultados obtenidos en la investigación.

1. CAPITULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La informalidad laboral contempla todos aquellos empleos u ocupaciones ejercidas por cualquier individuo, donde sus ingresos y condiciones de trabajo no se encuentran comprendidos dentro de un marco legal regido por el Estado. En América Latina, países como México y Chile, la informalidad laboral es producto de decisiones propias de los trabajadores; mientras que en países como Colombia y Perú, muchos de los trabajos informales son causa de la falta de alternativas laborales, debido a la baja productividad y la alta barrera social al sector formal (Fernández et al., 2017). De esta manera, en América Latina, su importancia radica en el origen de diferentes ofertas laborales con sus respectivos horarios, actividades y remuneraciones económicas que ayudan especialmente a aquellos individuos con bajos niveles educativos o de calidad de vida, a ejercer un empleo digno para reducir su nivel de empobrecimiento.

Por otra parte, América Latina se caracteriza por constituirse como la agrupación de países con mayor fracturación social, en donde la mayoría de sus ciudadanos no disponen de alternativas laborales para satisfacer y cumplir sus necesidades básicas, lo cual los obliga a recurrir a la informalidad laboral, en donde como emprendedores esperan obtener unos mayores ingresos económicos trabajando por cuenta propia y estableciendo en su gran mayoría microempresas dedicadas a la preparación de alimentos, industrias caseras o artesanales (Ramos, 2018)

En efecto, la informalidad laboral posee una gran estimación social, ya que provee una opción de vida para un alto porcentaje de la población latinoamericana, al promover y brindar ofertas de trabajo a todo individuo de la sociedad. Gracias a ella en la actualidad, Latinoamérica

ha generado diferentes opciones de empleos ya sea como trabajadores independientes donde laboran como artesanos, choferes de taxi, vendedores de productos, obreros de construcción entre otros, o a su vez, como trabajadores informales asalariados; encargados de cumplir ciertas actividades del hogar como limpiar, cocinar y lavar, cuidar de niños o ancianos para obtener un salario acorde para cubrir sus necesidades (Ramos, 2018).

De acuerdo con un estudio de homologación realizado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) citado por Fernández et al. (2017), se pudo establecer que para el año 2015 la tasa de informalidad laboral en 14 países de América Latina correspondía a un 47%, equivalente en cifras a 133 millones de trabajadores informales; en países como Perú, Honduras, Bolivia o Paraguay las tasas de informalidad laboral ascendieron a más del 70%. Asimismo el gráfico 1 de informalidad en América latina citado por Baker et al. (2020), muestra de acuerdo a la (OIT) cifras de varios países latinoamericano como: El Salvador con un 68.2% de trabajo informal, Nicaragua con un 81.8%, Ecuador con 73.6%, Colombia con 62.1% seguidamente de países con cifras menores del 60% como lo son República Dominicana, Panamá, Argentina, Brasil y Chile cuyas cifras van de 56.8%, 51.4%, 48.1%, 45% y 29.3% respectivamente.

No obstante, en Colombia para el año 2018, el 47.2% de la población residente en ciudades como Bogotá, Medellín, Cali, Barraquilla, Cartagena de Indias, Soacha, Cúcuta, Soledad, Bucaramanga y Bello incluyendo sus áreas metropolitanas; se dedicaba a los trabajos informales, siendo equivalente a un aproximado en cifras de cinco millones de trabajadores, de acuerdo al Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) empleada por el DANE (Baquero et al., 2018).

Las políticas públicas en América Latina, en su gran mayoría tienen la capacidad de crear, diseñar y gestionar nuevos métodos para combatir las necesidades laborales de la

sociedad, especialmente el gran porcentaje de informalidad laboral presente, que afecta el equilibrio de todos los países de la región. Por esta razón las grandes empresas, conectoras de las políticas públicas, deben orientar a los individuos para que puedan acceder a los subsidios económicos y a los demás mecanismos establecidos por el Estado en materia de empleabilidad, los cuales les permitan cubrir sus necesidades básicas y mejorar la calidad de vida de sus familias, en especial, para aquellos individuos que, por causa de la deserción escolar, tengan unos bajos niveles educativos que no les permitan acceder a empleos en el sector formal (Boccaro et al., 2018).

Generalmente, sólo los trabajadores con una alta formación académica son los que tienen la posibilidad de vincularse formalmente a laborar en una empresa, mientras que aquellos con una escasa formación, se ven obligados a laborar en la informalidad, y esta es una de las tendencias que se deben revertir en Latinoamérica, proponiendo mejoras y nuevas alternativas para ayudar a todas aquellas personas que, independientemente de que tengan o no una profesión, o se encuentren en condición de discapacidad, tengan la posibilidad de acceder a empleos formales con beneficios de seguridad social (salud, vejez), y una remuneración económica adecuada que les garantice el cubrimiento de sus necesidades básicas. El Estado es entonces el llamado a garantizar y promover planes de trabajo y seguridad social para que sus ciudadanos puedan poner al servicio de las empresas todas sus habilidades y capacidad de trabajo, ayudando a estas a generar productos y servicios de alta calidad (Boccaro et al., 2018).

Otra de las formas para mitigar la informalidad laboral en América Latina, es mejorar la calidad de educación, ya que esta es la principal razón del incremento de informalidad en países como Honduras y Uruguay, en donde muchas de las empresas y microempresas formales buscan trabajadores capacitados para aumentar sus ingresos y calidad de productos y servicios. Por ello

se debe fomentar el trabajo decente y el desarrollo inclusivo a través de la creación de nuevos empleos formales, productivos y libres, que garantice su transición (Boccaro et al., 2018).

En Colombia, la informalidad laboral es un fenómeno que se presenta permanentemente y es objeto de estudio desde diferentes instituciones, asimismo se ha tratado de establecer los efectos de la misma en el sistema económico, muestra de ello ha sido el estudio publicado por Fedesarrollo en el año 2018, en donde se estableció que la participación del sector informal en la economía en cantidad de negocios es del 59%, mientras que la proporción de trabajadores informales es del 37% y en conjunto aportan el 33% del valor agregado del mercado en Colombia (Fernández, 2018). Ahora bien, la informalidad se manifiesta principalmente en países en desarrollo y puede relacionarse con algunos factores económicos puntuales de cada país. Para el caso de Colombia, Berrio-Calle y Bran-Piedrahita (2019), han encontrado una relación entre el incremento de la informalidad y el desempleo.

En otras palabras, cuando las personas están un tiempo prolongado, en condición de desempleo, empiezan a migrar hacia la informalidad, impactando negativamente la calidad de vida por las condiciones desfavorables, baja participación en la distribución de los bienes públicos y la distorsión del mercado afectando su productividad (Fernández, 2018). Adicionalmente a la incidencia directa en el bienestar de las personas, la economía del país también se ve afectada por la informalidad, en donde se advierte que el recaudo fiscal se ve afectado, las inversiones sociales y las decisiones tributarias, ya que los ajustes de ingresos del recaudo se realizan con mayores impuestos a la población en general (Salcedo-Pérez et al., 2020)

Ahora bien, se han realizado estudios sobre la informalidad en América Latina en donde se ha podido concluir que la informalidad involuntaria o voluntaria es un signo de subdesarrollo, además de un problema de competitividad de las empresas en dicha situación, debido a su

incapacidad de participar en el acceso a las ventajas que ofrece la formalidad a protección legal, créditos de inversión y participación de los mercados de bienes y servicios (J. Gómez et al., 2017).

Asimismo, desde la tributación, se han considerado efectos relacionados con la informalidad, por un lado, están los impuestos (tributos fiscales) y el pago de seguridad social (tributos parafiscales), convertidos en factores impulsores de la informalidad. De otro lado, los elevados índices de informalidad impiden el alcance de los objetivos de recaudación propuestos en las reformas tributarias (J. Gómez et al., 2017). En este sentido, la informalidad y las reformas tributarias están vinculadas, sus efectos son sinérgicos en alguna medida, siendo las reformas tributarias la vía a través de la cual el Estado busca garantizar el bienestar social incidiendo en los niveles de informalidad.

Sobre esto último, Tuesta (2018), hizo un análisis en las empresas MYPE de Perú y la incidencia de las reformas tributarias en el periodo 2008 a 2017, encontrando efectos incipientes en la informalidad, aunque la presión tributaria fue la más baja al final del periodo, los niveles de informalidad tributaria superaron, al final, el 70% y se concentraron en las MYPE. Por su parte Osorio-Copete (2016), hizo para Colombia, un análisis de la reducción de la informalidad entre los años 2012 y 2014, encontró en las 13 principales áreas metropolitanas una reducción del 51% al 49% en la tasa de informalidad. En adición, el trabajo de Ramírez, Sánchez y Silva (2016) muestra la complejidad del sistema tributario colombiano como un factor influyente en la informalidad de la economía, imponiendo mayores cargas impositivas a los empresarios formalizados.

Ahora bien, las últimas reformas tributarias, han sido muy controvertidas por los diferentes sectores de la sociedad colombiana, pues fueron presentadas como tablas de salvación

para muchos de los problemas económicos y sociales que tiene el país, pero han resultado ser insuficientes. Toda reforma tributaria tiene implícito un fin social, sin embargo, en Colombia es limitado debido a los constantes cambios económicos, sociales y políticos. Muestra de ello es el efecto de las reformas tributarias con elevadas cargas impositivas a las empresas, lo cual incentiva la informalidad, mientras las reformas en donde se hacen reducciones progresivas incentivan la formalización de las empresas, como sucedió en la reforma aprobada en el año 2016, según Jaimes y Fuentes (2017).

Las reformas tributarias en Colombia han tenido de constante, la ampliación de la base del recaudo, controlar la evasión, con miras a obtener recursos que permitan alcanzar las metas de crecimiento económico y social trazadas por el gobierno. Por ello mismo la Red Colombiana por la Justicia Tributaria (2018) señaló el daño de tributaciones basadas en impuestos indirectos y regresivos que afectan a las empresas pequeñas y medianas, siendo estas las de mayor aporte a la generación de empleo en Colombia. Sin embargo, se desconoce los impactos en la informalidad entre los años 2016 y 2018 causados por la reforma tributaria.

En el marco de las consideraciones hasta aquí descritas se plantea la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuál ha sido la incidencia de las reformas tributarias adoptadas en Colombia durante los años 2016 a 2018 en la informalidad laboral?

OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

Objetivo General

Analizar la incidencia en la informalidad laboral de las reformas tributarias adoptadas en Colombia durante los años 2016 a 2018.

Objetivos específicos

Identificar los factores que fomentan la informalidad en Colombia desde la perspectiva social y económica.

Describir los mecanismos implementados en las reformas tributarias de los años 2016 a 2018 para atacar la informalidad laboral.

Determinar el cumplimiento de los mecanismos propuestos en las reformas tributarias de los años 2016 a 2018 para mitigar la informalidad laboral en Colombia.

JUSTIFICACIÓN

El desarrollo del presente trabajo de investigación reviste especial importancia, como quiera que se hace necesario estudiar el contexto de la economía colombiana y analizar las medidas que ha tomado el gobierno en materia tributaria para aumentar el recaudo y poder, de esta manera, destinar más recursos a la inversión social.

En este orden de ideas, un tema bastante sensible y que afecta las metas de recaudo que se propone el gobierno, es el de los altos índices de informalidad laboral que se presentan en el país,

problemática que es impulsada por otros factores, como la escasa formación académica, la falta de oportunidades para acceder a empleos formales, y los bajos ingresos que no permiten que los ciudadanos puedan cubrir sus necesidades básicas. Todo lo anterior ha propiciado que las personas decidan trabajar por su cuenta, optando por la informalidad, con el ánimo de generar los ingresos suficientes para mantener y mejorar la calidad de vida de sus familias. Esto, sin duda, tiene un impacto fiscal considerable, puesto que disminuye la recaudación de recursos para Estado, el cual se ve en la necesidad de hacer ajustes y subir los impuestos al resto del conglomerado empresarial para solventar esta necesidad de recursos.

El conocer los efectos que las reformas tributarias tienen sobre la dinámica de la informalidad en Colombia es un punto importante, por cuanto la tributación es una responsabilidad que aquellas personas que trabajan en esta informalidad tratan de evadir para no ver afectadas sus ganancias. El Estado, por lo tanto, debe ser lo suficientemente audaz para establecer las estrategias adecuadas que, acompañadas de beneficios, motiven a este sector económico de la población a acogerse a la formalidad y empezar a tributar. En este orden de ideas, realizar el presente trabajo de investigación aporta a esa comprensión, y esto es relevante pues es un tema de actualidad sobre el cual es necesario generar nuevos conocimientos que permitan aportar al debate académico. A la luz de fundamentos teóricos, normativos y de antecedentes investigativos, se podrán tener unas mejores bases y conocimientos específicos acerca de esta tirante relación impuestos – informalidad, la cual debe llevar a un equilibrio en donde, tanto Estado como los contribuyentes salgan beneficiados, y poder de esta manera aportar al crecimiento económico del país.

En síntesis, la presente investigación aporta valor y sirve de referente para el desarrollo de futuros estudios académicos que deseen profundizar acerca de la relación que tienen las

reformas tributarias con la disminución o el aumento de la informalidad laboral y, por ende, del desarrollo económico y social de un país como Colombia.

DELIMITACIÓN Y ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación está delimitada al periodo de tiempo comprendido entre los años 2016 a 2018, revisando las medidas implementadas por las reformas tributarias durante ese periodo de tiempo con el propósito de reducir la informalidad laboral en el país y analizando, a partir de otros estudios, la efectividad y pertinencia de las mismas. En cuanto a la delimitación espacial, la investigación se ejecuta sólo en lo concerniente a Colombia, debido al interés de conocer lo sucedido en el contexto nacional a la luz de investigaciones precedentes, y de los indicadores disponibles sobre informalidad y el cumplimiento de las expectativas del Estado.

2. CAPÍTULO II

ANTECEDENTES Y MARCO TEÓRICO

Antecedentes de la investigación

En este apartado capitular, se realiza el abordaje de estudios que anteceden la presente investigación, respecto de las leyes o reformas tributarias establecidas en el país, además de los diversos factores que han propiciado cambios, tanto positivos como negativos, en la economía de la nación, así como su impacto en las Pymes establecidas en todo el territorio colombiano.

Se da inicio con la investigación adelantada por Jaimes y Fuentes (2017), quienes realizaron un análisis comparativo entre las seis reformas tributarias: la ley 1111 de 2006, ley 1370 de 2009, ley 1430 de 2010, ley 1607 de 2012, ley 1739 de 2014 y ley 1819 de 2016, las cuales fueron estudiadas con la finalidad de conocer el aumento impositivo que generó en el país en los últimos años. Haciendo énfasis en el aumento en el recaudo y la inversión social, así como en la disminución de las deudas externas por parte del Estado.

