

# FORLAC

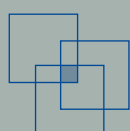
PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA FORMALIZACIÓN  
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Organización  
Internacional  
del Trabajo

NOTAS SOBRE POLÍTICAS PARA LA FORMALIZACIÓN  
DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS

# Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas en Colombia



Oficina Regional para América Latina y el Caribe

# Índice

<b>Presentación</b>	<b>3</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>4</b>
<b>2. Tendencias recientes en la formalización</b>	<b>4</b>
<b>3. Políticas y esquemas para la formalización en las micro y pequeñas empresas</b>	<b>5</b>
<b>4. Conclusiones</b>	<b>14</b>

## Presentación

Uno de los desafíos para lograr reducir la informalidad laboral en América Latina y el Caribe es avanzar en la formalización de las micro y pequeñas empresas, que son las principales generadoras de empleos en nuestra región.

Es un desafío complejo pues la informalidad es un fenómeno multidimensional y el mundo de las MYPE es sumamente heterogéneo. Pero los datos de que disponemos nos indican que este es un obstáculo importante en el camino de nuestros países hacia el desarrollo económico y social, y que será necesario encontrar soluciones para avanzar en la reducción de la desigualdad y de la pobreza.

Durante la última década América Latina y el Caribe registró un período de crecimiento sostenido que incluso resistió en buen pie los embates de la crisis internacional. El desempleo urbano bajó a mínimos históricos de 6,2% en 2013. Sin embargo, la informalidad, aunque también descendió, es persistente y sigue afectando a 47,7% de los trabajadores ocupados. De acuerdo con estimaciones de la OIT, al menos 60% de los trabajadores en las microempresas están empleados en condiciones de informalidad.

La mayoría de los trabajadores informales de la región pertenece al 20% más pobre de la población, entre quienes la tasa de informalidad laboral es de 72%, más del doble de lo que sucede entre el 20% de mayores ingresos, entre quienes la informalidad es de 31%, lo cual permite establecer un claro vínculo con la desigualdad de ingresos.

¿Cómo abordar la formalización de las micro y pequeñas industrias? No existen recetas únicas y precisamente esta nueva serie de Notas de la OIT busca alimentar los debates sobre este tema y generar insumos para reducir la informalidad.

Al abordar el diseño de políticas para las MYPE será necesario tener en cuenta siempre que hay una distinción entre la formalización de una empresa y la formalización de las relaciones de empleo. La realidad es que el trabajo no declarado existe también en un contingente importante de MYPE registradas, y por lo tanto las medidas de formalización de estas unidades productivas deben integrar los aspectos laborales.

También es importante enfrentar este desafío con estrategias integrales y de largo aliento que consideren los diferentes ámbitos relacionados con este tema, como el administrativo, tributario, laboral, de seguridad social y de fomento productivo. Las políticas para promover la formalización de las micro y pequeñas empresas incluyen las de impulso a la productividad, de revisión y adecuación normativa, de incentivos a la formalización y de mejorar en la capacidad para hacer cumplir las normas.

Hay algunos aspectos clave, como la simplificación de los trámites para tener una empresa registrada, la adecuación de los sistemas tributarios, los incentivos relacionados con la seguridad social y la difusión de información y la inspección de la informalidad. Para las empresas también es importante que la formalización de la informalidad sea una buena inversión. Y para los países es fundamental aprovechar el potencial de este sector y de sus trabajadores para apoyar el crecimiento sostenible de las economías.

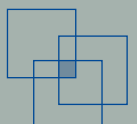
Esta serie de Notas revela que, a pesar de la complejidad del tema, en América Latina y el Caribe sí hay experiencias positivas que vale la pena sistematizar y poner a disposición de los hacedores de políticas. Las experiencias presentadas en estas Notas muestran además la preocupación que existe en los países por la sobrerrepresentación de jóvenes y mujeres en las micro y pequeñas empresas informales, ya sea como empresarios o trabajadores.

La difusión de estas Notas en el Programa de promoción de la formalización FORLAC, presentado por esta oficina regional en 2013. Esperamos que esta serie de estudios sirva de insumo para el diseño de políticas que den renovado impulso a un tema que merece estar destacado en la agenda de América Latina y el Caribe.

Oficina Regional  
para América Latina  
y el Caribe

Elizabeth Tinoco  
ADG

Directora Regional de la OIT para América Latina y el Caribe



## NOTAS SOBRE POLÍTICAS PARA LA FORMALIZACIÓN DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS

### 1. Introducción

El sector de la micro y pequeña empresa en Colombia presenta altos niveles de informalidad. En el año 2010 seis de cada diez microempresas operaban de manera informal. En el mismo año, uno de cada dos ocupados en la economía colombiana tenía un empleo informal. Existe una fuerte relación entre los niveles de formalidad y calidad de trabajo y el tamaño del establecimiento productivo, siendo la microempresa el segmento de mayor vulnerabilidad.

La formalización de las empresas y del empleo han sido objetivos centrales de la política del Gobierno colombiano durante los últimos años. Por medio de una serie de iniciativas legislativas se buscó simplificar los trámites para la creación de empresas, así como reducir los costos para operar formalmente y para contratar trabajadores. Los organismos públicos de fomento diseñaron nuevos instrumentos, con el objetivo de crear un tejido productivo fuerte con empresas competitivas que estuvieran en condiciones de cumplir con la legislación. Las cámaras de comercio, en estrecha coordinación con las autoridades, diseñaron e implementaron una serie de programas para fomentar la formalización de las empresas.

Esta nota presenta un resumen de las políticas y esquemas implementados en Colombia para mejorar la formalización de las micros y pequeñas empresas así como la formalización de las relaciones laborales dentro de estas unidades productivas. Sin pretender de ser exhaustivo, el apartado presenta las iniciativas más importantes en términos de racionalización de trámites, fomento productivo, promoción del empleo formal en las empresas de menor tamaño, difusión y sensibilización.

