

**PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_\_ de 2020**

**"Por la cual se amplía la vigencia temporal del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF"**

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1. Ampliación vigencia temporal del Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF.** Amplíese hasta el mes de diciembre de 2020 el Programa de Apoyo al Empleo Formal – PAEF establecido en el Decreto Legislativo 639 de 2020, modificado por los decretos legislativos 677 y 815 de 2020.

Para el efecto, sustitúyase la palabra "cuatro" contenida en los artículos 1, 2, 4 y 5 del Decreto Legislativo 639 de 2020, por la palabra "ocho" y sustitúyase la expresión "mayo, junio, julio y agosto" contenida en el artículo 5 del Decreto Legislativo 639 de 2020, por la expresión "mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre".

**Artículo 2. Vigencia.** La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los Honorables Congresistas,



**ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA**  
**Ministro de Hacienda y Crédito Público**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY “POR LA CUAL SE  
AMPLÍA LA VIGENCIA TEMPORAL DEL PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO  
FORMAL”**

## **I. INTRODUCCIÓN**

Mediante el presente proyecto de ley, se presenta a consideración del Honorable Congreso de la República el trámite y aprobación de la ampliación temporal del Programa de Apoyo al Empleo Formal– PAEF con el objeto de respaldar a los empleadores del país, ante la grave crisis que ha generado la pandemia del Covid-19 y la extensión de las medidas de aislamiento obligatorio decretadas.

Así, el proyecto de ley amplía la vigencia temporal del apoyo estatal que otorga el PAEF por cuatro meses adicionales, esto es, septiembre, octubre, noviembre y diciembre, con el fin de realizar un total de ocho (8) pagos a través de este Programa.

Para el efecto, se armonizan las disposiciones del Decreto Legislativo 639 de 2020 y sus modificaciones, con la ampliación temporal de la vigencia del Programa de Apoyo al Empleo Formal– PAEF por cuatro meses adicionales.

Vale señalar, que las demás condiciones del programa distintas de la vigencia temporal, se mantienen incólumes y por lo tanto resultan de aplicación las disposiciones establecidas en el Decreto Legislativo 639 de 2020 y sus modificaciones.

La necesidad y justificación de este proyecto de ley, se presenta en esta exposición de motivos en tres capítulos, así: un primer capítulo acerca del Programa de Apoyo al Empleo Formal- PAEF, en el que se realiza un breve recuento del programa y los principales aspectos de su funcionamiento, seguido de un capítulo denominado ampliación del Programa de Apoyo al Empleo Formal – PAEF en el que se explica la razón de ser de la ampliación temporal de la vigencia del Programa, concluyendo con un tercer capítulo en el que se especifica el costo fiscal de la medida propuesta y su fuente de financiación<sup>1</sup>.

## **II. EL PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO FORMAL -PAEF**

El Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF es un programa voluntario creado por el Gobierno nacional<sup>2</sup> para subsidiar, mediante un aporte estatal, un porcentaje de las obligaciones laborales de los empleadores del país. La postulación a dicho Programa es facultativa, y resulta necesario el cumplimiento de los requisitos y condiciones establecidas por parte de los potenciales beneficiarios para acceder al

---

<sup>1</sup> Lo anterior, en concordancia con lo dispuesto en el Artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

<sup>2</sup> Creado mediante el Decreto Legislativo 639 del 8 de mayo de 2020, modificado por los Decretos Legislativos 677 del 19 de mayo de 2020 y 815 del 4 de junio de 2020.

mismo. Este Programa fue diseñado para financiarse con recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME<sup>3</sup>.

Con corte al 10 de agosto de 2020, según los datos recopilados por la Unidad de Pensiones y Parafiscales – UGPP para los meses de mayo y junio de 2020 el PAEF ha aprobado subsidios para 124.513 empleadores, por más de \$1.7 billones, que representan un aporte estatal para el pago de la nómina de 2.986.822 trabajadores<sup>4</sup>.

A continuación, se detallan los principales aspectos que hacen parte del funcionamiento de este Programa:

### 1. Beneficiarios

Considerando la importancia del Programa, su alcance y los importantes recursos que se requieren para su financiación, los beneficiarios del PAEF fueron diseñados de forma tal que, cumplieran con requisitos y estándares que permitiesen establecer mecanismos adecuados y ágiles de fiscalización y control.

En este sentido, pueden ser beneficiarios del Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF, las **personas jurídicas, personas naturales empleadoras, entidades sin ánimo de lucro, consorcios, uniones temporales, la sociedad nacional de la Cruz Roja y los establecimientos educativos**<sup>5</sup>; todos ellos sujetos al cumplimiento de determinados requisitos según su naturaleza. Así las cosas, el aporte estatal del Programa, se encuentra explícitamente reservado a los beneficiarios que cumplan, entre otras, con las siguientes características formales:

- a) Hayan sido constituidos antes del primero de enero de 2020. Se estableció que las personas jurídicas debían haber sido constituidas antes del 1º de enero de 2020, para evitar que se constituyeran empresas con el único objetivo obtener el aporte estatal. Al respecto, es importante tener en cuenta que el objetivo principal del PAEF es apoyar el empleo formal, razón por la que, la continuidad y antigüedad de las empresas (y consecuentemente de sus empleos), es un factor importante a considerar.
- b) Cuenten con un registro mercantil. De acuerdo con el artículo 2 del Decreto Legislativo 639 de 2020, es requisito que los potenciales beneficiarios *“[c]uenten con un registro mercantil que haya sido renovado por lo menos en el año 2019.”*

<sup>3</sup> Creado mediante el Decreto Legislativo 444 de 2020.

<sup>4</sup> Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales – UGPP. Boletín Consolidado mayo- junio. Consultar en línea, [https://paef.ugpp.gov.co/paefweb/anexos/Boletin\\_consolidado\\_mayo\\_junio.pdf](https://paef.ugpp.gov.co/paefweb/anexos/Boletin_consolidado_mayo_junio.pdf)

<sup>5</sup> De conformidad con el Decreto Legislativo 639 de 2020, modificado por los Decretos Legislativos 677 del 19 de mayo de 2020 y 815 del 4 de junio de 2020.

En este sentido, el registro mercantil, por su naturaleza pública y de obligación periódica, es una fuente de seguridad jurídica y transparencia que permite identificar los sujetos que tienen la calidad de comerciantes. Permite identificar no solo a los sujetos que son comerciantes, sino además reconocer su actividad, trayectoria y ubicación.