La metodología utilizada por Jaimes y Fuentes (2017), fue de características cuantitativas, con enfoque descriptivo y exploratorio, donde se realizó una comparación de las distintas reformas tributarias implementadas en el país; las cuales, en los últimos años, propiciaron una reducción en la carga tributaria para las empresas, pero a expensas de un aumento significativo en la carga impositiva para las personas con menores ingresos, que generalmente hacen parte de la clase media. En la última reforma, sí se vieron afectados todos los sectores, debido a que se decretó un aumento de tres puntos porcentuales en el impuesto al valor agregado IVA.

Ahora bien, según Jaimes y Fuentes (2017), los resultados fueron positivos para el financiamiento público “como la salud, educación, bienestar social, saneamiento básico, déficit

nacional” (p. 2). Sin embargo, la deuda externa del estado fue baja por periodos cortos, y en los años 1994-2016; tendió a aumentar, presentando un superávit alto ocasionando el mayor ingreso tributario. Dificultades financieras que se han venido mejorando en los últimos años, ya que; en las variables macroeconómicas, el incremento del recaudo tributario tiene efecto positivo en el PIB, la inflación no tiene efecto significativo, mientras que el desempleo si se ve afectado.

En la misma línea, los autores Lozano-Lozano, Céspedes-González-González-Martínez y Amaya-Echeverry (2019), realizaron una investigación cuyo objetivo principal fue “analizar algunos impactos de la reforma tributaria de 2016 así como los nuevos recursos para el sistema judicial en el marco del postconflicto” (p. 2). En consecuencia, la investigación surge por la necesidad de analizar la manera como el proceso de paz en Colombia, y más precisamente la etapa del postconflicto, será financiada a través de impuestos con el propósito de apoyar la paz, centrando su estudio en el fortalecimiento del aparato judicial que garantizará que los acuerdos finalmente se cumplan.

En vista de lo antes mencionado, la metodología utilizada por Lozano-Lozano *et al.* (2019), fue de características cuantitativa, de diseño analítico-deductivo. Cuya información fue recolectada mediante fuentes fidedignas basada en el modelo exploratorio documental, donde los resultados determinaron que la reforma tributaria, creó fuentes adicionales para atender el sistema judicial colombiano (juzgados, cárceles y otros); cuidando además, los recursos y demás aportes importantes con la finalidad de cumplir con el acuerdo de paz establecido en el país y la Habana, estableciendo estrategias significativas que no generen aumentos en las cargas tributarias de los colombianos.

Asimismo, se realizó un estudio por parte de la Red Colombiana por la Justicia Tributaria (2018), cuyo objetivo principal fue “realizar un análisis de las principales propuestas realizadas

por el Gobierno colombiano en el marco de la reforma tributaria, la cual; fue presentada al público en el mes de octubre de 2016 y finalmente aprobada en diciembre del mismo año como Ley 1819” (p. 19).

En continuidad con lo antes mencionado, esta reforma fue vista como un acto de desespero para solventar el déficit fiscal establecido en el país en ese entonces. Modelo que buscaba además “la aceptación de la presión de las calificadoras de riesgos y de la OCDE” (Red Colombiana por la Justicia Tributaria, 2018, p. 22). Por lo tanto, la metodología utilizada para esta investigación fue de características cuantitativas con enfoque descriptivo. Cuyos resultados dieron lugar a que fue una mala decisión por parte del gobierno que ha afectado la vida de los hogares de bajos y medianos ingresos.

En síntesis, el análisis realizado por la Red Colombiana por la Justicia Tributaria (2018), establece que el planteamiento estructurado es un tema complejo. Cuyo papel principal lo juega la economía, ya que la reforma establece un aumento del Impuesto al Valor Agregado - IVA, disminuyendo la capacidad de consumo de las familias, afectando su calidad de vida y ocasionando además una “estructura tributaria regresiva que aumenta los impuestos indirectos y reduce los directos” (p. 22).

Para finalizar, en el análisis desarrollado por la (Red Colombiana por la Justicia Tributaria, 2018), se concluye que:

Las consecuencias de esta reforma tributaria son: aumenta los impuestos indirectos y reduce los directos, en un contexto macroeconómico adverso de desaceleración económica, déficit fiscal y comercial, caída del consumo y aumento de la moratoria en los créditos, provocará una disminución del nivel de vida de los hogares de ingresos bajos y medios que conducirá a una profundización de la crisis económica del país. Por eso la mejor recomendación es no aprobarla (p. 32).

De igual forma, Galeano (2017), elaboró una investigación cuyo objetivo primordial fue centrado en describir cuáles son las consecuencias que genera la Reforma Tributaria Ley 1819 de 2016 en la ciudadanía del país. Por lo tanto, el estudio investigativo surge por la necesidad de conocer el impacto que esta norma genera en la población, así como los cambios que ha vivido Colombia, en los últimos años. Basados “en la economía, política de los pueblos, organización social, estudiando además los tributos que han sufrido grandes transformaciones en su esencia, objeto, finalidad formas y técnicas de recaudación” (p. 7).

La metodología utilizada para esta investigación fue de enfoque cuantitativo con características descriptivas, basada en un análisis de estudio tipo documental, donde; la información es recolectada por fuentes fidedignas. Colombia ha sido una nación que ha presentado 12 reformas, con la finalidad de solucionar los gastos sociales y económicos que se necesitan en el país; sin embargo, todas, incluyendo ésta, no han sido efectivas. Ya que ninguna cuenta con un sistema eficiente, progresivo y equitativo, cuyo propósito sea destinado en solventar el déficit fiscal y la reinversión social existente en todo el territorio en general.

Los resultados determinaron, que una de las principales consecuencias que ha traído la Reforma Tributaria Ley 1819 de 2016 en la población ha sido el aumento del IVA en los diversos productos y servicios del ciudadano, ocasionando un golpe para su bolsillo y disminuyendo su calidad de vida.

En el mismo sentido, los autores Guata y Buitrago (2018), realizaron un estudio investigativo cuyo objetivo principal consistía en:

Analizar cómo ha sido el proceso de recaudo del Estado Colombiano en las decisiones referentes al cambio de política fiscal a través de la reforma tributaria ley 1819 de 2016, mencionando algunas de las necesidades de su establecimiento y sus resultados (p. 3).

La metodología utilizada para desarrollar la investigación fue de características cuantitativas con aspecto analítico-descriptivo, cuyos resultados determinaron que en cuanto a la recaudación fiscal esta ha sido eficiente; sin embargo, tributariamente se ha generado un impacto en la población en general. Por esta razón los autores establecen que:

Al incrementarse el IVA tres puntos más, se generó que los individuos disminuyan su capacidad adquisitiva y por ende se vean afectadas algunas actividades de la industria como la elaboración de bebidas, la confección de prendas de vestir y la fabricación de vehículos automotores, causando una regresividad en el impuesto de las ventas. Por lo tanto, es indispensable que el Gobierno Colombiano evalúe el impacto que han tenido los impuestos indirectos en las personas naturales y los sectores afectados. Ya que La evasión fiscal sigue impactando de manera negativa el recaudo de los tributos, razón por la cual se hace necesario que el gobierno genere credibilidad en los contribuyentes, es importante que acoja medidas y controles más eficientes a fin de evitar la corrupción que se puede generar por medio de los poderes públicos (Guauta & Buitrago, 2018)

Adicionalmente, Varela y López (2017), realizaron una investigación cuyo objetivo principal fue estudiar los cambios socioeconómicos que buscaba la reforma tributaria denominada Ley 1819 de 2016, entre ellos se encuentran: el desarrollo de una agenda política pública laboral que impulse la creación de nuevos empleos en la nación. Sin embargo, estos planteamientos no han sido efectivos para la población ya que no existen garantías de que se respeten sus derechos.

Según los autores, Colombia es un país marcado por una alta población de jóvenes sin empleo. Por lo tanto, entre los cambios que se realizaron en la Ley 1819 de 2016, se dice que es tarea del Estado dar garantías del trabajo, para que los ciudadanos atiendan sus necesidades y

deseos, mejorando su calidad de vida. Ahora bien, la metodología utilizada para realizar esta investigación fue de características cualitativas con enfoque descriptivo, concluye que:

La modificación que se incluye con la Ley 1819 no ayuda en el panorama de favorecer el empleo en el país. Si con una normativa laxa no aumentaron de manera esperada las cifras de generación de empleo, ante esta nueva se corre el riesgo de evitar la formalización y crecimiento de las empresas, con lo que se ve negativamente afectada la generación de empleo formal y digno, atento a los derechos laborales de los sujetos (Varela & López, 2017, p. 27).

Así mismo, Varela y López (2017), señalan que, en la constitución de 1991, en su artículo 25 se establece que “el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”. (p. 4). Resultando ser la generación de empleos dignos, un tema de gran importancia para el desarrollo sostenible del país.

Por otra parte, Bello (2019), realizó un estudio investigativo cuyo objetivo principal fue estudiar las 2 Reformas Tributarias, diseñadas en el país en los tres últimos años, “mecanismo por medio del cual buscó modificar la estructura de tributación y el pago de los impuestos, pretendiendo estar más acorde con la realidad de las finanzas públicas del Estado” (p. 6). En consecuencia, esta investigación fue diseñada con la finalidad de conocer los impactos que estas leyes han ocasionado en la sociedad colombiana.

La metodología utilizada para realizar la investigación fue de características cuantitativas con enfoque descriptivo, donde se estudiaron “las dos últimas reformas tributarias impuestas por el Estado con la Ley 1819 de 2016 y la Ley 1943 del año 2018.

Con relación a las PYMES, (Bello, 2019) señala que:

Se ha venido luchando con el efecto de la pérdida de la demanda por el incremento de impuestos, el incremento en los precios de importaciones de materia prima, y las preocupaciones por el control fiscal, pues consideran que las empresas pueden tener problemas de administración y gestión que los lleve a incurrir en multas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian) (p. 8).

La investigación concluye que, ambas reformas tributarias han generado grandes impactos económicos para las PYMES en Colombia, en especial por el aumento del IVA, creando así un escenario de inestabilidad económica.

Igualmente, Linares (2018), realizó una investigación cuyo objetivo principal fue “analizar el impacto del sector hotelero, frente a la eliminación de la exención de renta y el impacto que genera para el gobierno en Colombia, según la Ley 1819 de 2016” (p. 3). El autor destaca la importancia que posee la demanda de los servicios turísticos y hoteleros en el país, por lo que son considerados como una fuente esencial para el desarrollo Económico Nacional. Para su investigación, Linares (2018), utilizó una metodología cuantitativa con enfoque descriptivo. Al finalizar su trabajo, el autor pudo determinar que:

El turismo después de la aplicación de estas reformas es visto como una nueva opción de ingresos, de divisas para el país, creando mayor solidez a la economía colombiana, ya que no se depende de ingresos exclusivos como los generados por el petróleo. Sin embargo, el ingreso de grandes cadenas hoteleras, cuenta con una robustez a nivel económico, técnico, tecnológico, humano, calidad y de experiencia en la industria hotelera, que ha generado una sobreoferta en camas y habitaciones cadenas internacionales como Hilton, Marriot, Oxxo, Meliá y Hyatt entre otros (Linares, 2018, p. 23).

Por último, se pudo establecer que, a pesar de que han existido quejas e inconformidades por parte de esta industria, sí se ha logrado influencias positivamente la economía a través de los incentivos turísticos implementados por parte del estado.

Otro aspecto a estudiar, es la investigación desarrollada por Piñeros (2017), elaboró un diseño de estudio cuyo objetivo principal fue:

Establecer la importancia de incentivar la inversión por parte del sector empresarial en investigación más desarrollo más innovación (I+D+i), con un impacto social real y medible, identificando las oportunidades e incentivos que tienen las empresas, bajo la ley 1819 de 2016 (p. 5).

La metodología utilizada para realizar esta investigación fue de características mixtas (cuantitativa y cualitativa). Donde demuestra que, se fomenta la innovación como fuente de evolución para mejorar la economía del país. En consecuencia, “los beneficios tributarios de la ley 1819 de 2016, son una de las propuestas, que contribuye a que cada día más empresas puedan acceder a niveles de innovación y desarrollo, que permitan generar soluciones con alto impacto social” (p. 13).

En línea con lo anterior, Piñeros (2017), señala que la economía del país mejora con el trabajo en equipo y la responsabilidad de toda la sociedad. En conclusión, se establece que:

El reto es alinear los intereses de la academia con el sector empresarial y el estado, donde éste último, juega un papel fundamental en la propiciación, favoreciendo y facilitando el acceso a instrumentos de reducción de impuestos que lleven en último término a impulsar el desarrollo del país. además de acompañar a las pequeñas y medianas empresas, para que puedan incorporar mano de obra calificada y puedan contar con los recursos necesarios para pensar en invertir en I+D+i (Piñeros, 2017, p. 5).

En el mismo lineamiento, Gómez, Herrera, Montoya y Jiménez (2018), realizaron una investigación cuyo objetivo principal consistía en “analizar los efectos económicos de las empresas de servicios de Medellín con la Ley 1819 de 2016” (p. 132). En consecuencia, el estudio investigativo surge por la necesidad de conocer las problemáticas financieras generadas por la implementación de la Ley 1819 en las Pymes del municipio antes mencionado, dando a conocer los aspectos positivos y negativos de la mencionada Ley.

La metodología utilizada para realizar esta investigación fue de características mixtas (cualitativas y cuantitativas). En la cual, se diseñaron entrevistas realizadas al personal empresario, así como a docentes tributarios, además de una búsqueda informativa obtenida por diversas fuentes fidedignas obtenidas de artículos de opinión. En vista de ello, los resultados permitieron concluir que:

Siempre que una reforma tributaria genere más carga tributaria para los contribuyentes significará un descontento, por lo que implica para las empresas el aumento en los precios, la disminución en la competitividad, en la liquidez y la adaptación a un nuevo sistema tributario (A. M. Gómez et al., 2018, p. 132).

Marco teórico

En Colombia, uno de los temas que tiene mayor relevancia e influencia dentro del mercado laboral es el alto nivel de informalidad que se presenta, puesto que, como lo destacan Perry, Maloney, Arias, Fajnzylber, Mason y Saavedra (2007) es un fenómeno que se convierte cada vez más en una barrera que afecta la posibilidad de crecimiento económico y bienestar social. Es por esta razón que el presente trabajo pretende abordar la informalidad desde un enfoque económico, centrado en la incidencia que tiene ésta en el mercado laboral y en el sector empresarial, para lo cual se realiza la respectiva conceptualización del término, haciendo uso de

las definiciones de diversos autores y las formas de medición que se establecen para esta tasa, pasando por la forma en la que las políticas fiscales y monetarias buscan controlarla, además de la incidencia que han tenido las reformas tributarias de 2016 y 2018 en su variación, para finalizar con un análisis histórico de la informalidad en Colombia.

