

26



09-026

CUADERNOS DE TRABAJO

LA UTILIZACIÓN DE LA TRIBUTACIÓN PARA PROMOVER EL EMPLEO

**OFICINA DE ESTUDIOS ECONÓMICOS
DIVISION DE ESTUDIOS FISCALES**

1998 AÑO 6

LA UTILIZACIÓN DE LA TRIBUTACIÓN PARA PROMOVER EL EMPLEO: APROXIMACIÓN A LA MÁXIMA TASA DE DESCUENTO TRIBUTARIO

En la teoría de la imposición los tributos que recaen sobre las rentas derivadas del trabajo provocan distorsiones en el mercado laboral. En primer término se supone que el incremento de estos impuestos eleva el precio relativo del ocio, convirtiéndose en un desincentivo para la oferta laboral. Se advierte sin embargo que la menor renta disponible derivada del aumento impositivo se traduce en un estímulo sobre la misma oferta, de suerte que los efectos ingreso y sustitución son de signo contrario y en teoría el resultado final es ambiguo.

A estas consideraciones teóricas debe añadirse que tratándose de trabajadores con bajos niveles de remuneración, es bastante probable que el efecto ingreso (la necesidad imperiosa de cubrir sus gastos vitales) supere los desestímulos asociados al encarecimiento del ocio.

Otros elementos conceptuales que deben tenerse en cuenta, permiten analizar los efectos de la tributación sobre el empleo pero más bien desde la perspectiva de los demandantes de este factor. Arthur Lapher, asesor económico de la Administración Reagan, planteó la audaz idea de que bajo ciertas circunstancias es factible incrementar el nivel de la recaudación tributaria por vía de una reducción en las tarifas.

La principal circunstancia en la que se verifica la relación inversa postulada por Lapher, es aquella en la cual, los topes de las tarifas se han elevado de tal manera que promueven en primer lugar mayores niveles de evasión y, en segundo término, desalientan proyectos de inversión por deteriorar la rentabilidad después de impuestos o hacen fracasar algunos proyectos ya en marcha. Si en este contexto se reducen las tarifas sería de esperar un aumento en la recaudación de impuestos.

Esta concepción claramente asigna el énfasis de la dinámica económica a la oferta y asume que al reducir los costos tributarios del proceso productivo, se genera mayor empleo y desde allí posibilidades renovadas para la realización del producto. No obstante, en la práctica estos acontecimientos no se suceden de forma inmediata y es posible que entre el momento de la reducción tarifaria y la reactivación económica traducida en mayor recaudación, transcurra un tiempo durante el cual el efecto puede ser contrario a la propuesta de Lapher. De hecho así ocurrió en la economía norteamericana con la adopción de estas recomendaciones.

Tratándose del caso colombiano se ha puesto en el centro del debate económico, la posibilidad de ofrecer alguna suerte de beneficio tributario para los empresarios que generen nuevo empleo. Adviértase que el beneficio así propuesto se presenta de manera ex post a la pretendida generación de empleo. En tales condiciones y teniendo en cuenta el panorama de elevadas tasas de interés, presiones hacia la devaluación cambiaria y metas de inflación desbordadas, no es sencillo que la tributación pueda convertirse en el motor que aliente la recuperación de la economía nacional.

En el pasado y en situaciones menor adversas que las que hoy enfrentamos, la tributación ha sido utilizada como mecanismo para promover el desarrollo económico local y regional: beneficios en la región afectada por el deshielo del Nevado del Ruiz, beneficios por la Avalancha del Río Páez, Ley de Fronteras, además de tratamientos aduaneros preferenciales para municipios fronterizos. Aún está por desarrollarse una evaluación de fondo sobre los efectos derivados de tales incentivos pero, puede afirmarse en los casos de la Ley de Fronteras y de los tratamientos aduaneros preferenciales, que éstos no han modificado la condición económica de las localidades y regiones "beneficiadas".

De otro lado no existe consenso sobre la importancia de los tributos en las decisiones de inversión de los empresarios. Algunos modelos teóricos, sobre todo aquellos orientados por el ofertismo, sugieren una fuerte relación entre tributación e inversión, pero indagaciones directas entre los empresarios muestran que son los factores relacionados con la demanda los que mayor peso tienen dentro de la decisión de invertir, mientras que la tributación tiene una incidencia menor.