Las Cámaras de Comercio en la operación del registro tienen la función de certificar la información que consta en dichos registros, constituyendo plena prueba de estos datos. El Registro Mercantil tiene el carácter de registro administrativo que tiene valiosas ventajas como fuente primaria de información. Según la OCDE-Eurostat (2007)<sup>6</sup> el uso de registros administrativos de calidad y trayectoria histórica como es el caso del que administran las Cámaras de Comercio, reduce riesgo de errores de información.

- c) Para el caso de las entidades sin ánimo de lucro, se solicita copia del Registro Único Tributario. Lo anterior considerando que estas entidades no se encuentran obligadas a inscribirse en el registro mercantil.

Al respecto, es de resaltar que el Registro Único Tributario es un registro administrativo que le permite al Gobierno nacional identificar, ubicar y clasificar a las personas y entidades que tengan la calidad de entidades sin ánimo de lucro, entre otras entidades, ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, teniendo acceso igualmente a los datos que permitan su identificación, sector y trayectoria.

- d) Realización de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y Parafiscales a través de la Planilla Integral de Liquidación de Aportes (PILA). La PILA es un registro administrativo que permite identificar, entre otras, los empleados dependientes de un empleador respectivo, el ingreso base de cotización mensual, la suspensión temporal del contrato de trabajo o el estado en licencia no remunerada de los trabajadores, así como periodos de vacaciones o licencias de maternidad, entre otras novedades de la relación laboral.

Así, los registros administrativos mencionados, incorporados como requisitos de acceso al PAEF, le permiten al Gobierno nacional contar con información actualizada y confiable para identificar los beneficiarios, así como sus trabajadores,

---

<sup>6</sup> Al respecto, Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD "Manual on Business Demography Statistics" consultar en línea <https://ec.europa.eu/eurostat/ramon/statmanuals/files/KS-RA-07-010-EN.pdf> (Sección 2.1. Business registers)

aspecto fundamental tanto para la fiscalización y control del Programa, como para el cálculo de la cuantía del aporte estatal.

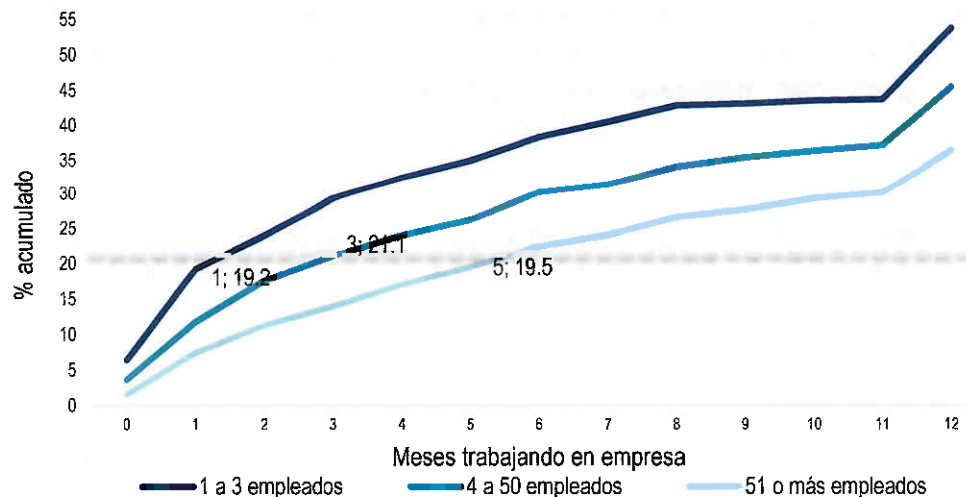
Por otra parte, producto de las modificaciones previstas en el Decreto Legislativo 677 de 2020, el universo de beneficiarios del PAEF se vio ampliado para permitir que las **personas naturales empleadoras** se pudieran postular y, a su vez, pudieran recibir el aporte estatal correspondiente. No obstante, dicha inclusión previó dos condicionamientos.

- a) Deben reportar al menos tres (3) empleados en la Planilla Integrada de Aportes (PILA). Procurando focalizar los recursos públicos, se utilizó como criterio de acceso para las personas naturales empleadoras su número de empleados, el cual está asociado con la antigüedad laboral.

Como se observa en la *Gráfica 1*, los trabajadores en empresas que tienen entre 1 y 3 empleados presentan en promedio una menor antigüedad que aquellos en empresas de mayor tamaño. Por ejemplo, alrededor del 20% de los empleados de las empresas pequeñas, es decir que cuentan entre 1 y 3 trabajadores, llevan laborando de manera continua, en promedio, un mes. En contraste, este mismo porcentaje de empleados en una empresa que tiene entre 4 y 50 personas llevaría trabajando, en promedio, al menos 3 meses. Finalmente, en una empresa con más de 51 trabajadores, alrededor del 20% de los empleados tienen 5 meses de antigüedad. Por lo tanto, en la medida en que el Programa de Apoyo al Empleo Formal pretende aliviar las cargas de los empleadores que apoyan el empleo formal y que están realizando un esfuerzo por mantener las plazas de empleo, se ha dado prevalencia -en atención a la necesidad de focalización de los recursos- a los empleadores que mantienen por más tiempo sus empleados, siendo entonces el número de empleados, un indicador asociado a la permanencia en el empleo.

Así, resulta razonable enfocar los subsidios en las personas naturales que tengan al menos tres empleados, toda vez que el eventual despido de uno de sus trabajadores, puede generar efectos adversos para el mercado laboral, comparativamente mayores, a los ocasionados por trabajadores con mayor rotación laboral y que generalmente laboran para empresas con menos de tres empleados.

**Gráfica 1: Porcentaje de personas que labora continuamente en una empresa (Por tamaño de empresa Febrero 2020)**



Fuente: GEIH-DANE. Cálculos Dirección General de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- b) Tratamiento diferenciado para personas naturales empleadores que sean Personas Expuestas Políticamente (PEP) y tengan vínculos cercanos con estos. Esta exclusión fue realizada teniendo en cuenta: (i) su nivel de riesgo e influencia política; y (ii) su estabilidad financiera y capacidad económica, asociada a la estabilidad de recursos relacionada con la naturaleza pública de sus ingresos.

En cuanto a las **Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL)** es importante resaltar que pueden ser beneficiarios no solo los contribuyentes del régimen tributario especial, sino las otras entidades sin ánimo de lucro<sup>7</sup> consagradas en el Estatuto Tributario en los artículos 22 y 23 que, sin ser contribuyentes, declaran ingresos y patrimonio para el caso de las del artículo 23 del Estatuto y envían información exógena para ambos casos. Como se mencionó, requisitos y documentos fundamentales para el control y la debida aplicación y focalización del Programa de Apoyo al Empleo Formal.

