

RELACIÓN ENTRE EL IMPUESTO DE RENTA Y LA GENERACIÓN DE EMPLEO  
EN COLOMBIA – EXTERNALIDADES GENERADAS EN LAS EMPRESAS Y EN LOS  
INVERSIONISTAS

DORIS MARCELA GARCÍA PRIETO

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO  
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO  
BOGOTÁ D.C.

2009

RELACIÓN ENTRE EL IMPUESTO DE RENTA Y LA GENERACIÓN DE EMPLEO  
EN COLOMBIA – EXTERNALIDADES GENERADAS EN LAS EMPRESAS Y EN LOS  
INVERSIONISTAS

DORIS MARCELA GARCÍA PRIETO

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO  
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO  
BOGOTÁ D.C., 2009

“Relación entre el impuesto de renta y la generación de empleo en Colombia – Externalidades generadas en las empresas y en los inversionistas”

Monografía de Grado  
Presentada como requisito para optar al título de  
Politóloga  
En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno  
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:  
Doris Marcela García Prieto

Dirigida por:  
Freddy Cante

Semestre I, 2009

## **AGRADECIMIENTOS**

Este espacio es la oportunidad que tengo para dar crédito a todas aquellas personas que de una u otra forma han contribuido no solamente al desarrollo de este proyecto, sino desde un inicio a mi formación como persona y como estudiante rosarista. A esta institución académica, donde tuve la oportunidad de forjar mi carácter y conocimiento, le debo mucho más de lo que hasta ahora he conseguido. Poder obtener mi título de profesional en Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario, más que abrirme puertas me llena de orgullo y satisfacción por todas las cosas que allí he aprendido, por todas esas personas que pasaron por mi vida, aportando sabiduría y entendimiento.

En primer lugar, darle gracias a Dios por darme tantas oportunidades y mostrarme la mejor manera de sacarles provecho. A mis padres y hermanos por haberme apoyado económica y moralmente desde un principio para culminar por fin un gran sueño. A mis familiares y amigos que de momento han contribuido con sus palabras, compañía y experiencia para hacer de mí una mejor persona en todas las esferas de la vida.

A mi profesor de cabecera, el doctor Germán Puentes González, quien ha despertado en mí un arduo interés por forjar mi futuro con base en el conocimiento y la práctica del mismo. Su sabiduría y entereza han dejado en mí una huella imborrable. A mi director, el doctor Freddy Cante. Su apoyo y su dedicación han hecho de este proyecto un trabajo excepcional; su vasto conocimiento fue una motivación para escribir cada una de estas letras con mucha dedicación. Al profesor Fabio Sánchez del Centro de Estudios sobre desarrollo Económico CEDE, de la Universidad de los Andes por el apoyo prestado para el desarrollo de los capítulos finales.

A todos mis maestros: gracias por todo lo que han dejado en mí. Todos sin excepción alguna son personas admirables, que despiertan en todos nosotros las ganas y el interés por ser cada día mejores personas, por ampliar nuestros conocimientos y por forjarnos cada día metas que hagan de nuestro entorno y de nuestra vida un lugar más agradable para vivir.

## CONTENIDO

	Pag.
INTRODUCCIÓN	
1. ASPECTOS TEÓRICOS DE LA RELACIÓN ENTRE EL MERCADO Y EL ESTADO	3
1. 1 ATRIBUTOS Y FALLAS DE LOS MERCADOS	6
1.1.1 Atributos de los mercados	6
1.1.2 Fallas de los mercados	7
1.1.3 Sobre la imposibilidad de la ocupación plena en una economía capitalista	8
1.2 LA INTERVENCIÓN ESTATAL Y SUS FALLAS	10
1.2.1 Los mercados políticos y las fallas del Estado	10
1.2.2 Lo que se desea de la intervención estatal	12
1.2.3 Economía mixta	14
1.2.4 El control de la oferta y la producción	15
2. COMPORTAMIENTO DE LOS IMPUESTOS Y LA EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN Y DEL EMPLEO EN COLOMBIA	16
2.1 SOBRE LOS IMPUESTOS Y EL EMPLEO	16
2.1.1 Sobre el sistema tributario y la generación de empleo público	16

a) El empleo público	18
2.1.2 Sobre el impuesto de renta en Colombia y el desempleo	20
a) Variación del impuesto de renta en productividad y tarifas	21
2.1.3 Sobre el impuesto a la nómina y el desempleo	24
2.2 SOBRE LA INVERSIÓN PRODUCTIVA	28
2.2.1 La inversión y el desempleo	32
2.3 INDICADORES DE MERCADO LABORAL Y EMPLEO	33
3. ACCIÓN DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN SOBRE EL SISTEMA TRIBUTARIO Y ALTERNATIVAS PARA GENERAR EMPLEO	38
3.1 ¿LAS EXENCIONES TRIBUTARIAS PROMUEVEN LA INVERSIÓN?	40
3.2 ALGUNAS RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PARA LA GENERACIÓN DE EMPLEO	45
4. CONCLUSIONES	49
BIBLIOGRAFÍA	
ANEXOS	

## **LISTA DE GRÁFICAS**

Gráfica 1. Ejecución de ingresos como proporción del PIB	18
Gráfica 2. Participación en los ingresos tributarios totales	20
Gráfica 3. Impuesto a la renta por tipo de contribuyente	21
Gráfica 4. Relación entre la tasa de impuesto a la renta y el desempleo	24
Gráfica 5. Comportamiento de la Inversión 1990 – 2007	26
Gráfica 6. Aumento de los Impuestos a la nómina 1980 – 2000	26
Gráfica 7. Relación entre la Inversión y el Desempleo 1990 – 2007	32
Gráfica 8. Tasa de desempleo en Colombia para siete ciudades 1984 – 2004	36
Gráfica 9. Tasa de desempleo y crecimiento del PIB urbano (%) 1976-2006	37

## LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Empleo público 1987 – 1997	19
Tabla 2. Servidores Públicos por Ramas del Poder Público y otros organismos	20
Tabla 3. Impuestos a la nómina en Colombia (2008)	25
Tabla 4. Formación bruta de capital 1990 – 1993	29
Tabla 5. Formación bruta de capital 1994 – 1999	29
Tabla 6. Formación bruta de capital 2000 – 2006	30
Tabla 7. Formación bruta de capital fijo 1990 – 1993	31
Tabla 8. Formación bruta de capital fijo 1994 – 1999	31
Tabla 9. Formación bruta de capital fijo 2000 – 2006	31
Tabla 10. Exenciones en la reforma tributaria de 1990	42
Tabla 11. Exenciones en la reforma tributaria de 1992	42
Tabla 12. Exenciones en la reforma tributaria 1995	43
Tabla 13. Exenciones en la reforma tributaria 1998	43
Tabla 14. Comportamiento del PIB por ramas de actividad económica 2008 – III / 2007 – III	47



## **LISTA DE ANEXOS**

Anexo 1. Participación de los impuestos dentro de los ingresos tributarios 1990 - 2007

Anexo 2. Tasa de desempleo 1990 - 2007

## INTRODUCCIÓN

En esta investigación se hizo una lectura de la visión normativa, la cual supone que el Estado, como máximo representante del bienestar e interés común, puede direccionar sus políticas económicas hacia el aumento del empleo y el mejoramiento de las condiciones de vida de gran parte de la población por medio de los tributos. No obstante, tal enfoque se contrastó con algunas teorías y con evidencia empírica disponible que dan cuenta de importantes fallas de la intervención estatal.

La pregunta de investigación, ¿cuáles son las externalidades generadas en el sector empresarial o inversionista como consecuencia de una modificación del impuesto a la renta y cómo pueden traducirse en mayor generación de empleo?, va a ser examinada con ayuda de algunas teorías (capítulo I), para en los capítulos posteriores exponer alguna evidencia empírica que permita ver los efectos de los impuestos sobre la generación de empleo. En particular se mirará hasta qué punto, es posible estimular el sector inversionista y establecer cuáles son los resultados que se obtienen de este análisis: si la relación es directamente proporcional, neutras o si su efecto resulta contrario.

El proyecto: “Impuesto de renta y generación de empleo en Colombia: externalidades generadas en el sector empresarial para aumentar el empleo”, fue aprobado el primer semestre de 2007 bajo la dirección del profesor Germán Puentes González y finalizó bajo la dirección del profesor Freddy Cante.

En este proceso se amplió considerablemente mi comprensión del problema, al conocer algunas variables como las exenciones, los impuestos a la nómina, los costos laborales no salariales, la inversión productiva y la formación bruta de capital fijo, indispensables para explicar las fluctuaciones económicas y algunos de sus efectos sobre las altas tasas de desempleo que ha registrado el país durante el período de estudio. Además se avanzó en la comprensión de los procesos políticos que afectan los mercados, en particular el papel de los grupos de presión en el mercado laboral.

En el desarrollo de la monografía se hicieron algunas modificaciones con respecto a los capítulos propuestos en el proyecto. El primer capítulo se planteó en este trabajo como un marco teórico para situar al lector en lo que respecta al funcionamiento de los mercados y a la intervención estatal en los asuntos económicos. El segundo

capítulo surge de una fusión del primer capítulo del proyecto: Importancia del impuesto de renta en el sistema tributario colombiano; y del segundo capítulo: Evolución de la tasa de empleo en Colombia. Aquí se expuso como Comportamiento de los impuestos y la evolución de la inversión y del empleo en Colombia. Al igual que en el planteamiento del proyecto, en este capítulo se trató el tema de la importancia del impuesto de renta en el sistema tributario colombiano y se miró también la evolución de la tasa de empleo en Colombia con la inmersión de las nuevas variables nombradas anteriormente. Las modificaciones surgieron básicamente porque al comienzo de la investigación, nacieron algunos interrogantes con respecto a la baja probabilidad de recuperar el nivel de empleo que existía antes de la crisis de la década de los 90's, a partir de la cual se inicia el trabajo.

El segundo capítulo muestra cuál ha sido el comportamiento de todas y cada una de las variables inmersas en el análisis y su relación o su efecto sobre el empleo. A lo largo del texto se presentarán algunas gráficas y tablas con cifras extraídas de Instituciones y dependencias gubernamentales, además de algunos documentos académicos que abordan el tema desde distintos puntos.

El último capítulo titulado Acción de los grupos de presión sobre el sistema tributario y alternativas para generar empleo, trata algunos aspectos coyunturales de la generación de empleo. En particular hace énfasis en cómo los descuentos tributarios y las exenciones que se aplican sobre algunos impuestos estimulan los diferentes sectores de la economía, promueven el empleo, la inversión, la competitividad y otros factores que contribuyen al crecimiento. Paralelo a esto se mira un poco cuál ha sido la dinámica de los grupos de presión en estos procesos y de que maneras pueden viciar la política económica, para conseguir descuentos y subsidios en la producción, los cuales en la mayoría de los casos no se traducen en progreso económico. Como se verá a lo largo del trabajo y según la teoría que decidió aplicarse al mismo, se va a buscar la manera de estimular la oferta de empleos por parte de las empresas desde la acción del Estado, mirando cuáles han sido los obstáculos que no han permitido obtener los efectos esperados en este proceso. El concepto que se tuvo en cuenta en este trabajo y que es la esencia de la teoría es mirar cómo en un momento de crisis económica y aun en posterior recuperación, al estimular la oferta, que en este caso sería el sector inversionista, se puede obtener una alta recuperación de la economía.

## **1. ASPECTOS TEÓRICOS DE LA RELACIÓN ENTRE EL MERCADO Y EL ESTADO**

El adecuado funcionamiento de la economía depende en buena parte de las leyes decretadas por el sistema político para regular las relaciones de producción, distribución y consumo, claves en la constitución de los mercados definidos como “un conjunto de contratos entre personas para intercambiar sus derechos de propiedad sobre las cosas. Y mediante estos contratos se desarrollan los procesos de producción y distribución en las sociedades mercantiles”<sup>1</sup>. Sin embargo es importante, al momento de hacer la relación entre el mercado y el Estado, mirar hasta que punto todo el sistema legal responsable de controlar y limitar las acciones de los agentes de mercado, está viciado por la lógica mercantil de la maximización de beneficios individuales.

Son muchos los temas que se deben abordar para establecer en primer término cómo funciona el mercado; cuáles son sus principales aciertos y sus fallas, ya que como lo afirma el autor Homero Cuevas, generalmente una buena política económica esta diseñada o debería estarlo, para llevar al máximo y multiplicar los aciertos del mercado y de otro lado corregir sus desaciertos.<sup>2</sup>

Las fallas del mercado son un argumento que justifica la intervención del Estado por ser el agente representativo del sistema político. Pero así como el mercado presenta algunas irregularidades en su libre funcionamiento, se destacan también las fallas del gobierno para intervenir la economía, originadas en intereses de poderosos grupos económicos que influyen la acción de políticos que son presuntos representantes del denominado bien común y de los intereses de la sociedad. Estas dos situaciones interesan de igual forma al desarrollo de este trabajo.

Las economías de mercado o economías capitalistas son un sistema económico que propende por la plena liberalización y, por tanto, tiende a funcionar con mínima intervención del Estado y deja que el mercado, con sus propias dinámicas de oferta y demanda sea el determinante de la producción, la asignación de recursos y el consumo

---

<sup>1</sup> Ver Cuevas, Homero. *Fundamentos de la Economía de Mercado*, 2001. p. 23

<sup>2</sup> Comparar Cuevas. *Fundamentos de la Economía de Mercado*. p. 89

de bienes y servicios. En este sistema las decisiones de producción y consumo se toman partiendo de la necesidad de maximizar las ganancias para invertir el nuevo capital.

La competencia de mercados cuando tiende a ser perfecta, no se deja influenciar por las disposiciones adoptadas por los productores para maximizar sus ganancias, ya que los precios escapan a su manipulación y se deben adoptar otras medidas como la minimización de costos. Así se pueden obtener mayores ingresos sin elevar los precios. En cambio en situaciones de monopolio y de competencia imperfecta es uno o algunos productores muy poderosos quienes imponen los precios y obtienen desmesuradas ganancias.

En las economías mixtas –tema que será tratado más adelante-, los Estados intervienen la economía de diferentes maneras. Una de ellas es por medio de impuestos directos e indirectos. Teniendo en cuenta la ecuación de maximización de beneficios en un mercado competitivo  $P = C + G$  (precios = costo más ganancia), los impuestos directos recaen sobre las ganancias y los impuestos indirectos, al ser indiscriminados, sobre todas las personas ricas o pobres, inversionistas y consumidores.

Así mismo, desde una perspectiva macroeconómica, los ingresos de un país están compuestos por los salarios de los trabajadores, que forman la mayoría de la población, y las ganancias de los capitalistas. Los primeros solo tienen capacidad de consumo dentro del sistema de mercado y los segundos tienen, además de su capacidad de consumo, posibilidad de invertir su capital excedente (ahorros) en empresas productivas (generadoras de empleo) ó en la especulación financiera.

Pero dado el caso que el inversionista decida producir, Cuevas sugiere que los montos absolutos de ganancia son inadecuados para calificar sus inversiones de capital, pues deben tenerse en cuenta los montos de inversión empleados.<sup>3</sup> Y además de la inversión deben ser tenidas en cuenta las tasas de interés o de *retorno sobre la inversión*, que están definidas por el monto absoluto de ganancia anual sobre el monto de capital que se invirtió para obtener esa ganancia.

Esta decisión que toma el capitalista de invertir sus ganancias en producción ó depositarlas en un banco, es aquello que se conoce como el *costo de oportunidad* ó a lo que

---

<sup>3</sup> Comparar Cuevas. *Fundamentos de la Economía de Mercado*. p. 64

el inversionista renuncia cuando toma una decisión de inversión a costa de otras. El costo de oportunidad contempla las tasas de interés o de retorno esperado que deja de ganarse cuando se invierte en un activo que ofrece más rentabilidad.<sup>4</sup>

Sin embargo, el Estado puede, en su potestad sobre la legalidad de impuestos, castigar de algún modo a los inversionistas que depositan altas cantidades de dinero en los bancos en lugar de emplearlas en producción, elevando por ejemplo los impuestos a las transacciones bancarias. También se pueden aplicar exenciones tributarias a quienes decidan invertir su capital en producción, beneficiando el desarrollo económico. De este modo, sin castigar directamente a los inversionistas bancarios, se estaría estimulando la producción y posiblemente, aumentando el empleo.

El uso que puede hacer el Estado de las herramientas de política fiscal – impuestos y gasto público- es diverso y depende mucho de los ciclos económicos. Estas herramientas fiscales se utilizan de diferentes modos si se tiene un período de recesión, ó si por el contrario se atraviesa una crisis inflacionaria y en muchos casos, se utilizan también para intervenir la economía y generar mayor crecimiento. Por ejemplo en el caso de esta investigación, una de las dos variables más importantes es el impuesto a la renta, del cual dispone el Estado para incentivar a los inversionistas a llevar su capital hacía la inversión productiva y no a la inversión especulativa.

