



**Informalidad Empresarial en Colombia:
Alternativas para Impulsar la Productividad, el
Empleo y los Ingresos.**

**WORKING PAPERS SERIES N. 40 - DOCUMENTO DE TRABAJO N. 40
Marzo 13 de 2008**

**INFORMALIDAD EMPRESARIAL EN COLOMBIA:
ALTERNATIVAS PARA IMPULSAR LA PRODUCTIVIDAD, EL EMPLEO Y LOS
INGRESOS¹**

**Mauricio Santa María S.
Sandra Rozo V.²**

Resumen

Este documento estudia los determinantes de la informalidad empresarial en Colombia. El análisis se realiza tanto cuantitativa, como cualitativamente. El primero se desarrolla con base en el *Censo Empresarial de Cali y Yumbo - 2005*, el cual permite estudiar por primera vez la incidencia y los determinantes de la informalidad en empresas de cualquier tamaño. Los resultados indican que, en las microempresas, la informalidad es un fenómeno generalizado y que, en muchos casos, tiende a desvanecerse con el crecimiento de las empresas. Por otra parte, dentro del grupo de empresas grandes y medianas la informalidad obedece a otro tipo de factores, entre los que se destacan los altos costos de la formalidad y el desconocimiento de los beneficios a operar formalmente. Por otro lado, el análisis cualitativo se desarrolla con base a sesiones de grupo dirigidas a empresarios formales e informales, lo cual facilita estudiar aspectos que no pueden ser identificados sólo con análisis de cifras y estadísticas. Con base a los resultados de estos ejercicios, combinados con un análisis exhaustivo de los incentivos gubernamentales y una descripción de la experiencia internacional en torno a este fenómeno, se formula un grupo de recomendaciones de política dirigidas a aumentar los niveles de productividad empresarial en el país y, por esta vía, incrementar los niveles de empleo formal y de ingresos de los trabajadores y de sus familias. Éstas están orientadas principalmente a aumentar los beneficios netos de la formalidad.

Abstract

This document studies the determinants of firm informality in Colombia based both on a quantitative and a qualitative approach. The former is carried out using the *Cali and Yumbo Enterprise Census for the year 2005*, which allowed, for the first time, to analyze informality over firms of any size. Estimations show that incidence of informality among of small firms (“microempresas”) is strikingly large and, many times, tends to disappear with its growth. Informality in larger firms, on the other hand, is associated to other factors, such as high formality costs and lack of knowledge about the benefits of being formal. The qualitative analysis was carried out based on a series of focus groups directed to informal and formal employers. These sessions facilitated the identification of their perceptions around this phenomenon, providing important “unobserved” clues as to why are they formal or informal. Based on the results of these exercises, plus the analyses of international experience and some governmental incentives related to informality, some policy recommendations were formulated to increase the pace of productivity growth in Colombia and, through this channel, to increase formal employment and labor incomes. These recommendations seek to raise the net benefits of formality in Colombia.

¹ Este estudio fue contratado por el Banco Interamericano de Desarrollo por solicitud del Consejo Privado de Competitividad. Para la elaboración del estudio se creó un comité técnico conformado por Hernando José Gómez, Juan Mauricio Ramírez y Javier Gamboa del Consejo Privado de Competitividad; Orlando Gracia y Daniel Castellanos del Departamento Nacional de Planeación; Mauricio Agudelo de la Alta Consejería Presidencial para la Competitividad y la Productividad; Christine Ternent y Manuel Pacheco del Banco Interamericano de Desarrollo; Julio Silva de Confecámaras; y Claudia Puentes de Gravitass Comunicaciones Estratégicas.

² Ambos autores de Fedesarrollo, correos de correspondencia: msantamaria@fedesarrollo.org y srozo@fedesarrollo.org

Palabras clave: informalidad, informalidad empresarial, Colombia, costo-beneficio.

Key words: informality, firm informality, Colombia, cost-benefit.

Clasificación JEL: O17, L20, L25

INTRODUCCIÓN

Es bien conocido que para aumentar las tasas de crecimiento económico de cualquier país y reducir, por esta vía, los niveles de pobreza y desigualdad, es necesario que exista un sector privado dinámico que posea altos niveles de productividad e innovación. Este es el único canal privado mediante el cual puede desarrollarse un mercado laboral que, consistentemente, genere empleos de calidad e ingresos suficientes para los trabajadores. Es en ese contexto en el que las empresas juegan un papel fundamental ya que son los motores de creación de estos empleos de calidad. Si el entorno en el que operan les permite ser productivas e innovar, estos empleos irán acompañados, además, de ingresos altos y sostenibles en el tiempo. Estos son los instrumentos que efectivamente reducen la pobreza y la desigualdad en cualquier país. No obstante, en los países en desarrollo, en especial en América Latina³, una parte importante de las empresas desarrollan sus actividades en la informalidad, entendida esta como el no cumplimiento de las obligaciones legales por parte de la empresa (por ejemplo, el pago de impuestos, el registro mercantil o la afiliación de los trabajadores a la seguridad social). En este escenario, las empresas no tienen acceso a los mercados financieros ni a los mercados internacionales, entre otros, los cuales son pilares fundamentales del crecimiento empresarial y de la productividad. Por esta razón, por lo general tienen menores niveles de productividad y mantienen una escala de operación inferior a la óptima, generando un menor número empleos, que usualmente son de baja calidad (i.e. bajos salarios), precisamente, por el comportamiento poco dinámico de la productividad. En definitiva, este proceso limita el desarrollo económico el cual incluye el crecimiento y la reducción de la pobreza.

Colombia no es la excepción: el 41.1% de las microempresas del país son informales⁴, lo cual indica que las empresas del país no están creciendo ni produciendo a todo su potencial ¿Cómo lograr desarrollar en Colombia un sector empresarial más dinámico que impulse el crecimiento económico? Aunque no se conoce una respuesta exacta a esta pregunta, es evidente que la puerta de entrada al sendero de una mayor productividad es una reducción en la incidencia de la informalidad ¿Cómo lograrlo? Esa es la pregunta que este documento busca responder, después de hacer un análisis novedoso del fenómeno en Colombia.

Para hacerlo, se parte de una caracterización, tanto cuantitativa como cualitativa, se analizan las acciones gubernamentales que han sido dirigidas a controlar este fenómeno

³ En el último informe anual (Flagship) del Banco Mundial se realiza un exhaustivo análisis de la informalidad en la región de América Latina. Los autores muestran que los niveles de informalidad de la región son altos para el promedio internacional.

⁴ Esta cifra es calculada por Cárdenas y Mejía (2007) con base en la encuesta de microestablecimientos, bajo la definición de contar con un registro mercantil.

en el pasado y se describen algunas experiencias internacionales relevantes. A partir de esta investigación se extraen las bases para la formulación de líneas de acción concretas y viables desde los puntos de vista práctico y político. Específicamente, el documento se estructura en siete secciones adicionales a esta introducción.

En la primera se realiza una revisión de la literatura reciente relacionada con el tema. Teniendo en cuenta que, en general, esta literatura se encuentra enfocada sobre las microempresas, el análisis en este documento, como se verá más adelante, es más general, ya que desarrolla los ejercicios sobre empresas de todos los tamaños. La segunda sección realiza un análisis cuantitativo de la informalidad sobre los grupos de empresas pequeñas, medianas y grandes a partir del Censo Empresarial de Cali y Yumbo y estudia el problema de supervivencia de las empresas formales en sus primeros años. Los resultados indican que, aunque la informalidad hace parte del desarrollo natural de las microempresas, este no es el caso para las empresas de mayor tamaño. La tercera sección se dedica al análisis cualitativo de la informalidad empresarial, a partir de los resultados de varios grupos focales realizados a empresarios formales e informales. Esta metodología permite responder a ciertos vacíos del análisis estadístico, causados por la no disponibilidad de información referente a ciertas variables, e identificar las percepciones de los empresarios en torno a algunas ideas clave y a algunas recomendaciones de política. En particular, los resultados permitieron identificar que la informalidad es un fenómeno que se encuentra estrechamente relacionado con la falta de información de los empresarios, especialmente de los beneficios que ofrece operar en la formalidad. En la siguiente sección, se investiga el papel de los costos asociados a la nómina en la determinación de la escogencia de ocupación de los individuos entre empleo asalariado o cuenta propia. Este último se asocia, cuando no es voluntario, a una forma de informalidad empresarial porque, generalmente, se trata de empresas unipersonales (o muy pequeñas) que funcionan totalmente en la informalidad. Este análisis encuentra que el incremento sustancial de los impuestos a la nómina que se ha presentado desde mediados de los noventa a jugado un papel fundamental en incrementar la segmentación del mercado laboral (y por esta vía la informalidad empresarial). La quinta sección estudia el marco normativo y las acciones gubernamentales que giran en torno a la informalidad empresarial. La sexta describe y analiza algunos casos de experiencia internacional, relacionados con acciones dirigidas a reducir la informalidad. Finalmente, la última sección concluye con las recomendaciones de política.

I. REVISIÓN DE LA LITERATURA RECIENTE.

El estudio de la informalidad empresarial en Colombia ha sufrido la carencia de fuentes de información que permitan realizar una adecuada caracterización del fenómeno. Específicamente, solamente la Encuesta de Microestablecimientos y la Encuesta 123 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) ofrecen fuentes que pueden ser utilizadas para caracterizar la informalidad empresarial. No obstante, debido a que ambas encuestas están dirigidas a establecimientos comerciales micro (i.e. menos de 10 empleados), la literatura reciente sobre el tema se ha enfocado en este grupo de negocios.

Un importante aporte en este sentido fue realizado por Cárdenas y Mejía (2007) por contratación del Banco Interamericano de Desarrollo. Los autores utilizan la Encuesta de Microestablecimientos para identificar los principales rasgos de la informalidad

empresarial en Colombia. En primer lugar, mediante la estimación de probabilidades condicionadas, los autores demuestran que la definición más completa de informalidad empresarial es la de no contar con un registro mercantil (es decir, la definición que más se correlaciona con otras posibles definiciones o características de la informalidad). Bajo esta definición, el 41.1% de los microestablecimientos son informales en Colombia. Posteriormente proceden a estimar un modelo de escogencia binaria (*probit*), donde la variable dependiente toma el valor de uno si la empresa es informal. La estimación permite concluir que la probabilidad de ser informal en el país disminuye con el tamaño de la firma y la antigüedad, y varía dependiendo del sector de actividad (el sector de servicios esta asociado con mayores niveles de informalidad). Por último, en un tercer ejercicio los autores usan la metodología de emparejamiento por medio de probabilidades (i.e. *propensity score matching*) para analizar las consecuencias de la informalidad. Los resultados les permiten concluir que los microestablecimientos informales tienen menores ingresos y activos fijos por trabajador que los establecimientos formales⁵.