Por su parte, frente a los **establecimientos educativos formales**, se detectó que si bien estos constituyen entidades generadoras de empleo formal, dada su naturaleza no deben contar con registro mercantil, razón por la que mediante el Decreto Legislativo 815 de 2020 se establecieron algunos requisitos especiales

<sup>7</sup> De conformidad con la modificación introducida por el Decreto Legislativo 677 de 2020.

para estas entidades. En este sentido, la Ley 115 de 1994 en el artículo 193 establece que:

*“[d]e conformidad con el artículo 68 de la Constitución Política, los particulares podrán fundar establecimientos educativos con el lleno de los siguientes requisitos:*

*a. Tener licencia de funcionamiento que autorice la prestación del servicio educativo, expedida por la Secretaría de Educación departamental o distrital, o el organismo que haga sus veces según el caso, y*

*b. Presentar ante la Secretaría de Educación respectiva un Proyecto Educativo Institucional que responda a las necesidades de la comunidad educativa de la región de acuerdo con el artículo 78 de esta Ley”.*

Así, para estos sujetos el PAEF exige, en lugar de aportar el registro mercantil, aportar copia de la licencia de funcionamiento expedida por la secretaría de educación, cumpliéndose con ello con los postulados de transparencia, fiscalización y control que busca el Programa.

Por último, se estableció como beneficiario a la **Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana y su sistema federado**, la cual -en los términos del artículo 22 del Estatuto Tributario- corresponde a un no contribuyente no declarante del impuesto sobre la renta y, por lo tanto, su tratamiento tributario y comercial se ha asimilado al de las entidades públicas.

## **2. Disminución de ingresos**

Además de los requisitos ya mencionados que se solicitan según la naturaleza de los potenciales beneficiarios, un requisito común exigible a todos ellos, resulta ser la **disminución en por lo menos un 20% de los ingresos**, lo anterior con el ánimo de focalizar adecuadamente el aporte estatal entregado mediante el PAEF, a aquellos empleadores más afectados por las consecuencias económicas de la pandemia.

Así, si bien el efecto de mantener el aislamiento social obligatorio, imprescindible para conservar la salud de la población, ha imposibilitado a la mayoría de las empresas seguir con su actividad comercial e industrial y por tanto continuar cumpliendo con las obligaciones y compromisos adquiridos con sus empleados, existen actores de la economía que han podido mantener la generación de ingresos.

Al respecto, era necesario identificar un criterio para distinguir las empresas formales más afectadas que podrían requerir apoyos estatales. Para definir este criterio se analizó el comportamiento de las ventas, el cual en los negocios transaccionales, tiene una relación directa con los ingresos de una empresa. El



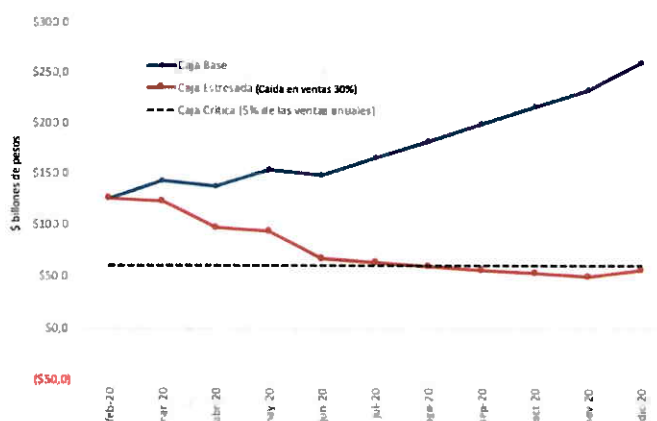
concepto de ingresos, a su vez, es un concepto no solo contablemente decantado, sino fiscalmente observable por entidades como la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

Para este ejercicio se construyó por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público un modelo financiero unitario que simula la evolución del Balance General, el Estado de Resultados y el Estado de Flujos de Efectivo, de manera mensual, bajo un conjunto de supuestos de actividad económica, estructura de costos y distribución de empleados según nivel de ingresos. El modelo arroja como resultado la caja de la que dispone la empresa al final del periodo, una vez ha cumplido con todos sus compromisos operacionales, laborales, fiscales y financieros.

En este orden de ideas, se estimó el valor de reducción en ventas que lleva la caja de una empresa a un nivel crítico, definido como el 5% del valor de las ventas anuales, y que en consecuencia pone en riesgo su capacidad para hacer los pagos de nómina durante los siguientes tres periodos.

Con este modelo financiero se construyeron dos escenarios. En el primero, se utilizó la totalidad de las empresas que declararon renta durante 2018 (*Gráfica 2*). En el segundo, se consideraron únicamente las empresas cuya actividad económica puede verse más afectada por las medidas de confinamiento (*Gráfica 3*). En ambos escenarios se supuso que las empresas suspenden todas las inversiones en capital y que no tienen acceso al sistema financiero para fondear el capital de trabajo.

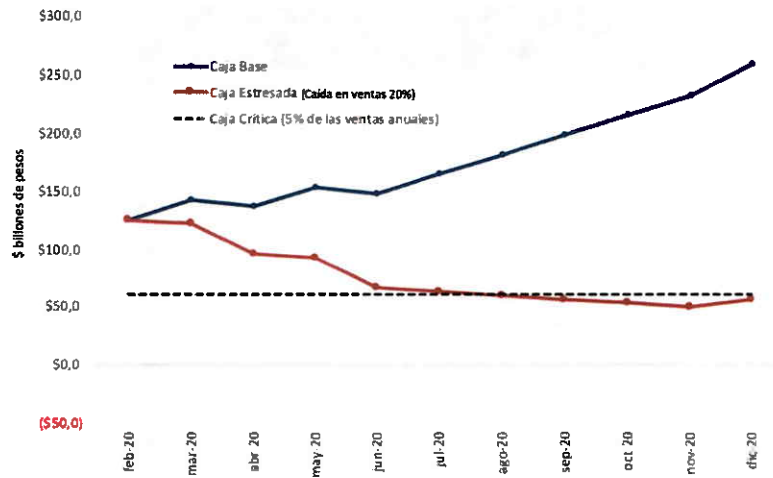
**Gráfica 2: Estimación caja bajo los supuestos del escenario 1 y una caída en las ventas de 30%**



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Para la estimación del escenario 2, se seleccionaron únicamente las empresas para aquellos sectores con un indicador de cerramiento superior o igual a 30%.

