

PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2015 CÁMARA

Por medio de la cual se, el cual contempla la exención al pago de retención a la indemnización del trabajador por terminación del contrato laboral y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º - Objeto. La presente ley tiene por objeto prescindir de la tributación sobre la indemnización por terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa contempladas en el Código Sustantivo del Trabajo, favoreciendo a los trabajadores que han quedado desempleados.

Artículo 2º - Adicionase al artículo 206 del decreto 624 de 1989, por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales, el siguiente numeral:

11. El cien por ciento (100%) del valor total del pago por indemnización contemplada en el artículo 64 del Código Sustantivo del Trabajo. Esta exención es aplicable a cada terminación que se dé durante la vida laboral del empleado. La exención opera en forma individual y no se computa para lo previsto en el numeral 10 del presente artículo. Ni el procedimiento previsto en el artículo 9º del D.R. 400 de 1987, ni la retención en la fuente establecida en el artículo 92 de la Ley 788 de 2002, le serán aplicables al pago previsto en este artículo.

Esta exención se extenderá al cien por ciento (100%) de los montos de las indexaciones o intereses declarados mediante sentencia.

Artículo 3º - Modifíquese el artículo 401-3 del decreto 624 de 1989, por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales, el cual quedará de la siguiente manera:

Artículo 401-3º. Retención en la fuente en indemnizaciones derivadas de una relación laboral o legal y reglamentaria.

Las indemnizaciones derivadas de una relación laboral o legal y reglamentaria, con excepción a lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 206 del presente decreto,

estarán sometidas a retención por concepto de impuesto sobre la renta, a una tarifa del veinte por ciento (20%) para trabajadores que devenguen ingresos superiores al equivalente de doscientas cuatro (204) Unidades de Valor Tributario (UVT), sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 27 de la Ley 488 de 1998.

Artículo 4° - Vigencia y derogaciones. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Exposición de motivos al proyecto de ley “*Por medio de la cual se adiciona el numeral 11 del Artículo 206 del Estatuto Tributario, el cual contempla la exención al pago de retención a la indemnización del trabajador por terminación del contrato laboral y se dictan otras disposiciones*”.

Introducción:

El presente proyecto de adición al estatuto tributario que se presenta al Honorable Congreso de la Republica, busca atender el riesgo de la población que al terminar su contrato laboral su duración e intensidad en el desempleo es muy grande o no puede volver al mercado laboral y así generar un sistema impositivo más progresivo donde se protege a la mujer al ser más vulnerable. Para ello, este proyecto busca prescindir de la tributación sobre la indemnización de las personas a las cuales les terminan su contrato laboral sin una justa causa, favoreciendo a la población más vulnerable dentro de la economía formal.

Es así como, la indemnización que se le otorgan a los empleados al terminar su vinculación laboral como consecuencia de un despido sin justa causa, esta contemplada en los artículos 63 y 64 del Código Sustantivo del Trabajo, en los cuales se prevén las justas casusas para dar por terminado el contrato de trabajo unilateralmente por cualquiera de las partes y la formula para calcular la sanción por no atender las justas causas al dar por terminada este tipo de relaciones.

Teniendo en cuenta que el actual articulo 401-3 del Estatuto Tributario que reza:

Las indemnizaciones derivadas de una relación laboral o legal y reglamentaria, estarán sometidas a retención por concepto de impuesto sobre la renta, a una tarifa del veinte por ciento (20%) para trabajadores que devenguen ingresos superiores al equivalente de doscientas cuatro (204) Unidades de Valor Tributario (UVT), sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 27 de la Ley 488 de 1998.

Vemos como esta retención recae sobre la indemnización que el trabajador recibe al momento de su retiro; la cual, para esa coyuntura determinada funciona como un colchón

financiero que ayuda a soportar los gastos del trabajador, y de su familia, mientras este permanece en un periodo de cesación. Por lo cual, al incorporar a la lista de rentas exentas la indemnización por terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa comprobada y al introducir la modificación propuesta al artículo que reglamenta la retención en la fuente en indemnizaciones derivadas de una relación laboral o legal y reglamentaria, se está favoreciendo a las personas que entran en un periodo cesante para que cuenten con un capital mayor y puedan afrontar sus deudas de una forma más activa.