En lo que sigue de este documento se realiza una revisión de las declaraciones de las sociedades, para los años gravables comprendidos entre 1990 y 1997. El propósito es el de encontrar los límites máximos de los descuentos tributarios que podrían ofrecerse a estos contribuyentes por la generación del nuevo empleo, sin que tales beneficios reduzcan el nivel actual de tributación.

En el Cuadro No.1 se presentan en forma agregada algunos renglones básicos de las declaraciones de renta de las sociedades. En las dos últimas filas se proponen un par de relaciones indicativas de la productividad del trabajo, medidas como el nivel de ingresos netos y de renta líquida gravable respecto de cada peso destinado a financiar los salarios y otros pagos laborales.

En los Cuadros No.2 y 3 se realizan cálculos similares para los grandes contribuyentes y las otras personas jurídicas. El indicador de productividad que expresa la renta líquida gravable con relación a los pagos laborales es recogido en el Cuadro No.4 a través de promedios.

En efecto, entre 1990 y 1995 para el total de sociedades cada peso destinado a pagos laborales se traduce en promedio en 43 centavos, pero este rendimiento disminuye durante el subperíodo 1995-1997 situándose en 37 centavos por cada peso. Se observa que la productividad del trabajo así vista es superior en los

grandes contribuyentes que para los mismos subperíodos registraron rendimientos de 55 y 45 centavos respectivamente mientras que el resto de sociedades, por cada peso destinado a salarios y otros pagos laborales, solamente obtenía en promedio utilidades antes de impuestos de 28 y 27 centavos respectivamente.

En todos los casos queda claro que el subperíodo 1995-1997 conlleva un deterioro de la rentabilidad asociado al trabajo, probablemente por dificultades para la realización del producto e incremento en la subutilización de la capacidad instalada.

En los Cuadros No.5.1, 5.2 y 5.3 se efectúa una estimación sobre el máximo descuento tributario que podría concederse a los empresarios por la generación de nuevo empleo. En este caso la renta líquida gravable, el impuesto de renta y los posibles descuentos dependen del nivel de productividad del trabajo. En los tres cuadros mencionados se ha tomado como punto de referencia el rendimiento observado en el subperíodo 1990-1995 y el mismo se ha indizado suponiendo que dicho promedio es igual a 100, $IPT=100$.

Así por ejemplo, por cada millón de pesos destinados a sufragar nuevos empleos, el total de las sociedades podrían obtener una renta líquida gravable adicional cercana a 433.000 pesos y un impuesto de 152.000 pesos. En el caso de que la totalidad del nuevo impuesto generado fuera objeto de descuento, la tributación permanecería estancada mientras la economía se reactivaría con nuevos empleos y mayores ingresos.

Si el descuento concedido fuera un porcentaje inferior a la unidad respecto del nuevo impuesto generado, se esperaría que la carga tributaria del impuesto sobre la renta disminuyera y consecuentemente la elasticidad tributaria de dicho impuesto. No obstante éste sería un efecto directo e inmediato pero es factible que la incidencia total de la medida redundara posteriormente en mayores recaudos, especialmente en el impuesto de ventas y en menor grado en el propio impuesto de renta. En todo caso, en la situación extrema donde el nuevo impuesto generado se descuenta totalmente, se puede advertir que por cada millón de pesos asignado a nuevos empleos, el empresario tan solo podría descontar 15.2%.

Es preciso advertir que esta tasa de descuento con relación a los pagos laborales anula el crecimiento del impuesto de renta, pero inclusive podría originar un descenso en el nivel del mismo cuando ocurra por ejemplo, que la mayor producción derivada del nuevo empleo no encuentre posibilidades de realización en el mercado a los tradicionales precios del productor. Esto implicaría una reducción en la productividad del trabajo, entendida ésta en el sentido antes señalado, donde la misma se devalúa por el retorno de utilidades antes de impuestos.

Si la productividad del trabajo desciende no podría mantenerse la misma tasa de descuento tributario, sino que la misma debería disminuir correlativamente. En una situación donde la productividad se reduzca a la mitad igual cosa debería acontecer con la tasa de descuento tributario, a fin de evitar que la recaudación total del impuesto se deteriore.