El tratamiento teórico que se hará en este mismo capítulo sobre la hipótesis consiste en mirar cómo puede desplazarse algún monto de ese capital especulativo retenido por los inversionistas hacia la producción y por ende, generar un mayor número de empleos, ya que por experiencia, se ha probado que el mercado capitalista nunca va a garantizar el pleno empleo y por el contrario, algunas de sus fallas como la acumulación excesiva tiende a disminuirlo.

Pero en este proceso se deben tener en cuenta otros factores que al parecer no permiten que un estímulo sobre los impuestos por parte del Estado se traduzca directamente en más producción y empleos. Un ejemplo de esto son los costos salariales y no salariales, razón por la cual el inversionista puede modificar su decisión y producir con mayor capital físico. Estos temas se desarrollarán a lo largo del texto.

---

<sup>4</sup>Comparar Ministerio de Economía – Gobierno de Chile, “Costo de oportunidad”, Glosario. Documento electrónico.

Para poder en primer término, explicar las fallas del mercado, es importante tener en cuenta la relación de tres aspectos principalmente: el bienestar social, que constituye el ideal y fin de los Estados; el mercado y finalmente el poder político. Las irregularidades de los mercados económicos, descritas a continuación, tienen una grave incidencia sobre algunos aspectos sociales y estructurales como el desempleo, la educación, la equidad, la distribución del ingreso, el medio ambiente, entre otros. El desempleo es el aspecto más relevante para esta investigación.

## **1.1 ATRIBUTOS Y FALLAS DE LOS MERCADOS**

**1.1.1 Atributos de los mercados:** El primer grupo de aciertos que se cuenta dentro del mercado es la minimización de los costos. Esto hace que los productores traten de obtener el máximo de la producción con los recursos de los cuales disponen. Ahora la competencia no es solo por mayores ganancias sino por innovar los productos, ahorrar materias primas y costos laborales como salarios, mejorar la disciplina dentro de la empresa, el cuidado de los equipos o la maquinaria, todo esto para maximizar también las capacidades productivas del capital humano y físico.

Dentro del segundo grupo de aciertos está la socialización de beneficios. Este deseo egoísta por maximizar las ganancias y ampliar el capital lleva a los productores, sin darse cuenta, a trasladar sus beneficios a la sociedad, puesto que la competencia aumenta y los precios reales de los productos se reducen cada vez más, y el ahorro que obtiene el productor con la reducción de costos lo pasa al consumidor. François Quesnay, fundador de la escuela de fisiocracia, en 1775 explicó este comportamiento de la siguiente manera: “un conjunto de conductas egoístas, cegadas por el lucro, con sus interacciones inintencionales tejen un sistema altruista, que termina transfiriendo los beneficios del ciego esfuerzo de los vendedores al conjunto de la sociedad”<sup>5</sup>. Es el mismo proceso el cual fue descrito un año después por Adam Smith como el fenómeno de la mano invisible que conduce los impulsos egoístas del productor para el bien común.

---

<sup>5</sup> Ver Cuevas. *Fundamentos de la Economía de Mercado*. p. 91

Responder de manera acertada a las preferencias de los consumidores, cuenta como otro acierto del mercado. El productor busca siempre satisfacer las preferencias manifiestas por los consumidores en cuanto a precios, calidad, tamaños, colores, cantidades y otras características de los productos y el sistema de precios resulta ser el más efectivo para transmitir las preferencias de los compradores, quienes buscan que su bolsillo sea el menos afectado. A los productores les ocurre exactamente lo mismo. Si logran acertar con respecto a las preferencias de los consumidores, este acierto se verá reflejado en la prosperidad de su negocio, pero si se equivocan, la falla recae automáticamente sobre la rentabilidad de la empresa. Y si se equivoca reiteradamente, el mercado se encarga de expulsarlo porque quiebra.

La eficacia para la acumulación por parte de los productores es también un acierto del mercado, y hacer esto de manera efectiva quitaría un gran peso al Estado por la recurrente acumulación excesiva de capital y la desigualdad social. “La acumulación de capital, o inversión, constituye la fuente del equipamiento para la producción;... De esta manera, actúa como motor del crecimiento, del empleo y de la innovación”<sup>6</sup>.

**1.1.2 Fallas de los mercados:** La primera falla del mercado está dada por las externalidades que pueden ser de diferentes tipos. Estas se conocen como omisiones del mercado en los costos y beneficios que produce. Los costos de los recursos naturales son nulos dentro del mercado pero muy altos en la sociedad. Un ejemplo de ello es la contaminación del aire, de los ríos, la extinción de fauna y flora, todo ello por causa de la producción. Esta misma también omite algunos costos en los recursos humanos, debido a las malas condiciones de salubridad, el bajo nivel de educación y en otros casos la imposibilidad de acceder a este, la exagerada especialización en la división del trabajo, que genera riqueza pero degrada las capacidades del ser humano y la explotación.

La segunda falla del mercado ya había sido nombrada anteriormente en este texto. Se refiere al ejercicio de poderes monopolísticos dentro del mercado. A pesar de tener algunas ventajas sobre la producción como la minimización de costos derivada de las economías de escala, distorsionan los precios y por ende el ingreso de los consumidores. Aquí habría un entramamiento de la mano invisible; ahora la ganancia

---

<sup>6</sup>Ver Cuevas. *Fundamentos de la Economía de Mercado*. p. 94



generada por la reducción de costos no se transmitiría a la sociedad sino a las ganancias de los empresarios, puesto que disminuye la competencia.

Otra falla del mercado es la soberanía desplazada de los consumidores. Esta falla está fuertemente influenciada por la publicidad emergente en los mercados; genera distorsión en cuanto a la naturaleza de los productos, pues muchas veces no muestra lo que realmente es y envuelve fácilmente al consumidor; manipula las preferencias y anima el poder de enriquecimiento.

El exceso en la acumulación es quizá la falla del mercado más grande. Incluso Marx quién llegó a contemplar la acumulación de capital como un buen requisito de las economías para promover el empleo, dijo que ella misma sería la causa de desaparición del sistema capitalista. Los excesos de acumulación de capital además de frenar el proceso de innovación y desarrollo tecnológico, son una catástrofe social y aumentan la desigualdad, el desempleo y la inequidad, procesos que se ven reflejados en mayor pobreza, insatisfacción por parte de la población y corrupción en el sistema político.

Estas anomalías del mercado tienen fuertes repercusiones sobre el desempleo, una de las variables más importantes que guía esta investigación. Por ejemplo, las externalidades en cuanto a los costos omitidos por el mercado en los recursos humanos generan desempleo. Una muestra de ello es la división del trabajo, que además de generar grandes riquezas demanda una especialización exagerada por parte de los trabajadores. Pero esto en muchos casos, puede llevarlos a desarrollar labores mecánicas ó disminuir los empleos desplazando la mano de obra no calificada por nueva maquinaria, que resulte más especializada y con menores costos que el pago de un salario. La formación de monopolios y su control sobre los precios del mercado, lleva a la quiebra a pequeños empresarios y termina por desplazarlos del mercado aumentando el desempleo; y el exceso de acumulación de capital frena la producción, reduce los ingresos y por ende, desemboca en desigualdad social y desempleo.

**1.1.3 Sobre la imposibilidad de la ocupación plena en una economía capitalista:** Como ya había sido dicho en la primera parte de este documento, dentro de un sistema capitalista no es posible garantizar la ocupación plena, en primer lugar, porque “para los líderes del mundo de los negocios el desempleo es parte integrante del

sistema capitalista normal”<sup>7</sup>. Por esta razón, estos líderes presentan una gran aversión a la intervención estatal especialmente en lo que compete a la ocupación plena. Michal Kalecki sustenta esta oposición a partir de tres argumentos:

- Oposición a la intervención del Estado en la economía, especialmente en lo referente al empleo. Cualquier señal de la ampliación de la actividad estatal representa un riesgo para los empresarios. Para estos, el Estado debe limitarse a mantener el orden público, velar por la defensa nacional y propiciar los bienes que no produce el sector privado. Para ellos el empleo se adhiere a un sistema basado en la confianza inversionista, que aumenta la producción y por ende la ocupación.<sup>8</sup>

- La orientación del presupuesto gubernamental obtenido en su mayoría del pago de impuestos directos e indirectos por parte de los contribuyentes, aparte de estar destinada al gasto público en obras de infraestructura nacional o creación de bienes públicos, genera algunos gastos de inversión destinados al mantenimiento o creación de empleos públicos y otros para subvención del consumo masivo (pensiones y subsidios de consumo).<sup>9</sup> Ambos aspectos preocupan al sector empresarial, ya que el Estado como inversionista puede generar grandes rentabilidades que estarían, en teoría, destinadas a cubrir necesidades básicas de la sociedad. Si el Estado compitiera con el sector privado en el consumo de determinado producto, las finanzas de los inversionistas se verían afectadas y disminuiría su actividad comercial. Los capitalistas añaden al análisis que, a futuro el Estado se vería altamente tentado a nacionalizar las empresas privadas para invertir también en diferentes sectores de la economía.

- La aversión a los cambios políticos y sociales desencadenados de una política de ocupación plena es el temor al crecimiento de la conciencia de clase de los trabajadores y a su ambición por obtener mejoras en los salarios y en sus condiciones laborales.<sup>10</sup>

## **1.2 LA INTERVENCIÓN ESTATAL Y SUS FALLAS**

---

<sup>7</sup> Ver Kalecki, Michal. “Aspectos políticos de la ocupación plena”. En *Ensayos escogidos sobre dinámica de la economía capitalista*, 1977. p. 162

<sup>8</sup> Comparar Kalecki. “Aspectos políticos de la ocupación plena”. p. 160

<sup>9</sup> Comparar Kalecki. “Aspectos políticos de la ocupación plena”. p. 160

<sup>10</sup> Comparar Kalecki. “Aspectos políticos de la ocupación plena”. p. 161

**1.2.1 Los mercados políticos y las fallas del Estado:** Dentro del contexto de los mercados, el funcionamiento del sistema político y las relaciones entre sus funcionarios pueden ser analizadas desde el punto de vista de un mercado económico, puesto que así como existe un intercambio voluntario de bienes por servicios, generalmente cada quien está en busca de su máximo beneficio.

Algunos teóricos establecen las relaciones productor-consumidor desde varios puntos de vista. Homero Cuevas dice que los políticos son empresarios que buscan constantemente beneficiarse a si mismos y sus clientes son los votantes, quienes eligen de acuerdo con sus preferencias y sus percepciones sobre la relación costo-beneficio.<sup>11</sup> Pero esta demanda por regulación y servicios del Estado no solamente viene de parte de los votantes comunes y corrientes. Existen algunos grupos de presión o gremios organizados que buscan maximizar sus intereses dentro del mercado político.

Los empresarios pueden conformar monopolios o alianzas estratégicas con los políticos, y esto representa la segunda falla del mercado que constituye al mismo tiempo una falla del Estado al generar grandes dosis de burocratización, pues según la teoría de rent seeking (o de los buscadores de renta) sobre intervencionismo estatal, en muchos casos los favores políticos por parte de los grupos de presión son pagados por medio de la colocación de miembros de los partidos en las nóminas de las empresas.<sup>12</sup>

Cabe resaltar que a pesar que dentro de un mercado económico, el libre funcionamiento supone la aparición de una mano invisible que traslada los beneficios individuales –obtenidos a través de la premisa de la maximización de beneficios- hacia la mayoría de la sociedad, dentro de un mercado político no sucede lo mismo. La misma teoría de rent seeking argumenta que los grupos de presión ejercen su poder y vician las decisiones del Estado para maximizar sus beneficios, pero que estos mismos resultan ser menores comparados con los daños causados a la comunidad en conjunto.<sup>13</sup>

La nueva economía constitucional se constituye entonces como uno de los mecanismos más viables para corregir ciertas anomalías del sistema político, ya que “trata

---

<sup>11</sup> Comparar Cuevas, Homero. *Proceso Político y Bienestar Social*, 1998. p. 126

<sup>12</sup> Comparar Cuevas. *Proceso Político y Bienestar Social*. p. 145

<sup>13</sup> Comparar Cuevas. *Proceso Político y Bienestar Social*. p. 145

de frenar y regular las facultades de decisión en el campo económico que tienen de hecho o de derecho los gobiernos de los países industriales de nuestros días”<sup>14</sup>.

El primer mercado entre políticos y votantes comunes está también viciado y presenta algunas fallas al interior del sistema, puesto que el libre mercado supone un intercambio voluntario, pero la compra y venta de votos no está presente en ninguna sociedad. La teoría de *Public Choice* que presenta un enfoque sobre la aplicación del estudio económico al campo de la política<sup>15</sup>, analiza esta relación del mercado político y dice que el interés se encuentra principalmente en las externalidades negativas que surgen por la diferencia de intereses entre los distintos grupos de presión; el consenso en las reglas constitucionales, es el único mecanismo que combate dichas externalidades.<sup>16</sup>

Volviendo un poco al planteamiento de la intervención del Estado en los asuntos económicos, esta se sustenta en dos vertientes que van de la mano con las relaciones del mercado político: la teoría del interés público y la teoría del *rent seeking*. En la teoría del interés público, descrita por Homero Cuevas en su capítulo *Función pública, regulación y gobierno*, los votantes o electores demandan intervención estatal y obtienen sus beneficios cuando hay una provisión de bienes y servicios públicos por parte del Estado y cuando se coordinan los intereses privados de manera colectiva, para maximizar los beneficios resultantes de la cooperación.

La teoría del *rent seeking* tiene una visión menos idealista, pues contempla la inmersión de los grupos de presión en el sistema político y cómo la regulación legal de este, responde a las necesidades de los más poderosos.

Al igual que en la teoría de *Public Choice*, en la teoría del *rent seeking* la regulación del Estado en la economía también funciona como un mercado, en el cual la oferta sigue estando representada por los partidos políticos y la demanda de regulación son poderosos grupos con intereses especiales, que buscan: subsidios directos, controles para la entrada de nuevos competidores, desestímulos para actividades sustitutivas y estímulos para las complementarias, y fijación de precios de forma coercitiva.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Ver Buchanan, James y Brennan, Geoffrey. *El Poder Fiscal*, 1980. p. 13

<sup>15</sup> *Política sin romance* definida por Buchanan y Tullock

<sup>16</sup> Comparar Cuevas. *Proceso Político y Bienestar Social*. p. 127

<sup>17</sup> Comparar Cuevas. *Proceso Político y Bienestar Social*. p. 135

Por su parte los consumidores, en este caso grupos de presión, ofrecen a los políticos algunos beneficios monetarios u ofrecen puestos en las grandes empresas aumentando la burocracia y la corrupción. Este manejo del sistema es lo que no permite, en muchos casos, que se cumpla la ley y que los beneficios que se obtienen del crecimiento y desarrollo económico, recaigan sobre un mayor número de individuos.

Las legislaciones penales, civiles y otras de regulación, son algunos de los mecanismos utilizados por el gobierno para contrarrestar de algún modo la corrupción política. Los sindicatos formados al interior de las grandes empresas, son otro modelo de control y lucha por la reclamación de los derechos del trabajador.

De cualquier modo, siempre es necesario que exista una conectividad directa entre la economía y las leyes jurídicas para hacer más efectivos los controles gubernamentales. Sin embargo, como se ha venido observando en la realidad colombiana, muchas veces una ley está viciada por aquellos quienes la construyen y la votan, para favorecer a algunos sectores de la economía. El planteamiento de Cuevas se sustenta en que la eficiencia y eficacia de la economía depende en gran medida de las leyes, y la pertinencia de estas gravita sobre el funcionamiento de los mercados.<sup>18</sup> El tipo de economía mixta que se maneja en Colombia permite al Estado intervenir la economía de varias maneras. Hay algunas que interesan en mayor proporción al desarrollo de este trabajo.

**1.2.2 Lo que se desea de la intervención estatal:** Determinar la importancia y la necesidad de la presencia e intervención del Estado en los asuntos económicos, es fundamental para entender la dinámica económica entre el sector público y el sector privado. En Colombia, el tipo de economía mixta que opera en el sistema sugiere que tanto el Estado como el sector privado intervienen en los procesos económicos en mayor o menor proporción, dependiendo de la actividad específica en la cual se esté haciendo énfasis.

Las fallas del mercado son el argumento con más peso para sustentar la injerencia del Estado en asuntos económicos.

Además de la provisión de algunos bienes colectivos, el Estado suele actuar sobre otras fallas de los mercados,... sobre la distorsión de los costos humanos, mediante códigos de salubridad

---

<sup>18</sup> Comparar Cuevas. *Proceso Político y Bienestar Social*. p. 135

laboral, prohibición del trabajo infantil, limitación legal de jornadas laborales, fijación de salarios mínimos, seguridad social en salud y pensiones, seguros de desempleo y redistribuciones de ingreso,... interviniendo los poderes monopolísticos, con legislación sobre la concertación oligopolística de precios,... y regulando las fluctuaciones económicas como las recesiones, mediante políticas macroeconómicas.<sup>19</sup>

En todo sistema económico existen cuatro funciones básicas que representan las metas de la política fiscal y por medio de las cuales puede determinarse hasta que punto la economía -y todos los procesos que de ella se desligan-, funcionan de manera adecuada con o sin la intervención del Estado. “Las cuatro funciones son: la asignación de recursos, formación de capital, estabilización económica y distribución del ingreso”<sup>20</sup>.