En especial, el presente proyecto de ley tiende a proteger a las madres cabezas de hogar, quienes de forma valiente asumen la dirección del hogar, al mismo tiempo que salen a conseguir el sustento para su familia; Es de tener en cuenta que históricamente el género femenino ha sido una de las poblaciones más abusadas en temas de trabajo y que en la actualidad todavía se mantiene una segregación frente a la vinculación y remuneración dentro del mercado laboral que debe ser combatida.

Teniendo en cuenta lo anterior, este proyecto está pensado en pro del bienestar de los trabajadores en general, pero especialmente por el bienestar de las madres cabezas de hogar, para quienes quedarse sin trabajo significa dejar de llevar el sustento al hogar y quienes tendrán que hacer uso de todos los recursos posibles mientras se recuperan de un periodo de cesación.

Siguiendo con esta línea, el preámbulo de la constitución fija como pilar de la misma el fortalecimiento y el aseguramiento del trabajo como uno de sus pilares, al mismo tiempo que se plasma en el artículo 25 al trabajo como un derecho y una obligación que debe ser protegido por el Estado; con lo anterior, el estado se obliga a regular la materia teniendo siempre en cuenta la protección del trabajo como elemento primordial dentro del desarrollo social.

Ahora bien, el artículo 5 de la constitución política de Colombia, define a la familia como la institución básica de la sociedad, lo cual es ratificado por el artículo 42 constitucional, al mismo tiempo que plantea prerrogativas y una protección integral sobre este núcleo fundamental.

Es así como, en el artículo 43 de la carta política se plantea una protección especial hacia las mujeres y se especifica la obligación del Estado de apoyar “de manera especial a la mujer cabeza de familia”.

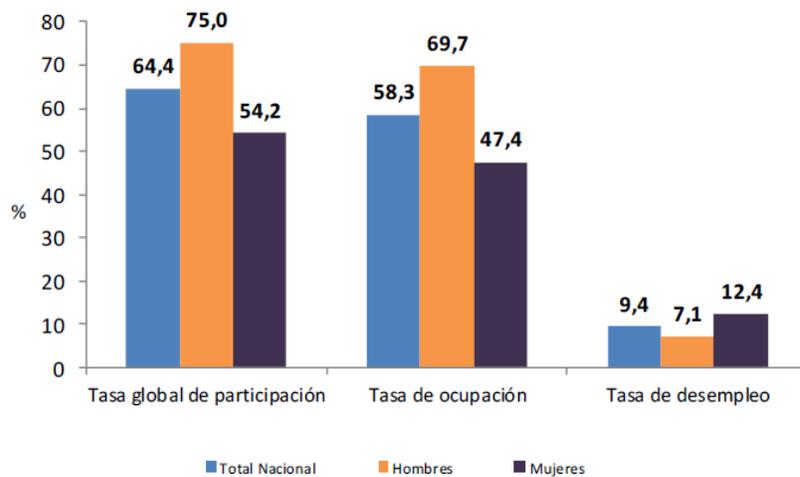
Al mismo tiempo, el proyecto de adición se presenta en un contexto económico favorable, ya que de acuerdo a el marco fiscal de mediano plazo del 2015 se proyecta un aumento de 7,8% por concepto de ingresos tributarios y los gastos corrientes solo se incrementa en 1%

como porcentaje del PIB, donde aquellos con mayores ingresos seguramente ya son sujeto pasivo de otra obligación tributaria (como el impuesto a la renta, el patrimonio, entre otros), además no causara impacto significativo sobre las proyecciones de gasto del gobierno dentro del balance del Gobierno Nacional Central (GNC) ya que dentro de los balances esto es apenas un ínfimo ingreso adicional a las arcas del Estado.

En Colombia la edad de retiro es de 57 años para las mujeres y 62 años para los hombres, y para ambos se requieren 1.300 semanas cotizadas para el 2015. En el 2010 según las cifras del DANE, los jóvenes empiezan su vida laboral en promedio a los 24 años donde su punto más alto de participación es de los 35 a los 44 años, desde este punto su participación empieza a disminuir por lo cual una gran parte de la población sale del mercado laboral formal antes de la jubilación por lo tanto es común que entren a la informalidad donde el 74% de ellos tiene ingresos inferiores a un salario mínimo y no alcancen los ingresos suficientes para ahorrar con la periodicidad requerida, además las tasas de participación laboral de la mujer es más bajas que la de los hombres.

Situación de la participación en el mercado laboral.