Otro esfuerzo importante fue realizado el mismo año por la Oficina del Economista Jefe para América Latina del Banco Mundial en su documento *flagship* anual (Perry et al., 2007)⁶. Este trabajo fue el primero en crear una clasificación sistemática de las causas de la informalidad, tanto empresarial como laboral. En particular, los autores plantean que existen dos tipos de razones por las cuales una persona o empresa puede decidir desarrollar sus actividades en la informalidad. Dentro de las primeras se encuentran las empresas o individuos que son informales por motivos de *exclusión*, como son, por ejemplo, las personas que no pueden conseguir un trabajo en el sector formal y las empresas que no pueden desarrollar sus actividades formalmente por causa de los excesivos requisitos y los altos costos. Por otro lado, dentro de las segundas, se encuentran todas las causas que puedan relacionarse con motivos de *escape*, como son, la independencia y la flexibilidad. En este último caso, la decisión de ser o no informal es voluntaria. Sin embargo, es importante notar que una de las causas del escape puede ser, precisamente, los altos costos de la formalidad (i.e. sus bajos beneficios o el desconocimiento que de ellos se tenga). En este caso, las empresas o los trabajadores prefieren, voluntariamente, operar en la informalidad porque la relación costo beneficio de la alternativa es negativa. Así, existe una clara relación entre exclusión y escape por este canal. Esta diferenciación es importante ya que las políticas dirigidas a solucionar cada tipo de informalidad son distintas.

La discusión anterior, sugiere que las acciones de política dirigidas a reducir los niveles de informalidad deben modificar la balanza de costos y beneficios de esta actividad de manera que sea rentable para los individuos o las empresas operar en la formalidad. De esta forma, deben disminuirse los beneficios, dentro de los que se incluyen los menores costos por evasión o elusión de tasas y contribuciones, mientras que deben incrementarse los costos los cuales están dados por el riesgo de detección y el menor acceso a mercados y a servicios gubernamentales⁷.

⁵ No obstante, sus utilidades no son considerablemente diferentes a las de los establecimientos formales. Adicionalmente, este resultado tiene problemas de causalidad que no permiten determinar si la informalidad genera menos productividad o la menor productividad genera informalidad.

⁶ Su título es: "*Informality: Exit and Exclusion.*"

⁷ En concreto, el informe encuentra que el principal costo asociado a la informalidad empresarial es el riesgo de ser detectado por las autoridades.

Por último, el informe formula recomendaciones de política dirigidas a reducir los altos niveles de informalidad en Latinoamérica. Dentro de las más relevantes se encuentran (i) aumentar la productividad en el sector formal a través de la educación y mejoras en el clima de inversión, recomendación que aún pareciendo bastante común, es bastante importante. En particular, sólo en la medida en que la productividad del sector formal sea baja es rentable operar en la informalidad. Si la productividad formal sube, a la par se incrementará el costo de la informalidad lo que conducirá a su reducción; (ii) reducir las barreras administrativas relacionadas con el registro de las empresas y su proceso de formalización⁸; (iii) reducir otros costos de la formalidad (e.g. regulaciones motivadas por intereses particulares o burocracia gubernamental); (iv) y moverse hacia regímenes impositivos más simples y equitativos, en especial para las empresas pequeñas.

Otra aproximación, un poco más cualitativa, dirigida a identificar medidas de política que permitan reducir los altos niveles de informalidad en las microempresas, fue desarrollada por la Asociación Colombiana de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ACOPI) en el año 2007. En el libro *“Tránsito Informalidad-Formalidad: La Hora de la Inclusión”*, se plantean importantes lineamientos de política. Dentro de las recomendaciones de política más relevantes se encuentran: (i) progresividad tarifaria en el pago del registro mercantil⁹; (ii) otorgar beneficios iguales en el pago de otros servicios prestados por las Cámaras de Comercio, como la certificación de contratos contractuales; (iii) lograr que el registro mercantil conlleve al otorgamiento de los beneficios establecidos para las empresas mipymes¹⁰; (iv) mayor vigilancia, control y depuración del sistema de impuestos municipales; y (v) la creación de una agenda digital para la microempresa.

Adicionalmente, con el objetivo de profundizar el análisis desarrollado en años pasados, Cárdenas y Rozo (2007), realizan otro estudio dirigido a caracterizar las tendencias y dinámicas de la informalidad empresarial y a analizar el impacto de los Centros de Atención Empresarial (CAEs) sobre la evolución de la informalidad. Los autores se apoyan en la Encuesta 123 realizada por el DANE en 2001 y en la Encuesta de Clima de Inversión realizada en el 2007 por el Banco Mundial. En el documento se realizan varios ejercicios que permiten obtener tres importantes resultados. Para empezar, se desarrolló un ejercicio de emparejamiento similar al realizado por Cárdenas y Mejía (2007) analizando otro tipo de variables. Éste permitió determinar que los costos de ser informal para las empresas se encuentran determinados por tener menor acceso al crédito y a los servicios gubernamentales, por enfrentar mayores problemas de servicio técnico y mayores inconvenientes con los controles de las autoridades. Así, se configura un escenario en el que las empresas informales muestran un desempeño menos satisfactorio que sus contrapartes formales en términos de utilidad e ingreso promedio por trabajador, que es una medida importante de productividad. Por otro lado, dentro de los beneficios de la informalidad se identificaron los menores costos de los insumos en comparación con los que enfrentan las empresas formales. En segundo lugar, los resultados del análisis de la Encuesta de Clima de Inversión muestran que en Colombia los negocios o establecimientos informales generan graves problemas de competencia

⁸ Resaltan que pueden no tener un efecto significativo, ya que no es la razón de fondo para que las empresas se mantengan en la informalidad.

⁹ Específicamente se sugiere que durante el primer año el registro debería tener un valor del 25% de la tarifa anual establecida por la ley, durante el segundo semestre un valor del 50%, el tercero 75% y el cuarto el pago será de la tarifa completa.

¹⁰ Estos beneficios se determinan en la ley 590 de 2000 y la ley 905 de 2004.

“desleal” sobre las empresas formales. En particular, los resultados indican que esos efectos son más graves sobre las empresas jóvenes, pequeñas y con poca experiencia en los sectores de alimentos, textiles, manufacturas y comercio al por menor. De esta forma, las prácticas de los empresarios informales no sólo limitan su propio crecimiento, sino que reducen la productividad de otras empresas formales.

Finalmente, el estudio desarrolló una evaluación de la efectividad del programa de simplificación de trámites de las Cámaras de Comercio (CAEs, ver Anexo 1 para una descripción del programa). La evaluación realizada por los autores se desarrolló en las seis principales ciudades, abarcando el período 2000-05 y analizando el impacto de los CAEs sobre el número total de matrículas mercantiles nuevas que, como se mencionó, representa la mejor aproximación al fenómeno de informalidad empresarial. Los resultados sugieren que el programa generó un aumento de 5.2% en el número total de matrículas en las seis principales ciudades (aunque al analizar el efecto específico a cada ciudad sólo son significativos los coeficientes para Bucaramanga, Medellín y Bogotá).

El último estudio realizado recientemente sobre el tema es el de Mejía y Posada (2007). Los autores desarrollan un modelo de equilibrio general que explica la coexistencia de la formalidad y la informalidad en situaciones de equilibrio estable y de un grado óptimo de imposición de las normas. Sus resultados indican que el nivel óptimo de informalidad en una economía siempre es mayor a cero y depende crucialmente de su nivel de desarrollo, lo cual representa un punto importante ya que induce a investigar si Colombia tiene un nivel mayor al que indicaría su nivel de desarrollo o si, por el contrario, su nivel de informalidad se puede considerar como “adecuado”. Adicionalmente, encuentran que cuando la tarifa efectiva de impuestos se aleja mucho de la óptima, el nivel de producción total y formal se reduce generando una pérdida social, representada en un “exceso” de informalidad. Por último, curiosamente, los autores encuentran que corregir este problema aumentando los controles no es una solución adecuada ya que el costo de oportunidad de este tipo de gasto es muy alto.

En conclusión, la literatura desarrollada en los últimos años permite plantear algunas ideas clave que deben tenerse en mente al formular acciones de política dirigidas a reducir la informalidad y sus consecuencias negativas:

- Las acciones efectivas para reducir la informalidad deben modificar su estructura costo-beneficio, aumentando sus costos y reduciendo los beneficios. Esto implica, dentro de otras cosas que serán identificadas más adelante en el documento, aplicar políticas que incrementen la productividad en el sector formal, aumentar el conocimiento de los beneficios de la formalidad y hacer más efectiva la vigilancia y control a las empresas/actividades informales.
- Es fundamental identificar si la informalidad en Colombia es un fenómeno causado por razones de salida o exclusión o cual es la mezcla de las dos características.
- También es fundamental crear conciencia de que existen costos a la formalidad en Colombia que podrían reducirse. Estos costos incluyen el exceso, diseño poco técnico y complicación de los tributos en Colombia, incluyendo los impuestos a la nómina.

- Teniendo en cuenta que el análisis empírico encontró que los CAE han sido efectivos en la generación de nuevos negocios, debe ampliarse este programa a todas las ciudades. Así mismo, en las ciudades en las cuales este programa ya ha sido implementado las acciones deben dirigirse a simplificar los pasos subsiguientes ya que el registro mercantil es sólo la puerta de entrada a la formalidad.
- La informalidad empresarial no sólo afecta las empresas que desarrollan sus actividades en este sector, sino que también afecta la productividad de las empresas formales que son pequeñas y jóvenes.
- Finalmente, cabría resaltar que si bien es cierto que existe una amplia gama de literatura que estudia la informalidad empresarial en el país, también es cierto que existen aún importantes preguntas por responder. Por no ir muy lejos, sería ideal poder analizar los determinantes de la informalidad en el grupo de empresas medianas y grandes, la evolución temporal de este fenómeno y su dispersión geográfica. Así mismo sería ideal poder profundizar el análisis desarrollado en Cárdenas y Rozo (2007) en el cual se identifica el género, la edad y el nivel de educación de los dueños de las firmas para analizar también el nivel socioeconómico de estos individuos e identificar o descartar problemas de inclusión social. La respuesta a estos interrogantes no ha sido formulada debido a las restricciones de información cuantitativa.

II. ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LA INFORMALIDAD EMPRESARIAL

Como se mencionó, el análisis de la informalidad empresarial desarrollado hasta el momento en Colombia ha estado limitado a las microempresas. Una alternativa que surge frente a esta limitación es utilizar el Censo Empresarial de Cali y Yumbo realizado en el 2005 para caracterizar la informalidad de forma general¹¹, aunque restringiendo su dominio geográfico. El Censo es de particular interés para este documento por varias razones: (i) es un censo universal que abarca a todas las empresas de la región de Cali, Yumbo y el corredor que los une; (ii) tuvo en cuenta las unidades económicas fijas y móviles; y (iii) es el primer Censo con información georeferenciada. Estas características permiten trascender el análisis desarrollado hasta el momento por medio de la caracterización del fenómeno de la informalidad empresarial al grupo de empresas grandes y medianas. Adicionalmente, este tipo de información es útil para identificar la ubicación geográfica de las aglomeraciones de informales, lo cual a su vez, posibilita focalizar los esfuerzos de las Cámaras y las autoridades con mayor efectividad.

Este Censo contiene 37 preguntas que permiten identificar varias características de las empresas, como son su organización jurídica, su tipo de emplazamiento, su tiempo de funcionamiento, sus registros vigentes, sus actividades económicas, sus principales problemas y sus necesidades de apoyo. Se cuenta con 53,783 observaciones, de las

¹¹ El censo fue financiado por la Cámara de Comercio de Cali (entidad coordinadora), el DANE, las Alcaldías de Cali y Yumbo, COMFANDI, COMFENALCO Y COTELCO.

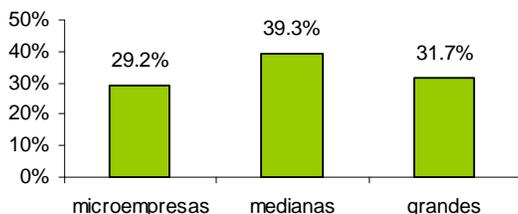
cuales 51,457 se encuentran ubicadas en Cali, 1,673 en Yumbo y 653 en el corredor de entre ambas ciudades¹².

Para caracterizar la informalidad en el grupo de empresas de mayor tamaño, se dividió la muestra en tres grupos según el número de trabajadores. Se definieron las micro y pequeñas empresas de acuerdo a la ley 590 de 2000. Las primeras se definen como aquellas empresas que tienen una planta no superior a los 10 trabajadores, y las segundas, como aquellas cuya planta oscila entre los 11 y 50 trabajadores. Adicionalmente, se definieron las empresas grandes como todas aquellas que poseían en 2005, una planta de personal igual o superior a los 51 trabajadores. No se dividió este grupo en empresas medianas y grandes para simplificar el análisis.

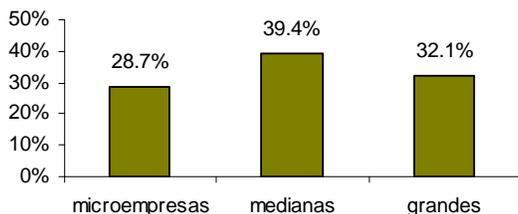
Con base en esta división de la muestra, las microempresas representan el 94,3% del total de las empresas, mientras que las empresas pequeñas y grandes representan el 4,6% y 1,1%, respectivamente. Una descripción de la participación de los grupos de empresas sobre el total de activos y de patrimonio se muestra en el Gráfico 1. Como se observa, del total de activos las microempresas representa el 29%, las empresas pequeñas el 39% y las grandes el 32%. Dentro del total de patrimonio las microempresas poseen el 29%, mientras que las pequeñas y grandes poseen el 39% y 32%, respectivamente.

Gráfico 1. Distribución de las empresas por tamaño en el total de activos y el patrimonio.

a. Distribución de los activos por tamaños de las empresas.



b. Distribución del patrimonio según tamaño de las empresas.

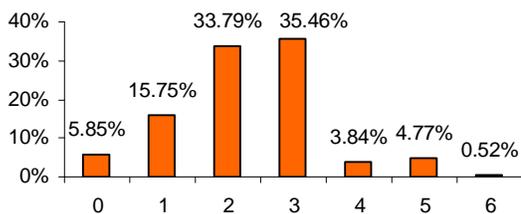


Fuente: Cálculos de los autores. Datos Censo de Cali y Yumbo de 2005.

¹² El Censo permite identificar que del total de empresas el 61% desarrolla sus actividades productivas en el sector de comercio, 30% en el sector de servicios y 9% en la industria. No obstante, el sector que más empleo genera es el de servicios (47%), seguido por el de comercio (36%) y la industria (17%). Este último sector ha venido ganando importancia ya que es el que genera mayor empleo por empresa (10,9), seguido por el sector de servicios (7,5) y el de comercio (2,9). Lo anterior indica que las unidades comerciales son en general pequeñas, por lo que podría plantearse que éstas se crean por motivos de subsistencia sin grandes expectativas de crecimiento.

Con relación a la informalidad, el Censo permite analizar cinco aspectos importantes. En primer lugar, permite realizar una caracterización de la informalidad por estrato económico en el cual se localizó la empresa en el momento de la encuesta. Esta puede observarse en el Gráfico 2. Este revela que la informalidad empresarial, definida como no poseer un registro mercantil vigente, se concentra en los estratos 2 y 3 en la región de Cali y Yumbo. Específicamente, el 69% de los establecimientos informales se localizan en zonas con estos estratos. Debe resaltarse que la informalidad mantiene una tendencia creciente a medida que aumenta el estrato alcanzado un pico máximo en el estrato 3. En adelante, la informalidad es mucho menor. Una recomendación en este sentido es focalizar las acciones de vigilancia y control hacia esos estratos.

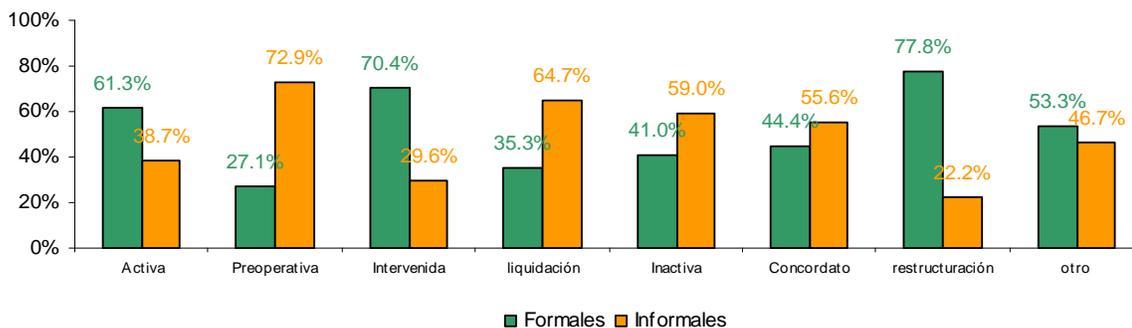
Gráfico 2. Distribución de los establecimientos informales por estrato económico.



Fuente: Cálculos de los autores. Datos de la Cámara de Comercio de Cali con base en el Censo de Cali y Yumbo de 2005. Nota: Un establecimiento se considera informal si no tiene registro mercantil vigente

En segundo lugar, el Censo indaga sobre la situación actual de las empresas, las cuales pueden encontrarse en un estado activo, preoperativo, intervenido o en liquidación. Del total de empresas en la muestra el 41% estaban activas en 2005, el 57% se encontraba en fase operativa, el 0,8% estaba intervenida y el 0,6%, se encontraba en liquidación o inactiva. El Gráfico 3 muestra la participación de las empresas informales para cada una de las posibles situaciones de una empresa. Curiosamente, las empresas informales representan la mayor parte (73%) del total de empresas que se encuentran en una situación preoperativa. Este hecho refuerza la idea de que la informalidad hace parte natural de desarrollo de las empresas en el país y que, por tanto, las acciones de política no deben ir dirigidas a su eliminación sino a acelerar su proceso de formalización. El gráfico también revela que existe un 39% de unidades económicas informales que se encuentran activas, lo que permite concluir que las empresas informales tienen una tasa de mortalidad mucho mayor, ya que éstas representan la mayoría de las empresas inactivas (59%) o en liquidación (65%).

Gráfico 3. Situación actual de las empresas formales e informales.



Fuente: Cálculos de los autores. Datos del Censo de Cali y Yumbo de 2005. Nota: Un establecimiento se considera informal si no tiene registro mercantil vigente.

En tercer lugar, con base en los datos del Censo se pudo analizar el tipo de contabilidad de los establecimientos formales e informales. Como se muestra en el Gráfico 4 y como era de esperar, las empresas informales forman la mayor parte de las empresas que no llevan contabilidad (57%). No obstante, aunque en menor proporción, existen unidades informales que llevan contabilidad en libros de registro diario (28%) y P y G o balances (6,4%). En este sentido, las acciones de política podrían organizarse en un proceso gradual de manera que las empresas menos organizadas reciban capacitaciones en conceptos básicos de gerencia y gestión empresarial (e.g. como llevar contabilidad) mientras que las empresas más organizadas reciban apoyo en su proceso de formalización. Esto podría garantizar que las empresas que se formalicen sean aquellas que poseen cierto nivel de organización y, por lo tanto, poseen mayores probabilidades de supervivencia.