### 2. Tendencias recientes en la formalización

En Colombia, según datos del último censo general<sup>1</sup>, en el año 2005 las microempresas, definidas como establecimientos con 10 o menos empleados, representaban más del 96% de las unidades económicas en el país. Las pequeñas empresas, con entre 11 y 50 empleados, representaban el 3%, las medianas el 0,5% y las grandes el 0,1% de los establecimientos.

De acuerdo con la Gran Encuesta Integrada de Hogares, en el año 2012, el 60% de los ocupados de las 13 principales ciudades de Colombia laboraba en microempresas o como cuentapropistas. La pequeña empresa concentraba el 10,3% de la ocupación total. La mediana empresa, que abarca establecimientos entre 51 y 100 empleados, representaba el 3,2% y la gran empresa el 26,5% de los puestos de trabajo en las mismas áreas urbanas.

La Encuesta de Microestablecimientos<sup>2</sup> indica que en el año 2012 el 69,7% de los microemprendimientos tenía registro mercantil y el 77,3% llevaba algún tipo de contabilidad. Cuando uno compara estas cifras con las del año 2008, se observa un gran avance en términos de la formalización de las microempresas. En el año 2008, solo el 44% tenía registro mercantil y el 55% llevaba algún sistema de contabilidad.

Un indicador del nivel de formalidad del empleo en las empresas de menor tamaño es el porcentaje de ocupados en el segmento cubierto por los sistemas de seguridad social. Según la OIT, en el año 2012, el 34,6% de los asalariados urbanos en los establecimientos de 5 o menos trabajadores estaban cubiertos por protección de salud y/o pensiones, cifra sustancialmente menor que el promedio ponderado de los países de América Latina. En la última década, la tendencia hacia la formalización ha sido levemente positiva. En el año 2000 el porcentaje de los asalariados urbanos en los establecimientos de 5 o menos trabajadores cubiertos por protección de salud y/o pensiones equivalía al 32,0%.

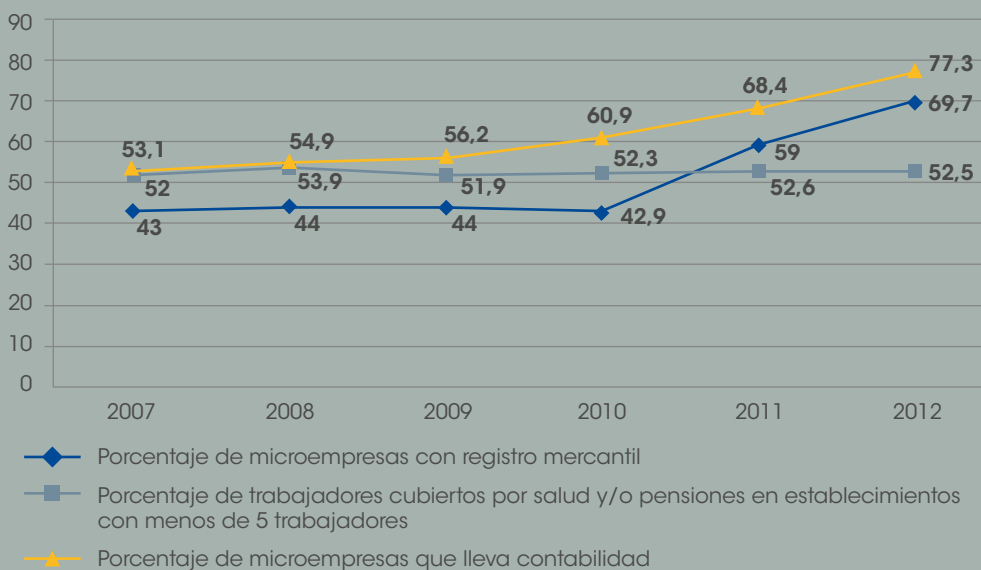
La Oficina Regional de la OIT agradece a Jairo Guillermo Isaza, quien preparó un documento de base para la elaboración de esta Nota, así como la coordinación técnica de Linda Deelen.

<sup>1</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2005

<sup>2</sup> Por fines de esta encuesta, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística define el microestablecimiento como el espacio físico utilizado para desarrollar una actividad económica, conformado por 9 o menos personas ocupadas, que no tienen más de tres sucursales incluida la principal.

El gráfico 1 muestra la tendencia durante los últimos 5 años en términos de formalización de las unidades económicas, medida como el porcentaje de microempresas con registro mercantil y con algún tipo de contabilidad, y en términos de formalización del empleo dentro de las microempresas, medida como el porcentaje de los trabajadores urbanos en unidades de menos de 5 ocupados que cuentan con cobertura de salud y/o pensiones. Se aprecia que durante estos años ha habido un avance hacia la formalización de las unidades económicas, sin que esta tendencia se traduzca todavía en una mayor formalización en el empleo en estas unidades.

**Gráfico 1: Formalización en las micro empresas: tendencias 2007-2012**



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística de la Colombia y de la OIT

### 3. Políticas y esquemas para la formalización en las micro y pequeñas empresas

#### Legislación de apoyo a las MIPYMEs en Colombia

Las políticas públicas para el fomento de las micro y pequeñas empresas tienen su origen reciente en la Ley 590 del año 2000, también conocida como "Ley MIPYME". Dicha Ley ha sido objeto de varias modificaciones posteriores que se dieron con la Ley 905 del año 2004, el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010<sup>3</sup> y el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014<sup>4</sup>. De manera complementaria, cabe mencionar la Ley de Formalización y Generación de Empleo<sup>5</sup> del año 2010. En términos muy generales, este marco normativo provee una división de responsabilidades entre las diferentes entidades que conforman el Estado colombiano, a las cuales corresponden un conjunto de instrumentos de política para la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas.