En los Cuadros No.6.1, 6.2 y 6.3 se llevó a cabo el mismo tipo de ejercicio, solo que esta vez se tomó en cuenta la productividad observada en el subperíodo 1995-1997. De mantenerse la productividad de estos años la máxima tasa de descuento tributario sobre pagos laborales no podría ser 15.2% como en el caso anterior sino apenas 13%. Se insiste nuevamente en que con estas tasas de descuento la generación de nuevos empleos y la reactivación de la economía derivada de los mismos no produciría recaudos adicionales (estancamiento tributario). Por tanto, los resultados de este ejercicio sugieren que los descuentos concedidos por la generación de nuevos empleos no deberían rebasar en ningún caso el 10% de los pagos laborales. De hecho para que en la época durante la que se concede el beneficio pudiera alcanzarse una elasticidad del 0.5 sería preciso que la tasa de descuento se situara entre 7.6% y 3.8%, (Ver última columna del Cuadro 5.1).

En suma puede concluirse sobre la propuesta aquí analizada, que los descuentos tributarios concedidos por la generación de nuevo empleo no son un factor determinante para el aumento del nivel de ocupación. Más bien puede constituirse en un factor complementario, una vez hayan sido morigerados o removidos los obstáculos que hoy impiden el crecimiento de la economía.

De otro lado también se concluye que no podrían concederse tasas de descuento superiores al 7% sin comprometer seriamente la dinámica del impuesto sobre la renta.

CUADRO N° 1

TOTAL AGREGADOS DECLARACIONES DE RENTA DE PERSONAS JURIDICAS INCLUYENDO GRANDES CONTRIBUYENTES
(millones de pesos)

CONCEPTOS	CODIGOS	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994	1.995	1.996	1.997
TOTAL INGRESOS NETOS	IG	32,569,289	41,004,242	58,914,309	76,969,926	136,603,830	136,817,663	166,411,566	208,280,060
Salarios, prestaciones y otros pagos laborales	CC1	4,283,551	5,737,790	7,789,851	9,817,693	13,886,840	17,522,351	21,834,357	26,028,201
TOTAL COSTOS Y DEDUCCIONES	CI	30,619,027	38,138,454	55,991,570	72,806,302	101,931,011	131,873,634	158,197,230	197,018,535
Impuesto sobre renta gravable	LA	689,508	829,576	1,056,147	1,248,442	1,459,834	1,821,245	2,978,768	3,256,782
RENTA LIQUIDA	RA	3,012,260	3,758,651	4,902,778	5,858,019	7,702,546	8,245,659	11,482,349	11,506,858
RENTA LIQUIDA GRAVABLE	RE	2,252,525	2,775,835	3,523,224	4,193,681	4,986,181	6,164,900	8,716,621	9,491,602
Renta Líquida Gravable/Salarios, prestaciones y otros pagos	RE/CC	0.53	0.48	0.45	0.43	0.36	0.35	0.40	0.36
PRODUCTIVIDAD	IG/CC	7.60	7.15	7.56	7.84	9.84	7.81	7.62	8.00

(1) Para los años de 1.995 y 1.997 el renglón de Salarios, prestaciones y otros pagos laborales está abierto en la Declaración en CC y DC.

Fuente: Oficina Nacional de Servicio de Información. -DIAN-

Cálculos: Oficina de Estudios Económicos- División Estudios Fiscales. -DIAN-

CUADRON N° 2

AGREGADOS DECLARACIONES DE RENTA DE GRANDES CONTRIBUYENTES
(millones de pesos)

CONCEPTOS	CODIGOS	1,990	1,991	1,992	1,993	1,994	1,995	1,996	1,997
TOTAL INGRESOS NETOS	IG	20,338,710	24,599,357	34,575,328	51,355,900	68,301,915	87,925,111	112,345,216	136,771,820
Salarios, prestaciones y otros pagos laborales	CC1	2,450,629	3,215,312	4,446,186	5,799,848	7,722,334	9,426,173	12,917,331	15,477,818
TOTAL COSTOS Y DEDUCCIONES	CI	18,957,217	22,756,213	33,081,052	48,416,764	64,969,417	84,021,590	105,954,864	133,979,777
Impuesto sobre renta gravable	LA	518,344	602,893	724,507	923,439	996,449	1,230,215	2,137,625	2,289,044
RENTA LIQUIDA	RA	1,848,127	2,307,109	3,046,566	4,041,832	4,555,910	5,208,389	8,298,321	7,865,695
RENTA LIQUIDA GRAVABLE	RE	1,733,996	2,012,088	2,417,079	3,086,103	3,354,845	4,122,293	6,165,201	6,628,603
Renta Líquida Gravable/Salarios, prestaciones y otros pagos	RE/CC	0.71	0.63	0.54	0.53	0.43	0.44	0.48	0.43
PRODUCTIVIDAD	IG/CC	8.30	7.65	7.78	8.85	8.84	9.33	8.70	8.84

(1) Para los años 1,996 y 1,997 el renglón de Salarios, prestaciones y otros pagos laborales está abierto en la Declaración en CC y DC.