Como se vio en el planteamiento anterior, el Estado siempre tiene participación en la asignación de recursos, pero muchos de los inversionistas y de los economistas neoliberales argumentan que dicha intervención debe limitarse a prestar ciertos servicios que para ellos no son rentables y a cuidar el orden y la seguridad nacional.

El principio de formación de capital se asocia en gran medida con una de las virtudes del mercado: la eficacia para la acumulación; al igual que con la falla derivada de esta virtud: el exceso de acumulación. La formación de capital se refiere al desarrollo de la economía a través de la utilización de recursos físicos y humanos. Y la eficacia para la acumulación supone un incremento de la inversión productiva, motor del crecimiento económico, y por ende, de la ocupación.

Pero así como los excesos de acumulación generan grandes riquezas que desembocan en mayor desigualdad social y desempleo, la formación de capital dejada en manos del sector privado únicamente, es también un problema social, puesto que el beneficio producido por la rentabilidad de los inversionistas va, entre otras cosas, a ser destinado en su mayoría a proyectos privados que generen una rentabilidad individual y no se va a poder responder a todas las necesidades y demandas sociales.

La estabilización económica se fija en tres aspectos: asegurar el pleno empleo, la estabilidad de los precios y el equilibrio de la balanza de pagos. Pero ya vimos como el sector privado tiene una fuerte aversión a la intervención estatal en estos aspectos, principalmente en lo que compete a la ocupación plena. Dentro de las democracias

---

<sup>19</sup> Ver Cuevas. *Fundamentos de la Economía de Mercado*. p. 110

<sup>20</sup> Ver Low Murtra, Enrique y Gómez Ricardo, Jorge. *Teoría Fiscal*, 1996. p. 12

capitalistas, como lo describe Kalecki, este debate se ha enfocado en determinar cuál debe ser la orientación de la intervención del Estado y si esta es necesaria, únicamente, en períodos de depresión ó aun para asegurar la ocupación plena permanente.<sup>21</sup>

La distribución del ingreso y de la riqueza va ligada al tipo de Estado del cual se esté hablando. En el sistema capitalista por ejemplo se puede decir que la asignación de los recursos es más eficiente pero el costo de ello es una distribución del ingreso más inequitativa y desigual, lo que hace que el sistema sea injusto y haya acumulación excesiva. El manejo de los impuestos progresivos así como la focalización del gasto público, son dos herramientas fundamentales para mejorar la distribución del ingreso, gravando con mayores cantidades a los de mayores posibilidades de contribución y favoreciendo con las obras públicas a los menos beneficiados por el sistema.

Ahora bien. Para el manejo de todas y cada una de las funciones anteriormente nombradas, el Estado utiliza varios mecanismos e instrumentos que le posibilitan direccionar la política económica. Entre estos instrumentos están los tributos, el gasto y la deuda pública. Los tributos y el gasto público hacen parte de las herramientas fiscales, y entre muchas otras funciones, tienen a su cargo la de hacer del Estado un aparato más justo y servir de solvencia y apoyo para los fines del mismo. Cómo y en qué momento utilizar adecuadamente algunos de estos recursos, es el asunto que compete al desarrollo metodológico del proyecto y será analizado posteriormente.

**1.2.3 Economía mixta:** El Estado colombiano maneja un tipo de estructura económica con características del sistema capitalista y del sistema socialista, puesto que por ejemplo, así como existe el derecho a la propiedad privada, el Estado también tiene participación en la economía.

Con el crecimiento de los Estados por medio de la creación de organismos públicos y las leyes de regulación económica, la mezcla entre Estado y mercado es muy frecuente en la mayoría de países del mundo. Esta mezcla se acentuó con las reformas hacia la privatización de las industrias de propiedad estatal en los países socialistas. Mill y Keynes del siglo XIX y XX, han sido a nivel teórico los economistas más influyentes sobre las reformas requeridas para el desarrollo de la economía mixta.

---

<sup>21</sup> Comparar Kalecki. "Aspectos políticos de la ocupación plena". p. 163

Después de haber descrito las fallas del mercado, Cuevas puntualiza en la actuación del Estado sobre estas por medio de limitaciones o prohibiciones en la distorsión de costos ambientales, ó por medio de la expedición de códigos que protejan los derechos del trabajador, subsidiando a la población más vulnerable ó interviniendo los monopolios por medio de algunas leyes, como los acuerdos oligopolísticos de precios.<sup>22</sup> También interviene por medio de las instituciones y el gasto público para proveer justicia, orden público, seguridad y algunos bienes como educación, salud, infraestructura, conservación del patrimonio cultural, espacios públicos, entre otros.

La política macroeconómica, comprendida por la política monetaria, cambiaria, fiscal y las políticas de comercio exterior, sirven al Estado para contrarrestar fluctuaciones económicas como la inflación y la recesión. La política fiscal, encargada de controlar los ingresos y el gasto público del Estado, es la que interesa en mayor proporción al desarrollo de este proyecto.

#### **1.2.4 El estímulo de la oferta y la producción:**

El ofertismo se define como "... una restricción del crecimiento en la demanda nominal agregada por medio de la reducción del aumento del gasto gubernamental y de la disminución de la tasa de aumento de la existencia de dinero, al mismo tiempo que se eliminan o disminuyen los impuestos que frenan el incentivo para un esfuerzo orientado al mercado y para formación de ahorro y capital.<sup>23</sup> Según Norman Ture el ofertismo puede aumentar el empleo, el ingreso y la producción reduciendo la demanda, el gasto gubernamental y la tasa de crecimiento del dinero, ya que este último representa un aumento paralelo del ingreso nominal pero no aumenta la producción y el ingreso real.<sup>24</sup> Este planteamiento estará implícito en el resto del texto, al hablar de estímulos a la oferta empresarial y su aversión a la intervención estatal en el tema de la plena ocupación.

---

<sup>22</sup> Comparar Cuevas. *Fundamentos de la Economía de Mercado*. p. 110

<sup>23</sup> Ver Tesis doctorales de economía – Rodríguez Vargas, José de Jesús *La nueva fase de desarrollo económico y social del capitalismo mundial*, "ofertismo", consulta electrónica

<sup>24</sup> Comparar Tesis doctorales de economía – Rodríguez Vargas, José de Jesús *La nueva fase de desarrollo económico y social del capitalismo mundial*, "ofertismo", consulta electrónica



## **2. COMPORTAMIENTO DE LOS IMPUESTOS Y LA EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN Y DEL EMPLEO EN COLOMBIA**

Los impuestos desde sus inicios hasta hoy, constituyen la mayor fuente de ingresos de los Estados. También han sido el mecanismo más complejo y eficaz para recaudar dinero y sostener el aparato estatal. Algunas reformas y políticas tributarias, se han hecho con el fin de distribuir de manera más equitativa y eficiente las cargas impositivas, teniendo en cuenta la capacidad de pago de las personas.

En esta monografía se escogió el impuesto de renta para determinar algún tipo de relación, directa o indirecta con la generación de empleo en el país, porque: primero, es progresivo y tiene una tasa más baja para quienes poseen poco capital y solidez económica.; y segundo, porque el Estado puede utilizarlo en el desarrollo económico al cobrar altos impuestos directos (renta) a los poseedores de capital especulativo para incentivarlos a trasladar su capital hacia empresas productivas y por tanto, generar empleo.

En este capítulo se hará una revisión del impacto de los impuestos y la inversión en la generación de empleo, en particular los impuestos de la renta y de la nómina en Colombia durante los años noventa. Al final del capítulo se hará una presentación de los principales indicadores del mercado laboral y cuál ha sido su comportamiento en el período de estudio, especialmente de la tasa de desempleo.

### **2.1 SOBRE LOS IMPUESTOS Y EL EMPLEO**

**2.1.1 Sobre el sistema tributario y la generación de empleo público:** El sistema tributario colombiano ha sido considerado, desde inicios del siglo XX, como uno de los sistemas altamente vulnerables al cambio y a las continuas reformas básicamente por la necesidad del Estado de encontrar nuevas vías de recaudo fiscal para solventar el continuo déficit al que se ha visto enfrentado, sin poner en riesgo el crecimiento económico y por el contrario, promoviéndolo.

Sin embargo, los resultados de estudios económicos muestran que si bien entre 1980 y 2003 hubo un aumento importante de los ingresos del gobierno, las reformas

tributarias de este período no han logrado incrementar la productividad de los impuestos de manera permanente, y por lo tanto no han tenido los efectos esperados sobre los ingresos tributarios a mediano plazo.<sup>25</sup> Esto ha sucedido, entre muchas otras cosas, porque a pesar del incremento de los ingresos, este ha sido transitorio en cambio el aumento del gasto público parece ser más estructural y tiende a ser inflexible a la baja. Por tanto, como lo reitera Sánchez, los objetivos de equilibrar las finanzas públicas no se cumplen, los ingresos tributarios dejan de crecer, y el gobierno se ve obligado a llevar a cabo una nueva reforma tributaria cada dos o tres años.<sup>26</sup> “El aumento del gasto público fue causado, entre otros factores, por las nuevas responsabilidades de gasto como consecuencia de la Constitución de 1991, la reforma a la seguridad social, una deficiente programación presupuestal, y la falta de eficiencia en el presupuesto del sector público”<sup>27</sup>.

Como consecuencia del creciente déficit fiscal, el endeudamiento del gobierno colombiano se incrementó a niveles preocupantes, haciendo que el escenario de finales de los noventa y principios de la década actual – altas tasas de interés, bajo crecimiento del PIB, y déficit primario – fuera insostenible en el largo plazo. El incremento en el déficit también obligó al gobierno a realizar el ajuste con recortes en la inversión, situación que no se puede mantener hacia el futuro.<sup>28</sup>

Por medio de un estudio realizado por el Fondo Monetario Internacional, se estableció que Colombia, en comparación con la gran mayoría de países latinoamericanos, es el Estado que tiene más obligaciones en materia de gastos que no pueden ser suspendidas, ya que corresponden a obligaciones constitucionales y legales. Los gastos más importantes que difícilmente pueden ser reducidos son:

- Transferencias territoriales
- Servicio de la deuda
- Transferencias del sistema de seguridad social
- Salarios

---

<sup>25</sup> Comparar Sánchez, Fabio y Espinosa, Silvia. “Impuestos y reformas tributarias en Colombia 1980 – 2003”, 2005. p. 1. Documento electrónico

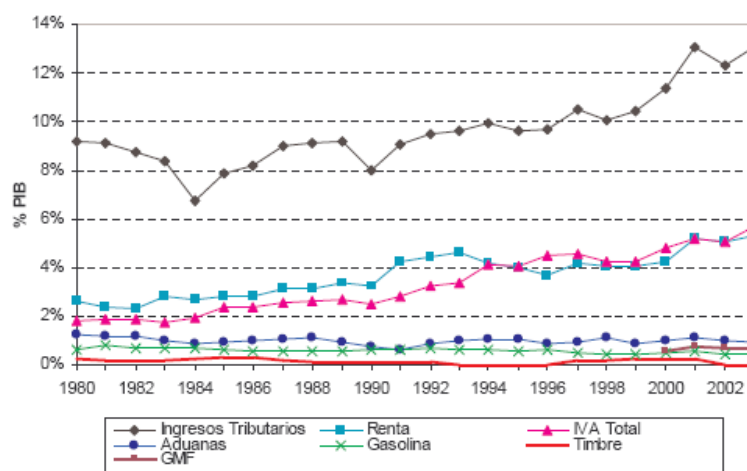
<sup>26</sup> Comparar Sánchez y Espinosa. “Impuestos y reformas tributarias en Colombia 1980 – 2003”, p. 5. Documento electrónico

<sup>27</sup> Ver Sánchez y Espinosa. “Impuestos y reformas tributarias en Colombia 1980 – 2003”, p. 4. Documento electrónico

<sup>28</sup> Ver Sánchez y Espinosa. “Impuestos y reformas tributarias en Colombia 1980 – 2003”, p. 4. Documento electrónico

Por estas razones se presenció un aumento en los tributos, que pasaron del 11% del PIB en el 2000 y 13,1% del PIB en 2003 (Gráfica 1). Durante la década de los 80's se presenció una caída significativa de los ingresos tributarios, pero las reformas llevadas a cabo en 1990, 1992, 1995, 1998, 2000 y 2003 contribuyeron a su crecimiento, alcanzando un 15% para el 2005. Esta información fue extraída del documento CEDE sobre *Impuestos y reformas tributarias en Colombia, 1980 – 2003*.

**Gráfica 1. Ejecución de ingresos como proporción del PIB**



Fuente: Sánchez, Fabio y Espinoza, Silvia. "Impuestos y reformas tributarias en Colombia (1980-2003)", 2005. P. 6. Documento electrónico

**a) El empleo público:** El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) junto con la Contraloría General, son las dos entidades encargadas de la regulación y el control del empleo público en Colombia. El DAFP se encarga de manejar la información sobre planta de personal, es decir los puestos de trabajo que por Ley son autorizados dentro del sector público y en cada una de sus dependencias. La Ley 190 de 1995 define el Sistema Único de Información de Personal (SUIP), como dependencia del DAFP, la cual suministra información sobre las entidades del Estado, la jerarquización de cada una, la planta de personal, la capacitación y el bienestar de los funcionarios.<sup>29</sup> La misma Ley establece que todas las entidades del Estado deben reportar primero al DAFP la información administrada por el SUIP. La información sobre personas ocupadas está a cargo de la Contraloría General de la Nación. En algunos casos, el número de personas

<sup>29</sup> Comparar Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP. "Informe de caracterización del empleo público en Colombia", 2007. p. 8. Documento electrónico

ocupadas sobrepasa la planta de personal debido a los contratos de prestación de servicios que manejan las entidades estatales. Según el informe sobre empleo público (DNP 1998), entre 1987 y 1997, la planta de personal del sector público se mantuvo en un promedio cercano a los 770.000 empleos.<sup>30</sup> Sin embargo, al momento de evaluar el número de personas que ocupan dichos cargos, los porcentajes pueden variar, ya que es normal que exista cierto porcentaje de cargos vacantes. La siguiente tabla muestra el número de empleos públicos creados desde 1987 hasta 1998 en el sector central y descentralizado:

**Tabla 1. Empleo público 1987 - 1997**

	Central	Descentralizado	Total	Participación	
				Cen/T	Desc/T
1987	525,134	186,417	711,551	73.80%	26.20%
1988	556,176	190,996	747,172	74.44%	25.56%
1989	550,877	190,389	741,266	74.32%	25.68%
1990	569,272	183,868	753,140	75.59%	24.41%
1991	588,997	180,307	769,304	76.56%	23.44%
1992	592,140	179,983	772,123	76.69%	23.31%
1993	592,756	179,198	771,954	76.79%	23.21%
1994	612,775	174,314	787,089	77.85%	22.15%
1995	616,531	176,868	793,399	77.71%	22.29%
1996	607,391	179,814	787,205	77.16%	22.84%
1997	628,655	185,299	813,954	77.23%	22.77%
1998	628,545	185,604	814,149	77.20%	22.80%
Promedio	589,104	182,755	771,859	76.28%	23.72%

Fuente: Delgado, Briseida. "Evolución de la planta de personal del sector oficial del orden nacional 1987 - 1997", 1998. P. 10. Documento electrónico

En el cuadro se evidencia un crecimiento anual de los empleos públicos en el sector central, en ocasiones un crecimiento mínimo pero siempre en la misma tendencia. En el sector descentralizado sucedió lo contrario: durante los dos primeros años del período de estudio se evidencia un crecimiento de los empleos públicos pero posteriormente, hasta 1996, decae las cifras caen.

Según el informe sobre calidad del empleo público del DAFP, para el 2007 el número total de servidores públicos teniendo en cuenta a empleados públicos y trabajadores oficiales de las tres ramas del poder público, órganos de control y vigilancia,

<sup>30</sup> Comparar Departamento Nacional de Planeación DNP. "Evolución de la planta de personal del sector oficial del orden nacional 1987 - 1997", 1998. p. 9. Documento electrónico

entes y organismos autónomos y la organización electoral fue de 146.234. Este conteo no incluye a maestros vinculados a la carrera docente, uniformados de la fuerza pública y servidores vinculados a la Carrera Diplomática y Consular.<sup>31</sup>

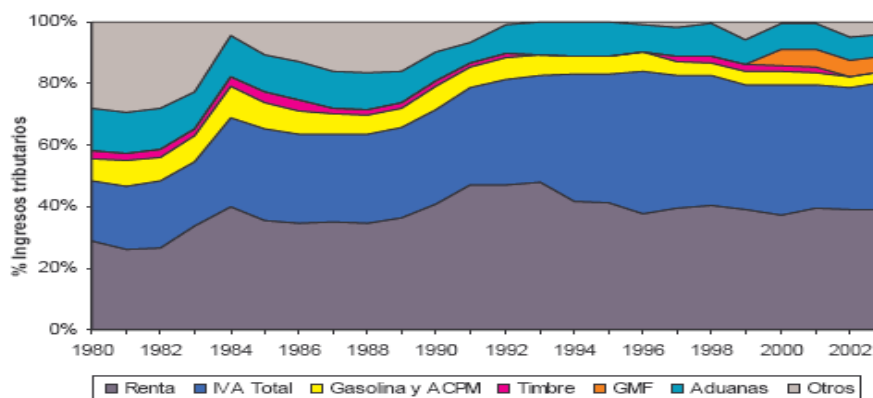
**Tabla 2. Servidores Públicos por Ramas del Poder Público y otros organismos**

Rama u organismo	Total servidores públicos
Ejecutiva	115.857
Legislativa	550
Judicial	18.682
Organismos de control y Vigilancia	7.802
Organización electoral	3.164
Organismos autónomos	179
TOTAL	146.234

Fuente: Medina, Alberto. "Informe de caracterización del empleo público en Colombia", 2007. P. 16. Documento electrónico

**2.1.2 Sobre el impuesto de renta en Colombia y el desempleo:** Siendo el impuesto directo más importante en el orden nacional, el impuesto de renta fue aquel de mayor recaudo dentro de los ingresos tributarios durante la década de los 80's y 90's (Gráfica 2). "Al examinar los recaudos de los diversos impuestos como proporción de los ingresos tributarios totales se puede observar que el impuesto a la renta ha representado entre un 26% y un 50% del total aproximadamente durante los últimos 20 años"<sup>32</sup>.