**Gráfica 3: Estimación de la caja bajo los supuestos del escenario 2 y una caída en las ventas de 20%**



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Con el fin de tener una estimación más precisa de la estructura financiera de las empresas que han sido más afectadas por las medidas del aislamiento preventivo obligatorio, se construyó un indicador de cerramiento utilizando información de Fedesarrollo (2020)<sup>8</sup>. En el Cuadro 1, se presenta el resultado de este indicador por sector económico. Un valor de 100% indica que el sector está completamente cerrado, por ejemplo, el transporte aéreo de pasajeros domésticos e internacionales. Un valor de 0% sugiere que el sector está completamente abierto, como el sector agropecuario.

<sup>8</sup> Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo -Fedesarrollo. "COVID-19: costos económicos en salud y en medidas de contención para Colombia", disponible en la página web de la entidad, en el link: [https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3920/Repor\\_Abril\\_2020\\_LFMej%C3%ADa\\_CODIV-19.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3920/Repor_Abril_2020_LFMej%C3%ADa_CODIV-19.pdf?sequence=4&isAllowed=y)

**Cuadro 1: Indicador de actividad de económica por sector durante el aislamiento obligatorio preventivo**

Rama de actividad	Indicador de cerramiento
<b>Agropecuario</b>	0%
Cultivos transitorios (Incluye café)	0%
Café	0%
Ganadería	0%
Otros	0%
<b>Minería</b>	65%
Carbón	65%
Petróleo	65%
Otros	65%
<b>Industrias manufactureras</b>	33%
Alimentos y bebidas	0%
Refinación	50%
Otros	50%
<b>Electricidad, gas y agua</b>	15%
Energía eléctrica	15%
Otros	15%
<b>Construcción</b>	75%
Edificaciones	75%
Obras civiles	75%
Otros	75%
<b>Comercio y transporte</b>	77%
Comercio	70%
Transporte y almacenamiento	80%
<b>Alojamiento y servicios de comida</b>	90%
<b>Información y comunicaciones</b>	0%
<b>Actividades financieras y de seguros</b>	55%
<b>Actividades inmobiliarias</b>	95%
<b>Actividades profesionales</b>	35%
<b>Administración pública y defensa</b>	1%
Administración pública	0%
Educación	15%
Servicios sociales	0%
<b>Actividades de entretenimiento</b>	95%
No identificado	43%

Fuente: ANDI y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En el escenario 1 (la totalidad de las empresas que declararon renta durante 2018), los resultados indican que una disminución, permanente, del 30% en las ventas, llevaría la caja a un nivel crítico<sup>9</sup>. Bajo los parámetros del escenario 2 (empresas cuya actividad económica puede verse más afectada por las medidas de confinamiento), la reducción en ventas que llevaría la caja a su nivel crítico es del 20%.

Con base en el análisis expuesto, el PAEF estableció como requisito de acceso un umbral de reducción en los ingresos de 20%. Lo anterior, teniendo en cuenta el nivel

<sup>9</sup> Definido como el 5% del valor de las ventas anuales, y que en consecuencia pone en riesgo su capacidad para hacer los pagos de nómina durante los siguientes tres periodos.

de caja crítico, más conservador, que podría afectar profundamente a las empresas, y en particular al pago de las obligaciones laborales contraídas.

### 3. Cuantía y periodicidad del aporte estatal

La **cuantía del aporte estatal<sup>10</sup> corresponde al número de empleados multiplicado por hasta el cuarenta por ciento (40%) del valor del salario mínimo legal mensual vigente.** En este sentido, el artículo 1 de la Resolución 1129 del 20 de mayo de 2020 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, establece una suma fija correspondiente a \$351.000 pesos por empleado, así a título de ejemplo una empresa beneficiaria con 100 empleados dependientes, al cumplir con los requisitos, obtendrá un aporte estatal mensual correspondiente a la suma de \$35.100.000 de pesos. El anterior ejemplo, en todo caso, parte del supuesto de que, producto del control y fiscalización de la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales -UGPP, todos los empleados fueron admitidos y contabilizados para la cuantía del aporte<sup>11</sup>. Este aporte estatal, se paga de manera mensual.

Ahora bien, existen dos aspectos importantes a tener en cuenta para la determinación del aporte, esto es que: i) El número de trabajadores reportados en el mes de postulación debe coincidir al menos en un 80% con los reportados en el mes de febrero<sup>12</sup> de 2020, y ii) que no se incluyen en el beneficio trabajadores con suspensión del contrato de trabajo o en licencia no remunerada.

- a) El número de trabajadores reportados en el mes de postulación debe coincidir al menos en un 80% con los reportados en el mes de febrero de 2020. Como parte del diseño del Programa se estudió el comportamiento de permanencia de los empleados en una empresa. Los porcentajes mínimos de permanencia de los empleados permiten no solo dirigir los subsidios a los sujetos que más cumplen con el objetivo de mantenimiento del empleo formal, sino que además permitió eliminar, en gran medida, el riesgo de incremento súbito de nóminas para acceder a un mayor aporte estatal.

Para este análisis de permanencia, se utilizó la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE, en la cual se seleccionaron los empleados de empresas particulares que manifestaron estar cotizando actualmente a un fondo de pensión, o ser afiliado, cotizante o beneficiario de alguna entidad de seguridad social en salud. Posteriormente, se identificaron las personas que

<sup>10</sup> De conformidad con lo establecido en el artículo 3 del Decreto Legislativo 639 de 2020.

<sup>11</sup> Lo anterior, según los lineamientos establecidos en el Decreto Legislativo 639 (y su modificación mediante Decreto Legislativo 677 de 2020) y el artículo 4º de la Resolución 1129 del 20 de mayo de 2020 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

<sup>12</sup> Para efectos del PAEF, se estableció un mes de referencia para validar de forma individual y global la planta de personal de los postulantes. Con el fin de contar con la información más actualizada y no sesgada por los efectos económicos de la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, se determinó como mes de referencia febrero de 2020.

pertenecen a los sectores económicos con un índice de cerramiento superior al 30%<sup>13</sup>.