La informalidad Conceptualización

El término de “informalidad” fue abordado por primera vez en los años 50 por Boeke (1953) y Lewis (1954), este último orientaba los principales antecedentes de este fenómeno en el escaso desarrollo del sector moderno, situación que producía en la economía la generación de empleos de muy baja calidad.

En general, el concepto de informalidad no cuenta con un consenso en su definición, pues puede ser abordado desde varios enfoques, y de acuerdo con criterios específicos que la caracterizan. En un primer momento, la informalidad es definida por la Organización Internacional del Trabajo (2020), como el trabajo remunerado que no se encuentra registrado o regulado bajo un marco normativo establecido, siendo este tipo de trabajadores los que no cuentan con un contrato de empleo seguro, a quienes no se les responde por prestaciones laborales, protección social o representación.

De esta forma, la OIT (2002), relaciona la aparición de la informalidad con una serie de carencias que se presentan en las economías, como la falta de buenas oportunidades de trabajo, que otorguen seguridad a los empleados en el mercado laboral; la de protección frente a despidos arbitrarios; la insuficiencia de regulaciones a las jornadas laborales, y de protección por accidentes que se relacionen con el trabajo y la profesión; la escasez de oportunidades a la hora de querer consolidar una carrera en un trabajo; la poca certeza que tiene la población a la hora de esperar un salario adecuado y acorde con sus funciones y responsabilidades; además de la

insuficiencia de oportunidades con que cuentan a la hora de adquirir conocimiento y más cualificación en sus profesiones mediante la formación en el empleo.

Por su parte, Loayza (2008), habla de la informalidad al referirse al “conjunto de empresas, trabajadores y actividades que operan fuera de los marcos legales y normativos que rigen la actividad económica”, no porque esto implique que actúen de forma ilegal, sino porque estas entidades y/o personas no están amparadas dentro del régimen bajo el que deben cumplir con normas legales y cargas tributarias, situación que conlleva, a su vez, a que el Estado no les preste los servicios ni las protecciones que ofrece.

Galvis y Pérez (2017), encuentran puntos en común en su revisión literaria para referirse a la informalidad en términos de la vulnerabilidad en la que se encuentran los trabajadores clasificados como tal, pues se caracterizan por no contar con cubrimiento en prestaciones sociales, y por tener bajos promedios en cuanto al alcance de su educación y a los ingresos que reciben como remuneración a su trabajo.

De acuerdo con el trabajo realizado por Cárdenas y Mejía (2007), el trabajo informal en Colombia hace referencia a:

Empleados particulares y obreros que laboren en establecimientos, negocios o empresas que ocupen hasta diez personas en todas sus agencias y sucursales, los trabajadores familiares sin remuneración y los empleados domésticos, los trabajadores por cuenta propia (excepto los independientes profesionales) y los patrones o empleadores de empresas de diez trabajadores o menos. (p. 5)

Asimismo, Ramírez (2019), afirma que la informalidad laboral se centra en la exclusión de este tipo de trabajadores de los beneficios cruciales que otorgan los estados o de los circuitos de economía moderna por tres motivos: la tradición laboral que desestimulan a los trabajadores para emplearse dentro del sector formal de la economía; las complejas reglamentaciones que no

permiten a las empresas pequeñas formalizarse para prosperar; y las cargas fiscales y excesos en las regulaciones que son impuestas a las empresas si están legalmente constituidas.

Por su parte, Carvajal, Cárdenas y Estrada (2017), asocian la informalidad a la presencia de empleos inestables, desempeñados en empresas pequeñas que hacen uso de poco capital humano, en donde no se cuenta con una afiliación a la seguridad social, y las condiciones que otorgan los puestos de trabajo son inadecuadas.

De esta forma, para intentar establecer un parámetro general sobre el concepto de informalidad, la OIT estableció, de acuerdo con Rabossi (2019), en su informe de Kenia, 1972, siete características que distinguen una actividad informal: la facilidad de entrada, la dependencia de recursos indígenas, la propiedad familiar de las empresas, la pequeña escala de operación, el trabajo intensivo y tecnología adaptada, las destrezas adquiridas fuera del sistema escolar formal, y los mercados desregulados y competitivos. Sobre el mismo tema, Galvis (2012), habla de tres criterios relevantes a la hora de realizar un consenso en la definición de la informalidad laboral, que son el tipo de actividad ejercida, el tipo de contrato, y las características que éste y la empresa poseen.

Por otra parte, Cárdenas y Mejía (2007), destacan que, en su mayoría, existe una relación entre la informalidad empresarial y la laboral, pues cuando una empresa no tiene registrados sus ingresos y operaciones ante las autoridades, es probable que los contratos que han realizado (cuando existan) no estén regidos por la legislación laboral, presentándose esta situación a nivel internacional y de forma mayoritaria en las pequeñas empresas.

Una tasa alta de informalidad se deriva, de acuerdo con Galvis (2012), de factores como el bajo nivel de educación de la población, y entre los principales problemas que genera en los países, se encuentra la escasez en el flujo de recursos para hacer frente a la sostenibilidad del

sistema pensional, y la incidencia que tiene este fenómeno en los menores ingresos para los hogares, situación que conlleva a la afectación del bienestar social.

De esta manera, la informalidad es vista desde dos enfoques: el estructuralista, en el que este fenómeno es resultado del poco desarrollo que tiene el sector formal de la economía, que le impide hacer uso de toda la fuerza laboral disponible, por lo que las personas se ven obligadas a trabajar por fuera de las regulaciones establecidas, (Perry et al., 2007); y el enfoque institucionalista, desde el que se plantea que este fenómeno económico se da por una elección individual y racional de cada agente económico, pues optan por trabajar de esta forma para no hacer frente a los costos de legalización y funcionamiento que impone cada Estado a las empresas. Dentro de este último, se tiene el concepto de que el Estado es quien, a través de sus normas, distorsiona la economía y genera la informalidad (Arango & Florez, 2017).

Por otro lado, así como no existe un consenso para definir el término “informalidad”, la medición estandarizada de ésta se hace imposible, por lo que cada país se acoge al método que crean más conveniente. Por ejemplo, en Perú, la medición de la informalidad se realiza a través del índice de Schneider (Loayza, 2008), desde el cual la economía informal es vista como la producción en el mercado de bienes y servicios que se oculta de las autoridades de forma deliberada (Schneider, 2012).

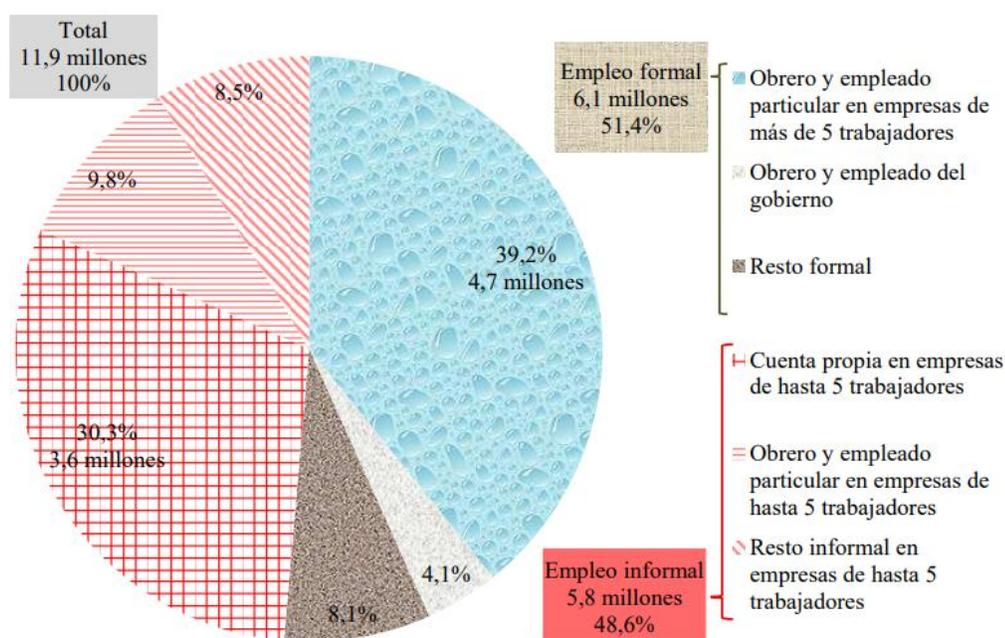
Otro método para medir la informalidad, mencionado por Arango y Florez (2017), se basa en el cumplimiento de las normas, es decir, si el trabajo informal se tiene en cuenta en términos de la normatividad legal a la que está sujeta la actividad laboral en cada país. De esta forma, se contará dentro de la informalidad a aquellas personas cuya fuerza de trabajo está siendo ocupada, pero que no contribuyen al sistema de seguridad social, así como a las personas que tienen ingresos por un salario menor al mínimo, o, incluso, a quienes están laborando un

número de horas superior al que se establece en la normatividad que regula las condiciones laborales.

En este sentido, teniendo en cuenta los resultados de la medición realizada por el DANE sobre ocupación laboral en las 23 ciudades principales del país para el año 2016, se encontró que, de las 11.9 millones de personas ocupadas, 5,8 millones, es decir el 48,6% eran informales:

Figura 1.

Composición de los ocupados, 23 ciudades, promedio 2016

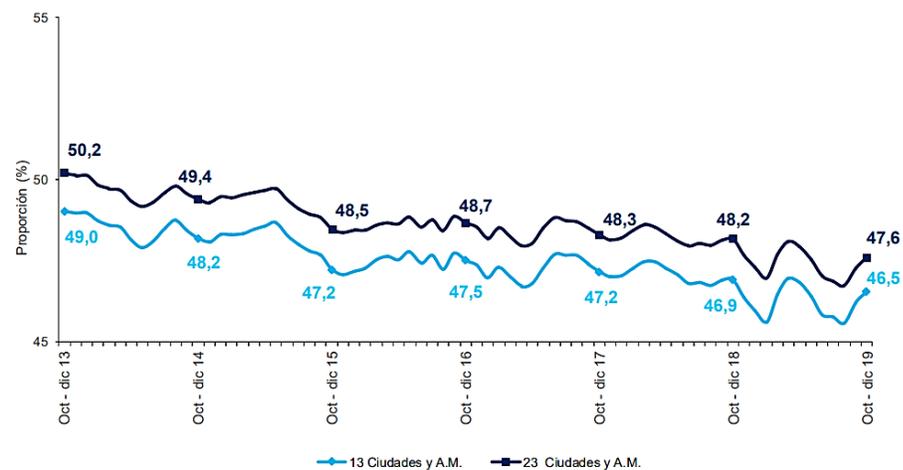


Fuente: (Arango & Florez, 2017)

Como complemento de lo anterior, de acuerdo con datos suministrados por el DANE (2020a), para el último trimestre del año 2019, para las mismas 23 ciudades, la informalidad en el mercado laboral en el país fue de 47,6%, apenas una ligera variación con respecto a 2016. A su vez, al consolidar el comportamiento de esta tasa a través del tiempo, desde 2013 hasta 2019, arrojó el siguiente resultado:

Figura 2.

Proporción de la población ocupada informal, histórico 2013-2019

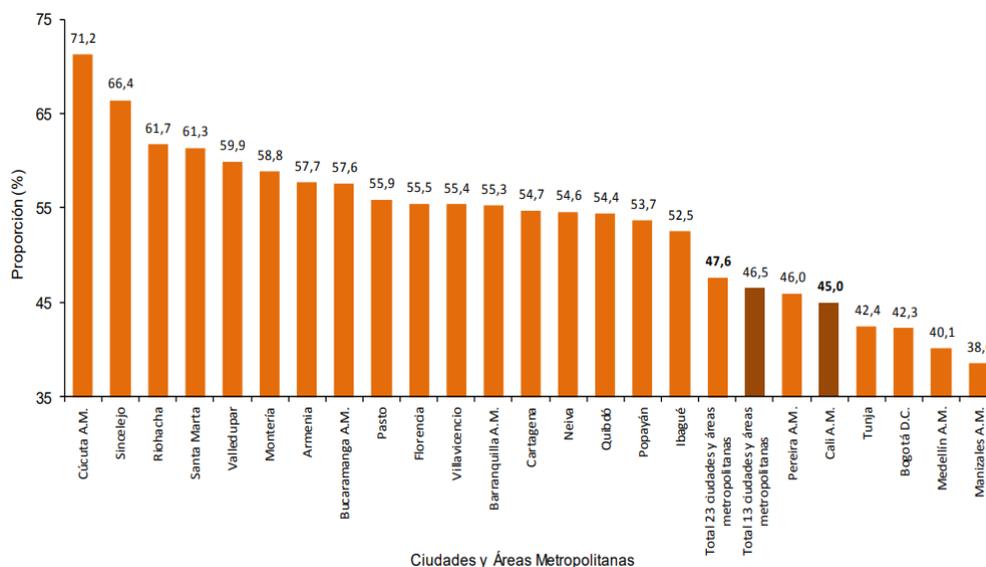


Fuente: (DANE, 2020a)

Por su parte, la ciudad que presentó la mayor tasa de informalidad promedio durante este mismo periodo fue Cúcuta, con 71,2%, cifra muy por encima del promedio nacional en las 23 ciudades metropolitanas, que es de 47,6%.

Figura 3.

Proporción de la población ocupada informal, según ciudad y área metropolitana



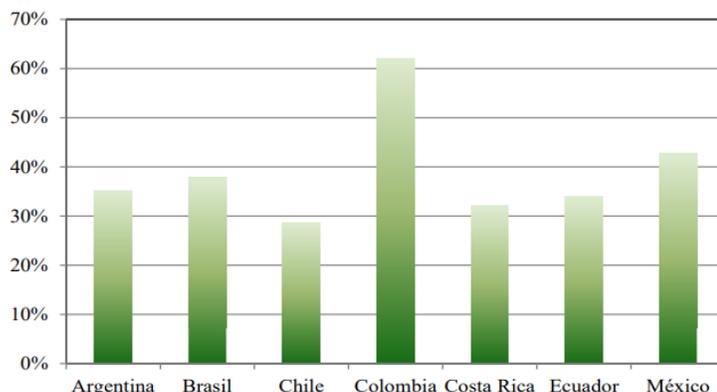
Fuente: (DANE, 2020a)

De esta forma, es evidente que para Colombia es necesario seguir tomando medidas que permitan disminuir el grado de informalidad que se presenta, el cual tuvo su pico más bajo durante 2018, pero volvió a incrementarse en los últimos trimestres, esto con el objetivo de aumentar la productividad del país, pues tanto trabajadores como empresas formales cuentan con un acceso más amplio a tecnologías que les permiten incrementar este índice, y, por ende, PIB del país.