**Gráfica 2. Participación en los ingresos tributarios totales**



Fuente: Sánchez, Fabio. Espinoza, Silvia. "Impuestos y reformas tributarias en Colombia (1980-2003), 2005. P. 10. Documento electrónico

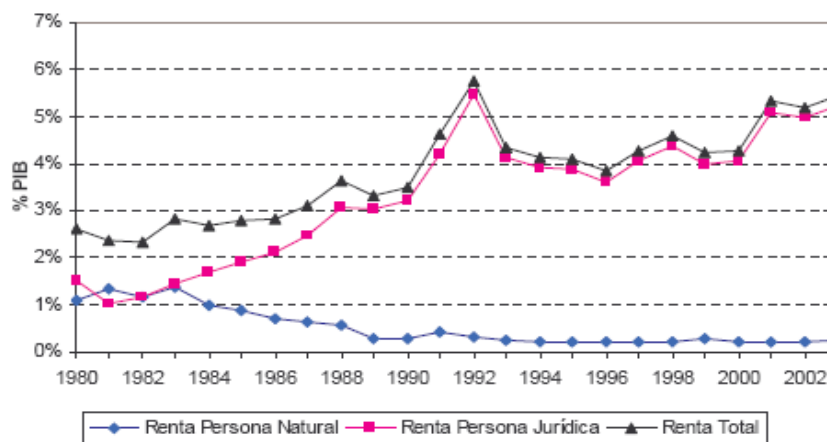
<sup>31</sup> Comparar DAFP. "Informe de caracterización del empleo público en Colombia", p. 8. Documento electrónico

<sup>32</sup> Ver Sánchez y Espinoza. "Impuestos y reformas tributarias en Colombia 1980 - 2003", p. 9. Documento electrónico

En 1992, el impuesto de renta creció en cuanto a la participación en los ingresos tributarios, alcanzando un 4.5% del PIB. Pero permaneció constante hasta el año 2000, entre 4.1% y 4.6% relativamente. En el 2003 alcanzó un 5.3% del PIB. Este aumento se debe en su mayoría al recaudo del tributo en personas jurídicas más que en personas naturales. En estas últimas hubo tendencia a la baja, pasando de un 1.11% del PIB en 1980 a 0.23% en 2003. Pero con las personas jurídicas sucedió lo contrario: en 1980 la cifra registrada fue de 1.51% del PIB y aumentó a 5.22% en 2003 (Gráfica 3), esto principalmente por la eliminación de la figura de doble tributación tras la reforma de 1986, que integró el pago del impuesto de renta en la cabecera de las sociedades.<sup>33</sup>

Estas cifras corresponden a cálculos generales, ya que no se tuvo en cuenta la estratificación de lo que corresponde a personas naturales, ni la división entre grandes empresas y pequeñas empresas.

**Gráfica 3. Impuesto a la renta por tipo de contribuyente**



Fuente: Sánchez, Fabio y Espinoza, Silvia. "Impuestos y reformas tributarias en Colombia 1980-2003", 2005. P. 12. Documento electrónico

**a) Variación del impuesto de renta en productividad y tarifas:** A partir de la reforma de 1992, las tarifas del impuesto de renta han venido variando. Esto responde entre muchas otras cosas, a la necesidad de aumentar la productividad del sistema tributario y su participación en los ingresos nacionales. La productividad del impuesto

<sup>33</sup> Comparar Sánchez y Espinosa. "Impuestos y reformas tributarias en Colombia 1980 – 2003", p. 11. Documento electrónico

según Sánchez y Espinoza está dada por el recaudo como proporción de la base gravable –que en este caso sería el PIB-, sobre la tarifa del impuesto.<sup>34</sup>

En ocasiones, la tasa puede ser alta pero su nivel de recaudo menor en comparación a una tasa más baja. Según el planteamiento anterior, a principios de los 80's la tasa era del 49% y el nivel de recaudo apenas de 2.7% del PIB, es decir la productividad del impuesto fue baja; mientras que al comenzar la década de los 90's la tasa se situaba en un 30% y el nivel de recaudo fue de 2.8% del PIB. Y manteniendo la misma tasa, entre 1992 y 1991 se alcanzó un nivel de recaudo de 4.5% del PIB, es decir que el nivel de productividad del impuesto se elevó.<sup>35</sup>

Las tasas del impuesto de renta fueron variando con las diferentes reformas tributarias que se llevaron a cabo durante el período de estudio. La primera reforma se hizo en 1990 a través de la Ley 49 del mismo año. Por medio de esta ley, se redujo el número de contribuyentes obligados a declarar renta; se desgravó la utilidad obtenida en la enajenación de acciones a través de la bolsa; se excluyó a los fondos de inversión, fondos comunes y de valores, de la contribución de la renta; se redujo el impuesto de saneamiento y se redujeron las tarifas de renta y remesas para la inversión extranjera.

La Ley 6 de 1992 aumentó la base al incluir a las empresas comerciales e industriales del Estado como declarantes, al igual que las sociedades de economía mixta, fondos públicos, cooperativas financieras y TELECOM y además, disminuyó aún más los impuestos de remesas y rentas para las sociedades extranjeras. La siguiente reforma tributaria se hizo a través de la Ley 223 de 1995. Aquí se incluyeron como nuevos contribuyentes empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta que presten servicios públicos, pero exoneró las de juego, azar y licores. También se establecieron tasas marginales del 20% al 35% a personas naturales y 35% para sociedades. Con esta ley se eliminó la sobretasa impuesta con la reforma del 92 (la cual aumentó la tarifa a un 37.5% pero redujo la productividad en 0.12 puntos). El recaudo se mantuvo en un 4.4% del PIB con una tasa de 35%, y tuvo una fuerte variación hasta el 2001 y 2003 cuando se registró en un 5.3% del PIB con la misma tarifa.

---

<sup>34</sup> Comparar Sánchez y Espinosa. "Impuestos y reformas tributarias en Colombia 1980 – 2003", p. 16. Documento electrónico

<sup>35</sup> Comparar Sánchez y Espinosa. "Impuestos y reformas tributarias en Colombia 1980 – 2003", p. 14. Documento electrónico

La reforma de 1998 tocó un punto muy importante para este trabajo; por medio de la Ley 488 de este año, el gobierno creó un descuento tributario a los contribuyentes que incrementaran en un 5% como mínimo el número de empleados durante un año con respecto al año anterior. El descuento equivaldría al monto de los gastos por salarios y prestaciones sociales pagados durante el año, que correspondiera a los nuevos empleos directos generados y hasta por una cantidad máxima de 15% del impuesto neto de renta del respectivo período. Sin embargo, 4 años después, el artículo 250 del Estatuto Tributario titulado Descuento tributario por la generación de empleo, fue derogado por el artículo 118 de la Ley 788 de 2002.

La Ley 633 de 2000 incluyó como nuevos contribuyentes entidades como Fogafin y Fogacoop, pero estarán exentos algunos ingresos como las transferencias de la Nación y le da continuidad como no contribuyente al Fondo para la Reconstrucción del Eje Cafetero, fondos parafiscales y agropecuarios, etc. La Ley 863 de 2003 disminuye el rango mínimo para declarar renta y para retención en la fuente (ingresos mayores a 60 millones y patrimonio brutos mayores a 80 millones).<sup>36</sup>

Las siguientes gráficas son una muestra de la relación entre la tasa de impuesto de renta y el porcentaje que alcanzó la tasa de desempleo desde la década pasada. Como se observa en la imagen (Gráfica 4), hacia 1994 se elevan los impuestos a la renta y disminuye el desempleo; entre 1996 y 1998 disminuyen las tasas de renta y el desempleo aumenta más que proporcionalmente.

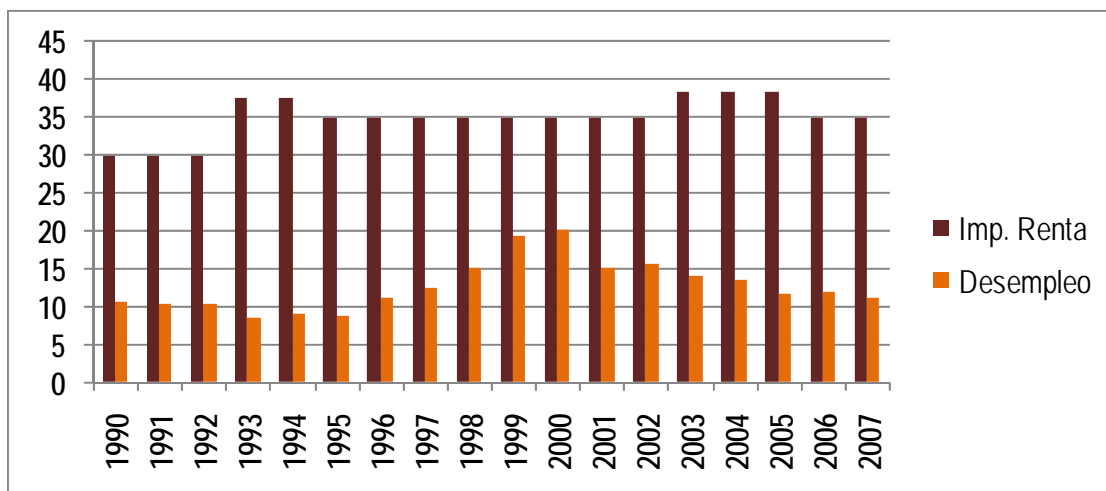
Como lo muestra la misma gráfica, a partir del 2001, la tasa de desempleo empieza a recuperarse y a disminuir paulatinamente, con unos aumentos mínimos en el 2002 y el 2006. Se evidencia también un nuevo aumento de la tasa de impuesto de renta que alcanza su punto máximo entre el 2003 y el 2006. Sin embargo el desempleo no logró bajar hasta los niveles previstos por los analistas ni retornó a las cifras del período antes a la crisis.

---

<sup>36</sup> Comparar Sánchez y Espinosa. "Impuestos y reformas tributarias en Colombia 1980 – 2003", p. 31. Documento electrónico



**Gráfica 4. Relación entre la tasa de impuesto a la renta y el desempleo**



Fuente: Gráfica elaborada por el autor de la presente monografía. Documento electrónico.

**2.1.3 Sobre el impuesto a la nómina y el desempleo:** En el caso colombiano, algunos analistas argumentan que la tasa de desempleo de largo plazo es el resultado de la dinámica entre ciertas variables como los salarios reales por hora, los costos laborales no salariales (impuestos de nómina) y la tasa de acumulación de capital: “Un incremento de 1% en el salario real por hora incrementa la tasa de desempleo en 0.38%; un aumento de 1% en los costos laborales no salariales incrementa la tasa de desempleo en 0.60% y finalmente un aumento en la tasa de crecimiento del capital de 1% reduce la tasa de desempleo en 0.78%”<sup>37</sup>.

Según los porcentajes vistos anteriormente y los más recientes estudios en el tema, los impuestos a la nómina son los costos más altos al empleo. Estos se agrupan en 3 categorías: los parafiscales, definidos por el artículo 2 de la ley 225 de 1995 como “impuestos obligatorios establecidos por la Ley, los cuales afectan a un cierto grupo social o económico único y se utilizan para el beneficio de ese mismo sector” (contribuciones a las Cajas de Compensación 4%; al ICBF 3%; al SENA 2%); las contribuciones solidarias a salud y pensiones y, finalmente, las cuotas de aprendices exigidas a las empresas.

<sup>37</sup> Ver Arango, Luis Eduardo y Posada, Carlos Esteban. “La tasa de desempleo de largo plazo en Colombia”, 2006. p. 11. Documento electrónico

Para el 2008, los costos laborales no salariales se distribuyen de la siguiente manera (Gráfica 2.6):

**Tabla 3. Impuestos a la nómina en Colombia (2008)**

<b>Pagados por el empleado</b>	
Salud	4%
Pensión	3.88%
<b>Pagados por el empleador</b>	
Salud	8.50%
Pension	11.63%
ARP	0.32%
Prima	8.33%
Vacaciones	4.17%
Cesantías	8.33%
<b>Parafiscales</b>	<b>9%</b>
Sena	2%
ICBF	3%
Caja de Compensación	4%
Total como % del salario	<b>58%</b>

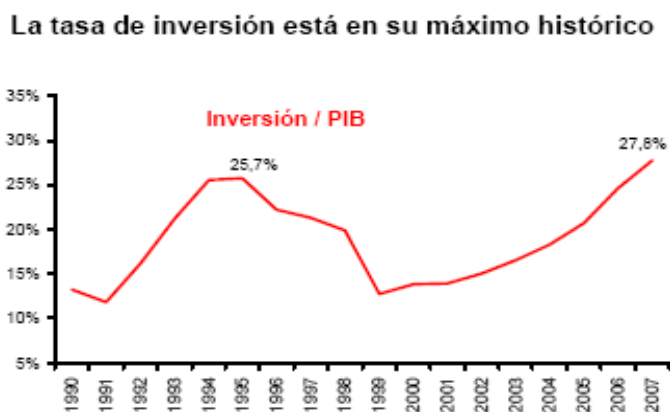
Fuente: Sánchez, Fabio. “Estructura, evolución del desempleo en Colombia y obstáculos para su reducción 1980 – 2007”, 2008. P. 33 Documento electrónico

En total, estos diversos impuestos sobre la nómina constituyen una carga adicional significativa sobre la fuerza laboral, carga, que según muchos, ha tenido efectos sustanciales en aspectos como el empleo y el desempleo. Debido a esta carga adicional, muchos creen también que estos impuestos sobre la nómina son evadidos en cantidades significativas, en parte mediante el traslado de la fuerza laboral del sector formal al sector informal de la economía colombiana.<sup>38</sup>

A pesar que la inversión pasó por un buen momento, especialmente durante el período de auge, esto no tuvo gran repercusión sobre la tasa de desempleo. Como se puede interpretar a partir de la gráfica 4 sobre desempleo y de las gráficas 5 y 6, un aumento de la inversión (Gráfica 5) seguramente no se tradujo en significativo incremento del empleo debido al aumento considerable de los impuestos sobre la nómina (Gráfica 6). Además esto ayudaría a explicar la ampliación del sector informal en Colombia. Adviértase que el desempleo siempre se ha mantenido por encima del 10% y que incluso subió a niveles cercanos al 20% para los años 1999 y 2000. Esto evidencia nulos efectos de las exenciones (cosa que se analizará en el siguiente capítulo) y algún impacto del impuesto a la nómina para desincentivar la generación de empleo:

<sup>38</sup> Ver López Castaño, Hugo y Alm, James. “Impuestos sobre la nómina”. En *Bases para una reforma tributaria estructural en Colombia*, 2006. p. 317

### Gráfica 5. Comportamiento de la Inversión 1990 - 2007



Fuente: Gaviria, Alejandro. “Tendencias y perspectivas de la economía colombiana”, 2008. P. 2. Documento electrónico

### Gráfica 6. Aumento de los Impuestos a la nómina 1980 - 2000



Fuente: Gaviria, Alejandro. “Tendencias y perspectivas de la economía colombiana”, 2008. P. 13. Documento electrónico

Básicamente, el problema se centra en la incidencia impositiva de este tipo de impuestos, explica López y Alm. Así, cuando el Estado impone un tributo los contribuyentes ajustan sus comportamientos económicos para disminuir estas cargas. Las empresas pueden por su parte, recortar la oferta de empleados para disminuir sus obligaciones de nómina impositivas.<sup>39</sup> Por otro lado, los trabajadores podrían disminuir su esfuerzo laboral o desplazarse a sectores en los que se reduzcan sus cargas impositivas

<sup>39</sup> Comparar López Castaño y Alm. “Impuestos sobre la nómina”. p. 340

sobre los salarios, más específicamente en sectores informales. Tales sectores de la economía son en sí “el conjunto de las actividades productivas que no acatan, ex ante, las regulaciones estatales en materias económicas, sanitarias o ambientales debiendo ceñirse a ellas”<sup>40</sup>. Según algunos estimativos hechos por Arango y Posada, un aumento del 1% en los costos laborales no salariales, aparte de elevar el desempleo, incrementa en 1.4% el porcentaje de individuos que se trasladan a sectores informales.<sup>41</sup>

Alejandro Gaviria, argumenta que en Colombia el problema del desempleo resulta de malas políticas, puesto que hay pocos incentivos a la formalización del trabajo para las empresas por los altos costos de los impuestos a la nómina y por otro lado, la abundancia de subsidios a los trabajos informales es un desincentivo a los trabajadores para vincularse a la formalidad. Propone además un esquema de cadena, mediante el cual explica que las malas políticas que se han venido planteando en los últimos años, han creado una trampa de informalidad, puesto que por medio de las reformas a la Ley 100, la Ley 789 y la Ley 797, el gobierno ha venido creando mayores programas subsidiados con un aumento en los costos laborales no salariales, lo que a su vez aumenta la informalidad y crea la necesidad de mayores subsidios.