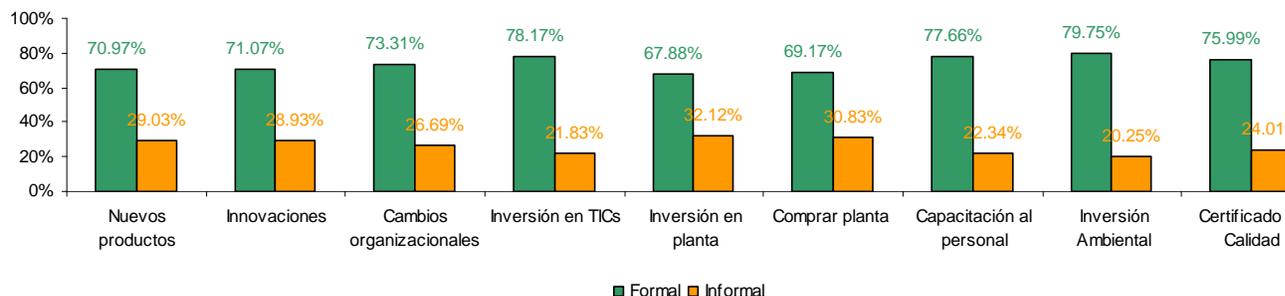
Gráfico 4. Distribución de los informales según tipo de contabilidad.



Fuente: Cálculos de los autores. Datos del Censo de Cali y Yumbo de 2005. Nota: Un establecimiento se considera informal si no tiene registro mercantil vigente.

Otra forma de identificar las empresas con mayores tasas de supervivencia es analizar que tan innovadoras son o si reinvierten o no sus utilidades en capacitación del personal o creación de nuevos productos. El Censo permite caracterizar las empresas en este aspecto. Como se observa en el Gráfico 5, en general, las empresas formales generan la mayor proporción de nuevos productos (71%), innovaciones (71%), cambios organizacionales (73%) e inversiones en tecnología (78%), entre otros aspectos. No obstante, aproximadamente un 30% de todas estas innovaciones e inversiones son creadas por las empresas informales, que no es un porcentaje despreciable y, en todo caso, parece desmentir la creencia generalizada de que en el sector informal no hay ningún tipo de actividad de innovación. Es sobre este tipo de empresas sobre las cuales es más importante focalizar los esfuerzos de formalización ya que son éstas las que probablemente sobrevivirán en el largo plazo, generando mayor productividad.

Gráfico 5. Distribución de innovaciones e inversión por tipo de empresa.

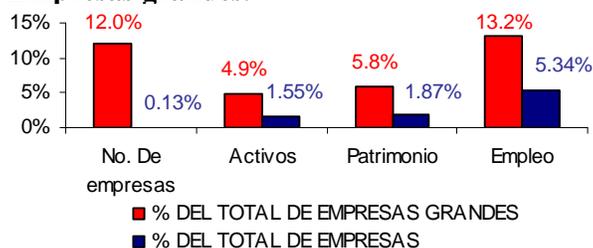


Fuente: Cálculos de los autores. Datos del Censo de Cali y Yumbo de 2005. Nota: Un establecimiento se considera informal si no tiene registro mercantil vigente.

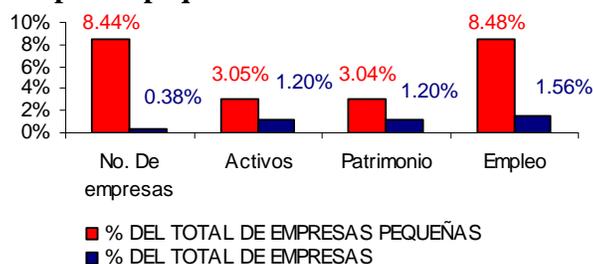
Por último, el Censo permite analizar la participación de los informales dentro de cada grupo de empresas. Como se observa en el Gráfico 6, como proporción del número de empresas totales, la informalidad se concentra en las microempresas¹³. Lo mismo ocurre sobre la proporción de empleos generados, los activos y el patrimonio, la mayor parte del total generado por las unidades económicas informales esta concentrado en el grupo de microempresas. Este hecho permite corroborar que analizar la informalidad desde el punto de vista de las microempresas es un enfoque adecuado que captura la mayor parte del problema. También pone de relieve el hecho que un lineamiento de política fundamental es propender por el crecimiento de las empresas. Es decir, impulsar el tamaño de las empresas tiene un impacto directo sobre la formalidad y sobre la productividad.

Gráfico 6. Representatividad de las empresas informales por grupo.

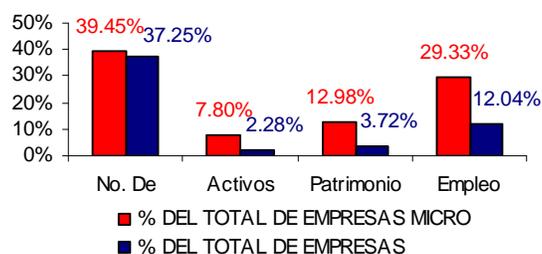
a. Empresas grandes.



b. Empresas pequeñas.



c. Microempresas.



Fuente: Cálculos de los autores. Datos del Censo de Cali y Yumbo de 2005. Nota: Un establecimiento se considera informal si no tiene registro mercantil vigente.

Finalmente, con base en los datos del Censo se analizaron más profundamente los determinantes de la informalidad para el total de empresas y dentro de cada grupo (i.e

¹³ Este hecho ya fue señalado anteriormente, en Cárdenas y Rozo (2007).

micro, pequeñas y grandes). Los resultados de cada ejercicio se muestran a continuación.

2.1 Determinantes de la informalidad sobre cada grupo de empresas.

Para estudiar los determinantes de la informalidad sobre las empresas de cualquier tamaño, se realizó un primer ejercicio dividiendo la base de datos en tres grupos (microempresa, pequeña y grande). El objetivo principal era probar la robustez de ejercicios anteriores realizados por Cárdenas y Mejía (2007) y Cárdenas y Rozo (2007) usando bases de datos que incluyeran empresas de diferentes tamaños, lo cual no había sido posible hasta ahora. De tal forma, se estimó un modelo *logit* para cada grupo de datos en el cual la variable dependiente toma el valor de uno si la empresa se considera informal y cero de lo contrario.

Dentro de las variables independientes se incluyeron variables dicótomas para las características de las empresas. Para empezar, se incluyeron variables *dummies* para el tipo de emplazamiento el cual podía ser puesto fijo o vivienda (dejando por fuera local); dos variables dicótomas para el tipo de establecimiento, que incluyeron opciones para sucursal y único (dejando por fuera principal); tres variables para el tipo de contabilidad, las cuales incluyen llevar contabilidad por P y G, por libro de registro diario u otro tipo de contabilidad (dejando fuera la opción de no llevar contabilidad de ninguna clase); dos variables dicótomas por sector dónde se desarrolla la actividad cuyas opciones son industria y comercio (dejando fuera servicios); y siete *dummies* para caracterizar el tipo de organización jurídica de las empresas. Dentro de estas siete variables se incluyeron persona natural, empresa unipersonal, organización económica social y entidad sin ánimo de lucro (dejando por fuera sociedades). Así mismo, se incluyeron variables para controlar por la antigüedad de las empresas por medio de una variable discreta para los años de los negocios. Por último, se incluyeron dos variables que buscan controlar por el estrato dónde se localiza la empresa y por el hecho de que la empresa comercie con el exterior.

Los resultados de las estimaciones, cuando se toma como variable independiente la informalidad definida como no tener registro mercantil vigente, se muestran en el Cuadro 1 (el Anexo 2 muestra los resultados de las estimaciones usando las otras definiciones). El cuadro revela que aunque, en general, los determinantes de la informalidad son los mismos en cada grupo de empresas, los efectos marginales son mucho mayores (en valor absoluto) en las microempresas. Específicamente, se observa que el efecto marginal va disminuyendo con el tamaño de la empresa para las variables de tipo de emplazamiento, tipo de establecimiento, contabilidad y organización jurídica. Esto indica que la informalidad empresarial dentro de los grupos de empresas pequeñas o grandes deja de ser un fenómeno que obedece al desarrollo natural de las empresas (como ocurre en las microempresas) y que está explicado por otros factores, que pueden ser de exclusión o escape, o una mezcla entre ellos. En línea con esta intuición, se observa que ser de estrato alto o exportar productos o servicios no afectan la probabilidad de ser informal en el grupo de empresas grandes. Estos resultados son robustos al tipo de definición utilizada para definir la informalidad (ver Anexo 2).

Adicionalmente, las estimaciones muestran que aunque para las microempresas la probabilidad de ser informal es menor cuando se desarrollan las actividades en el sector de industria y comercio, en comparación con el sector de servicios, el mismo fenómeno

no se presenta en las empresas grandes. Dentro de este grupo de empresas las probabilidades de ser informal aumentan, y de manera considerable, cuando las actividades económicas de las empresas se desarrollan en el sector de comercio o industria con relación al de servicios¹⁴. De esta forma, el sector de servicios tiende a formalizarse más rápidamente que los otros sectores cuando aumenta el tamaño de la empresa. La alta probabilidad de ser informal en el sector servicios entre empresas pequeñas, y su reducción posterior, sugiere que muchas de estas empresas son negocios de supervivencia que, posiblemente, surgen de la creciente segmentación del mercado laboral colombiano (ver siguiente sección). Este resultado también indica que (combinado con la pequeña magnitud de los coeficientes), dentro de las empresas pequeñas, la informalidad es generalizada a través de los sectores.

Cuadro 1. Efectos marginales de las estimaciones del modelo *logit* para cada tipo de empresa.

Variable dep. Informal=1 si no tiene registro vigente				
Variable Independiente	Especificaciones	Tipo de empresa		
		Micro	Pequeñas	Grandes
Emplazamiento (queda fuera local)	Puesto fijo	0,16***	0,06**	0.002
	Vivienda	0,04***	0.02	-0,001***
Tipo de establecimiento (queda fuera principal)	Única	0,45***	0.01	0,0007*
	Sucursal	0,66***	0,04**	0.000
Contabilidad (queda fuera no lleva)	P y G	-0,45***	-0,26***	-0,099***
	Libro diario	-0,48***	-0,06***	-0,006***
	Otro	0,14***	0.06	-0,001***
Sector (queda fuera servicios)	Industria	-0,02**	-0,01*	0,82***
	Comercio	-0,05***	-0,03**	0,99***
Org. Jurídica (queda fuera sociedad)	Persona natural	0,17***	0,06***	0,008**
	Empresa unipersonal	0,11**	0.06	0.002
	Sucursal de soc. extranjera	0,57***	0.13	0,01**
	Organización económica social	0,42***	0,24***	0.006
	Entidad sin ánimo de lucro	0,44***	0.01	0,01*
	Empresa del estado	0,23*	0,18***	-0,000005*
	otra	0.02	-0,00006***	0,00*
Un empleado		0,04***	-	-
Antigüedad		-0,005***	0.0002*	0,0000009*
Estrato		-0,13***	-0,006***	0.0000581
Exportadora		-0,14***	-0,04***	0.0002254
Número de Observaciones		50780	2428	574

Fuente: Cálculos de los autores. Datos del Censo Cali y Yumbo 2005. Nota: *: Significativa al 10%. **: Significativa al 5%. ***: Significativa al 1%.