Con esta muestra de empleados, se revisó cuantos meses llevan trabajando de forma continua en su empresa. Como se observa en la *Gráfica 4*, la dinámica de permanencia de los trabajadores en las empresas es consistente para los diferentes meses de estudio. Lo anterior, permite inferir que existe un patrón de rotación de los trabajadores en las empresas, toda vez que para que se mantenga este comportamiento en el tiempo se requiere que ingresen y se retiren de forma uniforme los empleados.

En la *Gráfica 5*, se observa la permanencia de los empleados del mes de febrero de 2020. En particular, se observa que 22% de las personas llevan trabajando menos de 4 meses continuamente en las empresas. Si se tomara los empleados que llevan al menos 3 o 2 meses continuos, esta cifra se reduce al 19% y 16%, respectivamente.

Considerando el diseño inicial del PAEF, en el que se esperaba que los subsidios se entregaran con respecto a los cotizantes reportados en la Planilla Integral de Liquidación de Aportes (PILA) de abril, mayo y junio, es decir transcurridos 2, 3 y 4 meses, respectivamente, frente al mes de referencia, febrero de 2020, se observa que es factible que la rotación aproximada de los empleados entre febrero y junio, es decir transcurridos 4 meses, sea del orden del 20%, lo que justifica que los empleados considerados mensualmente en cada una de las postulaciones al PAEF, corresponda al menos en un 80% a los trabajadores reportados en la PILA correspondiente al periodo de cotización de febrero de 2020.

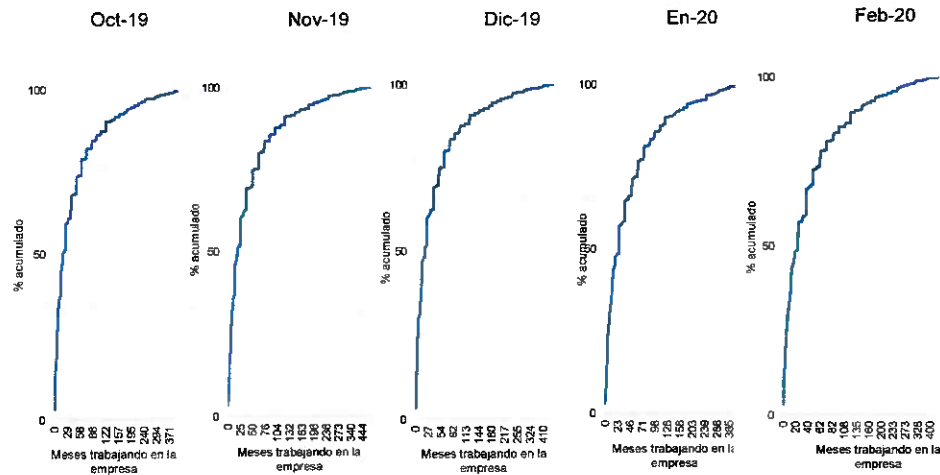
Por ejemplo, en el caso de la postulación de mayo, los empleados reportados en el mes de abril se compararon con los empleados reportados en febrero de 2020. Así, para determinar el aporte estatal se verificó que los empleados de abril, individualmente considerados, hayan sido empleados reportados en febrero, al menos en un 80%. Lo anterior no significa que las nóminas de abril, globalmente consideradas, sean como mínimo el 80% de las nóminas de febrero, sino que los trabajadores que se consideren para el aporte no podrán variar por fuera de los límites mencionados. En otras palabras, tanto

---

<sup>13</sup> Con el fin de tener una estimación más precisa de la estructura financiera de las empresas que han sido más afectadas por las medidas del aislamiento preventivo obligatorio, se construyó un indicador de cerramiento utilizando información de Fedesarrollo, entendiendo por cerramiento el nivel de afectación que presenta un sector económico por las medidas de aislamiento, de forma tal que, un valor de 100% indica que el sector está completamente cerrado, por ejemplo, el transporte aéreo de pasajeros domésticos e internacionales. Un valor de 0% sugiere que el sector está completamente abierto, como el sector agropecuario. La información de la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo – Fedesarrollo, empleada como base para el cálculo, puede ser consultada en la página web de la entidad en: [https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3920/Repor\\_Abril\\_2020\\_LFMei%C3%ADa\\_CODIV-19.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3920/Repor_Abril_2020_LFMei%C3%ADa_CODIV-19.pdf?sequence=4&isAllowed=y)

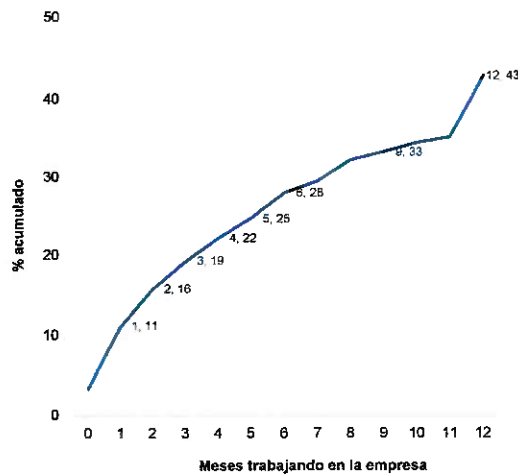
la disminución de nóminas, como la inclusión de nuevos trabajadores, es posible. En caso de haber nuevos trabajadores, estos deberán ser, como máximo, un 20% de la nómina de comparación. Ahora bien, el número total de empleados sobre los que se autoriza el aporte, no podrán superar aquellos que hubiere en febrero de 2020, buscando entre otros objetivos, disminuir los riesgos que de manera fraudulenta se modifiquen las nóminas con el único objetivo de obtener el aporte estatal.

**Gráfica 4: % de personas que labora continuamente en una empresa**



Fuente: GEIH-DANE. Cálculos Dirección General de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**Gráfica 5: % de personas que labora continuamente en una empresa (Febrero 2020)**



Fuente: GEIH-DANE, Cálculos Dirección General de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- b) Trabajadores con novedad de suspensión temporal de contrato de trabajo o de licencia no remunerada. El objetivo del Programa de Apoyo al Empleo Formal, tal y como lo indica su nombre, es *“apoyar y proteger el empleo formal del país durante la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19”*<sup>14</sup>. En este sentido, el Gobierno nacional ha pretendido subsidiar el pago de las nóminas de los empleadores que, en medio de la crisis generada por la pandemia, han mantenido sus trabajadores, reconociéndoles todos los pagos laborales correspondientes, sin suspenderles temporalmente el contrato de trabajo o establecerles una licencia no remunerada.