De la misma forma, realizando una comparación de la tasa de informalidad colombiana respecto de otras economías de la región latinoamericana, es posible observar que este país tiene el dato más elevado en promedio para el periodo que abarca de 2011 a 2016:

Figura 4.

Tasa de informalidad promedio en algunos países de Latinoamérica (2011-2016)



Fuente: (Arango & Florez, 2017)

Las consecuencias que trae consigo este nivel de informalidad en un país, en materia de bienestar, finanzas públicas, y crecimiento a largo plazo, son descritas por Goñi (2013), y rescatadas por Arango & Florez (2017), de la siguiente manera:

“una alta informalidad drena el crecimiento económico, mengua la productividad, afecta las escalas de producción de las firmas, retrasa la absorción y creación de nuevas tecnologías, erosiona la base impositiva y limita las políticas redistributivas a la vez que afecta el sistema de seguridad social” (p. 3)

Incidencia de la política monetaria y fiscal en la informalidad.

Para intentar regular el grado de informalidad que existe en las economías, los países pueden hacer uso de dos políticas económicas: monetaria y fiscal, cuyos resultados van a incidir en la variación de esta tasa.

Por una parte, la política fiscal, que hace referencia a la configuración de variables como el gasto público y la recaudación de impuestos para mantener la estabilidad económica y asegurar el equilibrio entre bienestar social y sostenimiento del Estado, incide de forma directa en el grado de informalidad que tienen los países, pues, en la medida que una política fiscal sea contractiva, existe mayor probabilidad de que esta tasa aumente considerablemente.

De esta forma, como lo mencionan Mejía y Posada (2007), Colombia ha reportado, a lo largo de su línea histórica, aumentos significativos en el grado de informalidad como respuesta, por parte de la población, a una política fiscal que se encarga de establecer aumentos del IVA, y de los rangos para cotizar en el sistema de salud y pensiones, a la vez que genera programas de salud subsidiada para dar una mayor cobertura del servicio a personas que no pertenecen al sector formal del mercado laboral, modificando, de esta manera, el sistema de incentivos que se les presenta a los trabajadores, aumentando la ventaja neta que reporta la informalidad para quienes evaden las normas y producen a pequeña escala.

Esta situación se presenta no sólo en Colombia, sino en los demás países en desarrollo, como México, donde, según Martínez, Caamal, Ávila y Pat (2018), “la política fiscal se relaciona con el empleo informal a través del cobro de impuestos”, pues, el sector informal genera incentivos direccionando a las personas a evadir las altas cargas fiscales. De esta forma, los individuos se incorporan a la economía informal buscando aumentar sus utilidades, al no encontrarse regulados por las normas legales.

En este sentido, para que la política fiscal pueda ser eficiente al combatir la informalidad, es necesario que las medidas que en esta se tomen estén dirigidas a disminuir los impuestos, para que los pequeños empresarios no estén motivados a querer evadirlos, además de generar apoyos (gasto público) a las empresas que producen en pequeña escala si se encuentran constituidas dentro del sector formal de la economía de su país.

Por su parte, respecto a la política monetaria, Kolev y Morales (2008), analizan el sector informal para llegar a la conclusión de que un aumento en las tasas de interés provoca una expansión en la actividad del sector informal, a la vez que una contracción en el formal. Esto lo explican de la siguiente manera:

Está ampliamente aceptado que la actividad económica informal no es financiada por los bancos u otras instituciones crediticias oficiales y que las transacciones financieras suelen hacerse en efectivo. Por lo tanto, un efecto de liquidez creado por una acción de política monetaria no tiene las consecuencias directas que tiene sobre la actividad económica formal, sino que los efectos más bien llegan de manera indirecta a través del sector formal. Por ejemplo, si una contracción monetaria disminuye la producción, el empleo y la inflación, habrá más trabajadores que frente al desempleo preferirán trabajar en el sector informal. Más aún, dado que la inflación actúa como un impuesto sobre las transacciones en efectivo, una acción de política de este tipo reduce este impuesto, lo que impulsa la actividad económica en el sector informal (p. 20).

De esta manera, un shock monetario contractivo provoca que las empresas se vean incentivadas a pasarse hacia el sector informal donde, dado el empleo de tecnologías menos productivas, la producción, el empleo y la inflación van a disminuir (Kolev & Morales, 2008), generando además, como lo destaca Galvis (2012), poca innovación, una baja recaudación en los impuestos, debido a la evasión, así como un grado reducido en los aportes que realizan las personas y empresas a seguridad social.

Es así como, para contrarrestar el aumento en el sector informal desde la política monetaria, es necesario que los países apliquen un shock monetario expansivo, pues, de esta manera, la aceleración de la inflación va a actuar como un impuesto sobre las transacciones de los participantes de este sector.

Reformas tributarias 2016 y 2018

Uno de los mecanismos con los que el gobierno puede combatir la informalidad es a través de reformas tributarias, por medio de las cuales se pueden cambiar uno o varios aspectos de la estructura fiscal del país, buscando de esta manera, y según las circunstancias, aumentar o

disminuir el recaudo por medio de los diferentes impuestos. De esta manera, las reformas presentadas para el año 2016 y 2018 han incluido dentro de sus estrategias, incentivos para lograr que tanto empresas como trabajadores se vean incentivados a constituir sus actividades y trabajo formalmente.

Respecto a la reforma tributaria de 2016, de acuerdo con (Fedesarrollo, 2017) se estableció la creación de un monotributo, “un gravamen opcional para las personas naturales que se encuentren en sectores especialmente informales de la economía y que tengan ingresos anuales inferiores a los 100 millones de pesos, aproximadamente, como los pequeños comerciantes” (p. 4). Con este se busca que a los contribuyentes que se acojan a este nuevo régimen de manera voluntaria se les cause el impuesto de forma anual, el impuesto sobre la renta y el IVA por un único tributo. En materia de beneficios varios para los contribuyentes, la reforma de 2016 también estableció el acceso a programas de ahorro para la vejez, la afiliación a una administradora de riesgos laborales (ARL) y, a su vez, a una caja de compensación familiar.

Con estos incentivos dentro de la reforma tributaria, el gobierno pretendía exponer un nuevo esquema en el que, además de simplificar los trámites tributarios, se pudieran reducir las cargas en impuestos a través de una nueva forma de recaudo: un pago proporcional a los ingresos anuales, para fomentar la formalización y visibilidad de las empresas pequeñas y medianas.

Para el año 2018, el gobierno presentó otra reforma tributaria, conocida como la Ley de Financiamiento, la cual proponía estrategias para hacer frente y disminuir la tasa de informalidad que en ese momento se encontraba en un 47,2% (El Espectador, 2018). Una de esas estrategias, por ejemplo, fue la exención al impuesto de renta por 10 años para las inversiones que se realizaran en el sector agropecuario, debido a que éste es uno de los sectores económicos donde se presenta un alto grado de informalidad.

En los resultados, se procederá a analizar las relaciones y efectos que han tenido todos estos las reformas tributarias en la informalidad laboral.

Teoría institucionalista

La Teoría Institucionalista o Teoría Económica Institucional fue planteada por Douglass North en (1990), y hace referencia a los distintos factores y mecanismos que ha ideado la sociedad para orientar las relaciones o el comportamiento humano, lo cual supone el uso del concepto institución de una manera muy amplia. Las instituciones vienen a ser entonces las normas y reglas restrictivas que rigen la sociedad, condicionando y dirigiendo el marco de relaciones que se producen en ella. En este sentido, North clasificó las instituciones en informales: costumbres, tradiciones, creencias, entre otros y formales: leyes, constituciones, normas, entre otros (Gallén & Peraita, 2016).

Por medio de la teoría institucional, se da entonces un mayor interés y prioridad a las instituciones, las cuales tienen la facultad de crear las normas. Para North, son las instituciones las que forman la estructura de incentivos de una sociedad, y por lo tanto, son las instituciones políticas y económicas las que determinan y afectan el desempeño económico a largo plazo, ya que el marco institucional existente condiciona, mediante incentivos y oportunidades, las acciones de los diversos agentes que actúan en la sociedad” (Díaz et al., 2005).

Esta teoría destaca el contexto institucional, o aquellos requisitos a los que se tienen que someter las organizaciones si quieren recibir apoyo y legitimidad. Estos requisitos no proceden del mercado sino del Estado, de las asociaciones profesionales y de los negocios o de los sistemas de creencias generalizados y otras fuentes similares (DiMaggio & Powell, 1983; Meyer & Roman, 1977)

Institucionalismo e informalidad laboral

Al analizar, desde la perspectiva de la teoría institucionalista el tema de la informalidad laboral, la misma lleva a definir que es necesario potencializar el rol de las instituciones, no sólo del Estado, sino también de las organizaciones de trabajadores (sindicatos) o de empresas (gremios o asociaciones), resaltando el papel que tienen todas estas en el fomento del mercado laboral.

Las complicaciones del mercado laboral en Latinoamérica han propiciado un aumento en la informalidad laboral y Colombia no ha sido ajena a esta situación. El porcentaje de colombianos que carecen de un empleo idóneo ha ido en aumento, lo cual distorsiona el mercado laboral que debe entrar a regular, controlar y vigilar el mismo Estado (Rojas & Ladino, 2016), quien, desde la visión institucionalista, es el que tiene el poder para distorsionar la economía y de esta forma ha incentivado la informalidad laboral, a través de sus exigencias, normas e imposiciones, sumando a esto costos, una serie de requisitos y transacciones, que en términos generales desalientan la formalización de las empresas, y contribuye a la desregularización de las mismas. En otras palabras el Estado presenta al sector formal como poco atractivo y costoso a pesar de las ventajas que le ofrece la institucionalidad a las empresas (Mora, 2017).

De acuerdo con los razonamientos que se han venido realizando, la importancia de la teoría institucionalista para comprender la informalidad laboral radica en que el sector informal está tomando mayor protagonismo en economías en vía de desarrollo, lo que implica que el sector moderno de la economía en el que se encuentran las actividades más productivas, con factores productivos de alta calidad y las mejores remuneraciones, se va agotando y, con él, las posibilidades de mejorar las condiciones de vida de la población.

La teoría institucionalista se considera un movimiento rico, complejo y diverso, cuya idea central determina que la producción de una nación no son los recursos que posee sino las instituciones existentes en ella y las políticas que lleva a cabo. En los últimos años se ha comenzado a admitir la importancia de las instituciones en el desenvolvimiento económico.

La informalidad tiene un componente predominante estructural: la reversión de la industrialización es su principal causa. Desde un sentido más institucionalista otras de sus debilidades es la carencia de educación lo que disminuye significativamente la posibilidad de obtener un trabajo de buena calidad (Uribe & Ortiz, 2006). El Estado de ser responsable de garantizar niveles adecuados de educación con alta calidad que prepare para el trabajo, además de promover una política de industrialización que ayude al avance y desarrollo económico del país. Por otro lado, las políticas serán efectivas sólo en la medida en que se ataquen sus causas.

La economía colombiana adolece de un sector moderno que propicie altos niveles de productividad, el cual ofrezca a la sociedad empleos formales, dado que a menores niveles de sofisticación en los sectores económicos mayores niveles de informalidad, proporcionada la precariedad de la estructura productiva (Uribe & Ortiz, 2006). Esto nos lleva a deducir que la informalidad laboral en Colombia se debe a desatinos en las estructuras productivas.

En conclusión, el sector informal es el resultado de la excesiva intervención estatal, la reglamentación y requisitos burocráticos hacen del sector formal una opción considerablemente lujosa, por ende, el empleo informal surge como un recurso voluntario para los actores económicos racionales que optan por éste debido a las excesivas reglamentaciones y obligaciones que impone el Estado.

3. CAPÍTULO III

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Diseño de la investigación

Se plantea un diseño de investigación documental que consiste en el “análisis de la información escrita sobre un determinado tema, con el propósito de establecer relaciones, diferencias, etapas, posturas o estado actual del conocimiento respecto al tema objeto de estudio” (Bernal, 2010, p. 111). Como se entiende la investigación documental, atiende el estudio profundo de un fenómeno concreto, sin que necesariamente se requiera su reconstrucción con la participación de personas o la ejecución de experimentos para la estimulación de variables.

Este diseño es el más apropiado en coherencia con el alcance y la delimitación de la investigación, a fin de garantizar el logro de los objetivos. Se toman fuentes documentales teóricas y empíricas como sustento para la construcción de los resultados y la discusión de los mismos, atendiendo la necesidad de comprender el posible impacto generado por las reformas tributarias de Colombia en la informalidad.

Tipo de estudio

Para esta investigación se ha tomado el tipo descriptivo, el cual es considerado como todo aquel que se vale de componentes, factores o elementos de la realidad para luego reconstruirla y comprenderla, una realidad social o natural, sin que necesariamente se ofrezcan explicaciones causales sobre variables de estudio bajo condiciones controladas, al contrario, el fenómeno objeto de estudio no es alterado o manipulado por el investigador (Hernández et al., 2014).

Técnicas e instrumentos de recolección de la información

Para el caso de la presente investigación, prevalece la recolección de fuentes documentales primarias y secundarias. Las fuentes primarias relacionadas con los documentos que presentan datos, cifras, normas, leyes y teorías aceptadas por la academia para su uso en la comprensión de fenómenos investigativos. De otro lado las fuentes secundarias hacen referencia a los estudios empíricos y sus hallazgos, en donde han usado fuentes primarias para su desarrollo.

En este sentido se usa la revisión documental como técnica de recolección de información (Batthyány & Cabrera, 2011), mientras los instrumentos de recolección de información usados se relacionan con los buscadores especializados de artículos publicados en revistas indexadas. Asimismo, los repositorios institucionales de Instituciones de Educación Superior.

Tratamiento y análisis de la información

Finalmente, el tratamiento de la información recolectada en la revisión documental, se organiza y utiliza sistemáticamente bajo tres categorías de análisis abordadas desde el apartado teórico, las cuales son:

- Factores que fomentan la informalidad.
- Reformas tributarias (2016 – 2018) y la mitigación de la informalidad.
- Incidencia de las reformas tributarias (2016 – 2018) en la mitigación de la informalidad.

Luego se hace la discusión referente a los hallazgos y así generar nuevos conocimientos.

4. CAPÍTULO IV

ANÁLISIS DE RESULTADOS

Factores que fomentan la informalidad en Colombia desde la perspectiva social y económica.