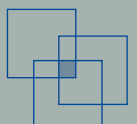
La Ley 590 del año 2000 puede considerarse como una ley pionera en Colombia en el sentido que sentó las bases de política para el desarrollo integral de las MIPYMEs con la creación del Consejo Superior de la Microempresa, el Consejo Superior de la Pequeña y Mediana Empresa y el Fondo MIPYME. En materia de creación de empresas, la Ley estableció un marco jurídico y de

Oficina Regional  
para América Latina  
y el Caribe

<sup>3</sup> Ley 1151 de 2007

<sup>4</sup> Ley 1450 de 2011

<sup>5</sup> Ley 1429 de 2010



## NOTAS SOBRE POLÍTICAS PARA LA FORMALIZACIÓN DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS

estímulos para el microcrédito empresarial a través de entidades financieras y organizaciones no gubernamentales especializadas en la actividad crediticia.

La Ley 590 prevé incentivos fiscales a través de un régimen tributario especial de estímulo a la creación de nuevas empresas, al igual que la formalización de las ya existentes en materia de períodos de exclusión de impuestos y tarifas tributarias especializadas. Se destaca la reducción de gravámenes que se pagan sobre el valor de la nómina, conocidos como parafiscales, que se liquidan conjuntamente con las contribuciones obligatorias a la seguridad social. Tal reducción cobijaba los primeros tres años de entrada en funcionamiento de la empresa recién creada o formalizada.<sup>6</sup>

A fin de determinar las empresas que pueden beneficiarse de los estímulos y programas focalizados al desarrollo de las MIPYMEs, la Ley reglamentó la clasificación de la micro, pequeña y mediana empresa, según se detalla en el cuadro 1.

**Cuadro 1: Definición de micro, pequeña y mediana empresa en Colombia según la Ley 590 del año 2000**

Tipo de organización	Planta de personal	Activos totales
Microempresa	Hasta 10 trabajadores	Hasta 501 SMMLV <sup>1</sup>
Pequeña empresa	Entre 11 y 50 trabajadores	Entre 501 y 5001 SMMLV
Mediana empresa	Entre 51 y 200 trabajadores	Entre 5001 y 15.000 SMMLV

1: Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes

Fuente: Elaboración propia con base en el Artículo 2° de la Ley 590 del año 2000.

Posteriormente la Ley 905 del año 2004, también conocida como "Ley de Promoción del Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa", propone algunas modificaciones a las definiciones presentadas en el cuadro 1. No obstante, tales modificaciones quedaron sin efecto ya que el decreto reglamentario para su implementación nunca se promulgó, con lo cual las definiciones anteriores siguieron vigentes. La Ley 905 creó el Sistema Nacional de MIPYMEs, conformado por el Consejo Superior de Pequeña y Mediana Empresa, el Consejo Superior de la Microempresa y los Consejos Regionales.<sup>7</sup>

El Artículo 12 de la Ley 905 establece el acceso preferencial de las MIPYMEs a los mercados de bienes y servicios que crea el funcionamiento del Estado, mientras que el Artículo 17 crea el Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Fomipyme)<sup>8</sup>, encaminado a impulsar la financiación de proyectos, programas y actividades en esta materia. Igualmente la Ley dispuso facilidades para el acceso al crédito de las MIPYMEs a través del Instituto de Fomento Industrial (IFI) y el Fondo Nacional de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín).

En materia de la creación de la empresa, la Ley 905 propone coordinar con las Cámaras de Comercio existentes en las diferentes regiones programas de formalización empresarial a ser financiados y ejecutados de manera conjunta con el Estado colombiano, aspecto que posteriormente fue reglamentado por el Decreto Nacional 3820 del año 2008. En materia de tributación, la Ley abre la posibilidad para que los entes territoriales, como los departamentos y

<sup>6</sup> Los aportes parafiscales son impuestos que pagan las empresas por cada empleado, determinándose el valor en función de los ingresos salariales del trabajador. Con ellos se financia el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y las Cajas de Compensación Familiar. La reducción en tales aportes establecida en el Artículo 43 de la Ley 590 se determinó de la siguiente manera: 75% para el primer año de operación, 50% para el segundo año de operación y 25% para el tercer año.

<sup>7</sup> En cumplimiento a lo ordenado en el Artículo 3 de la Ley 905 de 2004, la Resolución 3205 de 2008 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo reglamenta las funciones de los Consejos Regionales de MIPYMEs. Entre sus funciones está el diseño y la proposición de políticas públicas para la promoción y el desarrollo de las MIPYMEs a nivel regional.

<sup>8</sup> Posteriormente, la Ley 1450 del año 2011 estableció el fondo de modernización e innovación para las micro, pequeñas y medianas empresas, denominado "INNpulsas Mipymes", que asumió las operaciones del Fomipyme.

municipios, estructuren regímenes tributarios para estimular la creación y formalización de las MIPYMEs<sup>9</sup>.

## Centros de Atención Empresarial

En el año 2001, según la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio, crear y formalizar una empresa en Colombia suponía realizar 17 trámites, establecer relaciones con 10 entidades, cerca de 35 desplazamientos a ventanillas, 45 requisitos y documentos y una espera de por lo menos 55 días.

Como una repuesta a esta problemática la Confecámaras puso en funcionamiento desde el año 2001 los Centros de Atención Empresarial (CAE). Tales centros proveen servicios integrados de información y asesoría para la creación de empresas con el fin de simplificar los trámites de constitución y reducir sus costos asociados. La principal meta de estos centros consistía en "crear empresas en un solo día, un solo paso, un solo lugar, un contacto, un requisito y con el mínimo costo".

En su primera fase (2001-2004), el programa contó con la financiación del Banco Interamericano de Desarrollo mientras que en su segunda fase (2006-2008) los fondos provinieron del Gobierno de los Países Bajos. En el año 2013, las Cámaras de Comercio habían instalado Centros de Atención Empresarial en 30 ciudades.

De acuerdo con la evaluación realizada por Cárdenas y Rozo en el año 2007<sup>10</sup>, las ciudades que cuentan con Centros de Atención Empresarial reportaron en promedio y ceteris paribus, un 5% más de empresas matriculadas respecto a ciudades que no contaban con este servicio. El impacto relativo de los CAEs resultó ser más alto en las ciudades de Bogotá, Medellín y Bucaramanga mientras que resultó no ser estadísticamente significativo en las ciudades de Cartagena, Cali y Barranquilla.