Las condiciones del mercado laboral en Colombia son preocupantes, aunque en el 2014 llego a su punto histórico mínimo de 9,1% en el total nacional, está muy por encima del 6,1% del promedio de America Latina, esto con el agravante que el tiempo en que se demora una persona en conseguir empleo puede llegar a 24 meses o más y la intensidad en que las personas se quedan sin trabajo es significativamente grande. Para el trimestre móvil febrero - abril del 2015, La tasa de ocupación para hombres fue 69,7 % mayor que la de las mujeres 47,4%. La tasa de desempleo de las mujeres se situó en 12,4% y la de los hombres en 7,1% situación más alarmante aun, donde la tasa global de participación fue 75,0% para los hombres y 54,2% para las mujeres.



Fuente: DANE – Gran Encuesta Integrada de Hogares.

Situación de la duración del desempleo.

El trabajo de Jaime Tenjo Galarza et al (2012) llamado, *Duración del desempleo en Colombia*, presenta resultados sobre la duración y la intensidad del desempleo los cuales son factibles al compararlos con otros trabajos sobre el mismo tema en Colombia. Por lo cual sus resultados van a ser determinantes para las conclusiones en pro de este proyecto de ley.

Duración del desempleo por género;

En general se observa que los hombres tienen procesos de búsqueda de empleo más cortos que las mujeres por lo cual la duración del desempleo es menor para los hombres. De acuerdo a los resultados obtenidos el 50% de los hombres han conseguido empleo en menos de un año en tanto que, para las mujeres el tiempo requerido para alcanzar el 50% es de 24 meses. Esto se puede explicar porque las mujeres, al ser las principales responsables por las tareas del hogar y el cuidado de los niños, tienen mayores demandas sobre su tiempo y, por lo tanto, son más exigentes con respecto a las condiciones de trabajo que los hombres.

Duración del desempleo por jefe de hogar y género;

Se evidencia que la duración del desempleo es menor en el caso de ser jefe de hogar, se encuentra que las personas casadas y los jefes de hogar tienen desempleo de más corta duración que el resto de la población, el 50% de los hombres han conseguido empleo a los 5 meses en tanto que, las mujeres con similar condición gastarían, para lograrlo, 18 meses.

Duración del desempleo por menores a su cargo y género;

La menor duración del desempleo se reporta en el caso de hombres con menores a cargo. Como se observa en el Cuadro 1, esta variable no marca diferencia en el caso de las mujeres.

Duración del desempleo por edad y género;

Los resultados indican que la duración del desempleo disminuye con la edad hasta cierto punto en el rango de los 29 y 40 años, pero a partir de dicho punto aumenta, en los cuantiles 50% y 75%, se observa que a medida que aumenta la edad aumenta la duración del desempleo, por lo tanto, la duración del desempleo de los jóvenes es menor que la de las personas mayores. Las pruebas estadísticas de diferencia de la duración muestran que el comportamiento entre los grupos es estadísticamente diferente donde las mujeres se demoran más en salir del desempleo.

Duración del desempleo por personas mayores a cargo y género;

Se encuentra una relación en la cual tener personas mayores a cargo aumenta la duración del desempleo, en donde las mujeres se demoran 24 meses para llegar al cuantil del 50% a diferencia de los hombres que se demoran 11 meses.

Duración del desempleo por nivel de escolaridad y género;

Se observa, para el cuantil 50%, que la duración del desempleo aumenta en la medida en que se tiene mayor nivel de escolaridad. Se infiere que las personas con bajos niveles de educación tienen períodos de desempleo de baja duración, pero a medida que los niveles educativos aumentan, los procesos de búsqueda se hacen más prolongados.

Duración del desempleo por nivel de ingresos y género;

En general, no se observa un comportamiento claro entre los ingresos y la duración del desempleo. Hay que tener en cuenta el ingreso del resto de la familia el cual esta relacionado con la disponibilidad de recursos para financiar la búsqueda de empleo. En ese sentido, entre mayor sea el ingreso del resto de la familia, mayores serán las exigencias laborales de la persona y mayor será la duración de la búsqueda de empleo. Sin embargo, en Colombia en donde la mayor parte de los trabajadores consiguen empleo a través de contactos, amigos y conocidos, el ingreso del resto de la familia también es una aproximación de la calidad de dichas redes. El efecto de la calidad de los contactos es hacer más eficientes los procesos de búsqueda reduce la duración esperada del desempleo.