Un ejemplo de los aumentos de los impuestos al trabajo para subsidiar programas está en las leyes anteriormente nombradas. Por un lado la reforma a la Ley 100 de 1993, que aumentó las contribuciones solidarias para pagar por parte de la expansión del régimen subsidiado. La Ley 789 de 2002, que estableció una monetización de cuota de aprendices para alimentar el Fondo Emprender y una desviación de los recursos de las Cajas de Compensación para prestar servicios a los no afiliados. Así mismo, la “Misión de pobreza” plantea: “Mejorar la focalización de los servicios de las Cajas de Compensación, mediante la disminución gradual de los límites para el subsidio familiar hasta alcanzar un salario mínimo. Al mismo tiempo, extender más servicios a la población no afiliada”<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Ver Mejía, Daniel y Posada, Carlos Esteban. “Informalidad: teoría e implicaciones de política”, 2007. p. 2. Documento electrónico

<sup>41</sup> Comparar Arango y Posada. “La tasa de desempleo de largo plazo en Colombia”. p. 11. Documento electrónico

<sup>42</sup> Ver Gaviria, Alejandro. “Tendencias y perspectivas de la economía colombiana”, 2008. p. 15. Documento electrónico

## 2.2 SOBRE LA INVERSIÓN PRODUCTIVA

Parte del objetivo de esta investigación es mirar como el Estado por medio de los impuestos, específicamente del impuesto de renta, puede motivar o incentivar a los inversionistas a que asignen su capital en empresas productivas y esto se traduzca en un aumento del empleo y la mejora del mercado laboral.

Sin embargo se advierten dos hallazgos de los analistas económicos: primero, por medio de exenciones tributarias se puede incentivar a los inversionistas para que inviertan en empresas productivas (no especulativas) y generen empleo; segundo, no obstante, los impuestos a la nómina pueden desincentivar el empleo de personas, ya que en muchos casos la inversión en capital físico (maquinaria), resulta más atractiva a los inversionistas por la diferencias de costos. Esto sucede en el país, entre muchas otras cosas, porque según los resultados arrojados por varios de los documentos aquí analizados, los costos laborales, sin incluir los salarios, han experimentado aumentos considerables, particularmente en el caso de los impuestos a la nómina,<sup>43</sup> como se vio anteriormente. La efectividad de las exenciones tributarias será tratada en el próximo capítulo.

Para llegar a establecer la formación bruta de capital ó inversión, debe ser tenido en cuenta en primer lugar el proceso de producción, para entender cómo este se complementa por medio de los diferentes tipos de capital que se emplean en su desarrollo. “En cuentas nacionales se mide la producción bajo el concepto de producción económica y se define como “una actividad realizada bajo el control y la responsabilidad de una unidad institucional que utiliza insumos de mano de obra, capital y bienes y servicios para obtener otros bienes o servicios”<sup>44</sup>.

Para que un proceso de fabricación pueda ser considerado como producción económica, es necesario que exista una institución encargada del proceso y que esté autorizada para cobrar por los servicios que presta, ya que por ejemplo la producción de peces en los ríos o mares no entra dentro del proceso de producción económica.

---

<sup>43</sup> Comparar Sánchez, Fabio. “Estructura, evolución del desempleo en Colombia y obstáculos para su reducción, 1980 – 2007”, 2008. p. 3. Documento electrónico

<sup>44</sup> Ver Cortés Arévalo, Mariana Magdalena. “Operaciones de bienes y servicios”. En *Metodología de las cuentas nacionales de Colombia: base 1994 Departamento administrativo nacional de estadística DANE*, 1994. p. 150

Teniendo en cuenta la destinación de los bienes y servicios producidos, la producción económica se clasifica en: producción de mercado, la cual tiene como finalidad su venta en el mercado bajo las restricciones del sistema de precios y que contribuye a la formación de capital.

La segunda clasificación es la producción de no mercado en la que –por definición del DANE-, se encuentra la producción para uso final propio, como fincas que trabajan para su propio consumo. Aquí también se tienen en cuenta aquellos bienes producidos por empresas privadas sin ánimo de lucro ó por el Estado, que se suministran gratuitamente ó a precios que no influyen ó influyen muy poco en la cantidad que un productor está dispuesto a ofrecer o que el consumidor está dispuesto a demandar.<sup>45</sup> Es decir, tienen poca repercusión dentro del sistema económico.

“La formación bruta de capital corresponde a la función de inversión de la teoría económica”<sup>46</sup>. Este indicador está conformado por la formación bruta de capital fijo, la variación de existencias y la adquisición neta de bienes valiosos.<sup>47</sup> En las siguientes tablas se puede evidenciar un importante incremento de la inversión desde la década de los 90's y que cantidad de esta inversión se ha canalizado en capital fijo (maquinaria) y (empleos). Las gráficas se irán presentando a continuación.

**Tabla 4. Formación bruta de capital 1990 - 1993:**

Conceptos	1990	1991	1992	1993
<b>Inversión nacional (FBK)</b>	3.751.655	4.164.393	5.763.270	9.299.863

Fuente: DANE: “Cuentas nacionales anuales – Principales agregados macroeconómicos a precios corrientes. Base 1975”, Documento electrónico.

**Tabla 5. Formación bruta de capital 1994 – 1999:**

Conceptos	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Formación bruta de capital</b>	17.246.844	21.784.229	22.308.518	25.465.774	27.714.661	19.521.776

Fuente: DANE: “Cuentas nacionales anuales – Principales agregados macroeconómicos a precios corrientes. Base 1994”. Documento electrónico.

<sup>45</sup> Comparar Cortés Arévalo. “Operaciones de bienes y servicios”. p. 152

<sup>46</sup> Comparar Cortés Arévalo, Mariana Magdalena y Pinzón Santos, Enrique. *Bases de contabilidad nacional. Departamento administrativo nacional de estadística Departamento administrativo nacional de Estadística DANE*, p. 139

<sup>47</sup> Comparar Cortés Arévalo y Pinzón Santos. *Bases de contabilidad nacional. Departamento administrativo nacional de estadística DANE*, p. 483

**Tabla 6. Formación bruta de capital 2000 – 2006:**

<b>Conceptos</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>FBK</b>	30.759.548	35.632.682	39.960.338	49.770.465	59.980.273	72.537.503	93.098.246

Fuente: DANE: “Cuentas nacionales anuales – Principales agregados macroeconómicos a precios corrientes 2000 - 2006. Base 2000”, Documento electrónico.

La formación bruta de capital fijo (FBKF) está definida por el DANE como “el valor total de los activos fijos adquiridos menos los vendidos por las unidades de producción residentes”<sup>48</sup>. Está conformado por:

- Activos fijos tangibles: viviendas, otros edificios y estructuras, maquinaria y equipo, activos cultivados, árboles y ganado, gastos en reparaciones y desarrollo, aeropuertos, puertos, hospitales y todos aquellos bienes que las unidades de producción reciben en arrendamiento financiero.<sup>49</sup>

- Activos fijos intangibles: programas de informática gastos realizados en exploración minera, audiovisuales, programas de radio, televisión y producciones literarias o artísticas.<sup>50</sup>

- Mejoras importantes de activos tangibles no producidos: tierras, terrenos y otros activos no producidos.<sup>51</sup>

- Costos asociados con la transferencia de la propiedad de los activos no producidos: gastos notariales.<sup>52</sup>

“La formación bruta de capital fijo (FBKF) se calcula por medio de tres variables: productos, sectores institucionales y ramas de actividad”<sup>53</sup>. Para realizar el cálculo por productos se tienen en cuenta los datos de la oferta, que de acuerdo con la naturaleza del producto, permite determinar la parte destinada a la FBKF. El cálculo por ramas de actividad se hace en base a encuestas económicas y el de sectores industriales según los estados financieros de las empresas.

<sup>48</sup>Ver Cortés Arévalo. “Operaciones de bienes y servicios”. p. 482

<sup>49</sup> Comparar Cortés Arévalo. “Operaciones de bienes y servicios”. p. 482

<sup>50</sup> Comparar Cortés Arévalo. “Operaciones de bienes y servicios”. p. 482

<sup>51</sup> Comparar Cortés Arévalo. “Operaciones de bienes y servicios”. p. 483

<sup>52</sup> Comparar Cortés Arévalo. “Operaciones de bienes y servicios”. p. 483

<sup>53</sup> Ver Cortés Arévalo. “Operaciones de bienes y servicios”. p. 485

- Formación bruta de capital fijo (FBKF) por productos: “de acuerdo con su naturaleza, algunos productos se asignan totalmente a la FBKF; tal es el caso de las edificaciones residenciales, la maquinaria agrícola, las plantaciones agrícolas, la maquinaria industrial, etc. Los datos del consumo final se deducen de la encuesta de ingresos y gastos y los de exportaciones, de las estadísticas de comercio exterior”<sup>54</sup>.

Mediante el artículo 8 de la Ley 1111 de 2006 se estableció que a partir del 1o de enero de 2007, las personas naturales y jurídicas contribuyentes del impuesto sobre la renta, podrán deducir el cuarenta por ciento (40%) del valor de las inversiones efectivas realizadas solo en activos fijos reales productivos adquiridos, aun bajo la modalidad de leasing financiero con opción irrevocable de compra, de acuerdo con la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional. Esto podría resultar siendo un incentivo para que los empresarios adquieran equipos y maquinaria, de las cuales puedan hacer deducible algún porcentaje de su renta. Y si la maquinaria que adquieran dependiendo la actividad económica reemplaza mano de obra, esto sería también un desincentivo para la generación de empleo. En las siguientes tablas se verá cual ha sido la cantidad de inversión destinada a la formación bruta de capital fijo.

**Tabla 7. Formación bruta de capital fijo 1990 – 1993:**

Conceptos	1990	1991	1992	1993
<b>Formación bruta de capital fijo</b>	3.364.500	3.810.154	5.211.544	8.251.003

Fuente: DANE: “Cuentas nacionales anuales – Formación bruta de capital fijo a precios corrientes. Base 1975”. Documento electrónico.

**Tabla 8. Formación bruta de capital fijo 1994 – 1999:**

Conceptos	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Formación bruta de capital fijo</b>	15.727.253	18.911.122	21.749.451	24.591.756	26.602.569	20.079.111

Fuente: DANE: “Cuentas nacionales anuales – Cuenta de capital. Base 1994”. Documento electrónico.

**Tabla 9. Formación bruta de capital fijo 2000 – 2006:**

Conceptos	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>FBKF</b>	25.516.979	30.175.733	35.148.807	43.967.350	53.749.952	65.341.725	82.549.526

Fuente: DANE: “Cuentas nacionales anuales – Cuenta de capital 2000 – 2006. Base 2000”. Documento electrónico.

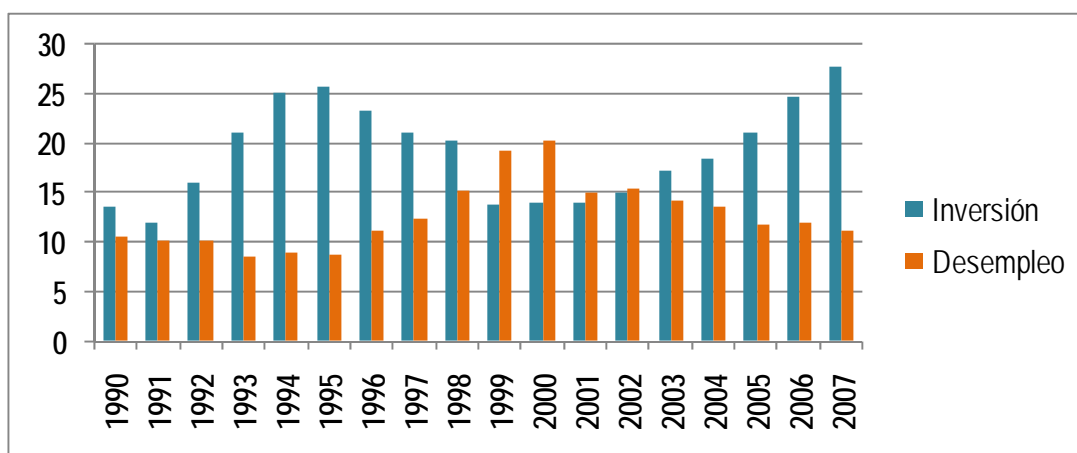
<sup>54</sup> Ver Cortés Arévalo. “Operaciones de bienes y servicios”. p. 485



**2.2.1 La inversión y el desempleo:** La recuperación de la inversión después de la crisis, no tuvo mucha influencia en la estabilización de las tasas de desempleo, puesto que como bien fue dicho anteriormente, el aumento de la inversión chocó con un aumento considerable de los impuestos sobre la nómina.

La información que se presentará a continuación, fue extraída de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE y de los documentos académicos que se han tratado a lo largo del trabajo:

**Gráfica 7. Relación entre la Inversión y el Desempleo 1990 – 2007**



Fuente: Gráfica elaborada por el autor de la presente monografía con base en el documento del DANE, "Encuesta Integrada de Hogares", 2008. Documento electrónico.

En la gráfica 7 puede verse como de 1990 a 1995 hubo un aumento considerable de la inversión, alcanzando el primer pico importante de 25,7%. A partir de este año y hasta el 2002 la inversión comenzó a declinar. Desde 1998 hasta el 2002, la inversión se mantuvo en los porcentajes más bajos dentro del período de estudio y es pertinente recordar que en esta misma época existió en Colombia un descuento tributario para los contribuyentes que incrementaran en un 5% como mínimo el número de empleados durante un año, con respecto al año anterior. En el 2002, el artículo 118 de la Ley 788 de 2002 derogó esta norma. De este modo se hace evidente como un descuento de este tipo no causó ningún efecto en la recuperación del empleo. En los años posteriores tanto el empleo como la inversión se recuperaron simultáneamente, pero el empleo no alcanzó los niveles esperados.

## 2.3 INDICADORES DE MERCADO LABORAL Y EMPLEO

La generación de empleo en Colombia, segunda variable de este trabajo y que pone en entredicho la labor del Estado en cuanto a la construcción de una sociedad equitativa y con mayores beneficios económicos y sociales para el conjunto de la población, es uno de los aspectos más importantes para evaluar la efectividad de una política económica encaminada al desarrollo y medir, de algún modo, el bienestar social, ya que las cifras de desempleo que se han presenciado desde la década pasada, han dejado graves secuelas sociales como la pobreza y la desigualdad (en Colombia, el desempleo es el primer factor causante del incremento de la pobreza principalmente en las zonas urbanas).

El comportamiento y la variación de los indicadores laborales desde comienzos de la década de los 90's, pasando por períodos de tiempo específicos, se relaciona con la recesión económica y la recuperación de la crisis. Estas variaciones fueron, según los porcentajes obtenidos en las encuestas, asimétricas en tanto el desempleo aumentó rápidamente durante la recesión, pero durante el período de recuperación su disminución fue más lenta y no llegó a ubicarse nuevamente en las cifras en las que se encontraba antes de la crisis.

En el análisis de Estudios y perspectivas de la CEPAL 2005, los indicadores más relevantes que se tuvieron en cuenta para el análisis de los cambios en el mercado laboral son la tasa global de participación (TGP), la tasa de desempleo (TD) y la tasa de ocupación (TO), que muestran el equilibrio entre la oferta de los hogares y la demanda de las firmas.<sup>55</sup> El documento de Fedesarrollo “*Determinantes de la pobreza en Colombia 1996 – 2000*” analiza el comportamiento y la evolución del mercado laboral con base en tres variables fundamentalmente: ocupación, formalización<sup>56</sup> y subempleo<sup>57</sup>. Las cifras que se presentarán a continuación, fueron tomadas por los analistas de la Encuesta Continua de Hogares del DANE para el período 2001 – 2005.