Según información de Confecámaras, al año 2013, los trámites para la creación de una empresa en los centros se redujeron de 17 a 2, las relaciones con diferentes entidades de 10 a 2, lo que habría disminuido en 76% los costos para las microempresas y en 45% para las PYMEs.

## Política Nacional de Competitividad

La Política Nacional de Competitividad del año 2008<sup>11</sup>, aprobada por la Comisión Nacional de Competitividad establece cinco pilares de los cuales uno se refiere a la formalización empresarial y laboral<sup>12</sup>. Las propuestas para incrementar la formalización empresarial incluyen rutas para la formalidad empresarial, mejoramiento continuo de las regulaciones empresariales, la integración de los Centros de Atención Empresarial con otros programas de apoyo, la creación de regímenes tributarios simplificados para las MIPYMEs, la gradualidad en el pago de los parafiscales, la solución a ciertas ambigüedades de las funciones y reglamentación estatal, campañas de información y el cruce de información entre entidades como medida de control de la informalidad.

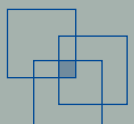
Los ejes estratégicos del capítulo sobre informalidad laboral proponen, entre otros, fortalecer el sistema de inspección de trabajo y disminuir la evasión y elusión en la pago de las cotizaciones a la seguridad social. Como medida para combatir la informalidad laboral, la Comisión también propone promover el emprendimiento como medida para la inclusión laboral de la población vulnerable, teniendo como base los principios del Trabajo Decente.

9 No se han podido identificar regímenes tributarios especiales a nivel local a partir de lo reglamentado en la Resolución 3205 del año 2008.

10 Cárdenas, Mauricio y Rozo, Sandra, La informalidad empresarial y sus consecuencias: ¿son los CAE una solución? Working Paper Series No. 38, Fedesarrollo, Bogotá, 2008

11 Documento COMPES 3527, Consejo Nacional de Política Económica y Social de la República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, 2008

12 Los cinco pilares de la política de competitividad son: (1) desarrollo de sectores o clusters de clase mundial, (2) salto en la productividad y el empleo, (3) formalización empresarial y laboral, (4) fomento a la ciencia, la tecnología y la innovación, y (5) estrategias transversales de promoción de la competencia y la inversión.



## NOTAS SOBRE POLÍTICAS PARA LA FORMALIZACIÓN DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS

En el marco de esta política hubo varios avances muy importantes, como los descritos más adelante en relación a las rutas para la formalización, las rebajas en la carga fiscal y parafiscal para las empresas y la Ley Anti-trámites. En el marco de la política nacional de competitividad se implementó también una serie de reformas regulatorias que redujeron el tiempo y el costo para que las empresas cumplieran con las disposiciones legales.

Una reforma importante fue, por ejemplo, el Decreto 1879 del año 2008 que prohíbe que las autoridades distritales y municipales exijan a las empresas licencias, permisos, patentes o certificaciones que no sean la matrícula mercantil o el registro nacional de turismo en el caso de prestadores de servicios turísticos. Mientras que el Decreto no exime a las empresas del cumplimiento de ciertos requisitos relacionados a las condiciones sanitarias y el uso del suelo, por ejemplo, ningún empresario puede ser sancionado por las autoridades de control y vigilancia de la actividad comercial, o por la Policía Nacional por no exhibir los documentos concernidos.

Otro avance importante fue la creación del Portal Nacional de Creación de Empresas<sup>13</sup> en el año 2008. Este portal agiliza la creación de empresas de tal manera que los empresarios únicamente tienen que acercarse a la Cámara de Comercio para firmar y pagar el costo del registro. En el mismo año, la Cámara de Comercio de Bogotá resaltó que el 67% de las empresas creadas habían usado el portal. El proyecto, liderado por la Cámara de Comercio de Bogotá, Confecámaras y la Corporación Financiera Internacional (IFC) ha sido replicado en más de 20 ciudades.

### Decreto Anti-trámites

El Decreto 19 del año 2012 se expidió para racionalizar los trámites y procedimientos que las personas jurídicas y naturales deben hacer ante diferentes entidades del Estado. El decreto se fundamenta en los principios rectores de la Política Nacional de Competitividad sobre la simplificación, estandarización y automatización de trámites, con el fin de evitar exigencias injustificadas o innecesarias a las personas y las empresas.

La Ley atiende la necesidad de los ciudadanos y empresas de contar con un Estado más eficaz y transparente, estableciendo la obligación de los organismos y entidades de la administración pública de facilitar la información necesaria sobre trámites y su ejecución, promover el uso de las tecnologías de información, agilizar las respuestas y aplicar el principio de la buena fe, así como la excelencia en la prestación de servicios.

Más allá de estas disposiciones generales, la promulgación del Decreto Anti-trámites implicó la eliminación o simplificación de un gran número de trámites, reduciendo directamente el costo y el tiempo necesario para formalizar una empresa. Con el Decreto se elimina, por ejemplo, la obligación de registrar los libros de contabilidad y las actas de junta directiva en la Cámara de Comercio, un trámite que costaba aproximadamente 8.000 pesos por libro. El Decreto también implicó una reducción en el tiempo para la afiliación a las Cajas de Compensación Familiar de diez a tres días.

Paralelamente con la implementación del Decreto Anti-trámite las empresas beneficiaron de la agilización de una serie de procedimientos por medio de su digitalización y simplificación, resultando en un ahorro de tiempo sustancial por parte del empresario o contador. A partir del año 2008, la declaración y el pago de los principales impuestos nacionales se puede realizar en línea, a través del Modelo Único de Ingresos y Servicios de Control Automatizado (MUISCA).

Igual a los impuestos, las contribuciones a la seguridad social y los aportes parafiscales se declaran y pagan de manera digital a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes. El registro de los empleados en el sistema de pensiones así como la inscripción de los empleados



a los planes obligatorios de salud se realizan hoy día de una manera mucho más eficiente<sup>14</sup> que hace cinco años.