Duración del desempleo por estado civil y género;

Se observa, en el caso de los hombres que la duración del desempleo es menor siendo casado, el 50% de los hombres casados salen del estado de desempleo en el quinto mes.

Contrariamente, en el caso de las mujeres, la condición de estar casada aumenta la duración del desempleo y el 50% de ellas requieren de 24 meses para abandonar el estado de desempleo.

Características		Total				Hombres				Mujeres			
		Cuantiles			p-value Test	Cuantiles			p-value Test	Cuantiles			p-value Test
		25%	50%	75%		25%	50%	75%		25%	50%	75%	
Género	Mujer	5	24	60	0.0001								
	Hombre	1	10	52									
Jefe de Hogar	No	4	24	60	0.0001	2	12	52	0.0001	6	24	60	0.0001
	Si	1	9	48		0.5	5	48		3	18	60	
Menores a Cargo	No	3	22	60	0.0001	2	12	60	0.0001	5	24	60	0.9896
	Si	2	12	48		0.5	5	36		5	24	57	
Edad	<23	3	12	36	0.0010	2	12	36	0.0001	5	18	36	0.0228
	(22,29]	3	13	42		1	7	36		5	18	48	
	(29,40]	2	12	52		0.5	5	48		5	24	60	
	(40,51]	2	24	60		1	8	52		5	24	64	
	>51	5	36	86		3	36	86		7	36	72	
Mayores a Cargo	No	3	15	58	0.0022	1	9	52	0.0003	5	24	60	0.8159
	Si	3	18	60		2	11	60		5	24	60	
Grados Aprobados	<6	1	10	48	0.0001	1	5	36	0.0001	3	18	60	0.0001
	(5,11]	3	15	48		1	8	48		5	24	58	
	>11	6	36	60		4	36	96		3	36	60	
Ingreso Neto (miles)	<200	0.5	5	24	0.0001	0.5	3	12	0.0001	1	8	48	0.0001
	(200,500]	3	18	60		1	9	60		6	24	60	
	(500,888]	4	24	60		2	12	52		7	24	60	
	(888,1593]	4	24	60		2	12	60		6	24	60	
	(1593,2676]	4	24	60		2	18	96		6	24	60	
	(2676,3768]	4	24	72		3	24	84		7	36	60	
	(3768,6992]	5	36	84		6	48	.		5	24	60	
	>6992	6	48	.		8	.	.		4	48	.	
Estado Civil	No Casado	3	18	60	0.0001	3	15	60	0.0001	4	22	60	0.0001
	Casado	2	14	52		0.5	5	48		6	24	60	

Fuente DANE, Calculo de los autores Jaime Tenjo Galarza et al (2012)

Situación de la intensidad del desempleo.

La intensidad la podemos caracterizar sobre la incidencia del desempleo esta incidencia será la proporción de la fuerza de trabajo que entra mensualmente a la situación de desempleo.

Las estimaciones indican que la incidencia disminuye con la edad y con los niveles de educación. Es decir, a medida que aumenta la edad de las personas, la frecuencia con la que quedan desempleados disminuye. Lo mismo ocurre a medida que aumentan los niveles de educación.

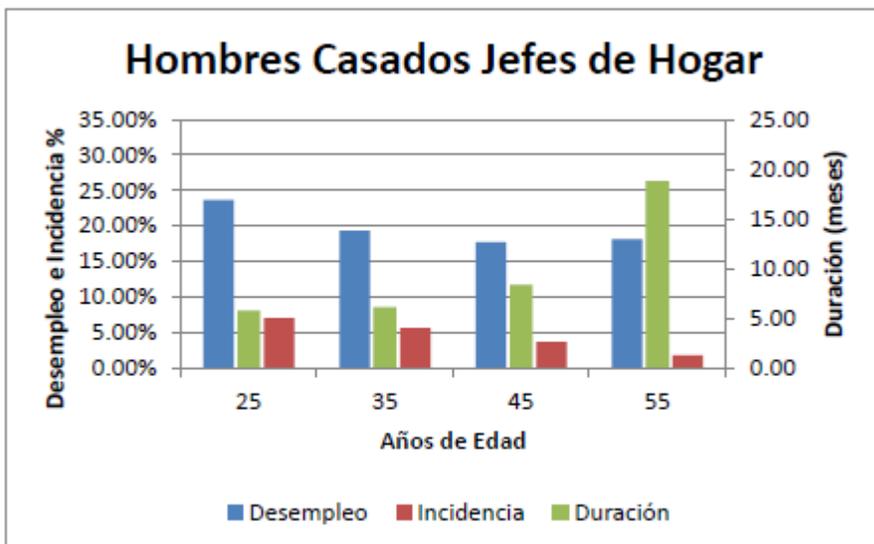
La conclusión que se obtiene es que la duración del desempleo aumenta con la edad y con los niveles educativos, mientras que la incidencia disminuye. En otras palabras, el desempleo de los jóvenes es un desempleo de corta duración, pero las instancias de desempleo son muy frecuentes. Esto es consistente con situaciones en las que hay poca experiencia laboral y poco compromiso con el mercado laboral.