Según información del DANE, en el trimestre de julio a septiembre de 2020, en las 13 principales ciudades y áreas metropolitanas, la cantidad de hombres ocupados que operaban en la informalidad era del 46,7%, y, de mujeres que se encontraban en la misma situación, era del 47,7% (DANE, 2020b). Esta es una realidad preocupante para el gobierno nacional, pues escasamente un poco más de la mitad de la población ocupada es la que está aportando a la seguridad social, y por ende soportando la carga pensional pública. Esto afecta las finanzas del Estado, generando un “hueco” fiscal que debe ser cubierto, so pena de incurrir en el impago de las mesadas a los pensionados. Ante este panorama, se hace necesario analizar cuáles son los principales factores que inciden en las altas cifras de informalidad en Colombia. Estos factores tienen diversos orígenes: sociales, económicos y culturales, que dependen del contexto, la historia y las costumbres de la sociedad.

Para Portes y Haller (2004), el problema de la informalidad surge como consecuencia del desempleo y se extiende en cierto sentido, impulsada por la globalización económica; en donde la deslocalización de procesos de producción contribuye en gran medida a la perpetuación de la economía informal. Por su parte, según el Centro de Estudios del Trabajo – Cedestrabajo (2016), el empleo informal se caracteriza por darse en unidades de producción a pequeña escala, empleo poco estable, ingresos bajos y fluctuantes, baja productividad, y un escaso o nulo acceso al sistema de salud contributiva.

Para entrar en contexto, es necesario entender bajo cual enfoque el gobierno mide y analiza el tema de la informalidad en el país. Esto lo aclara Jiménez (2012), al explicar que el enfoque con el que se mide la informalidad en Colombia es de tipo institucionalista de corte microeconómico, en donde el sector informal se identifica como aquel que agrupa actividades económicas de carácter legal, pero que, debido al incumplimiento de reglamentaciones tributarias, laborales y comerciales, son consideradas ilegales. Siguiendo este enfoque es entonces que en Colombia, para medir la informalidad, el DANE cuenta a aquellos individuos que no cotizan en los sistemas de salud y pensiones (DANE, 2009). Es en este contexto, como lo expone Mora (2017), en donde las personas, según sus preferencias y los costos de transacción a los que se expondrían, toman la decisión de ser formales o informales en la economía.

Berrio-Calle y Bran-Piedrahita (2019) en su investigación resaltan que el fenómeno de la informalidad es una manifestación del mercado laboral, que se presenta normalmente en países en vía de desarrollo, de los cuales hace parte Colombia. Si bien, la informalidad tiene unos factores determinantes comunes que aplican para estas economías, en el caso colombiano hay que estimar un factor especial que contribuye a su incremento, y es el conflicto armado. La proliferación de grupos al margen de la ley, los cuales operan principalmente en las zonas rurales, perjudica la economía agropecuaria, y desplazan una gran cantidad de masa laboral sin demanda a las ciudades. Analizar la informalidad laboral requiere comprensión de estas dinámicas, que se conjugan con otras variables sociales, culturales, económicas y políticas que la hacen una problemática difícil de intervenir (Berrio-Calle & Bran-Piedrahita, 2019).

Adicional al tema del conflicto armado, los mencionados autores identifican otros factores socioeconómicos como determinantes de la informalidad laboral, los cuales organizan en dos categorías: determinantes cíclicos y determinantes acíclicos.

Determinantes cíclicos

El desempleo.

El incremento de la informalidad laboral es proporcional al aumento de la tasa de desempleo. Así se ha evidenciado en periodos específicos, por ejemplo, entre 2008 y 2010, donde el desempleo tuvo un incremento provocado como efecto de la crisis hipotecaria, la cual tuvo repercusiones a nivel mundial. La informalidad laboral empieza a disminuir cuando se aumenta el acceso al trabajo digno y formal, mejores condiciones laborales y una mejor empleabilidad por parte del sector productivo.

Tasa de interés e inversión.

Esta determinante económica impacta la informalidad laboral. Cuando la tasa de interés es baja, se aumenta el dinero circulante y por ende se dinamiza la economía, contribuyendo así a la inversión y modernización de procesos productivos, aumentando la competitividad de las empresas. Por el contrario, unas altas tasas de interés perjudican a las pequeñas empresas, al dificultar su acceso a la adquisición y modernización de tecnología, procesos y talento humano, debido al alto costo del dinero. La consecuencia es el incremento de la informalidad, baja productividad y evasión de impuestos y compromisos sociales.

El comercio exterior.

En el caso colombiano, el comercio exterior es un factor que incide en la informalidad laboral. Esto se da cuando la balanza comercial incrementa su brecha negativa, es decir, las importaciones son mayores que las exportaciones, lo cual está ocurriendo desde 2013. Cuando esas importaciones, como lo son en su mayoría, son de productos intensivos en mano de obra, entran a competir con ventaja contra las industrias establecidas en el país, obligando al desplazamiento de trabajadores, los cuales terminan refugiándose en la informalidad.

Determinantes acíclicos

Nivel educativo.

Al comparar las tasas de informalidad laboral con el nivel educativo de las personas se observa que estas han sido constantes a través del tiempo. La relación entre informalidad laboral y nivel educativo siempre ha sido inversamente proporcional, a mayor nivel educativo, menor la probabilidad de ser informal. Esto tiene sentido, pues quienes cuentan con una educación secundaria y superior tienen mayores probabilidades de acceder a un empleo formal.

Rama de actividad.

Según el DANE (2009), los sectores en los cuales se presentaron las mayores tasas de informalidad fueron: i) construcción, ii) comercio, hoteles y restaurantes, iii) transporte, almacenamiento y comunicaciones, y iv) agricultura, ganadería, caza y pesca. Las tasas de informalidad oscilaron entre un 50% y un 70%. Esta situación se presenta debido a que estos sectores demandan una gran cantidad de mano de obra y poca especialización, a nivel educativo especialmente. Los empleadores aprovechan esta situación para contratar de manera informal a una gran cantidad de individuos, a los cuales remuneran por debajo del salario mínimo y no garantizan su afiliación al sistema de seguridad social.

Ciudad.

Dependiendo de la concentración de procesos de industrialización y emprendimiento, y de la alta demanda de bienes y servicios, así mismo las ciudades varían sus tasas de informalidad. En Colombia, ciudades como Bogotá, Medellín, Cali, Manizales y Pereira, por ejemplo, manejan tasas de informalidad más bajas que ciudades como Cúcuta, Bucaramanga, Cartagena o Pasto. Podría ampliarse este análisis.

Costos de transacción y barreras de entrada.

Al pasar de la informalidad a la formalidad, los individuos tienen que asumir unos costos de transacción, como los referentes a los impuestos de industria y comercio, la declaración de renta, así como la obligación de llevar contabilidad. Por otra parte, en cuanto a las barreras de entrada, se encuentran aquellas de tipo legal, como el registro mercantil en la cámara de comercio y los registros tributarios de rigor, los cuales deben hacerse al inicio de la actividad formal y continuar con las renovaciones periódicas a que haya lugar.

Adicional a los factores anteriormente expuestos, Cuadro et al. (2019), analiza otro factor que ha complicado la situación de la informalidad laboral en Colombia, y es la inmigración de venezolanos que han llegado al país en busca de oportunidades. Mediante la implementación de un modelo logístico para determinar la probabilidad que tiene un trabajador de ser informal en Colombia, el autor utilizó microdatos de la GEIH del DANE, además de datos suministrados por migración Colombia. El estudio arrojó que el ingreso de inmigrantes venezolanos al país, afecta la informalidad, donde la probabilidad de que un trabajador colombiano sea informal aumenta en un 0,49% por cada 10 mil migrantes que ingresen a una ciudad.

Llegados a este punto, y conociendo cuales son los principales factores determinantes de la informalidad laboral en Colombia, es hora de profundizar en las estrategias que ha impulsado el gobierno por medio de las reformas tributarias para atacar esta problemática. Para ello, se revisarán en el siguiente apartado los aspectos relevantes que sobre el particular se han plasmado en las reformas tributarias a partir del año 2016.

Mecanismos implementados en las reformas tributarias de los años 2016 a 2018 para atacar la informalidad laboral.

El Estado, en su papel institucional como responsable de regular e incentivar la economía, plantea políticas y emplea diversas estrategias con miras a lograr sus objetivos. Esta posición institucionalista, lo faculta para que establezca mecanismos que incidan directa o indirectamente sobre ciertas situaciones en diferentes ámbitos, creando o modificando las condiciones existentes y haciendo que las organizaciones y los ciudadanos, por ley, deban acogerse a las nuevas disposiciones.

En el ámbito socioeconómico, y más específicamente en el tema concerniente a la informalidad laboral, acerca del cual anteriormente se analizaron los principales factores que la fomentan, el gobierno ha buscado la manera de incidir, si bien no en todos, en algunos de los que considera puede mejorar recurriendo a mecanismos legales-tributarios. Buscando cumplir con este propósito, durante los años 2016 y 2018, se implementaron reformas tributarias con reglamentaciones específicas que apuntaban al logro del mismo. A continuación se exponen los principales cambios que introdujeron estas reformas:

Ley 1819 de 2016

En el año 2016 se expidió la ley 1819, la cual contenía varios puntos que tenían como objetivo final fomentar el aumento del empleo y, por ende, disminuir la informalidad.

Exoneración del pago de aportes parafiscales y seguridad social.

Una de las primeras decisiones fue la de exonerar a las empresas responsables del impuesto de renta del pago de aportes parafiscales (SENA e ICBF) y de la cotización a al régimen contributivo de salud. Lo cual aplicaba para los empleados que devengaran menos de 10

SMMLV. Esto mismo aplicó para las personas naturales, siempre y cuando emplearan a más de dos trabajadores. Los contribuyentes que estuvieron obligados a llevar contabilidad, podrían deducirse del impuesto de renta, los pagos que ya hubiesen realizado por concepto de prestaciones sociales y aportes parafiscales.

Esta medida fue concebida con la intención de que las empresas tuvieran mayor disponibilidad de efectivo, ya que no deberían desembolsar mes a mes estos recursos para cancelar este tipo de aportes. Al disponer de un mayor flujo de caja, se supondría que serían más competitivas, al poder invertir en fortalecer sus capacidades operativas y su talento humano contratando más personal, ayudando de esta manera a bajar las cifras de desempleo en el país.

Incentivos para la adquisición de bienes de capital.

Adicionalmente, la ley introdujo otro mecanismo, que fue el de incentivar a las empresas para que adquirieran bienes de capital, permitiendo que, a partir del año 2017, se descontaran en su declaración de renta el valor pagado por concepto de IVA sobre esas adquisiciones.

Este incentivo podía ser aprovechado por aquellas empresas que tuvieran pensado invertir en propiedad planta y equipo, las cuales podrán ahorrarse unos recursos importantes al no tener que cancelar el IVA correspondiente, con lo cual podrán adquirir más equipos, ser más productivas y disponer de un mayor flujo de caja para generar nuevos puestos de trabajo.

Monotributo.

Si bien las estrategias antes mencionadas aliviaban de cierta manera la caja de las empresas, se necesitaba de un instrumento más atractivo que incentivara a las personas naturales a entrar en la formalidad. Fue entonces cuando se creó el “*monotributo*”, una forma de tributación que reemplazaba la declaración de renta y cuyo objetivo era el de “reducir las cargas formales y sustanciales, impulsar la formalidad y, en general, simplificar el cumplimiento de la

obligación tributaria por parte de los contribuyentes”(Colombia. El Congreso de Colombia, 2016). Este mecanismo se implementó a partir del 1 de enero de 2017 y las personas podían acogerse a él de forma voluntaria. El hecho generador y la base gravable del monotributo, serían todos los ingresos brutos, ordinarios y extraordinarios recibidos durante el periodo gravable. Los sujetos pasivos del monotributo, según el art 905 del ET eran todas aquellas personas naturales que reunieran las siguientes condiciones:

1. Que durante el año gravable hubieran tenido ingresos brutos ordinarios o extraordinarios, iguales o superiores a 1.400 UVT y menores a 3.500 UVT.
2. Que desarrollen su actividad económica en un establecimiento con un área igual o inferior a los 50 metros cuadrados.
3. Que sean elegibles para pertenecer al Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos BEPS.
4. Que tengan como actividad económica una o más de las incluidas en la división 47 “comercio al por menor”, 9602 “peluquería y otros tratamientos de belleza”. Incluidas en el CIU de la DIAN.

El valor a pagar por el monotributo correspondía a lo establecido en la siguiente tabla:

Tabla 1.

Valor del monotributo

Categoría	Ingresos Brutos anuales		Valor anual a pagar por concepto de monotributo	Componente del impuesto	Componente del aporte a BEPS
	Mínimo	Máximo			
A	1.400 UVT	2.100 UVT	16 UVT	12 UVT	4 UVT
B	2.100 UVT	2.800 UVT	24 UVT	19 UVT	5 UVT
C	2.800 UVT	3.500 UVT	36 UVT	26 UVT	6 UVT

Fuente: ley 1819 de (Colombia. El Congreso de Colombia, 2016)

Otros beneficios que representaba acogerse al monotributo eran: el acceso al esquema de protección para riesgos de incapacidad, invalidez y muerte; la afiliación al sistema general de riesgos laborales; la vinculación a BEPS y, la afiliación a las cajas de compensación familiar.

Este mecanismo, sin duda, ayudaba a aquellas personas naturales que quisieran simplificar procesos administrativos y ahorrar recursos al disminuir la carga tributaria, por lo cual representó una opción válida que fomentaba la formalización con acceso a ciertos beneficios.

La implementación del monotributo pretendió atacar otro de los factores que fomentan la informalidad, y es el de los altos costos de transacción y las barreras de entrada, el cual tiene bastante peso en el momento en el que una persona que trabaja de manera informal contempla la opción de formalizarse, en donde estos costos y barreras terminan por hacerlo desistir de dar este paso.

Ley de Financiamiento y Ley de Crecimiento Económico

En el año 2018 se dio una nueva reforma tributaria, con la expedición de la ley 1943, denominada también “Ley de Financiamiento”. Con esta ley ocurrió una situación particular, y es que fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-481/19 de 16 de octubre de (2019), por lo que su implementación solo se llevó a cabo desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre de 2019.

Fue necesario, por lo tanto, que el gobierno nacional presentara una nueva ley ante el congreso, la cual fue aprobada en diciembre de 2019, denominándose ley 2010 de (2019) o “Ley de Crecimiento Económico”, la cual entró en vigencia a partir del 1 de enero de 2020. Es de anotar que la ley de Crecimiento Económico conservó prácticamente todo lo que se había

estipulado inicialmente en la Ley de Financiamiento, pues su inexequibilidad fue ocasionada por vicios de trámite, más no por su contenido como tal.