---

<sup>55</sup> Comparar Núñez, Jairo. Ramírez, Juan Carlos y Cuesta, Laura. “Determinantes de la pobreza en Colombia durante el período 1996 – 2000”. *Revista Estudios y Perspectivas* #13, 2005. p. 11

<sup>56</sup> Entendiendo la formalización como el acceso de los trabajadores a la seguridad social

<sup>57</sup> El subempleo tiene que ver con la insuficiencia de horas de trabajo, ya sea porque el trabajador manifiesta querer trabajar más horas de las asignadas o porque trabaja menos de 48 horas a la semana en promedio

“La tasa global de participación aumentó entre 1996 y 2000, pasando de 56.6% a 62.7% en las cabeceras, y de 54.1% a 57.8% en las zonas rurales. En particular, se observa que la mayor participación se explica principalmente por un aumento de la TGP de las mujeres, que pasa de 43% a 52.9% en las cabeceras, y de 27.8% a 36.1% en las zonas rurales”<sup>58</sup>. En los hogares más pobres fue en donde más se sintió el aumento del desempleo y de la participación laboral, esto en gran medida por el aumento de tamaño en los hogares de bajos recursos.

La tasa de ocupación aumentó igualmente entre 1996 y 2000 tanto en zonas urbanas y rurales.

Entre 2000 y 2004, la tasa de ocupación aumentó en las cabeceras, pasando de 62,6% a 63,9% para los hombres, y de 39,7% a 42,5% para las mujeres. Este aumento de la ocupación de las mujeres estuvo acompañado de una caída en el salario promedio. Se destacan los aumentos en la ocupación de las mujeres tanto en las zonas rurales como en las cabeceras. El efecto combinado mayor ocupación de las mujeres y menor ocupación de los hombres produce la reducción en la brecha de la diferencial mujer-hombre, a nivel rural y urbano; lo anterior es un fenómeno esperado, producto de la crisis. En las ciudades, el diferencial mujer-hombre pasa de 56,2% en 1996 a 63,4% en 2000, y a 66,5% en 2004; mientras que en el campo, pasa de 32,1% en 1996 a 39,6% en el 2000 y, a 43,5% en 2004.<sup>59</sup>

Los dos indicadores de formalidad son el porcentaje de cotizantes a salud y pensiones. El de salud es mayor que el de pensiones pero su dinámica ha sido muy similar: estabilidad durante el período 2001-2003 y aumento rápido y sostenido durante el período 2004-2005. Sin embargo, la brecha entre trabajadores calificados y no calificados se sigue ampliando, especialmente por el aumento de la informalidad<sup>60</sup>. Según el informe de Coyuntura Social 2006, para 1996, la informalidad se registraba en 52% y se elevó 9 puntos porcentuales alcanzando el 61% para 2001. Actualmente, el nivel de informalidad está en 58%.<sup>61</sup> Más adelante se verá cómo este aumento de trabajo informal es una forma de evadir los impuestos sobre la nómina.

Los ingresos laborales disminuyeron para los trabajadores de las zonas urbanas. Hablando del salario en términos reales, este paso del 100% en 1996 a 83% en el 2002:

---

<sup>58</sup> Ver Núñez, Jairo. Ramírez, Juan Carlos y Cuesta, Laura. “Determinantes de la pobreza en Colombia 1996 – 2004”, 2005. p. 5. Documento electrónico

<sup>59</sup> Ver Núñez, Ramírez y Cuesta. “Determinantes de la pobreza en Colombia 1996 – 2004”. p. 7. Documento electrónico

<sup>60</sup> Entendiendo la informalidad como los trabajadores sin educación superior que laboran en establecimientos de 10 o menos empleados.

<sup>61</sup> Comparar Gaviria, Alejandro y Palau, María del Mar. “Evolución reciente del mercado laboral urbano y alternativas de política”. *Revista Coyuntura Social*. #34, junio 2006. pp. 27 - 44

17% menos. En 2005 el índice logró un aumento pero aun sigue estando 8 puntos porcentuales por debajo del valor precrisis. “La caída de los ingresos laborales fue más pronunciada para los trabajadores de menores ingresos, un hecho consistente con la evidencia ya mencionada sobre la distribución de los efectos de la crisis. Cabe resaltar que el aumento real del salario mínimo (13% entre 1996 y 2002) no afectó la caída de los ingresos laborales, en parte como consecuencia de las altas tasas de incumplimiento”<sup>62</sup>.

Con respecto a la variable de subempleo, los resultados dicen que este fue mayor para los trabajadores jóvenes y menor para los jefes de hogar y los hombres, aunque las diferencias no son muy grandes. Es necesario aclarar que si se pierde participación en el subempleo esto debe interpretarse de manera positiva, lo que no sucede con las dos anteriores variables. Las caídas más significativas de los niveles de subempleo estuvieron concentradas en el período del 2003 al 2005.

La variable de desempleo dentro del mercado laboral es una de las más complejas y polémicas en los estudios económicos que abordan el tema. Las explicaciones y razones que responden a su comportamiento desde décadas pasadas, se asocian con otros factores como los costos de salarios, de impuestos a la nómina, de inversión, crecimiento de los hogares, calidad de vida, políticas gubernamentales, entre otros.

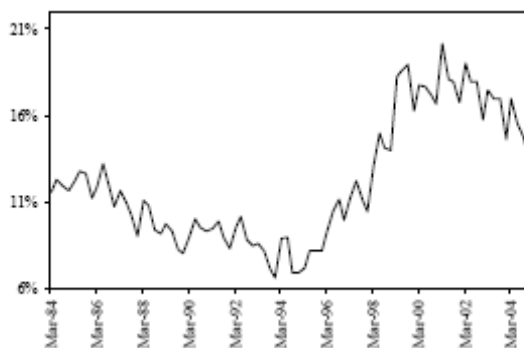
El comportamiento de la tasa de desempleo en Colombia proporciona alguna intuición acerca del funcionamiento del mercado laboral y de los tipos de instituciones que podrían estarlo gobernando. Como se puede observar en la Figura 1, la tasa de desempleo tuvo una tendencia decreciente entre 1984 y mediados de 1994. Desde entonces y hasta el año 2000 siguió una senda creciente. El comportamiento de la tasa de desempleo durante el último decenio advierte algunas dificultades en el mercado laboral. Es decir, el prolongado período en el cual estuvo aumentando la tasa de desempleo sugiere que el mercado laboral colombiano carece de las instituciones compatibles con un crecimiento económico sostenido.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> Ver Gaviria y Palau. “Evolución reciente del mercado laboral urbano y alternativas de política”. pp. 27 - 44

<sup>63</sup> Ver Arango y Posada. “La tasa de desempleo de largo plazo en Colombia”. p. 2. Documento electrónico

### Gráfica 8. Tasa de desempleo en Colombia para siete ciudades 1984 - 2004



Fuente: Arango, Luis Eduardo y Posada, Carlos. "La tasa de desempleo de largo plazo en Colombia", 2004. P. 3. Documento electrónico

Durante el período de crisis económica que atravesó el país en los años 90's, el desempleo en Colombia aumentó a un ritmo acelerado, alcanzado cifras cercanas al 20% para finales de la década. Sánchez reitera que a pesar del crecimiento económico que se empezó a registrar hacia el 2002, el desempleo disminuyó pero no hasta los niveles esperados de acuerdo con el alto crecimiento económico, debido especialmente a los altos costos de los impuestos a la nómina.<sup>64</sup> (Gráfica 9)

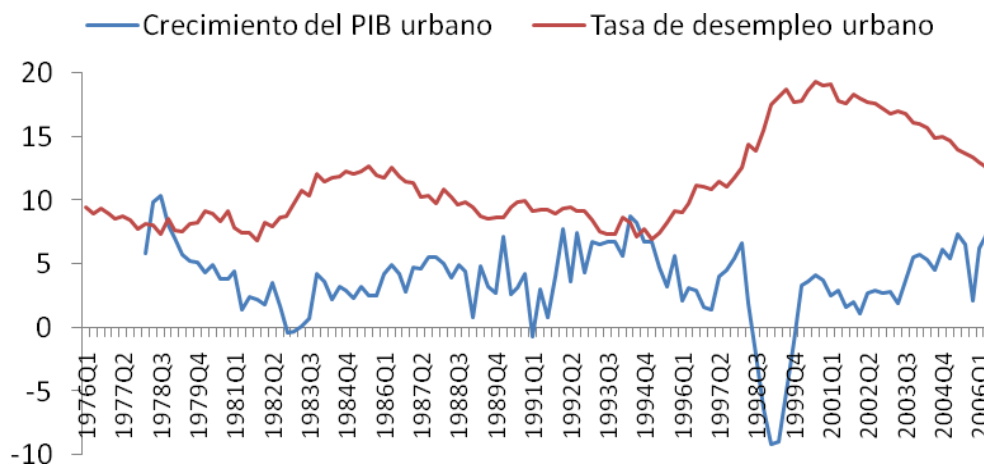
Gaviria y Palau establecen que como consecuencia de la crisis de la pasada década, entre 1996 y el año 2000 la tasa de desempleo aumentó en las zonas rurales y urbanas para hombres y mujeres. En las cabeceras el aumento fue de 11,4% en 1996 a 19,6% en el 2000.<sup>65</sup> Sin embargo, el desempleo para las mujeres sigue siendo mayor que para los hombres y entre estas mismas, es mayor para aquellas que habitan zonas rurales que para las de zonas urbanas: "mientras en 1996 el desempleo femenino en el campo era de 13%, el de los hombres apenas alcanzaba el 3,4%. La diferencia se agudiza con la crisis, y en el año 2000 el desempleo femenino en las zonas rurales llega a 19,3% mientras que el de los hombres es de 5,3%"<sup>66</sup>.

<sup>64</sup> Comparar Sánchez. "Estructura, evolución del desempleo en Colombia y obstáculos para su reducción, 1980 - 2007". p. 5. Documento electrónico

<sup>65</sup> Comparar Gaviria y Palau. "Evolución reciente del mercado laboral y alternativas de política". pp. 27 - 44

<sup>66</sup> Ver Núñez. RAMIREZ y Cuesta. "Determinantes de la pobreza en Colombia durante el período 1996 - 2000". p. 6

**Gráfica 9. Tasa de desempleo y crecimiento del PIB urbano<sup>67</sup> (%) 1976-2006**



Fuente: Sánchez, Fabio. "Estructura, evolución del desempleo en Colombia y obstáculos para su reducción 1980 - 2007", 2008. P. 5. Documento electrónico

Del 2000 al 2004 se observó una leve recuperación de las tasas de desempleo, pero al igual que otros indicadores la recuperación no fue suficiente para alcanzar los niveles precrisis. En términos generales se identifica un período de crecimiento y de cambios positivos en el mercado laboral. El ingreso al mercado laboral de los jóvenes ha sido masivo pero ha ocurrido en ocupaciones de menor calidad, y la formalización de los no calificados sigue siendo uno de los grandes retos hacia el futuro.

<sup>67</sup> PIB urbano se define como todos los bienes y servicios producidos en el sector urbano. Su cálculo se realiza sustrayendo del PIB total el PIB por minería y agricultura. Entrevista realizada a Fabio Sánchez, profesor del CEDE, Universidad de los Andes.

### **3. ACCIÓN DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN SOBRE EL SISTEMA TRIBUTARIO Y ALTERNATIVAS PARA GENERAR EMPLEO**

Existen factores estructurales inherentes al capitalismo que impiden la generación de un pleno empleo como lo advirtió Kalecki (1977). Los líderes de la industria por principio se oponen al gasto del gobierno si este va dirigido hacia la inversión pública –un paso para que el Estado intervenga en nuevas esferas de la economía-, ó si se dirige a subsidiar el consumo masivo. Y una reducción de la inversión pública reduce aún más el empleo, al recortar los empleos públicos. El gran economista polaco lo había expresado de la siguiente manera:

En las actuales discusiones sobre estos problemas, cada tanto surge la concepción de contrarrestar la depresión estimulando la inversión privada. Esto puede lograrse reduciendo la proporción del interés, por medio de la reducción del impuesto al ingreso o subvencionando directamente la inversión privada, de esta u otra manera. No es de sorprender que un esquema de este tipo resulte atractivo al *mundo de los negocios...* Sin embargo, puede demostrarse que el estímulo a la inversión privada no proporciona un método adecuado para impedir el desempleo masivo.<sup>68</sup>

El desempleo masivo persiste, según Kalecki, por dos razones: el interés al igual que el impuesto al ingreso, se reduce durante una crisis y aumentan en la época de auge económico. Aún así, cuando el período al igual que la amplitud del ciclo comercial se reduzca, el desempleo puede si acaso ser considerable pero nunca habrá empleo completo. Por otro lado, el promedio del interés o del impuesto disminuye en una depresión pero no aumenta en el subsiguiente auge. Y a causa de las fluctuaciones cíclicas de una economía capitalista, habrá una nueva crisis donde será necesario reducir aún más el porcentaje del interés o del impuesto. “De esta manera, en un futuro no demasiado remoto, la proporción del interés tendría que ser negativa y habría que replazar el impuesto al ingreso por un subsidio al ingreso”<sup>69</sup>. Esto es lo que sucede si se intenta mantener la plena ocupación estimulando la inversión privada: el porcentaje del interés y el impuesto al ingreso deberían reducirse cada vez en mayor proporción. Puesto en breve, los inversionistas tienen una gran aversión a la intervención estatal en el asunto de la plena ocupación –explicado por Kalecki-, puesto que en el libre mercado el

---

<sup>68</sup> Ver Kalecki. “Aspectos políticos de la ocupación plena”. p. 164

<sup>69</sup> Ver Kalecki. “Aspectos políticos de la ocupación plena”. p. 164

nivel de empleo depende entre otras cosas del estado de confianza y hace parte del sistema; si este llamado estado de confianza se deteriora, cae la inversión privada, la producción total y la ocupación, un efecto de la disminución de los ingresos sobre el consumo y la inversión.<sup>70</sup>

A tal realidad estructural, de la cual nuestro país no es una excepción, se suman factores históricos y coyunturales que pueden haber motivado a los empleadores colombianos a no emplear tanta gente, pese a que se vivieron años de algún auge económico. Aquí se ha hecho énfasis en los coyunturales, y se destacan aquellos relacionados con los presumiblemente elevados impuestos a la nómina que motivan a muchos empresarios a invertir en maquinaria que pueda sustituir a los obreros. Bajo las diversas políticas económicas subyacen los intereses políticos y económicos de diversos grupos de presión, y en esta última parte se va a tratar de insinuar la existencia de algunos factores políticos que han sido contraproducentes para generar empleo. Estos factores responden a la profunda influencia de los gremios y grupos de presión en la economía del país. Aún en contravía de los intereses de las mayorías y de los trabajadores desempleados, gran parte de la política económica obedece a la acción de estos grupos y su influencia en el diseño y aún en la implementación de las políticas económicas del gobierno.

Por cierto, a pesar de toda la aparente cantidad de subsidios que brinda el Estado para los trabajadores informales y la población vulnerable, la política económica en Colombia está orientada prioritariamente hacia el incremento en las ganancias de los sectores privados y de comercialización, además de –como lo reitera Gaviria-, tener un gran sesgo antiempleo.<sup>71</sup>

Otra dificultad que surge en el intento de combatir el desempleo estimulando la inversión privada, es que no se sabe cuál va a ser la decisión tomada por el inversionista. En primer lugar, este tiene la opción de invertir sus ahorros en capital productivo ó dejar que su dinero trabaje en un banco dependiendo la tasa de interés. Si las utilidades que se obtienen del capital productivo son iguales a las utilidades de la tasa de interés, el

---

<sup>70</sup>Comparar Kalecki. “Aspectos políticos de la ocupación plena”. p. 160

<sup>71</sup>Comparar Gaviria. “Tendencias y perspectivas de la economía colombiana”. p. 16. Documento electrónico



inversionista se va a ver poco tentado a producir, puesto que le generaría mayor esfuerzo y al final estaría percibiendo la misma cantidad de ganancia. Pero si las utilidades que resultan después del impuesto respectivo son mayores que los intereses más el esfuerzo más el impuesto, es posible que aumente la producción y posiblemente el empleo.

Pero el problema del inversionista no es tan simplista. Su escogencia también depende de otras variables. En un país de problemáticas tan complejas como Colombia, la inversión está influenciada por el conflicto interno armado, el nivel de la apertura económica y las perspectivas de alianza o de rivalidad con firmas transnacionales, la fuerza del sindicalismo, las oportunidades de especulación financiera, etc. Por ejemplo, el mercado externo influye cuando se percibe una disminución en el costo del capital debido a la devaluación del dólar (aquí el inversionista podría decidir invertir en maquinaria debido a la disminución de costos). Por otro lado, en algunas ocasiones el salario mínimo aumenta más que la producción, al igual que los impuestos a la nómina, que con su aumento agravan la situación para disminuir las tasas de desempleo<sup>72</sup>.

En Colombia al igual que en muchos países, la política tributaria utiliza diferentes mecanismos para influenciar las decisiones de los inversionistas y favorecer el desarrollo económico. Algunos de estos mecanismos son los descuentos, exenciones tributarias y deducciones sobre la adquisición de activos fijos. Las exenciones están orientadas en gran medida a reactivar la inversión por medio de una disminución sobre un impuesto determinado. A continuación se verá cómo estos mecanismos no han dado los resultados esperados, debido a los altos costos tributarios que implican y la baja calidad en el control de su administración. Bajo esto subyacen las maniobras de los grupos de presión.