## Ley de Formalización y Generación de Empleo

Uno de los hitos más importantes en materia de formalización del empleo en las MIPYMEs fue la Ley 1429 del año 2010 "Ley de Formalización y Generación de Empleo", cuyos objetivos fundamentales fueron la formalización de empleos y empresas informales, la creación de más empleos formales y el fortalecimiento de la capacidad de generación de ingresos de la población informal, de los desempleados en desventaja y de pequeños empresarios.

La Ley aborda seis grandes áreas de interés en materia de formalización:

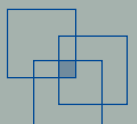
1. Programas de desarrollo empresarial
2. Reducción temporal de la carga regulatoria de las pequeñas empresas
3. Incentivos para la generación de empleo de colectivos desfavorecidos laboralmente
4. Disposiciones acerca de las cooperativas de trabajo asociado
5. Simplificación de trámites
6. Creación del Sistema Nacional de Información sobre demanda de empleo

En términos de programas de desarrollo empresarial, el Gobierno se comprometió a revisar todos los programas existentes y diseñar nuevos instrumentos, en caso de ser necesario, para que sirvieran como paquete de beneficios a las empresas que se formalizaran. El diseño y la promoción de los programas de desarrollo empresarial están bajo la coordinación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Adicionalmente, el Gobierno se comprometió a expedir un reglamento especial para las empresas formales creadas por jóvenes menores de 28 años, técnicos o profesionales, para que pudieran gozar de una garantía del 80% del valor del crédito solicitado por parte del Fondo Nacional de Garantías. Efectivamente, el Decreto 489 del año 2013 desarrolla algunos aspectos relacionados con la focalización de los programas de desarrollo empresarial y fija un descuento no inferior al 20% en el valor de las comisiones de garantías otorgadas por el Fogafín a proyectos de emprendimiento realizados por jóvenes menores de 28 años de edad.

Para reducir la carga regulatoria de las pequeñas empresas que emplean hasta 50 trabajadores y con activos totales que no superan los 5.000 salarios mínimos, la Ley introduce reducciones y exenciones en el impuesto a la renta, en los aportes parafiscales, en el pago de la matrícula mercantil y en la contribución a la subcuenta de solidaridad del Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA) del sistema de salud.

Estas reducciones son decrecientes en el tiempo hasta el sexto año de operación de la empresa, según el cuadro 6. Lo dispuesto en materia tributaria tiene vigencia indefinida, mientras que los menores aportes parafiscales y los descuentos en el valor de la matrícula mercantil solo podrán ser aprovechados por las empresas que se acojan a la Ley 1429 hasta el 31 de diciembre del año 2014.



## NOTAS SOBRE POLÍTICAS PARA LA FORMALIZACIÓN DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS

**Cuadro 2: Porcentajes de exención en el pago de la matrícula mercantil y los impuestos de renta y contribuciones parafiscales derivados de la Ley 1429 de 2010**

Año	Matrícula mercantil	Impuesto de renta	Parafiscales y FOSYGA
1	0%	0%	0%
2	50%	0%	0%
3	75%	25%	25%
4	100%	50%	50%
5		75%	75%
6		100%	100%

**Nota:** En los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés, las exenciones en impuesto de renta y parafiscales tienen una vigencia de seis años.

**Fuente:** Elaboración propia con base en la Ley 1429 del año 2010

La Ley prevé incentivos para que los entes territoriales aprueben la progresividad en el pago del impuesto de industria y comercio a las pequeñas empresas, así como su articulación voluntaria con los impuestos nacionales. Igualmente, la Ley promueve entre los consejos municipales, alcaldías y asambleas departamentales la eliminación de gravámenes que tengan como hecho generador la creación o constitución de empresas, así como el registro de las mismas o de sus documentos de constitución.

Por medio de La Ley 1429 también se introducen reducciones en el costo de contratación de personas pertenecientes a grupos de población vulnerable, tales como jóvenes menores de 28 años de edad, desplazados por la violencia, reinsertados del conflicto armado, mujeres desempleadas por más de un año mayores de 40 años y personas cabeza de hogares clasificadas como vulnerables.<sup>15</sup> En particular, la Ley dispone que los pagos de impuestos parafiscales sobre la nómina de los nuevos empleados de los grupos ya mencionados puedan ser descontados del impuesto a la renta, siempre y cuando el valor de la nómina y el número de empleados totales de la empresa sea mayor a aquel del año fiscal inmediatamente anterior.

En lo referido a la contratación de personal a través de cooperativas de trabajo asociado, la Ley ratificó la prohibición<sup>16</sup> de actuar como empresa de intermediación laboral o como empresa de servicios temporales para el desarrollo de actividades o funciones directamente relacionadas con la producción de bienes o servicios característicos de la empresa.

En términos de racionalización de trámites para facilitar la formalización, la Ley elimina y simplifica ciertos procedimientos laborales, comerciales y administrativos. En el ámbito laboral, la Ley elimina la obligación de realizar ciertos trámites ante el Ministerio de la Protección Social y de pedir la autorización del Inspector de Trabajo para ciertos acuerdos entre el empleador y el trabajador. En términos de trámites comerciales, la Ley suprime ciertas formalidades y obligaciones para la liquidación, disolución, reactivación y reorganización de sociedades.

Un importante incentivo a la formalización es la disposición en la Ley que los beneficiarios del régimen subsidiado SISBEN, a partir de una vinculación laboral formal, conservan los beneficios propios del régimen por un año y mantienen el cupo del régimen durante dos años. Con esta norma, se reduce el desincentivo que existía para los trabajadores a la contratación formal por temor a la pérdida de beneficios sociales.

<sup>15</sup> Tales personas vulnerables se clasifican en el nivel 1 y 2 del Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para los Programas Sociales (SISBEN) del Gobierno Nacional de la República de Colombia.