Una vez conocido este precedente, a continuación se resaltarán las principales medidas establecidas para el crecimiento económico, el fomento de la formalidad laboral y la generación de empleo, temas de los que se ocupa la presente investigación:

Disminución del impuesto de renta.

La ley 1943 de 2018 contempla una disminución gradual en el porcentaje del impuesto de renta para los siguientes cuatro años lo cual, en principio, se concibe como un alivio para liberar recursos, que posteriormente puedan ser invertidos para generar de nuevos puestos de trabajo:

Tabla 2.

Proyección impuesto renta personas jurídicas

Año	Tarifa
2019	33%
2020	32%
2021	31%
2022	30%

Fuente: elaboración propia con base en ley 1943 de 2018

El impuesto de renta es tal vez el más representativo para las empresas y, generalmente, es el que más desmotiva a los empresarios informales, los cuales no ven con buenos ojos que tengan que compartir más de la tercera parte de sus utilidades con el gobierno. Ahora bien, una disminución en este impuesto incide en varios de los factores que fomentan la informalidad, como pueden ser: el desempleo, al liberar recursos que puedan ser utilizados para generar nuevos puestos de trabajo; la globalización, al hacer que las empresas colombianas puedan ser más competitivas con las extranjeras; puede fomentar el comercio exterior al incrementarse las

exportaciones y, pueden fortalecerse ciertas actividades económicas que se encuentren rezagadas y puedan salir de nuevo flote.

Rentas exentas como incentivo a la economía naranja.

Todas aquellas empresas que creen valor agregado tecnológico, creativo y cultural, y que realicen cualquiera de las 27 actividades contempladas en la norma, estarán exentas del pago de impuesto de renta durante siete años. Es de anotar que estas empresas deberán constituirse antes del 31 de diciembre de 2021, tener mínimo tres empleados, y realizar una inversión mínima de 4,400 UVT, dentro de un plazo máximo de tres años.

Estas empresas culturales y creativas tienen un enorme potencial para la generación de empleo en el país, con la ventaja de que sus productos pueden exportarse fácilmente a otros países, pues son en su mayoría propiedad intelectual. Este nuevo sector de la economía representa una oportunidad para disminuir el desempleo, aprovechar las ventajas de la globalización y generarle ingresos interesantes al país.

Incentivo a las Megainversiones.

Este beneficio fiscal busca fomentar la inversión y la generación de empleo. Pueden aplicar a este incentivo todas aquellas empresas industriales, comerciales y de servicios, que realicen inversiones iguales o superiores a los 30 millones de UVT y que generen al menos 400 empleos directos. Las inversiones deben realizarse en propiedad, planta y equipo productivo y en un periodo máximo de cinco años. Los beneficios serán los siguientes:

- Pagarán una tarifa del 27% en el impuesto sobre la renta;
- La depreciación de activos fijos podrá hacerse en periodos mínimos de 2 años;
- No estarán sujetos a renta presuntiva;
- No estarán sujetos al impuesto al patrimonio.

- Tendrán la posibilidad de acceder a un régimen de estabilidad jurídica.

La principal apuesta de este mecanismo, en cuanto al fortalecimiento del empleo, es que debe garantizar una cantidad mínima de puestos de trabajo, lo cual brinda cierta seguridad para las personas que laboran en ellas.

Obras por impuestos.

Con el fin de fortalecer la economía de aquellas regiones que fueron afectadas por el conflicto armado, se crea este incentivo para todas las empresas que inicien labores en estas zonas, las cuales se definirán como “zonas más afectadas por el conflicto armado colombiano” (ZOMAC). Este beneficio aplicará a partir del 1 de julio de 2019. Podrán acogerse a él los contribuyentes con ingresos brutos iguales o superiores a 33,610 UVT, tendrán la posibilidad de negociar el pago del impuesto de renta hasta por un 50% y no se someterán a retención o auto-retención en este mismo impuesto.

Esta estrategia aborda varios de los factores que inciden en la informalidad y son: el desempleo, la influencia del conflicto armado y la reactivación económica en municipios y regiones que por años fueron víctimas de la violencia de los grupos al margen de la ley y del abandono del Estado. Generalmente estas zonas eran foco de desempleo e inseguridad, y sus habitantes eran obligados a desplazarse a las grandes ciudades en busca de oportunidades para su sustento y el de sus familias, aumentando así también las cifras de desempleo en estos lugares. Al ser por lo general mano de obra no calificada por su escaso nivel educativo, la mayoría de estas personas vivían de actividades económicas informales.

Deducciones por contribución a la educación de los empleados.

A este beneficio pueden acceder aquellas empresas que inviertan en la educación de sus empleados bajo las siguientes modalidades:

- Programas de becas de estudios totales o parciales para los empleados o miembros de su núcleo familiar.
- Pagos o inversiones a programas o centros de atención, estimulación o desarrollo integral para niños y niñas menores de 14 años.
- Aportes que realicen a instituciones de educación para beneficiar a la comunidades o zonas de influencia donde se desarrolle la actividad.

Las empresas podrán deducir del pago de su impuesto de renta el 100% de los aportes que hayan realizado con estos fines.

Esta estrategia fomenta la educación y además de ello alivian tributariamente a las empresas, con lo cual pueden disponer de mayores recursos para otros fines.

Deducción del primer empleo.

Se podrá deducir hasta el 120% de los pagos que se realicen por concepto de salario a aquellos empleados que sean menores de 28 años, siempre y cuando sea el primer empleo formal al que tienen acceso. Con este mecanismo se pretende disminuir el nivel de desocupación juvenil, vinculando al mercado laboral a esta población que está iniciando su etapa productiva.

Régimen Simple de Tributación (RST).

Contemplado en el artículo 66 de la ley de financiamiento (declarado inexecutable), y retomado en el artículo 74 de la ley de Crecimiento Económico. Establece el impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación RST, para la formalización y la generación de empleo. Este impuesto entra a reemplazar el monotributo que había sido establecido en la ley 1819 de 2016.

Este nuevo régimen tiene un manejo tributario especial, rige a partir del 1 de enero de 2020, y su principal objetivo es “reducir las cargas formales y sustanciales, impulsar la formalidad, y en general, simplificar y facilitar el cumplimiento de la obligación tributaria de los

contribuyentes que voluntariamente se acojan al régimen previsto”(Colombia. El Congreso de Colombia, 2019).

Los principales beneficios para aquellas empresas que decidan acogerse voluntariamente al RST de tributación se destacan a continuación:

- No se requerirá la depuración fiscal de costos y gastos para realizar la liquidación del impuesto, pues este aplicará sobre los ingresos brutos, lo cual simplifica el proceso.
- No se les practicará la retención en la fuente, ni tampoco deberán practicar ningún tipo de retención o auto retención, salvo las correspondientes a pagos laborales.
- Estarán exonerados del pago de aportes parafiscales (SENA e ICBF) y de las cotizaciones al régimen contributivo de salud, según lo estipulado en el art. 114-1 del Estatuto Tributario.
- El valor de los aportes a pensiones que realice la empresa se tomará como un descuento tributario en los recibos de pago bimestrales.
- Los ingresos obtenidos como ganancia ocasional no deberán incluirse en la base gravable para la liquidación del impuesto.
- Los pagos bimestrales se harán de manera electrónica, lo cual permitirá agilidad en el proceso y ahorro en costos transaccionales.
- Se descontará del pago del impuesto el 0,5% del valor de los pagos que los clientes hayan hecho a la empresa mediante tarjetas de crédito, débito y otros medios electrónicos.

Las principales características de este régimen de tributación se listan a continuación:

- El acogerse al RST es voluntario.
- Su causación es anual pero su pago es bimestral.

- Podrán acogerse a él personas naturales y jurídicas cuyos ingresos brutos del año gravable anterior hayan sido inferiores a 80,000 UVT), o que sean empresas nuevas que no superen ese tope.
- Al momento de tributar este régimen integra el impuesto de renta, el impuesto nacional al consumo y el impuesto de industria y comercio consolidado.

Este RST toma lo que ya se había establecido en el monotributo y lo potencializa, brindando muchos más beneficios para las empresas y personas que decidan acogerse a él. Por medio de este nuevo régimen se pretende atacar factores como el desempleo, los costos y las barreras de entrada en la formalidad, y se fortalecen muchas actividades económicas en su gran mayoría de pequeñas y medianas empresas que ahora disponen de una propuesta más atractiva para hacer parte del sector formal con unos beneficios más tangibles.

Tabla 3.

Resumen de los mecanismos implementados en las reformas tributarias 2016 – 2018 que atacan la informalidad laboral.

Reforma	Mecanismo adoptado	¿Por qué ataca la informalidad?	Factor (es) que busca atacar
Ley 1819 de 2016	Exoneración del pago de aportes parafiscales (SENA e ICBF) y seguridad social (Salud)	Disminuye el costo que representa para las empresas contratar un empleado. Esto libera recursos de caja que pueden ser utilizados para contratar personal adicional.	Desempleo
	Incentivos para la adquisición de bienes de capital	Permite a las empresas ahorrar dinero que dejan de pagar por impuesto de IVA, con lo cual pueden destinar recursos para crear más puestos de trabajo.	Desempleo
	Monotributo.	Permitía que las personas naturales se formalizaran y simplificaba el cumplimiento de las obligaciones tributarias al liquidar el impuesto sobre los ingresos brutos. Además de tener acceso a los beneficios de protección de riesgos y a la seguridad social.	Costos de transacción y barreras de entrada

Ley 2010 de 2019 (Ley de Crecimiento Económico)	Disminución gradual de la tasas del impuesto de renta	Libera recursos que antes debían destinarse para el pago de impuesto de renta y que ahora pueden ser utilizados para generar nuevos empleos.	Desempleo Globalización Comercio exterior Fomento a ciertas actividades económicas
	Rentas exentas como incentivo a la economía naranja	Incentiva la creación de nuevas empresas de los sectores creativos, culturales y tecnológicos, lo cual genera empleo y les permite ahorrar los dineros que no deben pagar como impuesto de renta para crecer y fortalecer sus operaciones.	Desempleo Globalización Comercio exterior Fomento a nuevas actividades económicas.
	Incentivo a las Megainversiones	Propone beneficios a las grandes empresas a cambio de mantengan como mínimo una base laboral de 400 empleados.	Desempleo
	Obras por impuestos	Beneficia la creación de puestos de trabajo formal en las zonas que fueron afectadas por el conflicto armado. Al otorgar beneficios a las empresas que se creen y operen en esos municipios.	Desempleo Consecuencias del conflicto armado. Reactivación económica de municipios
	Deducciones por contribución a la educación de los empleados	Motiva a las empresas a invertir en programas de formación para sus empleados, los cuales estarán cada vez mejor preparados para conservar sus puestos de trabajo, o acceder a mejores oportunidades laborales en otras organizaciones.	Desempleo Educación
	Deducción por primer empleo	Ayuda a que una gran cantidad de jóvenes sean tenidos en cuenta por las empresas para que, de esta manera, puedan acceder al mercado laboral formal.	Desempleo
	Régimen Simple de Tributación (RST)	Promueve la formalización de empresas y de personas naturales que decidan acogerse a este régimen especial, el cual simplifica procesos tributarios y administrativos, y trae beneficios adicionales para quienes contraten formalmente a sus empleados.	Desempleo Costos de transacción y barreras de entrada Fortalecimiento de actividades económicas.

Fuente: Elaboración propia.

Salvo dos de los factores previamente identificados como impulsores de la informalidad (tasas de interés y nivel educativo), podría decirse que, de manera directa o indirecta, los demás pueden ser afectados por las reformas tributarias anteriormente expuestas. Si bien, los incentivos

se crean partiendo del supuesto de que las empresas tomarán las decisiones que el gobierno espera, este no tiene la certeza de que lo hagan, ni tampoco puede obligarlas a que lo hagan, siendo importante entonces el nivel de compromiso y responsabilidad social que tengan las organizaciones para ayudar a disminuir la informalidad laboral en el país.

En este orden de ideas, en el apartado siguiente se revisará lo concerniente a la efectividad de estos mecanismos y si están cumpliendo, o se proyecta que lo hagan, con los objetivos para los que fueron propuestos.

Cumplimiento de los mecanismos propuestos en las reformas tributarias de los años 2016 a 2018 para atacar la informalidad laboral en Colombia.

Si bien la intención del gobierno nacional con la implementación de estas medidas es la de fomentar el empleo y la formalidad, los resultados finales no son claros, son rebatidos por expertos y enfrentan la teoría económica con la realidad.

En el apartado anterior se pudo observar que las exenciones se enfocan básicamente en dos frentes, uno es en impuestos sobre el trabajo, donde se tocan prestaciones sociales y parafiscales, y, por otro lado, las exenciones sobre el impuesto a la renta.

Una de tantas voces críticas es la de Cristian Sánchez, experto en economía política y mercado laboral, citado por (Cruz, 2020), el cual afirma que “los subsidios, exenciones y gabelas, aumentan la ineficacia estatal, la fiscalización del recaudo se hace más tediosa y complicada y no existe claridad técnica en cuanto a la tributación cuando lo urgente es financiar al Estado”

En esta misma línea, el profesor Jairo Orlando Villabona, de la facultad de ciencias económicas de las Universidad Nacional de Colombia (2020), opina que “en el país los

impuestos no cumplen con su principal función, que es redistribuir los ingresos y la riqueza, pues el coeficiente de *Gini* permanece prácticamente igual, antes y después de impuestos,” por lo que considera que el sistema tributario colombiano es tan deficiente, que para tener un sistema más progresivo y adecuado sugiere copiar las políticas tributarias de los países de la OCDE, grupo al cual ingresó Colombia. También pone sobre la mesa el tema de los excesivos beneficios tributarios, los cuales se establecen más por cuestiones de lobby y compromisos políticos, que por un juicioso análisis de costo beneficio.

A continuación, se dará una mirada a los principales mecanismos establecidos y su efectividad en el logro de los objetivos propuestos.

Disminución en la tasa del impuesto de renta

En efecto, como lo señala Farné (2020), la disminución en el impuesto de renta tiene un efecto en la producción, que incrementa el empleo, pero con el riesgo de que este sea contrarrestado, total o parcialmente, por un efecto sustitución, que desplaza la mano de obra por maquinaria, lo cual genera unos resultados ocupacionales contrarios a los esperados. El autor es enfático al afirmar que la experiencia colombiana en lo referente a las reformas tributarias muestra que la baja en los impuestos a las empresas no ha sido una estrategia definitiva en la lucha contra la informalidad ni tampoco en la generación de empleo formal.