### **3.1 ¿LAS EXENCIONES TRIBUTARIAS PROMUEVEN LA INVERSIÓN?**

Los estudios recientes sobre la situación fiscal colombiana concluyen que en los últimos años la situación del país ha desmejorado en gran medida, debido a la baja en la

---

<sup>72</sup> Estos cálculos se hicieron con la ayuda del profesor Fabio Sánchez del CEDE – Universidad de los Andes

participación de los tributos dentro de los ingresos del Estado.<sup>73</sup> Como respuesta a este problema, el incremento del recaudo y la eliminación total y parcial de las exenciones tributarias manejadas por el gobierno, parecen ser dos mecanismos para la consecución de un sistema tributario más neutral y permitirían a su vez la recuperación de gran parte de las finanzas públicas y de la economía.

El principal resultado, es que los incentivos tributarios cumplen con su objetivo si existe un mecanismo mediante el cual los recursos dejados de percibir por el gobierno se convierten en nueva inversión por parte de los agentes. Sin embargo, resulta complejo garantizar la reinversión de dichos recursos, puesto que para ello se requerirían mecanismos adicionales, que son de difícil control e implican mayores costos en términos administrativos, fiscales y de eficiencia.<sup>74</sup>

Los estudios de Planeación Nacional sugieren que los incentivos fiscales, aun cuando estén bien administrados, no son tan efectivos y si resultan muy costosos al Estado. Debería entonces diseñarse una modalidad de estímulos, especialmente para incentivar la inversión, focalizando los beneficios en los sectores que más lo necesitan. El problema es que en muchos casos, la corrupción y la burocratización hacen que estos beneficios no se trasladan a la población sino que terminen enriqueciendo siempre a los mismos.

Las exenciones tributarias son básicamente herramientas de la política pública del Estado, utilizadas para corregir o reducir las imperfecciones del mercado, principalmente en inversión, empleo y competitividad. Generalmente, este tipo de beneficios se adoptan después de haber hecho un análisis del objetivo del mismo y si está o no acorde con las políticas de desarrollo económico. Las formas más comunes de incentivos tributarios son exenciones totales o parciales, depreciación, deducciones y descuentos o reducciones de los impuestos.

Las exenciones tributarias creadas por medio de las últimas reformas en Colombia se presentan en las tablas uno, dos, tres y cuatro:

---

<sup>73</sup> Comparar Hernández, Gustavo; Soto Losada, Carolina; Prada, Sergio y Ramírez, Juan Mauricio. "Exenciones tributarias: costo fiscal y análisis de incidencia", 2000. p. 2. Documento electrónico

<sup>74</sup> Ver Ortega, Juan Ricardo (et al) "Incidencia fiscal de los incentivos tributarios", 2000. p. 2. Documento electrónico

**Tabla 10. Exenciones en la reforma tributaria de 1990**

<b>Reforma</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Incentivos (Imp. de renta)</b>	<b>Resultados</b>
Reforma tributaria 1990 (Ley 49 de 1990)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estimular el ahorro y el mercado de capitales</li> <li>2. Incentivar la repatriación de capitales para reestructurar la economía</li> </ol>	<p><b>Equidad:</b> Relajación de las exigencias para declarar a una persona como no declarante</p> <p><b>Inversión:</b> exclusión de los fondos de inversión, de valores y fondos comunes de la contribución de impuesto a la renta; reducción de las tarifas de remesas y renta para estimular la inversión extranjera; eliminación del impuesto a las remesas cuando las utilidades se reinviertan por un periodo no inferior a 10 años; se estableció una tarifa única del 12% para los fondos de capital extranjero. <b>Eficiencia:</b> Establecimiento de tarifas al impuesto complementario entre el 3% para los bienes repatriados de acuerdo con el plazo de la DIAN y de 5% cuando excedieran dicho plazo.</p>	Se redujo la base tributaria. Se logró repatriar capitales nacionales. La relajación de las restricciones de liquidez provocó una caída del ahorro a la mitad de la tendencia histórica. La inversión privada descendió del 10.0% del PIB al 8.1% en el período 1990-1992. La caída en los ingresos por gravámenes fue compensada con mayores recaudos de renta gracias a la repatriación de capitales. Se mejoró la eficiencia tributaria gracias a la simplificación del impuesto a la renta.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación DNP, "Incidencia fiscal de los incentivos tributarios". Documento electrónico. Ver Anexo No. 2:

**Tabla 11. Exenciones en la reforma tributaria de 1992**

<b>Reforma</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Incentivos (Imp. de renta)</b>	<b>Resultados</b>
Reforma tributaria 1992 (Ley 6 de 1992)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Equilibrar el faltante de recursos generado por la reducción de los aranceles y su sobretasa</li> <li>2. Obtener recursos para cumplir con las obligaciones de gasto derivadas de la nueva constitución</li> </ol>	<p><b>Equidad:</b> no se incluyeron exenciones ni reducciones de tarifas para las personas de bajos ingresos.</p> <p><b>Inversión:</b> reducción del impuesto de remesas del 12% al 7% entre 1993 y 1996; exención de impuesto a la renta a los fondos de capital extranjero; descuento del impuesto a la renta y complementarios en las adquisiciones de bienes de capital; eliminación del impuesto complementario de patrimonio. <b>Eficiencia:</b> ampliación de la base tributaria del impuesto a la renta por la incorporación de la totalidad de las empresas del Estado, cooperativas, fondos públicos y sociedades de economía mixta.</p>	Se corrigió la distorsión que existía a favor de los fondos de capital nacional en contra de los fondos extranjeros. Con la puesta en práctica de estos mecanismos se le dieron incentivos a la inversión, lo cual contribuyó a la elevación de la inversión privada entre 1993 y 1995 (gráficas de inversión). Se corrigieron distorsiones existentes debido a las exenciones de renta para muchas empresas del Estado y cooperativas (que era uno de los puntos críticos de elusión de impuestos)

Fuente: Departamento Nacional de Planeación DNP, "Incidencia fiscal de los incentivos tributarios". Documento electrónico. Ver Anexo No. 2:

**Tabla 12. Exenciones en la reforma tributaria 1995**

<b>Reforma</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Incentivos (Imp. de renta)</b>	<b>Resultados</b>
Reforma tributaria 1995 (Ley 223 de 1995)	1. Velar por la sostenibilidad de las finanzas públicas y financiar nuevas obligaciones de gasto social	<b>Equidad:</b> exención de impuesto a la renta al 30% de los salarios y exención total a los salarios bajos; simultáneamente se elevaron las tarifas de impuesto a la renta. <b>Inversión:</b> no se consideraron beneficios para la inversión. <b>Eficiencia:</b> se eliminó la sobretasa de renta creada en 1992; se estableció la amnistía para los deudores morosos; se amplió el concepto de renta presuntiva a otros sectores de la economía.	La exención a la renta al 30% de los salarios, aunque tenía elementos de equidad también generó discriminación contra otras formas de contratos laborales.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación DNP, “Incidencia fiscal de los incentivos tributarios”. Documento electrónico. Ver Anexo No. 2:

**Tabla 13. Exenciones en la reforma tributaria 1998**

<b>Reforma</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Incentivos (Imp. de renta)</b>	<b>Resultados</b>
Reforma tributaria 1998 (Leyes 488 y 487 de 1998)	1. Elevar la eficiencia de la DIAN para enfrentar la lucha contra el narcotráfico	<b>Equidad:</b> eliminación de la renta presuntiva sobre el patrimonio bruto; exención del impuesto a la renta para las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios. <b>Inversión:</b> simplificación del sistema de ajustes por inflación con el fin de facilitar la operación de las personas jurídicas. <b>Eficiencia:</b> eliminación de las exenciones del impuesto a la renta a los intermediarios financieros que aún las mantenían, los fondos de empleados, gremios que realizan actividades industriales y comerciales y empresas de servicios públicos privatizadas; eliminación de exenciones tributarias a contribuyentes que posean títulos de deuda pública; eliminación de la renta presuntiva a las entidades financieras sometidas a tomas de posesión por parte del Estado.	Los efectos de la reforma todavía no se aprecian debido a la recesión de la economía en 1999.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación DNP, “Incidencia fiscal de los incentivos tributarios”. Documento electrónico. Ver Anexo No. 2:

Los incentivos hechos sobre la inversión tienen como finalidad trasladar mayores volúmenes de capital en producción para generar un beneficio social que exceda los beneficios privados. El problema que se presenta con este tipo de incentivos es que

“favorecen más las actividades intensivas en capital, lo que puede agravar los problemas de desempleo y subempleo, además de tener repercusiones negativas sobre la eficiente asignación de los recursos”<sup>75</sup>.

Los incentivos al empleo son más complejos, ya que el problema de desempleo es de carácter cíclico y en el caso de Colombia, dada su persistencia en épocas de auge y de recesión, es en gran medida un problema estructural. Algunos autores se enfocan en la existencia de presumibles distorsiones del mercado laboral que hacen costosa la contratación de mano de obra. En un estudio reciente se afirma que:

En ocasiones, pero no siempre, dichas distorsiones están asociadas con excesivas cargas tributarias sobre la nómina. También existen distorsiones relacionadas con rigideces en los salarios, por ejemplo en el salario mínimo. En estos casos, si bien se hace deseable revisar la estructura tributaria, resulta evidente que dicha revisión debe ser generalizada a través de todos los sectores de la actividad económica<sup>76</sup>

Y si se pone el acento en enfocar el lado de los inversionistas o empleadores, las perspectivas de que estos generen empleo son desalentadoras. En el caso colombiano como se ha insistido, las reformas han sido un determinante continuo de la política tributaria, a través de las cuales se han otorgado un sinnúmero de incentivos fiscales para mejorar la equidad, la inversión y reducir las distorsiones existentes en el mercado. Sin embargo, a pesar de los intentos que se han hecho por mejorar la equidad y la eficiencia del sistema tributario a partir de las reformas vistas anteriormente, como lo explica el documento del DNP, en muchos casos el origen de las exenciones tributarias se debe a la influencia de diversos grupos de interés que presionan por la obtención de tratamientos favorables.<sup>77</sup>

Para el año 2000 la suma de los beneficios tributarios correspondientes al impuesto de renta, representaban un costo fiscal de aproximadamente 3.0% del PIB. Cuando se trató el tema del sistema tributario y la evolución del empleo público en Colombia se evidenció cómo, según las cifras obtenidas del DAFP y de la Contraloría General, el aumento del empleo público durante el período 1987 – 1998 fue deficiente en el sector central y cómo las cifras cayeron en el sector descentralizado desde mediados de la década pasada y su posterior recuperación fue también mínima.

---

<sup>75</sup> Ver Ortega (et al) “Incidencia fiscal de los incentivos tributarios”. p. 7. Documento electrónico

<sup>76</sup> Ver Ortega. (et al) “Incidencia fiscal de los incentivos tributarios”. p. 7. Documento electrónico

<sup>77</sup> Comparar Ortega (et al) “Incidencia fiscal de los incentivos tributarios”. p. 9. Documento electrónico

La deficiencia del presupuesto nacional en cuanto a la generación de empleos públicos, podría explicarse en alguna medida por el déficit presupuestal causado por la reducción de los ingresos tributarios en los últimos años. En este sentido, algunos autores como Sánchez, argumentan que las exenciones tributarias no solo tienen ínfimos efectos para generar empleos en firmas privadas, sino que también contribuyen a desfinanciar al Estado y por tanto, a generar desempleo público. Y las diferentes reformas, no han contribuido satisfactoriamente a la generación de mayor dinamismo en la inversión, y sólo han ocasionado un aumento en el precio de los activos.<sup>78</sup>

### **3.2 ALGUNAS RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PARA LA GENERACIÓN DE EMPLEO**

En cuanto al comportamiento del mercado laboral, la ampliación del sector informal y los altos costos de los impuestos a la nómina, Gaviria (2008) plantea como recomendaciones de política en primer lugar, incentivar a las personas a buscar ocupaciones de mayor productividad. Por otro lado, el Estado debe encargarse de hacer un desmonte ordenado de la financiación de programas sociales con impuestos a la nómina y, propone en últimas desmontar las exenciones más costosas y financiar dichos programas con el dinero percibido de los impuestos sin exención. Y agrega: “Las políticas económicas deben contemplar políticas macroeconómicas o sectoriales, con las cuales se busque principalmente aumentar la productividad de las empresas de forma sostenida y políticas educativas o de capacitación encaminadas al aumento de la productividad de los trabajadores”<sup>79</sup>.

Según los analistas Gaviria y Palau, en muchos casos las propuestas encaminadas a la generación de empleo y al aumento de los niveles de participación en el mercado laboral pueden ser viables y procurar buenos resultados, pero estas deben estar

---

<sup>78</sup> Sánchez, et al. (1998) argumentan que en los 90, hubo una sustitución de ahorro interno por ahorro externo, que las empresas aumentaron la financiación de sus programas de inversión con crédito y que la inversión creció muy poco. Este período coincide con la puesta en marcha de un conjunto de reformas estructurales y con el mayor monto de exenciones a la inversión.

<sup>79</sup> Comparar Gaviria y Palau. “Evolución reciente del mercado laboral y alternativas de política”. pp. 27 - 44

soportadas en la institucionalidad de las mismas y en aspectos legales o regulatorios que garanticen su cumplimiento.<sup>80</sup>

Por el lado de los incentivos tributarios, “de acuerdo con la experiencia, el incentivo más adecuado para la inversión es la coherencia en la política económica y social del estado, sus niveles de inversión en infraestructura, la educación de la población, la claridad en la regulación y la estabilidad política y social”<sup>81</sup>. En caso de que el gobierno decidiera continuar aplicando descuentos y exenciones a los impuestos, se debe trabajar demasiado en la transparencia de estos modelos, para que sea posible hacer rendición de cuentas sobre qué actores recibieron qué descuento y cuál fue su efecto en la economía: inversión, empleo, competitividad, etc. No hay que olvidar que la presión de grupos poderosos está detrás de subsidios y disminución en el pago de impuestos y el costo de ellos, lo cual genera enormes costos sociales que se reflejan en el aumento de la brecha de desigualdad y pobreza.

Un buen comienzo para emprender una política más adecuada en el país puede ser aquel de examinar cuales sectores de la economía son más productivos y en donde se pueden generar externalidades positivas para la inversión y el empleo.

Las recomendaciones que sobre esto se dan a los Estados, es que al hacer o modificar sus estructuras tributarias busquen introducir exenciones o descuentos sobre bienes y sectores que realmente contribuyan a la equidad o que puedan crear externalidades positivas en inversión, empleo, competitividad y otras variables. De lo contrario la estructura tributaria puede resultar arbitraria e inequitativa, promover la evasión y la corrupción y producir una caída injustificada en los recaudos, ya que “en ciertos casos las rentas son de tal magnitud que los agentes y grupos de presión estarán dispuestos a pagar por la obtención de estas prebendas”<sup>82</sup>, tal como al parecer, sucede desde hace unos años en el país. Como lo expresan estudiosos del tema:

Las nuevas teorías y la evidencia internacional, así como el mandato constitucional, destacan como los objetivos principales del sistema tributario la neutralidad, la eficiencia, la incidencia y la equidad. Un sistema neutro trata de la misma forma a agentes similares; es eficiente cuando la meta de recaudo se alcanza con el menor costo operativo y el menor costo social; es de alta

---

<sup>80</sup> Comparar Gaviria y Palau. “Evolución reciente del mercado laboral y alternativas de política”. pp. 27 - 44

<sup>81</sup> Ver Ortega (et al) “Incidencia fiscal de los incentivos tributarios”. p. 9. Documento electrónico

<sup>82</sup> Ver Ortega. (et al) “Incidencia fiscal de los incentivos tributarios”. p. 3. Documento electrónico

incidencia cuando el porcentaje de evasión y elusión es bajo; y satisface el principio de equidad si su diseño tiene como fin una sociedad igualitaria.<sup>83</sup>

Un boletín de prensa del DANE de diciembre de 2008 sobre el Comportamiento del PIB desde el punto de vista de la oferta, hace un análisis sobre la competitividad de los diferentes sectores económicos y cuál ha sido su progreso y su actual participación en la economía colombiana. Se hizo una comparación del tercer trimestre de 2007 con el tercer trimestre de 2008 con respecto a las variaciones del PIB por rama económica.