<sup>16</sup> El Decreto 4588 de 2006, en su Artículo 17, expresamente señaló la prohibición para la Cooperativa de Trabajo Asociado de actuar como empresa de intermediación laboral o como Empresa de Servicios Temporales para el envío de trabajadores que atiendan labores o trabajos propios de un usuario o tercero beneficiario del servicio. Posteriormente, dicha prohibición fue reiterada por el Artículo 7 de la Ley 1233 de 2008, en el sentido que ninguna CTA puede actuar como empresa de intermediación laboral, ni disponer del trabajo de los asociados para suministrar mano de obra temporal a terceros o remitirlos como trabajadores en misión.

De acuerdo con un estudio publicado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), el número de pequeñas empresas que se acogieron a los beneficios de la Ley 1429 hasta marzo del año 2013 era de 7.345, de las cuales el 99% eran nuevas empresas al tiempo que el 1% restante eran empresas preexistentes. Tal número de empresas beneficiadas por la Ley representa el 3,1% del total de empresas creadas anualmente en Colombia, según los datos del mencionado informe.

### Reforma Tributaria 2013

En el año 2013 entró en vigor una reforma tributaria con base en la Ley 1607, que implicó grandes cambios en el sistema impositivo colombiano. La reforma, cuyo objetivo central fue la generación de empleo y la reducción de la desigualdad, promueve también la formalización del empleo, reduciendo los costos que asume la empresa al contratar un trabajador.

La reforma eliminó los aportes parafiscales destinados al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) así como el aporte empleador a la seguridad social en el caso de trabajadores cuyo salario no supere los diez salarios mínimos. Esto significa que la cotización sobre la nómina de estos trabajadores se redujo en un 13,5%. Los demás aportes del empleador a la jubilación, al seguro de riesgo profesional y a las cajas de compensación se mantuvieron iguales. Tampoco hubo cambios en los aportes del empleado a la jubilación y al sistema de salud.

Para compensar la bajada en las recaudaciones se introdujo el impuesto CREE con una tarifa de 9% sobre la utilidad hasta el año 2015 y 8% a partir del año 2016. De esta manera, se generó un traslado de la carga fiscal del trabajo a la renta que se supone es beneficioso para las micro y pequeñas empresas, generalmente intensivas en mano de obra. La reforma tributaria a la vez implicó un cambio significativo en el modelo de seguridad social colombiana, con una mayor financiación de la salud a partir de los impuestos generales.

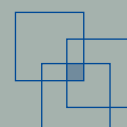
### Colombia se Formaliza

Colombia se Formaliza es un programa del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) para la formalización de empresas informales, con el propósito de generar más empleos formales y de mejor calidad, con mayores ingresos tanto de poblaciones vulnerables que operan en la informalidad, como de pequeños empresarios.

El programa pone en práctica las disposiciones y beneficios de la formalización contemplados en la Ley 1429 del año 2010 de Formalización y Generación Empleo y del Decreto 545 de 2011 que reglamenta algunos de sus artículos. El programa proporciona información sobre lo establecido en esta Ley y ofrece beneficios para nuevas pequeñas empresas y para empresas que deseen formalizarse a través de líneas de crédito Bancoldex y acceso a recursos no reembolsables del Fondo iNNpulsa MiPyme y del Fondo Emprender, entre otros.

En la práctica, el programa opera a través de Ruedas y Brigadas de Formalización. Las primeras son eventos en donde se convoca a emprendedores, que aún no cuentan con los requisitos para operar formalmente, para que conozcan los servicios ofrecidos por entidades públicas y privadas a fin de formalizar su actividad. Las cifras del MCIT para el período 2011-2013 indican que en este periodo se realizaron 47 ruedas de formalización en todo el territorio nacional a las que acudieron 5.411 empresarios.

Las Brigadas para la Formalización son iniciativas de sensibilización y acompañamiento personalizado que se ejecutan en convenio entre el MinCIT y Confecámaras, en las cuales se llega hasta el lugar donde se encuentra el empresario para ofrecerle un paquete de servicios ofertados por entidades públicas. Las cifras oficiales indican que al año 2012 se sensibilizaron 77.615 empresarios en 324 municipios, de los cuales se formalizó un 32,9%, mientras que en el año 2013 se sensibilizaron 81.292 empresarios de los cuales se formalizó un 39,6%.



## NOTAS SOBRE POLÍTICAS PARA LA FORMALIZACIÓN DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS

### Compras Públicas

Como fue mencionado anteriormente, la Ley 905 del año 2004, conocida como "Ley de Promoción del Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa" prevé acceso preferencial de las MIPYMEs a los mercados públicos de bienes y servicios. En este espíritu, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014<sup>17</sup> establece que las entidades del sector público pueden realizar convocatorias cerradas a MIPYMEs.

En virtud a lo establecido en el Plan de Desarrollo, el Decreto 1510 del año 2013<sup>18</sup> reglamenta que las convocatorias cerradas a micro, pequeñas y medianas empresas para la adquisición de bienes y servicios del Estado están regidas por los siguientes requisitos: (i) la cuantía a contratar debe ser inferior a US\$ 125.000; (ii) deben existir como mínimo tres manifestaciones de interés por parte de las MIPYMEs, (iii) las empresas que manifiestan interés acrediten mínimo un año de existencia. El decreto también fija como factor de desempate en procesos de licitación pública la condición de MIPYME, particularmente en el caso de aquellas que oferten productos de fabricación nacional.

Para que las micro, pequeñas y medianas empresas tengan acceso real a las convocatorias para la adquisiciones gubernamentales, el MinCIT ha realizado un esfuerzo para difundir la legislación y apoyar a las empresas en la venta de bienes y servicios al Estado. El Ministerio cuenta con una guía de contratación pública para micro, pequeñas y medianas empresas, realiza talleres y ruedas públicas en diferentes lugares del país.

### El Sistema Nacional de MIPYMEs y sus Instrumentos de Fomento

La Ley 905 del año 2004 creó el Sistema Nacional de MIPYMEs, bajo la coordinación del Viceministro de Desarrollo Empresarial del MinCIT y conformado por el Consejo Superior de Pequeña y Mediana Empresa, el Consejo Superior de la Microempresa<sup>19</sup> y los Consejos Regionales de MIPYMEs<sup>20</sup>.