Fuente: Oficina Nacional de Servicio de Información. -DIAN-

Cálculos: Oficina de Estudios Económicos- División Estudios Fiscales. - DIAN-

CUADRO N° 3

AGREGADOS DECLARACIONES DE RENTA DE OTRAS PERSONAS JURIDICAS DISTINTAS DE GRANDES CONTRIBUYENTES
(millones de pesos)

CONCEPTOS	CODIGOS	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994	1.995	1.996	1.997
TOTAL INGRESOS NETOS	IG	12,230,579	16,404,886	24,338,981	25,614,026	68,301,915	48,882,572	54,066,351	71,488,240
Salarios, prestaciones y otros pagos laborales	CC1	1,832,921	2,522,478	3,343,665	4,017,845	6,164,506	8,096,178	8,917,026	10,550,384
TOTAL COSTOS Y DEDUCCIONES	CI	11,661,810	15,382,241	22,930,518	24,391,538	36,961,594	47,852,044	52,242,566	63,038,757
Impuesto sobre renta gravable	LA	171,164	226,683	331,640	325,003	463,385	591,030	841,143	967,738
RENTA LIQUIDA	RA	1,164,154	1,451,542	1,856,212	1,816,187	3,146,636	3,037,270	3,184,028	3,641,163
RENTA LIQUIDA GRAVABLE	RE	518,528	763,747	1,106,144	1,107,578	1,611,336	2,042,607	2,551,420	2,862,999
Renta Liquida Gravable/Salarios, prestaciones y otros pagos	RE/CC	0.28	0.30	0.33	0.28	0.26	0.25	0.29	0.27
PRODUCTIVIDAD	IG/CC	6.67	6.50	7.28	6.38	11.08	6.04	6.06	6.78

(1) Para los años 1.996 y 1.997 el renglón de Salarios, prestaciones y otros pagos laborales está abierto en la Declaración en CC y DC.

Fuente: Oficina Nacional de Servicio de Información.- DIAN-

Cálculos: Oficina de Estudios Económicos- División Estudios Fiscales.- DIAN-

CUADRO N° 4
PROMEDIO DE LOS EXCEDENTES DE EXPLOTACIÓN RESPECTO A LOS PAGOS LABORALES

CONTRIBUYENTES / PERIODO	1.990-1.997	1.990-1.995	1.995-1.997
GRANDES	0.52	0.55	0.45
DISTINTOS DE GRANDES	0.28	0.28	0.27
TOTAL JURIDICAS	0.42	0.43	0.37

Fuente: Oficina Nacional de Servicio de Información. -DIAN-
 Cálculos: Oficina de Estudios Económicos- División Estudios Fiscales. -DIAN-

CUADRO N° 5.1
ESTIMACION DEL MAXIMO DESCUENTO TRIBUTARIO POSIBLE
POR GENERACION DE NUEVO EMPLEO
TOTAL AGREGADOS DE DECLARACIONES DE RENTA DE OTRAS PERSONAS JURIDICAS
INCLUYENDO GRANDES CONTRIBUYENTES

Cifras en millones de pesos por cada \$1.000 millones asignados a pagos laborales

IPT(1) 1.997=100	Renta Líquida Gravable (RE)	Impuesto sobre Renta G. (LA)	Posible descuento		
			100% LA	75% LA	50% LA
100	433	152	152	114	76
90	390	136	136	102	68
80	346	121	121	91	61
70	303	106	106	80	53
60	260	91	91	68	45
50	217	76	76	57	38

IPT-INDICE DE PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO-PROMEDIO 1.990-1.995

Fuente: Oficina Nacional de Servicio de Información. -DIAN-

Cálculos: Oficina de Estudios Económicos- División Estudios Fiscales. -DIAN-

CUADRO N° 5.2
ESTIMACION DEL MAXIMO DESCUENTO TRIBUTARIO POSIBLE
POR GENERACION DE NUEVO EMPLEO

AGREGADOS DE DECLARACIONES DE RENTA
GRANDES CONTRIBUYENTES

Cifras en millones de pesos por cada \$1.000 millones asignados a pagos laborales

IPT(1) 1.997=100	Renta Líquida Gravable (RE)	Impuesto sobre Renta G. (LA)	Posible descuento		
			100% LA	75% LA	50% LA
100	547	191	191	144	96
90	492	172	172	129	86
80	437	153	153	115	77
70	383	134	134	100	67
60	328	115	115	86	57
50	273	96	96	72	48