El desempleo de las personas mayores es de baja incidencia, pero de larga duración. Esto puede ser consistente con situaciones de obsolescencia de las competencias, con situaciones de discriminación y con otras que hacen difícil para las personas obtener ofertas de empleo razonables.

Tasas de incidencia del desempleo									
		Hombres				Mujeres			
Años	Años	No Jefes de Hogar		Jefes de Hogar		No Jefes de Hogar		Jefes de Hogar	
Edad	Educ	Solteros	Casados	Solteros	Casados	Solteras	Casadas	Solteras	Casadas
25	0	10,36%	12,47%	31,83%	13,81%	5,00%	5,04%	5,02%	4,75%
	5	7,55%	7,97%	6,94%	8,25%	3,87%	3,57%	3,47%	3,65%
	11	3,75%	3,82%	3,80%	4,17%	2,70%	2,53%	2,53%	2,62%
	16	1,70%	1,74%	1,76%	1,96%	1,99%	1,89%	1,92%	2,01%
35	0	9,55%	10,50%	8,94%	10,71%	3,71%	3,39%	3,33%	3,37%
	5	6,73%	6,86%	6,41%	6,93%	2,71%	2,86%	2,52%	2,57%
	11	3,36%	3,37%	3,36%	3,52%	1,92%	3,49%	1,79%	1,86%
	16	1,45%	1,43%	1,53%	1,43%	1,44%	2,68%	1,38%	1,41%
45	0	6,65%	6,84%	5,72%	6,96%	2,44%	2,35%	2,42%	2,35%
	5	3,91%	4,37%	3,90%	4,58%	1,87%	1,73%	1,80%	1,79%
	11	2,22%	2,20%	2,15%	2,26%	1,34%	1,23%	1,30%	1,29%
	16	1,02%	1,03%	1,00%	0,96%	0,99%	0,93%	0,96%	0,99%
55	0	3,51%	3,58%	3,10%	3,42%	1,73%	1,62%	1,63%	1,64%
	5	2,23%	2,26%	2,28%	2,23%	1,30%	1,19%	1,23%	1,23%
	11	1,17%	1,12%	1,11%	1,17%	0,93%	0,85%	0,89%	0,89%
	16	0,56%	0,45%	0,58%	0,41%	0,68%	0,64%	0,67%	0,65%
Promedios Simples por Años de Edad									
25		5,84%	6,50%	11,08%	7,05%	3,39%	3,26%	3,23%	3,26%
35		5,27%	5,54%	5,06%	5,65%	2,44%	3,10%	2,26%	2,30%
45		3,45%	3,61%	3,19%	3,69%	1,66%	1,56%	1,62%	1,60%
55		1,87%	1,85%	1,77%	1,81%	1,16%	1,08%	1,10%	1,10%
Promedios Simples por Años de Educación									
	0	7,52%	8,35%	12,40%	8,72%	3,22%	3,10%	3,10%	3,02%
	5	5,11%	5,36%	4,88%	5,49%	2,44%	2,34%	2,25%	2,31%
	11	2,62%	2,63%	2,60%	2,78%	1,72%	2,02%	1,63%	1,66%
	16	1,18%	1,16%	1,22%	1,19%	1,28%	1,53%	1,23%	1,27%