**Tabla 14. Comportamiento del PIB por ramas de actividad económica 2008 – III / 2007 - III**

Variación porcentual anual - Series desestacionalizadas		
Ramas de actividad	Variación porcentual	Contribución a la variación del PIB
Agropecuario, silvicultura, caza y pesca	1,2	0,1
Explotación de minas y canteras	10,1	0,5
Industria manufacturera	-2,4	-0,3
Electricidad, gas de ciudad y agua	1,4	0,0
Construcción	16,8	0,8
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	0,0	0,0
Transporte, almacenamiento y comunicación	3,4	0,2
Establecimientos financieros, seguros, inmuebles y servicios a las empresas	6,5	1,1
Servicios sociales, comunales y personales	2,6	0,5
<b>Subtotal valor agregado</b>	<b>3,2</b>	<b>2,9</b>
Impuestos menos subvenciones sobre la producción e importaciones	2,8	0,2
<b>PRODUCTO INTERNO BRUTO</b>	<b>3,1</b>	<b>3,1</b>

Fuente: DANE “Producto interno bruto, tercer trimestre 2008”, d Boletín de Prensa, diciembre 2008. P. 3. Documento electrónico

Se observa que el sector que mayor crecimiento a registrado es el de construcción (que, por cierto, desde hace casi medio siglo ha jalonado considerablemente a la economía), con un aporte de 16,8%; le sigue el sector de explotación de minas y canteras con un 10,1%; 6,5% en establecimientos financieros, seguros, inmuebles y servicios a las empresas; 3,4% en transporte, almacenamiento y comunicaciones; 2,6% en servicios sociales, comunales y personales; 1,4% en electricidad, gas de ciudad y agua; 1,2% en el sector agropecuario, silvicultura, caza y pesca; el comercio, los servicios de

<sup>83</sup> Ver Ortega (et al) “Incidencia fiscal de los incentivos tributarios”. p. 3. Documento electrónico



reparación, restaurantes y hoteles no registraron ningún crecimiento con 0,0%; y el sector de industria manufacturera arrojó resultados negativos con -2,4%.

En este sentido es posible que el Estado, junto con los sectores económicos que actualmente están generando mayores ingresos y reportan un crecimiento económico más alto, acuerden políticas orientadas al desarrollo y a la generación de empleo, por medio de la inversión en proyectos de obras públicas y minas que son los sectores con porcentajes más altos y buscar los mecanismos para reactivar los sectores paralizados.

#### **4. CONCLUSIONES**

El sistema político colombiano y la acción del Estado, al menos a juzgar por sus políticas en materia de empleo, se puede entender como un mercado político controlado por poderosos grupos de presión. Y esto se agrava al observar las altas dosis de burocratización, corrupción, la falta de institucionalidad, y los problemas estructurales que existen en cuanto al planteamiento de políticas económicas efectivas que sean acordes con las necesidades que surgen de los diferentes ciclos económicos y su sostenibilidad a largo plazo.

El planteamiento que se hizo desde el proyecto y el primer capítulo de esta monografía, ha servido para mostrar que en las cuatro funciones básicas de la economía: asignación de recursos; distribución del ingreso; formación de capital y estabilidad económica, está presente tanto la acción del Estado como del sector privado y ambas son necesarias para corregir las fallas y promover los aciertos del mercado. El problema aparece cuando la acción de ambos sectores empieza a ser viciada por la premisa mercantilista de la maximización del bienestar individual; cuando el Estado deja de lado el interés colectivo para favorecer el propio.

Inicialmente el planteamiento había surgido en torno a la posibilidad de estimular la inversión por medio de una reducción del impuesto de renta, en busca de un aumento de la productividad y posiblemente del empleo. A lo largo del trabajo se vio la necesidad de introducir el análisis de nuevas variables como los tan nombrados impuestos a la nómina, pues dichos impuestos son los que actualmente hacen que sea tan costosa la contratación de mano de obra en Colombia. Esto ayuda a explicar por qué el aumento de la inversión durante la época de auge económico como se evidenció en las gráficas anteriores, fue contrarrestado por el aumento de estos costos laborales no salariales, lo que a fin de cuentas incidió directamente en la ínfima disminución del desempleo.

Por otro lado, se evidenció como la estructura del mercado laboral en Colombia no ha sabido responder de manera adecuada a los retos que se han presentado en los distintos ciclos económicos, desde principios de la década de los 90's, la crisis y la posterior recuperación, debido a las deficiencias que se presentan en las instituciones que

deberían controlar y medir la efectividad de las políticas económicas gubernamentales. Cuando se tocó el tema de las exenciones y los descuentos creados por la política tributaria para estimular el crecimiento económico, pudo verse como en Colombia estas políticas no han tenido el efecto esperado, debido a la influencia de poderosos grupos económicos que en vez de favorecer el desarrollo se liberan de cargas tributarias para acumular más capital y concentrar mayores recursos y riquezas.

Los retos que se plantean en torno al tema del desempleo y del crecimiento económico en Colombia son enormes. En primer lugar, como se planteó en el capítulo final, el Estado debería comenzar por desmontar parte de la exenciones que lo único que han creado es una mayor carga tributaria para el propio gobierno, han obstruido la efectiva asignación de los recursos, la equitativa distribución del ingreso y han aumentado el desempleo y la pobreza.

Sumado a esto, para que en Colombia las políticas macroeconómicas, especialmente en lo que concierne a este trabajo las herramientas fiscales, puedan arrojar resultados favorables, es necesario fortalecer las instituciones gubernamentales y aplicar nuevas políticas que promuevan la competitividad de los diferentes sectores de la economía y que contribuyan a la reactivación de las actividades que hoy en día, están por debajo de los niveles efectivos de productividad. De nada sirve estimular la inversión de capital productivo si esta no va a tener efectos en el crecimiento, el empleo y la disminución de la pobreza.

El Estado debe canalizar sus esfuerzos en crear políticas que promuevan el crecimiento y el desarrollo; esto supone una enorme reducción de la corrupción pública y privada, para así incentivar tanto a empresarios como trabajadores a vincularse a proyectos productivos. Esto ayudaría a disminuir también las tendencias a la acumulación *per sé* de capital. Pero las estrategias encaminadas a contrarrestar la acción de los grupos de presión y la mercantilización del proceso político colombiano deberían ser objeto de futuras monografías y de investigaciones de más largo aliento.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Murtra Low, Enrique y Gómez Ricardo, Jorge. *Teoría Fiscal*, Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 1996.

Musgrave, Richard A. y Musgrave Peggy B. *Hacienda Pública: teórica y aplicada*, Harvard University and University of California at Santa Cruz, 1992.

David Ricardo. *Principios de Economía Política y Tributación*, Bogotá D.C.: Fondo de Cultura Económica, 1959.

Smith, Adam. *La riqueza de las naciones*, Bogotá D.C.: Biblioteca de Economía. Volumen III, 1997.

Cortés Arévalo, Mariana Magdalena y Pinzón Santos, Enrique. *Bases de contabilidad nacional*, Bogotá D.C.: Departamento administrativo nacional de estadística DANE, 1994.

Cuevas, Homero. *Fundamentos de la Economía de Mercado*, Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2001.

Cuevas, Homero. *Proceso Político y Bienestar Social*, Bogotá D. C.: Universidad Externado de Colombia, Facultad de Economía, 1998

Buchanan, James y Brennan, Geoffrey. *El Poder Fiscal*, Bogotá D- C.: Biblioteca de Economía, 1987.

### **Capítulo en libro**

López Castaño, Hugo. Alm, James. “Impuestos sobre la nómina”. En: Bird, Richard M., Poterba, James M. y Stemrod, Joel *Bases para una reforma tributaria estructural en Colombia*. Banco de la República, Bogotá 2006. 317 - 354

Cortés Arévalo, María Magdalena. “Operaciones de bienes y servicios”. En: Cortés Arévalo, María Magdalena, edición 1994. *Metodología de las cuentas nacionales de Colombia: base 1994*. Bogotá: Departamento administrativo nacional de estadística DANE, 1994: 483 - 504

Kalecki, Michal. “Aspectos políticos de la ocupación plena”. En Kalecki, Michal. *Ensayos escogidos sobre dinámica de la economía capitalista*, México: Fondo de Cultura Económica, 1977. 159 - 166

Restrepo, Juan Camilo. “Principales impuestos del Gobierno Central: historia del impuesto de renta en Colombia” En: Restrepo, Juan Camilo. *Hacienda Pública*. Universidad Externado de Colombia, séptima Edición, Bogotá, 2005: 177 - 216

### **Artículos en publicaciones periódicas académicas**

Comparar Núñez, Jairo. Ramírez, Juan Carlos y Cuesta, Laura. “Determinantes de la pobreza en Colombia durante el período 1996 – 2000”. *Revista Estudios y Perspectivas* N° 13, Banco de la República, (2005): 9 - 17

Gaviria, Alejandro y Palau, María del Mar. “Evolución reciente del mercado laboral urbano y alternativas de política”. *Revista Coyuntura Social*. N° 34, Fedesarrollo, (junio 2006): 27 - 44

Gaviria, Alejandro. “Movilidad social: realidad, opinión y consecuencias”. *Revista Coyuntura Económica*, Fedesarrollo, (segundo semestre de 2005): 283 - 304

Bravo Arteaga, Juan Rafael. “La empresa privada y el impuesto sobre la renta”. *Revista Cámara de Comercio de Bogotá*, # 5, (diciembre de 1970): 113 - 119

## Otros documentos:

Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP. “Informe de caracterización del empleo público en Colombia”. Bogotá septiembre de 2007, consulta realizada en diciembre de 2008. Disponible en la página web: [http://www.dafp.gov.co/Documentos/3000\\_caracterizaci%C3%B3n\\_2007.pdf](http://www.dafp.gov.co/Documentos/3000_caracterizaci%C3%B3n_2007.pdf)

Ministerio de Economía – Gobierno de Chile. “Costo de oportunidad”, Glosario. Bogotá 2009, consulta realizada en enero de 2009. Disponible en la página web: <http://www.economia.cl/1540/article-185438.html>

Departamento Nacional de Planeación - DNP. “Evolución de la planta de personal del sector oficial del orden nacional 1987 – 1997”. Bogotá 17 de noviembre de 1998, consulta realizada en diciembre de 2008. Disponible en la página web: [http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DEE\\_Archivos\\_Economia/98A.pdf](http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DEE_Archivos_Economia/98A.pdf)

Sánchez, Fabio y Espinosa, Silvia. “Impuestos y reformas tributarias en Colombia 1980 – 2003”. Universidad de los Andes. Documento CEDE 2005 – 11 ISSN 1657 - 7191, Bogotá, febrero de 2005, consulta realizada en diciembre de 2008. Disponible en la página web: [http://economia.uniandes.edu.co/es/investigaciones\\_y\\_publicaciones/cede/publicaciones/documentos\\_cede/2005/impuestos\\_y\\_reformas\\_tributarias](http://economia.uniandes.edu.co/es/investigaciones_y_publicaciones/cede/publicaciones/documentos_cede/2005/impuestos_y_reformas_tributarias)

Arango, Luís Eduardo y Posada, Carlos Esteban. “La tasa de desempleo de largo plazo en Colombia”. Banco de la República, 2006, consulta realizada en diciembre de 2008. Disponible en la página web: <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra388.pdf>

Mejía, Daniel y Posada, Carlos Esteban. “Informalidad: teoría e implicaciones de política”. Universidad de los Andes. Documento CEDE - Borradores de economía No. 455, Bogotá, septiembre de 2007, consulta realizada en diciembre de 2008. Disponible en la página web:

[http://economia.uniandes.edu.co/es/investigaciones\\_y\\_publicaciones/cede/seminarios\\_cede/2008/informalidad\\_teor%C3%ADa\\_e\\_implicaciones\\_de\\_politica](http://economia.uniandes.edu.co/es/investigaciones_y_publicaciones/cede/seminarios_cede/2008/informalidad_teor%C3%ADa_e_implicaciones_de_politica)

Ver Gaviria, Alejandro. "Tendencias y perspectivas de la economÍa colombiana". Universidad de los Andes. Bogotá septiembre 10 de 2008, consulta realizada en diciembre de 2008. Disponible en la página web: [http://www.cooprudea.com/recursos/memEncNal/1\\_Alejandro\\_Gaviria.pdf](http://www.cooprudea.com/recursos/memEncNal/1_Alejandro_Gaviria.pdf)

Sánchez, Fabio. "Estructura, evolución del desempleo en Colombia y obstáculos para su reducción, 1980 – 2007", 2008. Inédito. Documento enviado por el autor vía correo electrónico.

Núñez, Jairo. Ramírez, Juan Carlos y Cuesta, Laura. "Determinantes de la pobreza en Colombia 1996 – 2004". Universidad de los Andes. Documento CEDE 2005 – 06 ISSN 1657 – 7191, Bogotá, octubre de 2005, consulta realizada en diciembre de 2008. Disponible en la página web: [http://economia.uniandes.edu.co/es/investigaciones\\_y\\_publicaciones/cede/publicaciones/documentos\\_cede/2005/determinantes\\_de\\_la\\_pobreza\\_en\\_colombia\\_1996\\_2004](http://economia.uniandes.edu.co/es/investigaciones_y_publicaciones/cede/publicaciones/documentos_cede/2005/determinantes_de_la_pobreza_en_colombia_1996_2004)

Hernández, Gustavo. Soto Losada, Carolina. Prada, Sergio y Ramírez, Juan Mauricio. "Exenciones tributarias: costo fiscal y análisis de incidencia". Departamento Nacional de Planeación – DNP, Bogotá diciembre 7 de 2000, consulta realizada en enero de 2009. Disponible en la página web: [http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DEE/Archivos\\_Economia/141.PDF](http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DEE/Archivos_Economia/141.PDF)

Ortega, Juan Ricardo. Piraquive, Gabriel. Hernández, Gustavo. Soto Losada, Carolina. Prada, Sergio y Ramírez, Juan Mauricio. "Incidencia fiscal de los incentivos tributarios". Departamento Nacional de Planeación – DNP, Bogotá noviembre 27 de 2000, consulta realizada en enero de 2009. Disponible en la página web:

[http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DEE/Archivos\\_Economia/140.PDF](http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DEE/Archivos_Economia/140.PDF)

Rodríguez Vargas, José de Jesús. “Teorías del liberalismo y el monetarismo”. En *La nueva fase de desarrollo económico y social del capitalismo mundial*. Consulta realizada en enero de 2009. Disponible en la página web: <http://www.eumed.net/tesis/jjrv/9m.htm>



## Anexo 1. Participación de los impuestos dentro de los ingresos tributarios 1990 – 2007

AÑO	RENTA Y COMPLEMENTARIOS	IVA	TIMBRE	GMF	ACTIVIDAD EXTERNA	TOTAL DE RECAUDO	OTROS
1990	822.513	411.482	33.789	0	705.148	<b>1.972.932</b>	0
1991	1.409.760	628.340	40.831	0	693.539	<b>2.772.470</b>	0
1992	1.846.321	894.653	55.565	0	797.024	<b>3.593.563</b>	0
1993	2.318.382	1.359.344	15.494	0	1.447.246	<b>5.140.466</b>	0
1994	2.810.450	1.801.397	86.477	0	1.876.135	<b>6.585.751</b>	11.292
1995	3.483.559	2.218.156	129.584	0	2.312.084	<b>8.159.529</b>	16.146
1996	4.046.703	3.412.537	148.854	0	2.525.170	<b>10.165.242</b>	31.978
1997	5.478.876	4.010.276	233.157	0	3.432.829	<b>13.285.640</b>	130.502
1998	6.061.012	4.512.718	317.176	0	4.118.394	<b>15.021.710</b>	12.410
1999	6.700.405	4.934.015	336.548	880.692	3.573.073	<b>16.435.349</b>	10.616
2000	7.526.964	5.789.589	402.693	1.036.744	4.505.081	<b>19.295.107</b>	34.038
2001	10.261.225	7.322.402	420.749	1.437.359	5.406.024	<b>24.869.759</b>	22.000
2002	10.859.993	7.951.042	433.977	1.408.101	5.635.980	<b>27.553.394</b>	13.579
2003	12.541.673	9.672.157	511.537	1.621.500	6.690.430	<b>32.285.250</b>	20.019
2004	15.955.334	11.010.806	574.710	2.237.595	7.544.123	<b>37.865.071</b>	88.491
2005	18.538.970	12.184.699	673.406	2.401.226	9.285.242	<b>43.591.600</b>	33.837
2006	22.419.113	14.129.093	791.208	2.668.946	12.260.112	<b>52.824.361</b>	19.656
2007	24.741.645	17.059.745	863.928	2.989.522	13.335.911	<b>60.241.854</b>	18.421

Cuadro elaborado por el autor de la presente monografía con base en la información tomada de: DIAN, ingresos tributarios administrados por la DIAN, millones de pesos corrientes, base 1970 – 2008.

## Anexo 2. Tasa de desempleo 1970 – 2008

TASA DE DESEMPLEO		
AÑO	Marzo	Diciembre
1990	10,1	10,6
1991	10,7	9,4
1992	10,8	9,8
1993	9,7	7,8
1994	10,2	8
1995	8,1	9,5
1996	10,2	11,3
1997	12,3	12
1998	14,4	15,6
1999	19,5	18
2000	20,3	19,7
2001	20,1	16,7
2002	19,1	15,7
2003	17,4	14,5
2004	17	13,4
2005	15,4	11,6
2006	13,6	11,8
2007	12,8	9,5

Cuadro elaborado por el autor de la presente monografía con base en la información tomada de: Banco de la República, tasa de empleo y desempleo en 7 ciudades: Bogotá, Medellín, Pasto, Barranquilla, Manizales, Cali y Bucaramanga, trimestral desde 1984.