Una mayor liquidez, generada por una menor tributación puede ser utilizada por las empresas para otros fines, como incrementar dividendos y sueldos de trabajadores y directivos, realizar recompra de acciones, en vez de utilizar estos excedentes de liquidez en la realización de inversiones o la contratación de nueva mano de obra (Farné, 2020).

La ley de crecimiento económico le apuntó a esta estrategia de reducción del impuesto de renta a las empresas, y como lo expresa Farné (2020), en Colombia no existen antecedentes de medición del impacto real de este tipo de medidas en la generación de empleo formal. Investigaciones de Experiencias internacionales pueden ilustrar de una mejor manera si este tipo de reformas tributarias realmente son tan eficientes como lo plantea la teoría.

En este sentido, Lora y Fajardo (2012), al evaluar lo acontecido en 15 países latinoamericanos, encontraron que cuando se subió la tasa del impuesto de renta, ocurrió una caída en el empleo de los trabajadores más educados. Por su parte Zirgulis y Sarapovas (2017) fueron más ambiciosos en el tamaño de la muestra, abarcando 41 países, incluyendo emergentes y desarrollados. Los investigadores hallaron que, efectivamente un crecimiento en la tasa promedio del impuesto de renta a las empresas se asociaba con crecimientos en los niveles de desempleo. Shuai y Chmura (2013), encontraron en su investigación que en Estados Unidos la creación de empleos asociada a los recortes de impuestos de renta solo se da en el corto plazo, llegando a durar apenas un año.

Otros estudios, por su parte, demuestran la prevalencia del efecto sustitución producido por la reducción del impuesto de renta. Es el caso de Feldmann (2011), el cual investigó 19 países durante el periodo comprendido entre 1979 a 2005 en donde encontró que “un incremento de 10 puntos porcentuales en la tasa efectiva del impuesto de renta de las corporaciones se asocia con una caída de 2,1 puntos porcentuales en la tasa de desempleo” (p.764). De igual manera Estache y Gersey (2018) al tomar una muestra de países europeos, hallaron que los recortes en la tasa de impuesto de renta a las empresas, están relacionados con un aumento en las tasas de desempleo.

Monotributo y Régimen SIMPLE

La principal estrategia de formalización implementada en 2016 fue la del monotributo. Al dar una mirada a la eficacia de este mecanismo, de entrada se pudo evidenciar que su implementación no tuvo la acogida esperada, tanto que tuvo que ser reemplazado por el RST, la experta María Consuelo Torres, citada por (Actualícese, 2019), afirma que una de las limitantes del monotributo, era que su acceso estaba restringido a un sector minoritario de la población (ingresos brutos entre 1,400 UVT y 3,500 UVT), y además debían ser elegibles para pertenecer al servicio social complementario de beneficios económicos BEPS. Estas condiciones hacían que no fuera muy atractivo acogerse a este régimen impositivo. Sin duda el RST de tributación tiene un mejor panorama, en especial porque abre la puerta para que se acojan a él también las personas jurídicas. Ahora bien, al analizar que tanto se estaría atacando la informalidad, la cuestión es discutible, pues en Colombia la informalidad se concentra en los trabajadores por cuenta propia, donde aproximadamente 8,5 millones de ellos generan ingresos netos por debajo del salario mínimo, por lo que para ellos seguirá siendo costoso acogerse al RST. Por otra parte, según información de la DIAN con corte a enero de 2020, el 69% de los contribuyentes que se pasaron al RST ya se encontraban inscritos en el RUT, por lo que podrían considerarse que ya eran formales.

Primer empleo y disminución en pagos parafiscales y seguridad social

Este mecanismo, de entrada, tiene un inconveniente, y es la forma de verificar si efectivamente la persona contratada está accediendo a su primer empleo. Seguramente, como lo plantea Farné (2020), se recurrirá a verificar los aportes al sistema de seguridad social de los candidatos para establecer que sí se trate de su primer empleo, bien sea porque lleven

determinado tiempo sus aportar, o que efectivamente nunca lo hayan hecho. Con el tiempo seguramente las empresas asumirán como nuevo empleo todo aumento de la nómina, perdiéndose la esencia del objetivo primordial.

Los subsidios a la nómina establecidos por las leyes de 2016 y 2018, son mecanismos que, según la literatura económica, son efectivos en el corto plazo, pero que, a largo plazo, una vez desmontados, pierden sus efectos. Al respecto Bodos et al. (2015), plantean que estos tienden a convertirse en un “peso muerto”, esto debido a que los empresarios de igual forma, con o sin los subsidios, hubieran contratado al personal, o que los jóvenes, de igual manera, con o sin ellos, hubieran encontrado un primer trabajo. Por otro lado, consideran los autores, puede prestarse para un efecto sustitución, en donde las empresas opten por contratar trabajadores subsidiados, prescindiendo de aquellos por los que no reciben subsidio, por lo que en realidad no se estarían generando nuevos puestos de trabajo que es el objetivo principal.

Es prematuro evaluar el impacto real de esta medida debido al escaso tiempo transcurrido para su implementación. Además, se conjugan otros factores que dificultan su medición, como, por ejemplo, una coyuntura mundial como la pandemia (Covid-19) la cual ha multiplicado el desempleo y la informalidad en nuestro país.

Mega inversiones

Esta estrategia ha sido una de las más cuestionadas por los expertos, pues si bien tienen componentes positivos, como la vinculación obligatoria de determinada cantidad de personas y los montos mínimos de inversión, se otorgan una mayor cantidad de beneficios tributarios, lo que no permite concluir si definitivamente están teniendo un impacto en las tasas de ocupación. Lo que se está promoviendo con este mecanismo, en el caso de las megainversiones

agroindustriales, es más bien el apoyo a sectores intensivos en capital, que generan menos empleo por capital invertido, ignorando que, en el caso del campo, hay una mayor productividad cuando las unidades agrícolas son pequeñas (Cruz, 2020).

Economía naranja

Este rubro de la economía no ha tenido el desarrollo que se había previsto inicialmente. En parte por el impacto de la pandemia que ha afectado considerablemente al sector cultural. Según cifras del ministerio del viceministerio de economía naranja, más de 200 empresas dedicadas a la cultura han accedido a los beneficios y se han comprometido con la creación de 1,800 puestos de trabajo (RCN, 2020). Esta sin duda es una apuesta interesante que ha hecho el gobierno nacional y a la cual aún queda mucho terreno por explorar.

A manera de conclusión, se tiene que aún es prematuro establecer el impacto real que han tenido las medidas establecidas por el gobierno nacional dentro de su función institucional para disminuir la informalidad laboral. Estas medidas están bajo la lupa de teóricos y expertos que defienden cada uno sus respectivas posiciones. Algunas medidas son polémicas, y su eficiencia está en entredicho. El tiempo y una juiciosa observación de sus resultados permitirán establecer si se tomaron las decisiones correctas, y de ello dependerá el bienestar de miles de familias colombianas.

Tabla 4.

Resumen del cumplimiento de los mecanismos implementados en las reformas tributarias 2016 – 2018 para atacar la informalidad laboral en Colombia.

Reforma	Mecanismo adoptado	Resultado
Ley 1819 de 2016	Exoneración del pago de aportes parafiscales (SENA e ICBF) y seguridad social (Salud)	El uso que le dan las empresas a estos recursos financieros liberados a causa de estas exenciones en sus nóminas, no necesariamente los invertirán en generar nuevos puestos de trabajo, y no existe ningún mecanismo legal que los obligue a hacerlo, por lo que su impacto real en disminuir la

		informalidad no es fácil de cuantificar.
	Incentivos para la adquisición de bienes de capital	Si bien se espera que lo que las empresas se van a ahorrar por concepto de IVA, lo inviertan en generar más empleo, eso no necesariamente se va a dar, pues las organizaciones son libres de decidir la destinación que les dan a sus recursos financieros. Por lo tanto, el impacto de esta medida en la formalización del empleo no es claro y por ende difícil de demostrar.
	Monotributo.	Sus resultados fueron precarios, no tuvo la acogida necesaria y estaba dirigido a un sector minoritario de la población.
Ley 2010 de 2019 (Ley de Crecimiento Económico)	Disminución gradual de la tasas del impuesto de renta	No es claro su impacto sobre la generación de empleo. Por el contrario, este incentivo pueden propiciar un efecto “sustitución”, en el momento en que las empresas decidan invertir esos excedentes de liquidez en maquinarias y equipos que desplacen mano de obra, o simplemente, destinarlos para otros fines como el incremento en los dividendos para los accionistas o en los sueldos para los directivos.
	Rentas exentas como incentivo a la economía naranja	Es prematuro evaluar el impacto de este nuevo sector de la economía en la generación de empleo. La pandemia ha frenado la creación y puesta en marcha de muchas de estas iniciativas. Se tiene que a 2020 se habían constituido más de 200 empresas que generaban 1.800 empleos aproximadamente. Es un sector con unas perspectivas interesantes.
	Incentivo a las Megainversiones	Tal vez lo único positivo de este mecanismo es que las empresas deben mantener un número mínimo de empleados, pero su impacto en la generación de empleo es difuso. Las empresas pueden aprovechar estos beneficios para fortalecer su planta productiva, pero no necesariamente para generar más empleos.
	Obras por impuestos	El impacto de este mecanismo en la generación de empleo puede ser representativo en aquellas zonas que puntualmente fueron afectadas por el conflicto armado. Sin embargo es necesario verificar si las empresas que se han creado bajo esta figura realmente operan y emplean a personas de la región, o, si simplemente aprovechan para crear su domicilio allí y operar desde otros lugares.
	Deducciones por contribución a la educación de los empleados	El impacto que tiene este beneficio tributario en la generación de empleo no es significativo, pues los programas educativos son como tal para los trabajadores que ya se encuentran vinculados.
	Deducción por primer empleo	Surgen dudas sobre la forma en la que se validará si efectivamente para una persona es su primer empleo. Es una estrategia que trae beneficios en el corto plazo. Con el tiempo puede tener un efecto

		<p>“sustitución” en el momento en el que los empresarios decidan contratar gente joven que les represente subsidios y prescindir de aquellos que no lo hagan, con lo cual no se estarían aumentando las tasas de empleo.</p>
	<p>Régimen Simple de Tributación (RST)</p>	<p>Este régimen especial tiene unas buenas perspectivas. En principio los que se acogieron a él fueron empresas que ya se encontraban formalizadas y que vieron una oportunidad para beneficiarse con la simplificación de los procesos tributarios, administrativos y el ahorro de recursos financieros con la transición, por lo que su impacto inmediato en los índices de formalización no es representativo. Se espera que a futuro tenga unos resultados positivos por la cantidad de beneficios que trae.</p>

Fuente: Elaboración propia.

5. CONCLUSIONES

La informalidad laboral es una problemática socioeconómica que enfrentan los países latinoamericanos y la cual lamentablemente tiende a perpetuarse. En el caso de Colombia, el hecho de que cerca del 50% de la población ocupada no se encuentre aportando a la seguridad social es una situación preocupante que puede llevar a que el gobierno, en determinado momento, se enfrente a una situación de impago en las mesadas de los actuales pensionados.

Diversos fueron los factores que se pudieron identificar en la investigación como determinantes para propiciar la informalidad laboral. Si bien algunos de estos son comunes en todos los países, otros son producto de problemáticas internas. Como factores comunes, se encontraron el desempleo, la globalización, las tasas de interés e inversión y el desbalance comercial existente con otros países más desarrollados. Adicional a lo anterior, en Colombia se identificaron otros factores puntuales, como el escaso nivel educativo de gran parte de la población, sectores económicos como la construcción, el comercio y la agricultura que se prestan para incentivar la informalidad laboral, y uno muy importante que impacta fuertemente la dinámica del país, y es el postconflicto, proceso que, por un lado, demanda importantes recursos económicos para el establecimiento de todo el andamiaje judicial, y que también debe presupuestar la inclusión de una gran cantidad de mano de obra no calificada para la que habrá que crear las plazas de trabajo correspondientes, lo cual obliga al Estado a recaudar más recursos para poder dar cumplimiento con lo firmado en los acuerdos de paz. Cómo si lo anterior no fuera suficiente, Colombia se ha visto afectada por la gran cantidad de ciudadanos venezolanos que han llegado al territorio, lo que agudiza el problema de la informalidad laboral, debido a que estos ofrecen una mano de obra mucho más barata que la de los ciudadanos colombianos,

aumentando de paso las cifras de desempleo, lo cual lleva inevitablemente a que el círculo vicioso se repita.

Los diversos mecanismos establecidos en las reformas tributarias de 2016 y 2018, los cuales tenían como objetivo fomentar el empleo, disminuir la informalidad laboral e impulsar el crecimiento económico, han tenido variados resultados. La exoneración del pago de aportes parafiscales (SENA e ICBF) y la disminución en los aportes a salud, fue una medida que sirvió para aliviar el flujo de caja de las empresas; el establecimiento de monotributo, que fue remplazado posteriormente por el Régimen Simple de Tributación, fue pensado como un mecanismo atractivo que simplificaba procesos administrativos y hacía más sencilla la liquidación del impuesto de renta; la disminución gradual en las tarifas de renta, también tiende a incentivar la formalización de muchas empresas, las cuales ven en los costos de transacción una de las principales barreras para hacer parte de la formalidad. Otras medidas, en cambio lograron efectos negativos afectando la capacidad de consumo de los colombianos, como por ejemplo el aumento de 3 puntos en la tarifa de IVA, lo cual golpeó las finanzas domésticas, creando un escenario de inestabilidad económica.

Si bien la intención del gobierno ha sido implementar mecanismos que fomenten la formalización y de este modo lograr ampliar la base de contribuyentes fiscales y parafiscales, sus resultados en el tiempo aún no son muy claros. En este sentido, algunos expertos enfatizan que, el hecho de dar subsidios y gabelas a las empresas no siempre logra los resultados esperados, pues el gobierno asume que los excedentes de liquidez serán reinvertidos en la operación de la empresa, cuando la realidad es que cada organización es libre de dar la destinación que quiera a esos recursos, los cuales generalmente terminan en manos de los accionistas y directivos y no destinándose para generar más empleos como espera el gobierno. En este orden de ideas, es

necesario que se generen espacios de reflexión que permitan evaluar la efectividad real de todas estas medidas y su contribución con la disminución de la informalidad laboral.

6. RECOMENDACIONES

Si bien las reformas tributarias han sido planteadas en términos de fomentar el crecimiento económico y disminuir la informalidad laboral brindando exenciones y facilidades a las empresas, se hace necesario implementar mecanismos de medición adecuados que permitan constatar si las reformas realmente están impactando la generación de empleo y en qué proporción lo están haciendo, pues de otra manera no se podrá saber el grado de efectividad de los diversos mecanismos establecidos con este propósito.