Por último, se realizó la estimación adicional de un modelo idéntico tomando una base de datos que incluyera todas las observaciones disponibles (sin discriminar por tamaño de la empresa). La estimación incluyó tres variables dicótomas adicionales para controlar por tamaño: dos que controlan por los grupos de empresas pequeñas y grandes y una tercera que controla por unidades que sólo tienen un empleado (las cuales representan 46% del total). El Cuadro 2 muestra los resultados de la estimación. Allí se observa que las empresas jóvenes, pequeñas, con estrato bajo y no exportadoras tienen

¹⁴ En concreto, este efecto se magnifica a 0,82 para las empresas que desarrollan sus actividades en el sector de industria y es de 0,99 para las empresas comerciales, en comparación con el sector de servicios.

mayores probabilidades de ser informales. Aunque estos resultados se encuentran en línea con análisis realizados en el pasado por Cárdenas y Roza (2007) para las microempresas, existe una diferencia sustancial en el efecto del tamaño una vez se supera cierto nivel de crecimiento. Por esta razón, es de esperar que la informalidad en el grupo de empresas grandes este determinada por otro tipo de factores. También permite pensar que existe un nivel por encima del cual es difícil para las empresas operar en la informalidad, lo que, de nuevo, indica que políticas que favorezcan el crecimiento pueden ser de alto impacto para reducir la informalidad empresarial.

Cuadro 2. Determinantes de la informalidad empresarial sobre empresas de cualquier tamaño.

Variable dep. Informal=1 si no tiene registro vigente				
Variable Independiente	Especificaciones	Coficiente	Error Estándar	Valor P
Emplazamiento (queda fuera local)	Puesto fijo	0.72	0.06	0.00
	vivienda	0.22	0.03	0.00
Tipo de establecimiento (queda fuera principal)	Única	3.94	0.16	0.00
	Sucursal	3.60	0.17	0.00
Contabilidad (queda fuera no lleva)	P y G	-3.21	0.04	0.00
	Libro diario	-2.52	0.03	0.00
	Otro	0.61	0.08	0.00
Sector queda fuera servicios	Industria	-0.17	0.04	0.00
	Comercio	-0.24	0.03	0.00
Org. Jurídica (queda fuera sociedad)	Persona natural	1.19	0.08	0.00
	Empresa unipersonal	0.72	0.17	0.00
	Sucursal de soc. extranjera	2.33	0.86	0.01
	Organización económica social	18.0	0.41	0.00
	Entidad sin ánimo de lucro	2.29	0.14	0.00
	Empresa del estado	1.15	0.44	0.01
	otra	0.68	0.19	0.00
Un empleado		0.36	0.03	0.00
Antigüedad		-0.02	0.00	0.00
Empresa pequeña		-0.15	0.09	0.09
Empresa grande		0.75	0.18	0.00
Estrato		-0.10	0.01	0.00
Exportadora		-0.81	0.29	0.01
Constante		-3.21	0.12	0.00
PSEUDO R CUADRADO: 0,36				
OBSERVACIONES: 53,783				

Fuente: Cálculos de los autores. Datos del Censo Cali y Yumbo 2005.

b. Efectos marginales.

Variable dep. Informal=1 si no tiene registro vigente			
Variable Independiente	Especificaciones	Efecto Mag	Valor P
Emplazamiento (queda fuera local)	Puesto fijo	0.17	0.00
	vivienda	0.05	0.00
Tipo de establecimiento (queda fuera principal)	Única	0.42	0.00
	Sucursal	0.67	0.00
Contabilidad (queda fuera no lleva)	P y G	-0.46	0.00
	Libro diario	-0.46	0.00
	Otro	0.14	0.00
Sector queda fuera servicios	Industria	-0.04	0.00
	Comercio	-0.05	0.00
Org. Jurídica (queda fuera sociedad)	Persona natural	0.21	0.00
	Empresa unipersonal	0.17	0.00
	Organización económica social	0.42	0.00
	Entidad sin ánimo de lucro	0.51	0.00
	otra	0.16	0.00
Un empleado		0.08	0.00
Antigüedad		-0.004	0.00
Empresa pequeña		-0.03	0.08
Empresa grande		0.18	0.00
Estrato		-0.02	0.00
Exportadora		-0.14	0.00

Fuente: Cálculos de los autores. Datos del Censo Cali y Yumbo 2005. Nota: El efecto marginal se calcula para un cambio de 0 a 1 para las variables dicótomas.

En resumen, el análisis realizado en esta sección permite concluir que la informalidad empresarial es un fenómeno más común entre las microempresas. Por lo tanto, las acciones dirigidas a contrarrestarla deben propender por aumentar su productividad y por acelerar su proceso de formalización y crecimiento. No obstante, las estimaciones también revelaron que existe informalidad entre las empresas medianas y grandes. Esta, sin embargo, no se encuentra relacionada con el desarrollo natural de las empresas y, por tanto, las acciones dirigidas a contrarrestar este tipo de informalidad deben tener un componente más fuerte de aumento de controles y monitoreo. Acciones de política transversales a todos los grupos incluyen la reducción de costos de la formalidad, especialmente los relacionados con los impuestos.

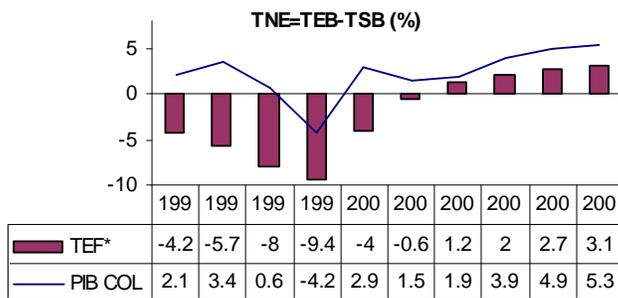
2.2. Tasas netas de entrada al sector formal.

Un aspecto importante que debe integrarse al análisis, es la tasa de salida de la formalidad hacia la informalidad. Si durante un año cualquiera se ejecutan acciones de política que son exitosas en incentivar la formalización de las empresas pero se descuidan las que ya han sido creadas, la tasa de salida de las empresas formales puede superar la de entrada. Un ejercicio interesante en este sentido fue desarrollado por la Cámara de Comercio de Cali. Se hace un análisis de las tasas netas de entrada de las empresas que abarca el período 1996-2005. La tasa neta de entrada anual es definida como la diferencia entre la tasa de entrada y la tasa de salida. La primera está representada por el cociente entre el número de empresas nuevas que obtienen su registro mercantil por primera vez y el número total de empresas activas. La segunda, por su parte, está definida por el cociente entre las empresas que se liquidan o no han renovado su registro por dos años consecutivos (al tercero se considera fuera del mercado) y el total de empresas activas en el mercado. Los resultados se muestran en el

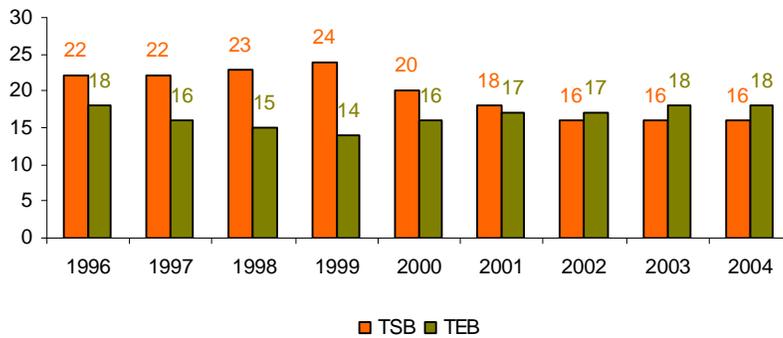
Gráfico 7. La tasa neta de entrada fue negativa entre los años 1996 y 2001. Esto ocurrió a pesar de que durante estos años la tasa de entrada fue positiva y tuvo una tendencia creciente (Panel b). Así mismo, el gráfico revela que, a partir de 2001, la tasa neta de entrada pasa a ser positiva a pesar de que la tasa de entrada de las empresas no aumentó sustancialmente. Como es obvio, esto se explica por la caída en la tasa de salida de las empresas que puede estar muy relacionada con la evolución de la economía desde 2002. Este comportamiento demuestra que las acciones dirigidas a reducir la informalidad deben ser integrales, incentivando también la generación de una malla de contención para que las empresas formales puedan continuar desarrollando sus actividades.

Gráfico 7. Tasa neta de entrada de las empresas a la formalización.

a. Tasa neta de entrada (%).



b. Tasa de entrada y de salida de las empresas de Cali y Yumbo (%).



Fuente: Cámara de Comercio de Cali. Nota: La tasa de entrada está representada por el cociente entre el número de empresas nuevas que obtiene su registro mercantil por primera vez y el número total de empresas activas, mientras que la tasa de salida está definida por el cociente entre las empresas que se liquidan o no han renovado su registro por 2 años consecutivos (al tercero se considera fuera del mercado) y total de empresas activas en el mercado.

En conclusión, aunque las acciones dirigidas a reducir la informalidad son muy importantes, estas deben ir más allá e incentivar el desarrollo de las empresas recién formalizadas de manera que éstas puedan permanecer en el mercado. Esta recomendación no debe ser leída como una sugerencia asistencialista, que propenda por la entrega de subsidios a las empresas, sino que sugiere la creación de espacios de capacitación. También indica la importancia de facilitar los trámites y de establecer una estructura de costos financiable para las empresas en el mediano plazo. Finalmente, debe existir un acompañamiento a las empresas formales por parte de las Cámaras de Comercio que permita a las empresas identificar más elementos clave para el desarrollo empresarial. En particular, este acompañamiento debe desarrollarse durante el primer año de existencia de las pequeñas empresas.