El Sistema Nacional de MIPYMEs cuenta con una serie de instrumentos y programas financieros y no financieros que constituyen fuertes incentivos para la formalización de las micro y pequeñas empresas. De acuerdo con información oficial disponible del MinCIT, el monto de los recursos aplicados por el Sistema Nacional de Apoyo a las MIPYMEs en Colombia aumentó un 44,7% en términos reales al pasar de 10,2 billones de pesos en el año 2008 a 14,7 billones de pesos en el año 2011. No obstante tal crecimiento, los recursos destinados por el sistema han perdido participación como porcentaje del producto interno bruto, al pasar de 3,1% en el año 2008 a 2,4% en el año 2011.

Entre los instrumentos y programas más importantes del sistema están:

#### Garantías al crédito

Desde el año 1981 el Fondo Nacional de Garantías (FNG) facilita el crédito formal a micro, pequeñas y medianas empresas, mediante el otorgamiento de garantías con cobertura de 50%, 70% o 80% según el tipo de crédito y cliente. Por medio de la capitalización del fondo decretada en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, el Gobierno colombiano incrementó su capacidad para respaldar las operaciones crediticias y de leasing contratadas por MIPYMEs con la banca privada, incluidas las instituciones especializadas en el microcrédito. Durante el año 2011, los

<sup>17</sup> Ley 1450 de 2011

<sup>18</sup> Este decreto cambió algunas de las disposiciones del Decreto 734 de 2012 sobre las convocatorias cerradas a MIPYMEs. El Decreto 1510 de 2013 elimina la distinción entre procesos cerrados a MIPes y MIPYMEs que definió el Decreto 734.

<sup>19</sup> La función de ambos consejos, de índole público-privado es formular y adoptar políticas públicas generales, transversales, sectoriales y regionales de fomento y promoción empresarial para las micro, pequeñas y medianas empresas con el propósito de generar empleo y crecimiento económico sostenido.

<sup>20</sup> Los Consejos Regionales de MIPYMEs son organismos de índole público-privado a nivel departamental que tienen como objetivos: (i) propiciar la investigación de mercados y planes de exportación para los empresarios de la región, (ii) promover la creación de sistemas de información y acceso a capitales, (iii) promover la gestión tecnológica y del conocimiento de las MIPYMEs y (iv) propiciar el acompañamiento y asesoría a MIPYMEs.

recursos de carácter reembolsable girados por el FNG con destino a MIPYMEs totalizaron 7,22 billones de pesos, beneficiando a más de 112 mil PYMEs y 372 mil microempresas.

### Líneas de crédito Bancoldex

El Banco de Comercio Exterior de Colombia opera como un banco de segundo piso a través de una red de intermediarios financieros (bancos, compañías de financiamiento, leasing, cooperativas, fundaciones especializadas en microcrédito, fondos de empleados y cajas de compensación familiar). Como su nombre indica, el Banco atiende a exportadores, pero también se dedica de manera prioritaria al crédito para las pequeñas y medianas empresas, sean o no exportadores. De manera complementaria, el FNG provee las garantías a los créditos otorgados según se describe arriba. Durante el año 2011, Bancoldex desembolsó créditos a PYMEs por un valor de 1,13 billones de pesos, favoreciendo 7,222 empresas. Por su parte, los desembolsos para microcréditos efectuados por Bancoldex en el mismo año totalizaron 552,7 mil millones de pesos a cerca de 135 mil empresas.

### Banca de oportunidades

El Programa "Banca de Oportunidades" de Bancoldex<sup>21</sup> se orienta a familias de menores ingresos y micro y pequeñas empresas que no cuentan con acceso a servicios financieros tradicionales. El programa promueve un esquema de corresponsales no bancarios con la finalidad de ampliar la presencia de servicios financieros formales en localidades sin sucursales de bancos. A finales del año 2013, la Red contaba con casi 50 mil puntos de atención en farmacias, oficinas postales, supermercados y tiendas, entre otros. Entre agosto del año 2010 y enero del año 2013 el programa "Banca de Oportunidades" colocó 5,4 millones de créditos a microempresarios por un monto total de 16 billones de pesos. Durante el año 2012, se realizaron 2,29 millones de desembolsos por un valor de 7,04 billones de pesos.<sup>22</sup>

### Fondo Emprender

Fondo de capital semilla adscrito al Servicio Nacional de Aprendizaje para financiar iniciativas empresariales desarrolladas por alumnos que han finalizado un programa de formación SENA y estudiantes que están terminando un programa de educación superior. Como requisito, solo se exige un plan de negocios viable, con un procedimiento que se realiza enteramente a través de una página web. Igualmente existen convocatorias especiales para regiones específicas del país. Las incubadoras de empresas son una importante fuente de identificación de proyectos. En el año 2013 el SENA invirtió a través del Fondo Emprender 49.845 millones de pesos que beneficiaron a 651 proyectos productivos.

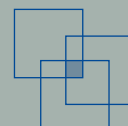
### INNpulsa MiPyme

Fondo de Modernización e Innovación para las MIPYMEs administrado por Bancoldex que suministra cofinanciación no reembolsable para promover la innovación y competitividad empresarial a través de nuevos productos o servicios, modernización de proveedores, distribuidores y encadenamientos de las MIPYMEs con más de dos años de operación. Los recursos se asignan mediante convocatorias y se destinan a todos los sectores económicos excepto empresas del sector primario. El programa opera a través de entes territoriales, asociaciones de apoyo a las MIPYMEs, gremios de la producción y Cámaras de Comercio. Desde su creación en el año 2012 hasta enero del año 2014, el Programa iNNpulsa MiPyme ha entregado recursos por 80.617 millones de pesos con lo cual se han beneficiado a 24.278 empresas y se han financiado 251 proyectos en todo el territorio nacional.

### Finagro

21 El Programa "Banca de Oportunidades" fue creado por el Decreto 3078 de 2006

22 Bancoldex, Informe de Gestión y Resultados, Informe Programa de Inversión Banca de Oportunidades enero-diciembre de 2012. Bogotá, 2013.