Como complemento de lo anterior, se hace necesario que, antes que establecer una gran cantidad de exenciones para fomentar el crecimiento económico, sería más sensato implementar un sistema tributario verdaderamente progresivo, en donde los impuestos que se paguen sean proporcionales con los ingresos y el tamaño de las empresas. Esto, por un lado, aseguraría un mayor recaudo, debido a que las grandes empresas tributarían más, y las pequeñas empresas se animarían a formalizarse al tener que pagar unos impuestos más razonables, lo cual también ampliaría la base de los contribuyentes aportando a la nación.

El sistema tributario colombiano tiende a ser complejo, y esto da pie a que se dejen “vacíos” que pueden ser aprovechados por las personas y las empresas para, de manera legal, pagar menos impuestos. Un sistema tributario unificado y simple, eliminaría estas fugas de recursos, pues las condiciones serían claras para todos los contribuyentes. Esto, además, permitiría al Estado hacer unas mejores proyecciones de ingresos por concepto de impuestos. Un mecanismo que ayudaría a facilitar el logro este propósito es la bancarización, pues de esta manera se podría hacer un seguimiento oportuno y transparente a los movimientos financieros de

los contribuyentes, lo cual también implicaría una mayor dificultad para aquellos evasores de impuestos que prefieren el manejo de dinero en efectivo para que no los rastreen fácilmente.

REFERENCIAS

- Actualícese. (2019). *Posibilidad de pertenecer al monotributo era muy restrictiva y enfocada a un sector minoritario*. <https://actualicese.com/posibilidad-de-pertenecer-al-monotributo-era-muy-restrictiva-y-enfocada-a-un-sector-minoritario/>
- Arango, L., & Florez, L. (2017). Informalidad laboral y elementos para un salario mínimo diferencial por regiones en Colombia. *Borradores de Economía*, 1023, 1–41.
- Baker, A., Berens, S., Feierhead, G., & Menéndez, I. (2020). Informalidad laboral y sus consecuencias políticas en América Latina. *AmericasBarometer*, 1–16.
- Baquero, J., Londoño, D., Ortega, J., Salazar, M., Ospina, V., Rodríguez, P., García, A., & Guataquí, J. (2018). *Perfil actual de la informalidad laboral en Colombia: estructura y retos*. Universidad del Rosario.
- Batthyány, K., & Cabrera, M. (2011). *Metodología de la investigación en Ciencias Sociales. Apuntes para un curso inicial*. Universidad de la República.
- Bello, P. (2019). *Impacto económico en empresas PYMES colombianas por cambios en normas tributarias del año 2016 al año 2018*. Trabajo de Especialización en Derecho Tributario. Universidad Santo Tomás. <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/19435/2019patriciabello?sequence=3&isAllowed=y>
- Bernal, C. (2010). *Metodología de la investigación*. Pearson Educación.
- Berrio-Calle, J. E., & Bran-Piedrahita, L. (2019). Determinantes de la informalidad laboral en Colombia para el período 2008 – 2017. *Revista CEA*, 5(9), 33–51. <https://doi.org/10.22430/24223182.1255>
- Boccaro, E., Riportella, M., Steinberg, P., & Andersson, T. (2018). *La informalidad laboral: un*

estudio de América Latina y Argentina en particular. Universidad Torcuato Di Tella.

Boeke, J. H. (1953). *Economics and economic policy of dual societies*. Institute of Pacific Relations.

Bordos, K., Csillag, M., & Scharle, A. (2015). What works in wage subsidies for young people: A review of issues, theory, policies and evidence. *Internacional Labour Office, Employment Policy Department, Employment Working Paper, 199*.

Cárdenas, M., & Mejía, C. (2007). Informalidad en Colombia: Nueva evidencia. *Documentos de Trabajo Fedesarrollo, 35*, 1–43.

Carvajal, A., Cárdenas, L., & Estrada, I. (2017). Determinantes socioeconómicos de la informalidad laboral y el subempleo en el área metropolitana de Bucaramanga, Colombia. *Equidad y Desarrollo, 29*, 53–82.

Centro de Estudios del Trabajo. (2016). *El rebusque en Colombia es el pan de cada día: la informalidad y los TLC*. https://cedetrabajo.org/wp-content/uploads/2016/04/InformeNo2_alta_19abril.pdf

Colombia. Corte Constitucional. (2019). *Sentencia C-481/19*. Real Academia de las Ciencias Morales y Políticas.

Colombia. El Congreso de Colombia. (2016). *Ley 1819 - Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial.

Colombia. El Congreso de Colombia. (2019). *Ley 2010 - Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetiv*. Diario Oficial.

- Cruz, L. (2020). *El desempleo en Colombia no cede y la Reforma Tributaria deberá repensarse en medio de la crisis*. Universidad de Antioquia.
- Cuadro, E., Trujillo, L. D., & Lince, C. (2019). Determinantes de la informalidad laboral en Colombia: un enfoque desde la inmigración venezolana. *Panorama Económico*, 27(2), 387–409. <https://doi.org/10.32997/2463-0470-vol.27-num.2-2019-2634>
- DANE. (2009). *Metodología informalidad. Gran Encuesta Integrada de Hogares - GEIH*. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/metodologia_informalidad.pdf
- DANE. (2020a). *Boletín técnico: Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)*. Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas.
- DANE. (2020b). *Empleo informal y seguridad social*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-informal-y-seguridad-social>
- Díaz, J. C., Urbano, D., & Hernández, R. (2005). Teoría económica institucional y creación de empresas. *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de La Empresa*, 11(3), 209–230.
- DiMaggio, & Powell. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48, 147–160.
- El Espectador. (2018). *En 2017 cayó levemente la informalidad en el país*. <https://www.elespectador.com/economia/en-2017-cayo-levemente-la-informalidad-en-el-pais-articulo-738982>
- Estache, A., & Gersey, B. (2018). Do corporate income tax rates cuts create jobs? The European experience. In *Working Papers ECARES*. Université Libre de Bruxelles.

- Farné, S. (2020). ¿Menos impuestos a las empresas, más empleo formal? El caso de Colombia. *Revista Instituto Colombiano de Derecho Tributario*, 83, 1–24. <https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2020/09/XLIV-Jornadas-Tributario-Stefano-Farne.pdf>
- Fedesarrollo. (2017). *Reforma tributaria 2016 y mercado laboral*. ACRIP.
- Feldmann, H. (2011). The unemployment puzzle of corporate taxation. *Public Finance Review*, 39(6), 743–769.
- Fernández, C. (2018). *Informalidad empresarial en Colombia*. Fedesarrollo.
- Fernández, C., Villar, L., & Gómez, N. (2017). Taxonomía de la informalidad en América Latina. *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*, XLVII(1 y 2), 137–167.
- Galeano, E. A. (2017). *Impactos económicos de la reforma tributaria 2016 en Colombia*. Universidad Militar Nueva Granada.
- Gallén, M., & Peraita, C. (2016). Información de responsabilidad social corporativa y teoría institucional. *Intangible Capital*, 12(4), 942. <https://doi.org/10.3926/ic.732>
- Galvis, L. (2012). Informalidad laboral en las áreas urbanas de Colombia. *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional*, 164, 1–52.
- Galvis, L., & Pérez, G. (2017). Informalidad laboral y calidad del empleo. *Estudios Sociales Del Pacífico Colombiano*, 1–51.
- Gómez, A. M., Herrera, B. D., Montoya, L. Y., & Jiménez, J. A. (2018). Efectos económicos de la reforma tributaria LEY 1819 en las PYMES del sector servicios de la ciudad de Medellín. *Revista CIES*, 9(9), 132–139. <http://www.escolme.edu.co/revista/index.php/cies/article/view/202/223>
- Gómez, J., Jiménez, J., & Martner, R. (2017). *Consensos y conflictos en la política tributaria de*

América Latina. Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL.

Goñi, E. (2013). *Andemic Informality. Assesing labor informality, employment, and income risk in.*

Guauta, Y. P., & Buitrago, S. P. (2018). Análisis del proceso de recaudación fiscal del Estado colombiano a través de la reforma tributaria Ley 1819 de 2016. *Working Papers - Universidad Externado de Colombia, 1*, 37–45.

Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, M. (2014). *Metodología de la investigación* (6^a). McGraw-Hill.

Jaimes, S., & Fuentes, V. (2017). *Estudio de las reformas tributarias en Colombia y sus efectos sobre variables macroeconómicas*. <https://core.ac.uk/download/pdf/143468515.pdf>

Jiménez, D. (2012). La informalidad laboral en América Latina: ¿Explicación Estructuralista o Institucionalista? *Cuadernos de Economía, 31*(58), 113–143.

Kolev, A., & Morales, J. (2008). La política monetaria y el sector informal. *Colección Economía y Finanzas: Serie Documentos de Trabajo, 75*, 1–48.

Lewis, A. (1954). Economic development with unlimited supplies of labor. *The Manchester School of Economic and Social Studies, May*.

Linares, O. A. (2018). *Impacto del sector turístico-hotelerero frente a la eliminación de la exención de renta y el impacto que genera para el gobierno, conforme a la Ley 1819 de 2016, en Colombia*. Trabajo de Especialización en Finanzas y Administración Pública. Universidad Militar Nueva Granada. <https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/20039>

Loayza, N. (2008). Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú. *Revista Estudios Económicos, 1–22*. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios->

Economicos/15/Estudios-Economicos-15-3.pdf

- Lora, E. A., & Fajardo, D. J. (2012). Employment and Taxes in Latin America: An Empirical Study of the Effects of Payroll, Corporate Income and Value-Added Taxes on Labor Outcomes. *IDB Working Paper Series*, 334.
- Lozano-Lozano, J., Céspedes-González, A. I., González-Martínez, J. A., & Amaya-Echeverry, A. M. (2019). La reforma tributaria de 2016 y los nuevos recursos para el sistema judicial en el marco del postconflicto en Colombia. *El Ágora USB*, 19(1), 64–80. <https://doi.org/10.21500/16578031.3675>
- Martínez, D., Caamal, I., Ávila, J., & Pat, L. (2018). Política fiscal, mercado de trabajo y empleo informal en México. *Revista Mexicana de Economía y Finanzas*, 13(1), 77–98.
- Mejía, D., & Posada, C. (2007). Informalidad: teoría e implicaciones de política. *Borradores de Economía*, 455, 1–33.
- Meyer, & Roman. (1977). Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83, 340–363.
- Mora, J. (2017). La informalidad laboral colombiana en los últimos años: Análisis y perspectivas de política pública. *Revista de Métodos Cuantitativos Para La Economía y La Empresa*, 24, 89–128.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- OIT. (2002). *El trabajo decente y la economía informal*, Conferencia Internacional del trabajo, 90.
- OIT. (2020). *Empleo informal*. <https://www.oitinterfor.org/taxonomy/term/3366>
- Osorio-Copete, L. M. (2016). Reforma tributaria e informalidad laboral en Colombia: Un análisis

- de equilibrio general dinámico y estocástico. *Ensayos Sobre Política Económica*, 34(80), 126–145. <https://doi.org/10.1016/j.espe.2016.03.005>
- Perry, G. E., Maloney, W. F., Arias, O. S., Fajnzylber, P., Mason, A. D., & Saavedra-Chanduvi, J. (2007). *Informalidad: Escape y Exclusión. Resumen Ejecutivo*. Banco Mundial.
- Piñeros, M. R. (2017). *Implicaciones de la ley 1819 de 2016 (reforma tributaria) para la inversión en proyectos de investigación y desarrollo en pequeñas y medianas empresas colombianas*. Trabajo de Grado en Contaduría Pública. Universidad Militar Nueva Granada. <https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/16581>
- Portes, A., & Haller, W. (2004). *La economía informal*. CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6091/1/S0411855_es.pdf
- Rabossi, F. (2019). Los caminos de la informalidad. *Sociología y Antropología*, 9(3), 797–818.
- Ramírez, B. (2019). El binomio formalidad/informalidad en el mercado de trabajo mexicano. *Equidad y Desarrollo*, 3, 89–103.
- Ramírez, I. H., Sánchez, D. A., & Silva, J. M. (2016). *Complejidad del sistema tributario colombiano y su impacto en la informalidad empresarial*. Trabajo de Especialización en Administración y Auditoría Tributaria. Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. <https://expeditiorepositorio.utadeo.edu.co/handle/20.500.12010/3779>
- Ramos, A. (2018). El papel del sector informal en dos economías de América Latina: México y Guatemala. *RICEA Revista Iberoamericana de Contaduría, Economía y Administración*, 7(14), 82–106. <https://doi.org/10.23913/ricea.v7i14.118>
- RCN. (2020). *¿Cómo va la economía naranja en Colombia?* <https://www.noticiasrcn.com/economia/como-va-la-economia-naranja-en-colombia-361128>
- Red Colombiana por la Justicia Tributaria. (2018). Estructura tributaria será más regresiva si se

- aprueba la reforma. *Revista Activos*, 14(27), 19–32. <https://doi.org/10.15332/s0124-5805.2016.0027.02>
- Rojas, D., & Ladino, D. (2016). *Informalidad Laboral en Colombia 1995 – 2013, Un Enfoque Estructuralista o Institucionalista*.
- Salcedo-Pérez, C., Moscoso-Durán, F., & Ramírez-Salazar, M. (2020). Economía informal en Colombia: iniciativas y propuestas para reducir su tamaño. *Revista Espacios*, 41(3), 1–22.
- Schneider, F. (2012). The shadow economy and work in the shadow: What do we (not) know? *IZA Discussion Paper*, 6423.
- Shuai, X., & Chmura, C. (2013). The Effect of State Corporate Income Tax Rate Cuts on Job Creation. *Business Economics*, 48(3), 183–193.
- Tuesta, E. (2018). La reforma tributaria- laboral y su influencia en la formalización de las micro y pequeñas empresas peruanas. *SCIÉENDO*, 21(4), 477–484. <https://doi.org/10.17268/sciendo.2018.053>
- Universidad Nacional de Colombia. (2020). *Ley de Crecimiento no mejora el sistema tributario*. Economía y Organizaciones. <https://agenciadenoticias.unal.edu.co/detalle/article/ley-de-crecimiento-no-mejora-el-sistema-tributario.html>
- Uribe, J., & Ortiz, C. (2006). *Informalidad laboral en Colombia, 1988-2000: evolución, teorías y modelos*. Universidad del Valle.
- Varela, N. J., & López, W. Y. (2017). *Beneficio tributario para las empresas que generen empleo: los cambios establecidos en la Ley 1819 de 2016 con relación a la Ley 1429 de 2010*.
- Zirgulis, A., & Sarapovas, T. (2017). Impact of corporate taxation on unemployment. *Journal of Business Economics and Management*, 412–426.