Aunque el Gobierno nacional reconoce que hay empleadores que se han visto obligados a acudir a estas figuras jurídicas debido al impacto negativo que ha tenido la pandemia en sus ingresos -y por ende en sus capacidades de asumir las obligaciones salariales-, el Gobierno nacional ha estructurado otros programas para atender estas poblaciones<sup>15</sup>, no siendo por tanto objeto del PAEF.

Cabe recordar, en todo caso, que el aporte estatal objeto del PAEF tiene como fin el pago de las obligaciones laborales y, en esa medida, si el empleador no tiene que reconocer el pago de un salario en un trabajador individualmente considerado (como sucede en el caso de la suspensión del contrato de trabajo o en la licencia no remunerada), es justificable que dicho empleado no sea contabilizado para efectos del cálculo de la cuantía del aporte estatal. En otras palabras, de permitirse la contabilización de estos trabajadores, los empleadores estarían siendo subsidiados -con dineros de naturaleza pública- en el pago de salarios no adeudados y, posiblemente, inexistentes.

#### **4. Procedimiento de postulación**

La autoridad encargada fundamentalmente de la fiscalización y control de los aportes estatales, así como del cálculo de la cuantía y la revisión de los postulantes al Programa, es la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP, en este sentido la mencionada entidad es competente, entre otros aspectos, para determinar la información a solicitar a los potenciales beneficiarios, lo que se realiza a través de un formulario estandarizado que adicionalmente reúne los documentos establecidos en el Decreto Legislativo 639 de 2020<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Artículo 1 del Decreto Legislativo 639 de 2020.

<sup>15</sup> Programa de auxilio a los trabajadores en suspensión contractual creado mediante el Decreto Legislativo 770 de 2020.

<sup>16</sup> Afirma el parágrafo 4 del artículo 4 que “[l]a Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP- podrá determinar la información a solicitar a los potenciales beneficiarios a través de un formulario estandarizado que reúna los documentos aquí establecidos o que sea adicional a los mismos, el cual deberá

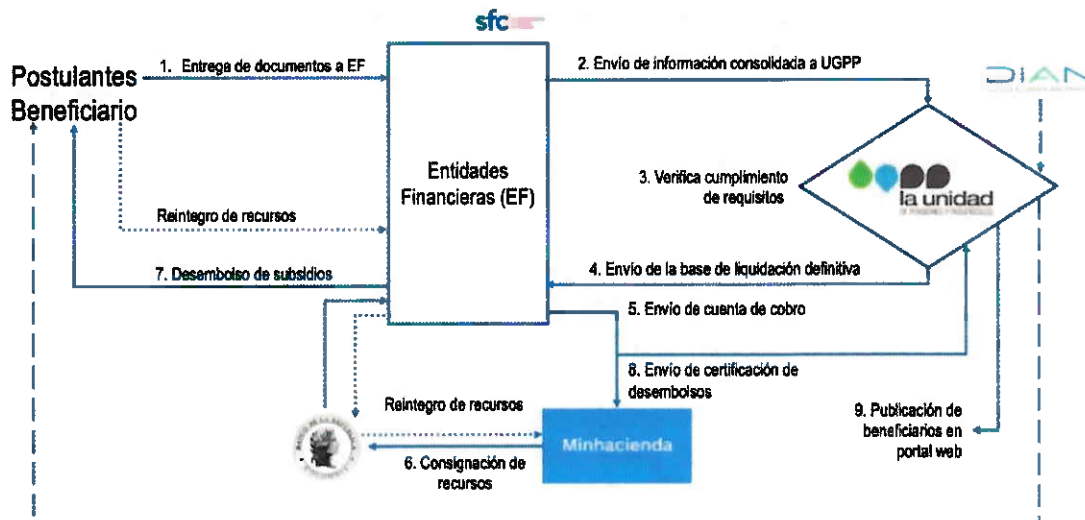
A continuación, se describen las etapas del Programa referidas al proceso de postulación y manejo de la información, según lo establecido en la Resolución 1129 de 2020 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- a) Las entidades financieras deben recibir la documentación requerida para la postulación al Programa de Apoyo al Empleo Formal – PAEF. Al momento de la recepción de los documentos, las entidades financieras deben verificar que los documentos, establecidos en el artículo 4 del Decreto Legislativo 639 de 2020, se encuentren completos y que los mismos hayan sido suscritos por el revisor fiscal, contador público y/o representante legal o persona natural empleadora, en los términos allí descritos. Esta verificación no versa sobre el contenido de estos documentos.
- b) Las entidades financieras remiten la solicitud y los documentos a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP a través de los canales por esta definidos.
- c) La UGPP comunica a las entidades financieras, los postulantes que en efecto cumplen los requisitos para ser beneficiarios, una vez verificados los requisitos establecidos. En ese concepto de conformidad de la UGPP se comunica el número total y la identificación de cada uno de los cotizantes con contrato laboral a cargo del beneficiario que cumplen las condiciones para continuar con el trámite de otorgamiento del aporte estatal del PAEF.
- d) Una vez recibida la comunicación de que trata el numeral anterior, y a más tardar el día calendario siguiente, las entidades financieras deben remitir al Ministerio de Hacienda y Crédito Público una cuenta de cobro en la cual señalen el monto de los recursos a transferir a los beneficiarios a través de dicha entidad financiera. Además, indicarán el número de la cuenta de depósito en el Banco de la República a la cual deben abonarse los recursos. A dicha cuenta de cobro deberán adjuntar el concepto de conformidad emitido por la UGPP, indicando el monto total.
- e) Una vez recibida la cuenta de cobro, la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional consigna en la cuenta del Banco de la República que la entidad financiera haya indicado, el valor de la cuenta de cobro, para que posteriormente las entidades financieras transfieran el valor de los aportes a los empleadores beneficiarios del Programa.



- f) Las entidades financieras deberán, a más tardar dentro del día hábil siguiente a la recepción de los recursos de que trata el numeral anterior, transferir a los beneficiarios los recursos correspondientes al aporte estatal.

**Gráfica 6: Operatividad desembolsos**



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

## 5. Obligación de restitución del aporte estatal del Programa

El aporte estatal deberá ser restituido al Estado por parte del beneficiario cuando se presenten alguna de las siguientes situaciones<sup>17</sup>:

- a) Habiendo recibido el aporte, se evidencie que, al momento de la postulación, no cumplía con los requisitos establecidos.
- b) Se compruebe que existió falsedad en los documentos presentados para acreditar los requisitos establecidos para la asignación del aporte estatal.
- c) El beneficiario se haya comprometido al pago de salarios adeudados de abril y no haya cumplido con dicho compromiso<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Artículo 8 Decreto Legislativo 639 de 2020.