## NOTAS SOBRE POLÍTICAS PARA LA FORMALIZACIÓN DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS

Creado en el año 1990, el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario opera como un banco de segundo piso, para facilitar proyectos de modernización de los sistemas de producción de MIPYMEs rurales, así como otorgar crédito para todo tipo de inversiones requeridas en la fase de producción. Esta entidad movilizó recursos de crédito para la financiación de proyectos de MIPYMEs agropecuarias y agroindustriales por un monto de 5,6 billones en el año 2011, beneficiando 450 mil agricultores.

### 4. Conclusiones

Colombia es un país rico en iniciativas legislativas para la promoción de las MIPYMEs. La revisión presentada en esta nota sugiere que los esfuerzos legislativos en esta materia han sido abundantes, tal y como lo sugiere la existencia de la Ley MIPYME del año 2000, la Ley de Formalización y Generación de Empleo del año 2010 y los varios decretos que pretenden fomentar y facilitar la formalización de las empresas de menor tamaño. Una constante en tales leyes y decretos es la modificación de criterios para la asignación de recursos para el sector, creación de nuevos entes o instancias para la implementación de programas y creación o modificación de incentivos a fin de motivar la formalización de las unidades productivas, al igual que la promoción del emprendimiento dentro de los parámetros de la formalidad.

De la normatividad anterior, surge un número importante de instrumentos de política para la promoción de las MIPYMEs, los cuales están articulados por los Comités Superiores de Micro y Pequeña y Mediana Empresa y los Comités Regionales MIPYMEs. El apoyo técnico y operación de tales comités recae en el MinCIT, a través de su Dirección de Apoyo Empresarial. Tal Dirección también tiene a su cargo el fomento de políticas para el desarrollo de las MIPYMEs en Colombia, al igual que la secretaría técnica del Sistema Nacional de MIPYMEs. La existencia de dicho sistema debe garantizar la coordinación de los diferentes instrumentos de política a cargo de las distintas entidades del Gobierno Nacional y los gobiernos territoriales con la colaboración de los gremios de la producción y las Cámaras de Comercio existentes en los diferentes territorios del país.

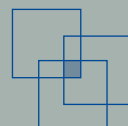
Las iniciativas empleadas bajo el liderazgo del MinCIT no se limitan a la simplificación de trámites y la ejecución de instrumentos tradicionales de fomento, sino incluyen también iniciativas novedosas que pretenden instalar entre los empresarios una real cultura de formalidad. Los esfuerzos coordinados del Ministerio y de las Cámaras de Comercio para sensibilizar a los empresarios y apoyarlos con la formalización de sus entidades productivas parecen haber tenido un impacto rápido y directo en el número de MIPEs registradas en el país. Más allá de los logros en términos de números de empresas formalizadas, los esfuerzos en terreno contribuyen a cambiar la percepción entre los empleadores que la informalidad es y debería ser la norma.

La reforma tributaria del año 2013 fue una apuesta mucho más rigurosa en términos de la reducción de los costos de la contratación de mano de obra que lo planteado anteriormente en la Ley de Formalización y Generación de Empleo del año 2010. La reforma sustituyó algunas contribuciones calculadas en base a la nómina por otras calculadas en base a la renta. El impacto de este cambio sobre los resultados finales de cada empresa no puede ser generalizado, ya que depende de muchos factores. Pero en términos generales, se puede esperar un resultado positivo en términos de generación y formalización del empleo así como en el crecimiento de las pequeñas entidades productivas intensivas en empleo.

Las cifras muestran que el desafío de la formalización en las micro y pequeñas empresas en Colombia sigue siendo mayor. Entre los temas pendientes figuran los impuestos departamentales y municipales. Aparte de los impuestos nacionales que se declaran y pagan en línea en un solo sistema, existen a nivel municipal el impuesto de industria y comercio (ICA), el impuesto predial, de delineación urbana y las sobretasas bomberil y ambiental, entre otros. Mientras que algunos municipios cuentan con sistemas de recaudación en línea, otros no ofrecen este servicio, que implica que el empresario debe efectuar varias declaraciones y desplazamientos. Es fundamental avanzar hacia mayor unificación y eficiencia en la recaudación de los impuestos locales.

En cuanto al sistema nacional de fomento a las MIPYMEs, cabe mencionar que entidades del Gobierno Nacional como Colciencias, encargada del fomento de la investigación científica y desarrollo tecnológico, prácticamente no figuran dentro del mapa de apoyo a las micro y pequeñas empresas. Igualmente dentro de los instrumentos de política, brillan por su ausencia los programas de colaboración con universidades públicas y privadas para el fomento de la innovación y el desarrollo tecnológico en las pequeñas entidades productivas. A manera de hipótesis, podría señalarse que, más que un defecto en el diseño de política, esta realidad es sintomática de la estructura del aparato productivo del país en el cual la participación de actividades intensivas en innovación y tecnología sigue siendo escasa.

Las brechas de información para establecer el número actual de MIPYMEs en Colombia hacen difícil cualquier ejercicio para medir el impacto de las políticas gubernamentales en la formalización de este sector. Al mismo tiempo, la ausencia de evaluaciones de impacto en la mayor parte de programas para el fomento de las empresas de menor tamaño obstaculiza una valoración objetiva de los alcances que la política nacional en esta materia ha tenido para el caso colombiano. En tal sentido, una de las prioridades para el diseño de mejores instrumentos de política debería estar centrada en realizar evaluaciones de impacto de los programas existentes a través de metodologías rigurosas que involucran diseños experimentales, con grupos de tratamiento y control, debidamente observados a lo largo del tiempo.

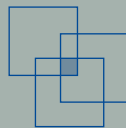




Organización  
Internacional  
del Trabajo

**FORLAC**

PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA FORMALIZACIÓN  
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



**NOTAS SOBRE POLÍTICAS PARA LA FORMALIZACIÓN  
DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS**

Oficina Regional para América Latina y el Caribe