III. DIAGNÓSTICO CUALITATIVO DE LA INFORMALIDAD.

Aunque la literatura ha desarrollado profundos análisis estadísticos del fenómeno de informalidad empresarial en Colombia, ningún trabajo ha consultado directamente las percepciones de los principales actores del problema: los empresarios formales e informales. Esta sección se dirige a investigar sus percepciones en relación con las causas, consecuencias y dinámicas de la informalidad empresarial. Lo anterior permitirá identificar algunos elementos clave que no pueden ser percibidos a partir de la observación de los datos. La metodología empleada para desarrollar este análisis es la de grupos focales, definidos como sesiones que ofrecen la posibilidad de obtener información sobre un tema específico a través de una discusión en atmósfera de un grupo¹⁵. Este ejercicio representa una importante fuente de información para clarificar teorías existentes, crear hipótesis y dar dirección a futuras investigaciones. No obstante, es preciso tener en cuenta no debe hacerse ninguna inferencia estadísticas partiendo de los resultados de la discusión.

El ejercicio consistió en la realización de dos grupos de sesiones: la primera dirigida a empresarios formales¹⁶ y la segunda, dirigida a empresarios informales¹⁷. Los principales resultados de cada uno de los grupos de sesiones se describen a continuación.

3.1. Grupos focales dirigidos a empresarios formales.

La percepción que los empresarios formales tienen sobre la informalidad es importante por dos razones. En primer lugar, tal y como se ha señalado anteriormente, la informalidad genera graves problemas de competencia desleal para los empresarios formales. En segundo lugar, como pudo determinarse en la sección anterior, la informalidad hace parte natural del desarrollo de las empresas y, así, la mayoría de empresarios formales fueron informales y superaron su condición. Poder identificar cuáles fueron las razones o circunstancias que los llevaron a formalizarse puede ser fundamental a la hora de formular políticas para reducir la incidencia de este problema.

¹⁵ Centro Nacional de Consultoría (2007). Pág. 4.

¹⁶ Estas sesiones fueron financiadas por el Banco Mundial y fueron realizadas por el Centro Nacional de Consultoría.

¹⁷ Estas sesiones fueron financiadas por el Departamento Nacional de Planeación y elaboradas por el Centro Nacional de Consultoría.

Los empresarios formales entrevistados pertenecen a los sectores de comercio, industria y servicios. En cada sector se realizaron cinco sesiones que, en promedio, tenían 10 empresarios. Las sesiones fueron realizadas en julio y agosto de 2007 en las ciudades de Bogotá y Medellín. El número total de empresas entrevistadas fue de 105, dentro de las cuales se encontraban 34 empresas que desarrollaban sus actividades en el sector de comercio, 31 que lo hacían en la industria y 40 en el sector de servicios. El Anexo 4 de este documento describe en detalle las características de cada una de las sesiones¹⁸. Dentro de las preguntas realizadas a los grupos formales se indagó a los participantes sobre una definición de la informalidad empresarial, sobre las causas que llevaban a los empresarios a ser informales, las consecuencias de la informalidad, los beneficios de la formalidad y las posibles medidas que podrían ser dirigidas a la efectiva reducción del problema.

La información recolectada en las entrevistas de ambas ciudades permitió identificar seis principales aspectos relacionados con las percepciones de los empresarios formales. En primer lugar, las causas más importantes de la informalidad empresarial son: (i) el desempleo y la necesidad de subsistencia; (ii) la alta carga tributaria; (iii) los bajos controles estatales; (iii) la existencia de muchos trámites para desarrollar las actividades formalmente; (iv) la falta de información con relación al proceso de formalización de las empresas; (v) los altos costos de nómina; y (vi) la poca confianza en el estado por causa de ineficiencias y corrupción en el gasto público.

Por otro lado, existe alta dualidad en el sector informal. Por no ir muy lejos, las prácticas de doble contabilidad y evasión del IVA son muy comunes y aceptadas por los empresarios formales. Es fundamental emplear campañas de formalización de la cadena productiva para poner fin a este tipo de prácticas. Esto podría lograrse, por ejemplo, por medio de una modificación del IVA, convirtiéndolo verdaderamente en un impuesto al valor agregado. Es decir, incluyendo todos los bienes en la base tributaria (el problema del pago de impuestos sobre los bienes de la canasta básica podría solucionarse con devoluciones a los grupos más pobres).

En tercer lugar, se identificó que la obtención del registro mercantil ya no es un problema para las empresas. En particular, los empresarios reconocen que este proceso se ha facilitado con la creación de los Centros de Atención Empresarial (CAE) por parte de las Cámaras de Comercio. No obstante, enfatizan la dificultad de desarrollar los trámites subsiguientes en el proceso de formalización (i.e. pago de impuestos ante la DIAN). Específicamente, los empresarios afirman que el paso más costoso y engorroso es el de formalizar a los empleados (afiliarlos a seguridad social y pensiones)¹⁹. Por esta razón, los CAE deben mantenerse y los esfuerzos deben dirigirse a simplificar los trámites subsiguientes a la obtención del registro mercantil. En cuarto lugar, se encontró que las empresas nuevas enfrentan graves problemas para afiliar a sus empleados a las ARPs, las EPS y las Cajas de Compensación. Medidas deben ser dirigidas urgentemente a solucionar este problema ya que representa una restricción institucional a la formalización laboral.

Como quinto punto, dentro de los beneficios de desarrollar las actividades en el sector formal, los empresarios identificaron: (i) la tranquilidad frente a controles del gobierno;

¹⁸ Este Anexo fue realizado por el Centro Nacional de Consultoría.

¹⁹ Está por evaluarse el impacto que tendrán medidas como la planilla única y otras recientemente adoptadas por el gobierno para solucionar este problema.

(ii) el mayor acceso a mercados (financiero, grandes empresas, compras estatales, internacionales y nacionales); y (v) la posibilidad de ofrecer garantía a sus clientes. Los programas de información deben resaltar estos beneficios. Finalmente, dentro de las recomendaciones de política dirigidas a reducir el nivel de informalidad propuestas por los asistentes se encuentran: (i) impulsar y apoyar asociaciones para generar mayores probabilidades de supervivencia; (ii) facilitar los pagos a la DIAN; (iii) crear campañas de educación para incentivar la cultura formal; (iv) crear mecanismos que muestren la transparencia en el gasto público; y (v) solucionar los problemas de efectividad de los programas de Bancoldex.

3.2. Grupos focales dirigidos a empresarios informales.

La relevancia de identificar las percepciones de los empresarios informales radica en que son ellos los actores centrales del problema, y por tanto, los que mejor conocen las dinámicas de la informalidad. Con el objetivo de identificar estas percepciones se elaboraron cuatro grupos focales en la ciudad de Bogotá, que se desarrollaron entre el 28 de noviembre y el 4 de diciembre de 2007. Cada uno de los grupos buscó agrupar empresarios que no contaran con registro mercantil y que tuvieran un estrato socioeconómico similar. El Anexo 5 describe en detalle las características de cada una de las entidades económicas entrevistadas.

El cuestionario dirigido a cada uno de los grupos buscaba indagar las percepciones de los empresarios en torno a seis aspectos principales de la informalidad: (i) las razones para ser informales (ventajas, desventajas y expectativas de crecimiento); (ii) los requisitos que debe cumplir un negocio para formalizarse; (iii) los beneficios de la informalidad y la formalidad; (iv) las experiencias de las empresas frente a los controles de las autoridades; (v) los problemas que enfrentan por la ausencia de regulación sobre situaciones de quiebra; y (vi) la opinión de los empresarios en torno a las recomendaciones de política más relevantes que habían sido planteadas previamente en la elaboración de este documento.

Este análisis permitió identificar cuatro elementos fundamentales de las percepciones de los empresarios informales (ver Anexo 5 para mayor detalle). Para empezar, existen amplios problemas de información relacionados con el proceso de formalización y los servicios que prestan las Cámaras de Comercio. En particular, el conocimiento de los empresarios informales es precario en relación con los costos, el tiempo que toma cumplir los trámites y los beneficios que representa estar al día. Este es un elemento clave que indica que los empresarios informales no conocen los beneficios de ser formal (i.e. servicios prestados por las Cámaras). Así, las campañas de información podrían ser muy efectivas para incentivar la formalidad. En segundo lugar, los empresarios informales afirman que las dos acciones de política que generarían los mayores incentivos hacia la formalización serían reducir la carga tributaria a las empresas pequeñas en sus primeros años, incluyendo los impuestos a la nómina, y generar programas de acompañamiento a empresas recién formalizadas. Lo anterior prueba que para los empresarios es claro que los primeros años en la formalidad son los más difíciles y que necesitan apoyo en este proceso. No obstante, debe aclararse que mayor acompañamiento no implica dar subsidios a las empresas, sino ofrecerles programas de capacitación y mejorar los niveles de información que reciben. Un tercer elemento es que para las empresas en proceso de formalización, la obtención del registro mercantil representa un trámite sencillo, mientras que los trámites subsiguientes aún representan

un problema. Adicionalmente, aunque la mayoría de empresas busca cumplir con algunos requisitos, en general, los empresarios entrevistados no tienen entre sus planes formalizar a sus trabajadores debido a los altos costos que esto conlleva. Lo anterior, pone de presente nuevamente la pregunta de si los altos impuestos a la nómina están incentivando por este medio la informalidad empresarial. Esta pregunta será analizada en la siguiente sección.

En cuarto lugar, se identificó que aunque los controles a los empresarios informales son comunes, estos poseen un alto componente de corrupción. Lo anterior, genera falta de confianza en las acciones gubernamentales por parte de los empresarios. Si se agregan el tercer y cuarto elemento, se concluye que los empresarios enfrentan una situación en la cual se combinan altos niveles de regulación (especialmente sobre el mercado laboral) con baja calidad institucional. Es claro que este escenario incentiva la informalidad y que las acciones deben dirigirse a simplificar la regulación y a reducir la corrupción.