<sup>18</sup> Este último evento, aplica únicamente para el pago de la nómina del mes de abril con la postulación respectiva del mes de mayo de 2020, de conformidad con lo establecido en el numeral 3 del artículo 8 del Decreto Legislativo 639 de 2020 y sus modificaciones, en concordancia con numeral 2.3. del artículo 4 de ese Decreto.

**6. Exención al gravamen a los movimientos financieros, exclusión del impuesto sobre las ventas, y no sujeción a la retención en la fuente.**

Con el objetivo de que los recursos del aporte estatal entregado mediante el Programa de Apoyo al Empleo Formal puedan ser empleados en su totalidad en el pago de las nóminas de los trabajadores, se establecieron tres medidas tributarias. Así, están exentos del gravamen a los movimientos financieros los traslados de los dineros correspondientes al aporte estatal, tanto en los movimientos entre las cuentas del Tesoro Nacional Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las entidades financieras que dispersen los recursos, como en los movimientos generados entre las entidades financieras y los beneficiarios del programa, esto es, los empleadores, personas jurídicas, naturales, consorcios, uniones temporales, establecimientos educativos formales y la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana y su sistema federado.

Establece igualmente, que la comisión o servicio que se cobre por la dispersión de los recursos por parte de las entidades financieras a los beneficiarios del programa estará excluida del impuesto sobre las ventas -IVA.

Lo anterior pues de no generarse esta excepción, se generarían costos adicionales al programa. De la misma forma, de no generarse la exclusión del IVA sobre las comisiones, ello podría desincentivar la participación en el programa de algunas entidades financieras, lo que a su vez generaría dificultades en el acceso al Programa, pues se llegaría al absurdo de obligar a un beneficiario a realizar la apertura de una cuenta o producto de depósito solamente en determinadas entidades.

Por otra parte y teniendo en cuenta que el aporte estatal del Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF es un ingreso susceptible de incrementar el patrimonio de los beneficiarios, pero que a su vez resulta indispensable que los empleadores reciban la totalidad de los recursos que le son asignados por concepto del programa para que a su vez destinen estos recursos al pago de la nómina, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, que el pago del aporte estatal se encuentra supeditado a que en efecto los recursos sean empleados para realizar el pago de las nóminas correspondientes, se determinó la necesidad de no aplicar retención en la fuente sobre estos recursos, como una medida que pretende dotar de liquidez a los empleadores. Lo anterior, sin perjuicio del impuesto sobre la renta a cargo de los beneficiarios del presente Programa derivado de dicho aporte estatal.

### III. AMPLIACIÓN DEL PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO FORMAL – PAEF

La pandemia del Coronavirus COVID-19 ha generado un deterioro en el mercado laboral colombiano sin precedentes, debido tanto a su impacto como a la rapidez del choque. Con el fin de contribuir a mantener el empleo, como ya se señaló, el Gobierno nacional mediante el Decreto Legislativo 639 de 2020, y sus modificaciones, creó el Programa de Apoyo al Empleo Formal– PAEF por un lapso de 4 meses.

Teniendo en cuenta que se considera que las necesidades financieras del sector privado se mantendrán en el tiempo, el Gobierno nacional reconoce la necesidad e importancia de extender el Programa de Apoyo al Empleo Formal por cuatro (4) meses adicionales, para subsidiar las obligaciones laborales de los empleadores que cumplan con los requisitos hasta el mes de diciembre de 2020.

A continuación, se presenta una breve descripción de las condiciones del mercado laboral colombiano, así como de los avances del Programa de Programa de Apoyo al Empleo Formal– PAEF durante los primeros meses de ejecución, que justifican la ampliación del Programa aquí propuesta.

#### 1. Mercado laboral colombiano

Debido a la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, los resultados del mercado laboral colombiano no han sido satisfactorios. En junio de 2020, la Tasa de Desempleo (TD) del país fue 19,8%, frente al 9,4% registrado en el mismo mes de 2019. En las 13 ciudades y áreas metropolitanas esta tasa fue 24,9%, 14,2 puntos porcentuales más que la presentada en junio del año anterior (10,7%).

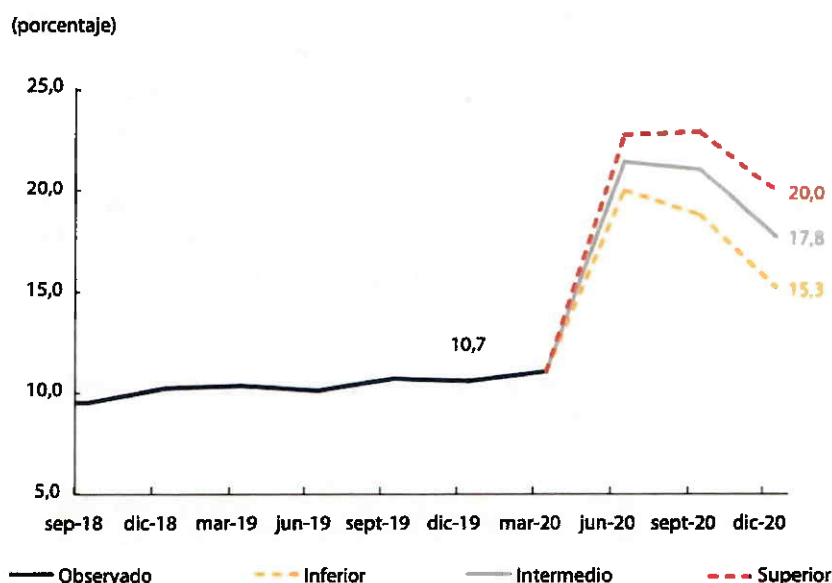
**Cuadro 2: Tasa global de participación, ocupación y desempleo Total nacional, y total 13 ciudades y áreas metropolitanas Junio (2020 - 2019)**

Tasas (%)	Total Nacional		Total 13 ciudades y áreas metropolitanas	
	Junio 2020	Junio 2019	Junio 2020	Junio 2019
<b>TGP</b>	<b>57,4*</b>	63,5	<b>60,3*</b>	66,1
<b>TO</b>	<b>46,1*</b>	57,5	<b>45,3*</b>	59,0
<b>TD</b>	<b>19,8*</b>	9,4	<b>24,9*</b>	10,7

Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares - GEIH.  
 (\*) Indicador que presentó variación estadísticamente significativa

Con relación a la Tasa de Desempleo esperada para diciembre de 2020, el Banco de la República estima un agregado nacional del 17,8%.