IPT: INDICE DE PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO-PROMEDIO 1.990-1.995

Fuente: Oficina Nacional de Servicio de Información. -DIAN-

Cálculos: Oficina de Estudios Económicos- División Estudios Fiscales. -DIAN-

CUADRO N° 5.3
ESTIMACION DEL MAXIMO DESCUENTO TRIBUTARIO POSIBLE
POR GENERACION DE NUEVO EMPLEO

AGREGADOS DECLARACIONES DE RENTA DE OTRAS PERSONAS JURIDICAS
DISTINTAS DE GRANDES CONTRIBUYENTES
 Cifras en millones de pesos por cada \$1.000 millones asignados a pagos laborales

IPT(1) 1.997=100	Renta Liquida Gravable (RE)	Impuesto sobre Renta G. (LA)	Posible descuento	
			100% LA	50% LA
100	284	100	100	50
90	256	90	90	45
80	227	80	80	40
70	199	70	70	35
60	171	60	60	30
50	142	50	50	25

IPT: INDICE DE PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO- PROMEDIO 1.990-1.995

Fuente: Oficina Nacional de Servicio de Información. -DIAN-

Cálculos: Oficina de Estudios Económicos- División Estudios Fiscales. -DIAN-

CUADRO N° 6.1

ESTIMACION DEL MAXIMO DESCUENTO TRIBUTARIO POSIBLE
POR GENERACION DE NUEVO EMPLEO
TOTAL AGREGADOS DE DECLARACIONES DE RENTA DE OTRAS PERSONAS JURIDICAS
INCLUYENDO GRANDES CONTRIBUYENTES

Cifras en millones de pesos por cada \$1.000 millones asignados a pagos laborales

IPT(1) 1.997=100	Renta Lliquida Gravable (RE)	Impuesto sobre Renta G. (LA)	Posible descuento		
			100% LA	75% LA	50% LA
100	372	130	130	98	65
90	335	117	117	88	59
80	298	104	104	78	52
70	260	91	91	68	46
60	223	78	78	59	39
50	186	65	65	49	33

IPT: INDICE DE PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO-PROMEDIO 1.995-1.997

Fuente: Oficina Nacional de Servicio de Información. -DIAN

Cálculos: Oficina de Estudios Económicos- División Estudios Fiscales. -DIAN-

CUADRO N° 6.2
ESTIMACION DEL MAXIMO DESCUENTO TRIBUTARIO POSIBLE
POR GENERACION DE NUEVO EMPLEO
AGREGADOS DE DECLARACIONES DE RENTA

GRANDES CONTRIBUYENTES

Cifras en millones de pesos por cada \$1.000 millones asignados a pagos laborales

IPT(1) 1.997=100	Renta Líquida Gravable (RE)	Impuesto sobre Renta G. (LA)	Posible descuento		
			100% LA	75% LA	50% LA
100	448	157	157	118	78
90	403	141	141	106	71
80	358	125	125	94	63
70	313	110	110	82	55
60	269	94	94	71	47
50	224	78	78	59	39

IPT: INDICE DE PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO-PROMEDIO. 1.995-1.997

Fuente: Oficina Nacional de Servicio de Información. -DIAN-

Cálculos: Oficina de Estudios Económicos- División Estudios Fiscales. -DIAN-

CUADRO N° 6.3
ESTIMACION DEL MAXIMO DESCUENTO TRIBUTARIO POSIBLE
POR GENERACION DE NUEVO EMPLEO
AGREGADOS DECLARACIONES DE RENTA DE OTRAS PERSONAS JURIDICAS

DISTINTAS DE GRANDES CONTRIBUYENTES

Cifras en millones de pesos por cada \$1.000 millones asignados a pagos laborales

IPT(1) 1.997=100	Renta Líquida Gravable (RE)	Impuesto sobre Renta G. (LA)	Posible descuento		
			100% LA	75% LA	50% LA
100	270	94	94	71	47
90	243	85	85	64	43
80	216	76	76	57	38
70	189	66	66	50	33
60	162	57	57	43	28
50	135	47	47	35	24

IPT: INDICE DE PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO- PROMEDIO 1.995-1.997

Fuente: Oficina Nacional de Servicio de Información. -DIAN-

Cálculos: Oficina de Estudios Económicos- División Estudios Fiscales. -DIAN-