IV. SEGMENTACIÓN DEL MERCADO LABORAL

Los resultados de los grupos focales permitieron identificar que para los pequeños empresarios el paso más difícil en su proceso de crecimiento es la formalización del contrato laboral de sus empleados. Lo anterior teniendo en cuenta que este implica un costo adicional de 53% sobre la nómina de cada trabajador²⁰. Incluso muchos de los entrevistados argumentaron que su proceso de formalización incluiría todos los aspectos y requisitos a excepción de este paso. Una pregunta importante que debe ser respondida en este contexto es si los altos costos salariales generan efectos nocivos sobre la formalidad empresarial, adicionales al estancamiento del proceso de formalización que los empresarios manifiestan. Una aproximación para responder esta pregunta consiste en analizar si los altos costos salariales han desembocado en rigideces que han segmentado el mercado laboral de los trabajadores asalariados y los cuenta propias. Segmentación aquí debe entenderse como la coexistencia de dos mercados laborales, uno (el del cuentapropismo) que actúa, en su mayoría, como receptor del empleo que se deja de generar en el mercado salarial formal por la existencia, por ejemplo, de excesivos costos salariales. Este ejercicio es interesante ya que si, en efecto existe segmentación, es decir falta de oferta del mercado asalariado formal que genera que los individuos deban desplazarse al sector de cuenta propia de forma involuntaria, existen más trabajadores cuenta propias que desarrollan sus actividades de manera informal²¹ y más “empresas” con escasa probabilidad de crecimiento y formalización futura. Adicionalmente, un ejercicio como este permite probar el punto de que los excesivos impuestos a la nómina que existen en Colombia en efecto están generando más informalidad, tanto empresarial como laboral²².

Con relación a esta pregunta, Fiess et al. (2002) y Santa María (2005) plantean una metodología que permite identificar si existen rigideces nominales que generan segmentación en el mercado laboral, en el sentido descrito. Esos autores plantean que cuando los salarios relativos de los asalariados y los cuenta propia y la cantidad de trabajo relativo en cada uno de estos sectores se mueven en la misma dirección, no

²⁰ Para más detalles ver Perry et al. (2007).

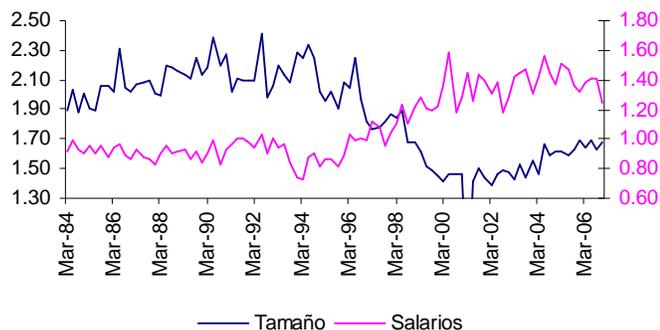
²¹ Lo anterior, teniendo en cuenta que según Bernal (2007) sólo el 4% de los trabajadores cuenta propia son formales.

²² El análisis se basa en Fiess, Fugazza y Maloney (2006).

existe evidencia de segmentación laboral. En el caso contrario, en el cual estos se mueven en dirección contraria, existe alguna rigidez en el mercado laboral que no permite que se demande el empleo asalariado ofrecido y, por tanto, muchos individuos se ven obligados a desarrollar actividades de cuenta propia con un menor salario, aunque preferirían ser empleados. En este caso, la decisión de ser cuenta propia obedece a razones de exclusión del mercado laboral y genera efectos nocivos sobre las empresas formales debido a que desarrolla competencia informal.

De esta forma, a partir de la información trimestral de la Encuesta Nacional de Hogares (de marzo de 1984 a diciembre de 2000) y de información trimestral de la Encuesta Continua de Hogares (de enero de 2001 a diciembre de 2006) se construyeron el tamaño y salarios relativos de los sectores asalariado y cuentapropista. Los resultados se muestran en el Gráfico 8 y permiten ver que sólo a partir de 1994 ambos cocientes empezaron a moverse en direcciones contrarias. Precisamente en esta fecha tuvo lugar la reforma a la seguridad social que aumentó las contribuciones para financiar seguridad social en salud y pensiones (ley 100 de 1993). Como se puede observar en el gráfico, ésta reforma desató una fuerte segmentación en el mercado laboral. Para los años siguientes a 2002, ambos cocientes parecen mantener una débil correlación negativa que no permite sacar conclusiones definitivas. En todo caso, es claro que la implementación de la reforma, combinada con la recesión de 1996-2000 generó un importante movimiento hacia la segmentación del mercado laboral colombiano.

Gráfico 8. Tamaño y salarios relativos del sector asalariado y cuenta propia.

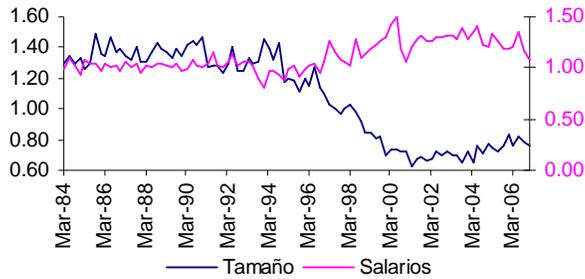


Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (1984-2000) y Encuesta Continua de Hogares (2001-2006).
Cálculos de los autores.

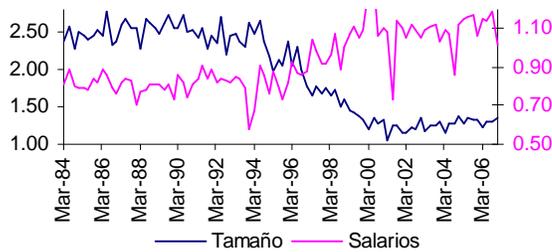
El Gráfico 9 replica este ejercicio para trabajadores con diferentes niveles de educación (primaria, secundaria incompleta, secundaria completa, terciaria incompleta y completa). Para empezar, exceptuando a los individuos que tienen educación terciaria completa, existe amplia segmentación laboral. Específicamente, para todos los otros niveles de educación, la segmentación se inicia en 1994 con la entrada de la ley 100 y continúa creciendo hasta el año 2000. También se observa que la segmentación es mayor sobre los mercados con menores niveles de educación. Esto implica que los más perjudicados con las rigideces del mercado laboral son los individuos más pobres, que son, precisamente, los que generan empresas de menor productividad por su falta de capital de trabajo y por su baja educación. Es decir que estas son empresas de subsistencia en la mayoría de los casos. Así mismo, puede observarse que los salarios relativos han aumentado desde ese año (i.e. 1994) para todos los niveles de educación, mostrando que los trabajadores asalariados han tendido a mejorar su remuneración relativa.

Gráfico 9. Segmentación del mercado por nivel de educación.

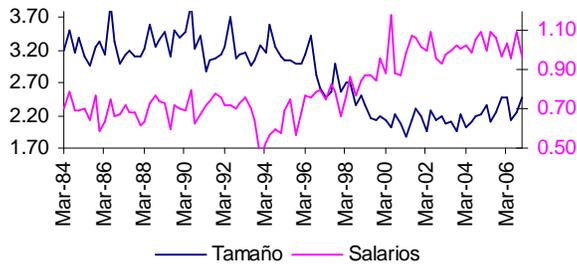
a. Primaria.



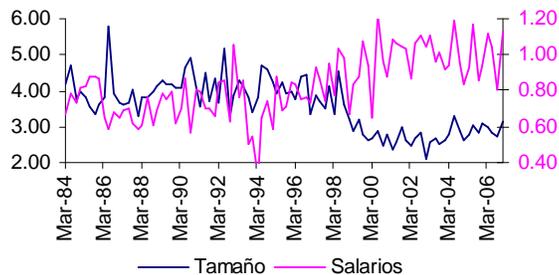
b. Secundaria incompleta.



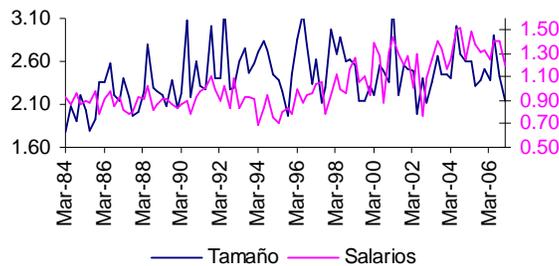
c. Secundaria completa.



d. Terciaria incompleta.



e. Terciaria completa.



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (1984-2000) y Encuesta Continua de Hogares (2001-2006).
Cálculos de los autores.

En conclusión, el mercado laboral colombiano se encuentra ampliamente segmentado especialmente para los trabajadores con bajos niveles de educación. Esta segmentación se desató con la entrada en vigencia de la ley 100 de 1993 la cual aumentó las contribuciones a la seguridad social. Fue, adicionalmente, acentuada por la recesión de 1996-2000. En este sentido, es urgente reducir los costos atados a la nómina. Específicamente, el país debe empezar a abordar seriamente el debate sobre la desvinculación de los aportes a la seguridad social y, especialmente, de los llamados impuestos parafiscales de la nómina para financiarlos con presupuesto nacional.

V. INCENTIVOS GUBERNAMENTALES: ANÁLISIS CRÍTICO.

Esta sección busca evaluar las acciones gubernamentales que han sido implementadas en torno al problema de informalidad. El objetivo fundamental es poder determinar cuáles son las fallas y fortalezas de las acciones gubernamentales y el marco legal existente que delimita este problema para proponer soluciones que ayuden a reducir las ineficiencias y fortalecer las virtudes.

5.1. Coordinación de entidades competentes.

Una de las más graves preocupaciones en torno a las soluciones que pueden plantearse frente al problema de informalidad empresarial en el país es que las medidas que toman las entidades gubernamentales no están coordinadas con aquellas planteadas por las entidades privadas que tienen ingerencia en asuntos empresariales. Lo anterior puede estar generando importantes costos en términos de eficiencia debido a que las acciones de ambos sectores pueden ser contradictorias o fragmentadas.

Las entidades competentes en el estudio y solución del problema de informalidad empresarial en Colombia son las Cámaras de Comercio, Confecámaras, el Consejo Superior de Microempresa, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Consejo Superior de Pequeña y Mediana Empresa, la Alta Consejería para la Competitividad y la Productividad, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Protección Social, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Consejo Privado de Competitividad (CPC), la academia y los organismos multilaterales. Este grupo de entidades pueden dividirse en cuatro grupos: (i) entidades públicas; (ii) privadas; (iii) entidades coordinadoras; y (iv) la academia. Las entidades del primer grupo se dedican a recopilar información para formular planes estratégicos de acción que permitan dirigir los esfuerzos gubernamentales hacia la reducción de la informalidad. El segundo grupo lo representan las Cámaras de Comercio, encargadas de incentivar el desarrollo

empresarial en las ciudades. Por tanto, desarrollan el trabajo de campo con las empresas. El grupo de las entidades coordinadoras está conformado por los organismos multilaterales, Confecámaras y el CPC. Aunque este último tiene un carácter privado, sus acciones están dirigidas a coordinar el sector público y el privado, y por esta razón, puede ser incluido en este grupo.

