

Resumen de Cooperación Técnica

I. Datos básicos del proyecto:

▪ País/Región:	Colombia / CAN
▪ Nombre de la CT:	Evaluación de impacto de la eliminación de impuestos parafiscales y de la creación de CREE sobre la formalidad del mercado laboral colombiano
▪ Número de CT:	CO-T1345
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Angel Melguizo, jefe de equipo (LMK); Arturo Galindo (CAN), Carmen Pagés (LMK), Norbert Schady (SCL); Edwin Goñi (CAN); Ethel Muhlstein (LMK); Maria Sofía Greco (LEG/SGO); Rodolfo Gastaldi (FMP/CCO); y Miguel Orellana (FMP/CCO).
▪ Tipo:	Investigación y Diseminación (RD)
▪ Referencia a solicitud:	37852209
▪ Fecha del Resumen de CT	25 de junio de 2013
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto	BID, SCL/LMK en estrecha coordinación con CAN/CAN. Angel Melguizo (angelme@iadb.org).
▪ Beneficiario:	Ministerio de Hacienda
▪ Financiamiento Solicitado del BID:	US\$250.000
▪ Contrapartida Local:	0
▪ Periodo de Ejecución:	20 meses
▪ Periodo de Desembolso:	24 meses
▪ Fecha de Inicio requerido:	Agosto de 2013
▪ Tipos de consultores:	consultores individuales, locales e internacionales
▪ Unidad de Preparación:	SCL/LMK, en estrecha coordinación con CAN/CAN
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	Representación del BID en Colombia (CAN/CCO)
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	No
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Sector Prioritario GCI-9:	Política social favorable a la igualdad y la productividad

II. Objetivo y justificación:

Objetivos: (i) Identificar los mecanismos a través de los cuales la eliminación de los impuestos parafiscales a la nómina y la creación del impuesto sobre la renta para la equidad (CREE), que grava a las empresas, afectarán al grado de formalidad laboral en Colombia; (ii) cuantificar dichos efectos; y (iii) corroborar la efectividad de la política o proponer ajustes a la luz de los resultados de la evaluación de impacto.

Justificación: La reciente reforma tributaria en Colombia dada por Ley 1607 elimina los impuestos parafiscales a la nómina (SENA e ICBF), así como las contribuciones de salud que asumía la empresa por cada empleado que gane hasta 10 salarios mínimos (no hay cambios para empleados con una remuneración mayor). Para compensar y no disminuir la recaudación tributaria agregada, se propuso la creación del impuesto CREE que grava una base especial sobre las utilidades (y no de manera directa al factor trabajo como lo hacían los parafiscales). En este sentido, la lógica detrás del cambio es reducir los impuestos a la creación de empleo y financiar estos ingresos con parte del impuesto a las utilidades. Con ello se espera inducir la creación de empleo formal.

Colombia no cuenta con estimaciones claras del efecto que tendría esta medida. El Gobierno ha solicitado al Banco una cooperación técnica que realice esta estimación. Este pedido está alineado

por lo establecido en la estrategia del sector social del Banco que define como ámbitos de acción para la formulación de políticas sociales y el diseño y ejecución de operaciones eficaces: (i) la promoción de evaluación y seguimiento de programas / políticas sociales y la ampliación de la capacidad de evaluación dentro del Banco y de la región; y (ii) el desarrollo de productos de conocimiento que se ajuste eficazmente a la demanda de los clientes en los ámbitos de la ventaja comparativa del Banco. Asimismo, este pedido se alinea con el área de diálogo y de apoyo al conocimiento en lo referente a la política fiscal dentro de la estrategia de país 2012-2014 del BID con Colombia.