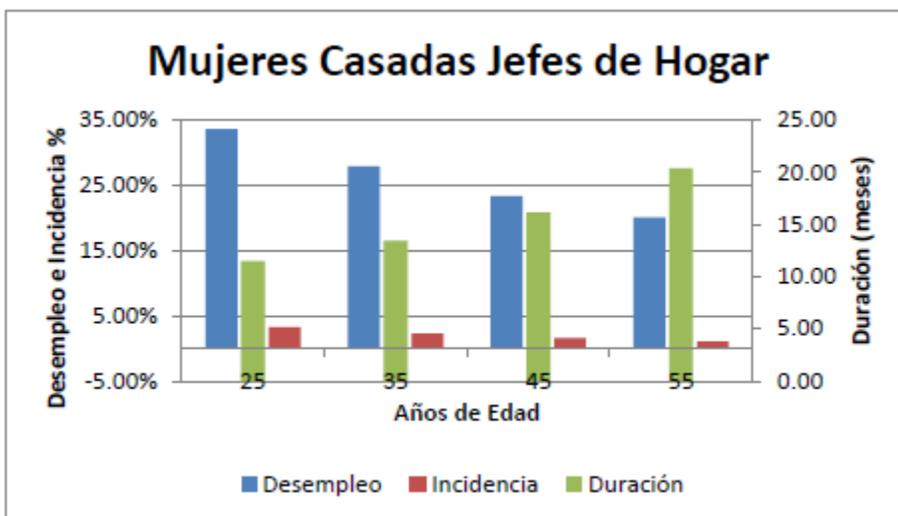
Fuente DANE, Calculo de los autores Jaime Tenjo Galarza et al (2012)

Como se puede ver, la tasa de incidencia disminuye a medida que aumenta la edad, mientras que la duración del desempleo aumenta. En el caso de los hombres jefes de hogar, la incidencia de los de 55 años de edad es un tercio de la de los que tienen 25 años, pero la duración es tres veces mayor.



Fuente DANE, Calculo de los autores Jaime Tenjo Galarza et al (2012)

Como se observa en la gráfica anterior, el permanecer mas tiempo desempleado aumenta con la edad si se es un hombre casado y jefe de hogar, donde hal llegar a los 55 tarda en promedio 18 meses en conseguir empleo mientras que la incidencia se reduce con los años.



Fuente DANE, Calculo de los autores Jaime Tenjo Galarza et al (2012)

en la grafica anterior, se muestra que aumenta el promedio de meses en estar desempleado en cuanto aumenta la edad si se es una mujer casada y jefe de hogar, su incidencia en cambio se reduce a traves de los años pero esta es mayor a la de los hombres en todas las edades, por lo cual la probabilidad de estar trabajando y que se le por terminado su contrato laboral es mayor.

Algo similar ocurre por niveles educativos. Los trabajadores con bajos niveles quedan desempleados con mucha frecuencia pero duran desempleados poco tiempo. Los de altos niveles educativos quedan desempleados con baja frecuencia pero sus procesos de búsqueda son mucho más largos.

Consideraciones sobre si la propuesta efectivamente protege a los que más la necesitan.

Como se pudo observar las mujeres se demoran más en lograr entrar al mercado laboral y su situación se empeora por la edad, si es jefe de hogar, los menores y mayores a su cargo, así mismo para toda la población en el mercado laboral, luego de los 51 el 50% consigue empleo luego de 36 meses de búsqueda, si bien la incidencia es menor en esta población es mayor para las mujeres, y el riesgo de quedar desempleado representa un grave problema para su bienestar y el de las personas a su cargo.

Así mismo, se da cuenta de la necesidad de protección de los trabajadores que han caído en estado de cesación, ya que el tiempo promedio en que van a volver a emplearse es bastante extenso y cada vez menos probable a medida que va corriendo el tiempo. Dentro de esta protección se debe hacer hincapié en las mujeres cabezas de hogar, quienes representan un grupo con un alto índice de segregación y de condiciones desiguales frente a otros grupos, con el agravante de la presencia de hijos menores de edad a los cuales se les debe procurar la comida, el techo, el vestido y la recreación, lo cual se ve truncado una vez la cabeza del hogar se encuentra en situación de desempleo.

Como se pudo constatar mediante las cifras expuestas, los ingresos dejados de percibir por el fisco, no son de gran relevancia frente al impacto social que generan en la población desempleada, la cual necesita de toda la ayuda disponible para poder soportar la difícil situación de caer en un periodo de cesación, máxime cuando se trata de un despido sin justa causa.

El riesgo del desempleo es un problema que impacta más fuerte a las personas más vulnerables, por lo cual pongo en consideración al Honorable Senado de la Republica el proyecto de ley, cuya exposición de motivos se muestra en el desarrollo de este trabajo.