**Gráfica 7: Pronósticos Banco de la República  
Tasa de desempleo nacional**



Fuente: cálculos del Banco de la República.

De igual manera, como consecuencia del choque originado por el COVID-19 y las indispensables medidas de aislamiento para la contención de la pandemia, el Gobierno nacional estima que la actividad productiva se contraería en 5,5% en el año 2020. Por lo tanto, se espera que en el año 2020 el único factor expansivo de la demanda interna, que estaría contribuyendo positivamente al crecimiento sería el gasto del gobierno (Véase Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020<sup>19</sup>).

Por otra parte, para el año 2021 se espera un escenario de mayor control del COVID-19, que dé lugar a una reactivación de la economía, promoviendo una recuperación acelerada. Así, se proyecta que la economía crecería a una tasa de 6,6%, impulsada por la recuperación de la demanda interna.

Bajo este panorama, para promover la protección del empleo y mitigar la afectación sobre el aparato productivo, resulta pertinente extender el auxilio estatal al empleo formal hasta diciembre de 2020. En este sentido, para el año 2021, no se estima necesario la ejecución de este programa, toda vez que se espera que los sectores

<sup>19</sup> Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020. Disponible en la página web de la entidad, en el link: <<[https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-135563%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-135563%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)>>

productivos funcionen con normalidad, promoviendo la recuperación de la economía<sup>20</sup>

## 2. Ejecución del PAEF

Mediante los desembolsos de mayo y junio de 2020, se ha beneficiado a 124.513 empleadores correspondiente a 2,9 millones de empleados. Es importante destacar que el 65,8% de los beneficiarios son microempresas, seguido por la pequeña empresa con una participación del 26,5% en el total de empleadores.

Con respecto al número de empleados, las empresas catalogadas como grandes y pequeñas contribuyen considerablemente al total de subsidios otorgados, correspondiente a 1,08 millones y 603 mil empleos, respectivamente (Véase Cuadro 3).

**Cuadro 3: Beneficiarios por tamaño del empleador  
Mayo y junio de 2020**

Tamaño empleador (# de trabajadores)*	Empleadores beneficiados	%	Empleados	%	Total recursos (Millones de \$)
Micra <=10	81.988	65,8%	351.453	11,8%	207.157
Pequeña >10 - <=50	32.960	26,5%	603.273	20,2%	348.246
Mediana >50 - <=200	7.185	5,8%	566.143	19,0%	324.197
Grande >200 - <=500	1.510	1,2%	386.265	12,9%	223.815
Muy grande >500	870	0,7%	1.079.688	36,1%	615.228
<b>Totales:</b>	<b>124.513</b>	<b>100%</b>	<b>2.984.822</b>	<b>100%</b>	<b>1.718.643</b>

\*Se toma como referencia el número de cotizantes de la PILA del mes de mayo de 2020.

Fuente: Unidad de Pensiones y Parafiscales – UGPP

Con relación a la actividad económica, los empleadores con una mayor participación están asociados a los sectores de comercio al por mayor y al por menor, así como a las industrias manufactureras. Como se observa en el Cuadro 4, diferentes sectores económicos han sido beneficiados por el PAEF, lo que demuestra una vez más su amplia postulación por parte de los empresarios del país.

<sup>20</sup> Ibidem.

**Cuadro 4: Beneficiarios por actividad económica**

Actividad económica	Empleadores beneficiados	%	Empleados	%	Total recursos (Millones de \$)
Comercio al por mayor y al por menor	35.507	28,5%	526.519	17,6%	\$ 311.263
Industrias manufactureras	19.687	15,8%	498.163	16,7%	\$ 289.006
Actividades profesionales, científicas y técnicas	12.179	9,8%	153.150	5,1%	\$ 83.289
Construcción	11.033	8,9%	231.043	7,7%	\$ 127.774
Alojamiento y servicios de comida	6.302	5,0%	123.853	4,1%	\$ 73.462
Transporte y almacenamiento	6.259	5,1%	242.657	8,1%	\$ 134.773
Actividades de atención de la salud humana	5.505	4,4%	201.655	6,8%	\$ 122.513
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	5.460	4,4%	493.103	16,5%	\$ 281.234
Otras actividades de servicios	4.411	3,5%	65.600	2,2%	\$ 37.914
Educación	3.906	2,9%	94.826	3,2%	\$ 56.430
Actividades inmobiliarias	3.649	3,1%	28.100	0,9%	\$ 16.726
Información y comunicaciones	3.236	2,6%	75.077	2,5%	\$ 41.669
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	2.721	2,2%	112.635	3,8%	\$ 61.701
Actividades financieras y de seguros	1.914	1,5%	25.895	0,9%	\$ 14.810
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	1.187	1,0%	49.379	1,7%	\$ 31.087
Explotación de minas y canteras	693	0,6%	46.395	1,6%	\$ 24.568
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales	569	0,5%	12.457	0,4%	\$ 6.897
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	131	0,1%	3.481	0,1%	\$ 2.017
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	122	0,1%	2.425	0,1%	\$ 1.273
Actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores	14	0,0%	184	0,0%	\$ 118
Otros	28	0,0%	225	0,0%	\$ 119
<b>Totales:</b>	<b>124.513</b>	<b>100%</b>	<b>2.986.822</b>	<b>100%</b>	<b>1.718.643</b>

Fuente: Unidad de Pensiones y Parafiscales – UGPP

#### IV. COSTO FISCAL Y FUENTE DE RECURSOS

Con base en los desembolsos del Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF<sup>21</sup>, se estima que el costo fiscal mensual de esta medida, sea de aproximadamente 800 mil millones de pesos, por lo que su extensión de 4 meses adicionales tendría un costo total alrededor de 3,2 billones. En línea con el actual programa, esta extensión también se financiaría con recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME, atendiendo entre otras circunstancias a que, la razón de ser del programa y su continuidad, resultan ser efecto directo de las consecuencias económicas derivadas del COVID-19.

De los Honorables Congresistas,



**ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA**  
Ministro de Hacienda y Crédito Público

---

<sup>21</sup> Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales – UGPP. Boletín Consolidado mayo- junio. Consultar en línea, [https://paef.ugpp.gov.co/paefweb/anexos/Boletin\\_consolidado\\_mayo\\_junio.pdf](https://paef.ugpp.gov.co/paefweb/anexos/Boletin_consolidado_mayo_junio.pdf)