III. Descripción de actividades

Durante la TC se realizarán tres actividades:

- i) **Identificación de resultados laborales asociados a formalidad y eventualmente sensibles a la reforma. Modelación teórica de los mecanismos de transmisión.** Con esta actividad se busca determinar los resultados sobre los cuales se hará la evaluación de impacto. Se considerará el efecto en dos márgenes: la creación de empleo formal y la formalización del empleo informal existente. Para ello se concentrará la atención en variables laborales que permitan monitorear los cambios en ambos márgenes. Por ejemplo: stocks y flujos de número de trabajadores registrados en seguridad social, número de trabajadores cotizantes en el sistema previsional, número de trabajadores con contrato escrito, número de trabajadores permanentes, porcentaje de trabajadores por encima del salario mínimo. Asimismo, se seleccionarán variables que permitan evaluar el efecto de la reforma sobre la creación y destrucción de autoempleo y sobre las transiciones hacia el sector formal de los independientes sin cobertura previsional. Una vez definidos los potenciales resultados a evaluar, se construirá un modelo teórico que permita simular la reacción de los resultados ante los shocks tributarios de interés. El modelo teórico será planteado por un académico reconocido en el ámbito internacional por su experiencia en economía laboral informal teórica.
- ii) **Estimación de impactos de la reforma.** Con variables de evaluación y mecanismos de transmisión identificados, se estimarán los efectos de la reforma. La estimación se hará en dos etapas.
 - a. Mediante ejercicios de estática comparativa empleando la evidencia ya disponible. En esta etapa se generarán simulaciones a partir del modelo elaborado en i) y de parámetros calculados a partir de estimaciones preliminares empleando la información estadística disponible a través de encuestas de hogares, de empleo y de firmas (entre otras, la Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH, Encuesta Longitudinal Colombiana de la Universidad de los Andes ELCA, Encuesta nacional de micro establecimientos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, etc.).
 - b. Mediante medición del efecto causal de la eliminación del gravamen al factor trabajo. En esta etapa se realizará una medición más precisa del efecto causal haciendo uso de información administrativa relevada en la planilla integrada de liquidación de aportes (PILA) y de módulos o preguntas especialmente diseñados para esta cooperación que serían incluidos como preguntas extraordinarias en los instrumentos regulares de relevamiento de información estadística en Colombia. Para este fin se trazará una estrategia de identificación que permita aislar el efecto causal de las reformas y se coordinará con las contrapartes nacionales de las agencias de hacienda, planificación y

DANE para el diseño de los instrumentos y para el relevamiento de la información en campo (pilotaje y relevamiento).

- iii) **Recomendaciones de política a la luz de los resultados.** Sobre la base de los resultados de la evaluación dar sustento empírico a los supuestos del Gobierno o proveer recomendaciones que permitan alcanzar las metas de formalización trazadas.

IV. Presupuesto

Presupuesto indicativo (en miles de US\$)

Actividad / Componente	Descripción	Financiamiento BID	Aporte local (en especie)	Total
Actividad i	Identificación de outcomes y modelación teórica de mecanismos de transmisión	30	0	30
Actividad ii	Estimación de impactos	200	0	200
Componente a	Estática comparativa usando data existente	25	0	25
Componente b	Evaluación de impacto causal	160	0	160
Componente c	Diseminación de resultados de evaluaciones	15	0	15
Actividad iii	Recomendaciones de política	15	0	15
Imprevistos		5	0	5
Total:		250	0	250

V. Agencia ejecutora y estructura de la ejecución

El BID ejecutará la CT a través de Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social (SCL/LMK), en estrecha coordinación con la Gerencia de Países Andinos (CAN/CAN). Los especialistas de CAN y LMK trabajarán en colaboración continua con los funcionarios y técnicos del Ministerio de Hacienda y de DANE, así como con los consultores responsables. Dado que el Gobierno ha solicitado la CT, se considera que el Banco lidere la contratación y supervisión de los productos.

VI. Riesgos del proyecto y temas a resolver

Dada la necesidad de acceder a datos administrativos y de incluir preguntas ad-hoc en los instrumentos convencionalmente empleados por el Gobierno para relevar información laboral, el principal riesgo viene dado por la continuidad de la administración y de las contrapartes nacionales pues las elecciones presidenciales están programadas para el primer semestre del 2014. Para mitigar este riesgo se planea completar las actividades (i) y (ii.a) y dejar lista propuesta la estrategia de identificación así como la lista de preguntas a incluir en los instrumentos convencionales antes de finalizado el primer trimestre de 2014. (ii.b) se implementaría a partir del segundo semestre de 2014 con las contrapartes de la administración en vigencia.

VII. Clasificación de medioambiente y social (ESG)

Dada su naturaleza, el presente programa no incluye actividades que generen impactos ambientales y/o sociales negativos. Esta operación está clasificada como categoría "C. Ver salvaguardias en [37822283](#) .