Es claro que para alcanzar mayores niveles de productividad debe existir una armonía casi perfecta entre estos grupos. No obstante, la coordinación de sus acciones por alcanzar un objetivo común no ha sido clara hasta el momento. Por esta razón, lo que resta de esta subsección se dedica a describir brevemente las actividades que desarrolla cada grupo para identificar los espacios en los cuales es necesaria esta cooperación.

Cámaras de Comercio

Las Cámaras de Comercio han adquirido plena conciencia del amplio problema que genera la informalidad empresarial en el país. Como se mencionó anteriormente, la Cámara de Comercio de Cali, entidad pionera en desarrollar actividades relacionadas con la formalización empresarial, realizó en el 2005 un Censo Empresarial en el área de Cali y Yumbo para caracterizar el sector productivo de la región. El Censo permitió hacer una caracterización profunda de la informalidad empresarial, incluyendo su distribución geográfica y sectorial. Con el tiempo, y como consecuencia de los resultados del Censo, la Cámara de Cali identificó a la formalización como uno de sus objetivos claves para afianzar mayores niveles de competitividad. Con este objetivo en mente inició la campaña “*Más y mejores empresas*”. El objetivo fundamental de la Cámara es incrementar el número de comerciantes que cumplen con la normatividad legal. La meta es formalizar a 3.500 empresas identificadas por medio del Censo Empresarial de 2005.

La estrategia de formalización dirigida a estas empresas tiene los siguientes elementos: (i) reducción de los costos de los trámites; (ii) acercar la prestación de servicios de información a las aglomeraciones de las empresas informales (i.e. Aguablanca, Yumbo, Unicentro, Barrio Obrero y Principal); (iii) difusión de los servicios de la entidad; (iv) talleres en las sedes que permitan contrastar los costos y beneficios de la formalidad; (v) obsequiar material didáctico que oriente al empresario sobre los pasos a seguir para formalizarse y sus beneficios; (vi) dar asesorías en el trámite de formalización y promoción de los servicios de la entidad a través de visitas; (vii) ofrecer servicios orientados a las empresas informales para que el retorno del costo de formalización sea positivo (por ejemplo devolver con la prestación de servicios lo pagado por concepto de registro mercantil en el primer año de formalidad); (viii) vinculación de las empresas formalizadas al programa “*Emprenda la RUTA Microempresarial*” (el cual busca lograr que las empresas mejoren su desarrollo empresarial, financiero, tributario y de calidad); y (ix) realizar campañas en las áreas de influencia cercanas a las nuevas sedes (dónde los niveles de informalidad son muy altos) para crear conciencia sobre los costos ocultos de la informalidad que afectan directamente a los empresarios o sus trabajadores. Dentro de esos costos ocultos se destacan el crédito “gota a gota”, el pago a inspectores para evitar cierres, los pagos por accidentes profesionales a los trabajadores y las imposibilidades de desarrollo y crecimiento empresarial.

Siguiendo la iniciativa de la Cámara de Comercio de Cali, la de Bogotá también ha iniciado importantes actividades dirigidas a reducir el tamaño de la economía informal

en la capital. La estrategia de la Cámara tiene cinco pilares fundamentales. En primer lugar, se elaborarán Censos Empresariales en las tres localidades de Bogotá (Chapinero, Kennedy y Ciudad Bolívar), teniendo como meta futura la realización de un censo a toda la ciudad. En segundo lugar, se retomará el registro mercantil como la puerta de entrada a la formalización. En tercer lugar, se busca reducir los trámites para la creación y funcionamiento de las empresas y las excesivas cargas sobre las actividades formales. Esto se buscará mediante el intercambio de información entre las entidades gubernamentales involucradas en este proceso (Alcaldías, Gobernaciones, Cajas de Compensación, Fondos de Pensiones, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF-, DIAN y el Ministerio de Protección Social). Cuarto, se busca facilitar el acceso a emprendimiento por medio de programas como Bogotá Emprende. Y por último, se realizará una profunda estrategia de comunicación de los beneficios de la formalidad. El nombre de la campaña será “*Formalizarse Paga*” y estará acompañada de un observatorio de formalidad. Dentro de las metas de la Cámara de Comercio de Bogotá se encuentra sensibilizar al 70% de los empresarios identificados en los censos realizados; realizar jornadas de formalización en los puntos que sean identificados por los Censos como los que poseen mayores concentraciones de informales; formalizar el 20% de los empresarios de Chapinero y Kennedy; y vincular a la estrategia de formalización un mínimo de 10 nuevos aliados.

Las experiencias de la Cámara de Comercio de Cali y Bogotá dejan un importante mensaje con relación al camino que deben seguir las otras Cámaras de Comercio. El punto de partida para poder actuar con medidas efectivas en cada región es la información. Específicamente, los Censos Empresariales juegan un papel fundamental porque permiten identificar las zonas geográficas y los sectores a los cuáles deben focalizarse las acciones. En este contexto, es fundamental que el DNP recomiende y, posiblemente, ayude a financiar la elaboración de los censos en las principales ciudades. Estos censos deben ser homogéneos en cada ciudad para poder extrapolar los resultados de su análisis a todo el país.

Adicionalmente, Confecámaras debe difundir las experiencias exitosas y fracasadas a todas la Cámaras de país, y la academia y los organismos internacionales deben continuar enfatizando la importancia de mejorar las fuentes de información para presionar las acciones gubernamentales en este frente.

Entidades gubernamentales

Como se mencionó anteriormente, la labor del DNP, el Consejo Superior de Microempresa, el Consejo Superior de Pequeña y Mediana Empresa, la Alta Consejería para la Competitividad y la Productividad, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Protección Social va dirigida a la formulación de planes estratégicos de acción que permitan articular las acciones gubernamentales en la lucha contra la informalidad empresarial. Adicionalmente, algunas de estas entidades deben ejecutar estos planes en la práctica, además de cuidar que el diseño y ejecución de políticas generales (tributarias por ejemplo) no termine afectando negativamente el balance beneficio costo de la formalidad. En concreto, los documentos más importantes que se desarrollan periódicamente con este objetivo son los CONPES, documentos que definen los lineamientos de política económica y social del país.

Recientemente, se publicó el CONPES 3484 dirigido a generar una política nacional para la transformación productiva y la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas. El documento realiza un muy completo diagnóstico de la realidad microempresarial colombiana e identifica importantes líneas de acción relacionadas con la informalidad empresarial. Por no ir muy lejos, el documento propone hacer una revisión de la operatividad de la ley 590 de 2000 y 905 de 2004 (tema que será analizado más adelante en este documento). Adicionalmente, el documento invita a la DIAN y al Ministerio de Protección Social a realizar una campaña de información sobre los beneficios de la formalidad. También da un límite de seis meses para que el gobierno, en coordinación con el sector privado, produzca una lista de trámites prioritarios a simplificar en el presente gobierno; recomienda al Ministerio de Comercio Industria y Turismo, al SENA, Colciencias y *Bancoldex* desarrollar un sistema de información que contenga todos los instrumentos de apoyo público al desarrollo empresarial; y solicita al DANE, al DNP y al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo el levantamiento de información primaria relacionada con el tema de informalidad, entre otras medidas.

No obstante, este importante documento no hace referencia a la búsqueda de una cooperación entre las entidades privadas, como las Cámaras de Comercio, y las entidades gubernamentales. Las acciones conjuntas de las entidades serán una herramienta fundamental en la lucha contra la informalidad empresarial ya que las Cámaras de Comercio cuentan con importantes insumos de información para poder dirigir las políticas del gobierno con mayor efectividad. De esta forma, es fundamental que la Alta Consejería para la competitividad y el CPC velen por este tipo de coordinación y por la búsqueda de metas comunes entre el sector privado y el público.

Entidades Coordinadoras

Como se mencionó, el grupo de las entidades coordinadoras está conformado por el CPC, los organismos internacionales y Confecámaras. Adicionalmente, existe el Sistema Nacional de Competitividad el cual tiene su Consejo Directivo. Este foro, integrado por diversos interesados (empresarios, trabajadores, gobierno) y con ramificaciones a los ámbitos departamentales, es un escenario ideal para realmente lograr una mayor coordinación y, sobretodo, hacer propuestas al CONPES que consulten los verdaderos cuellos de botella en los temas relacionados con competitividad, incluida la informalidad. Para empezar, este Consejo, trabajando en estrecha relación con el CPC, congrega las entidades idóneas para articular los esfuerzos de los distintos niveles de gobierno, los empresarios, la academia y los trabajadores para crear una visión país de largo plazo. En este sentido, la labor de estas entidades es fundamental a la hora de propender por aumentar los niveles de productividad en el país vía una reducción en los niveles de informalidad empresarial.

El CPC debe crear una coordinación en el sector privado, de manera que los empresarios tengan mayor voz y voto frente al gobierno. Así mismo, la entidad debe ser la moderadora de las negociaciones entre ambas partes (gobierno y sector privado) y la auditora del cumplimiento de los compromisos adquiridos.

Por otro lado, la labor de Confecámaras, además de difundir la información dentro del grupo de Cámaras de Comercio, debe ser la de coordinar una meta común que las Cámaras busquen conjuntamente cada año. Así mismo, la entidad debe generar los

espacios de cooperación entre las Cámaras grandes y pequeñas, velar por el cumplimiento de las metas y compromisos adquiridos por cada Cámara anualmente y por el gasto efectivo de los recursos provenientes de los empresarios del país. Por último, esta entidad debe representar la voz de las Cámaras de Comercio frente al Estado y a los otros actores privados. Por último, los organismos multilaterales deben continuar apoyando la financiación de estudios y proyectos del sector público y/o privado que propendan por aumentar la productividad de las empresas colombianas.

Academia y centros de investigación

La labor de estas entidades será la de evaluar continuamente el problema de productividad empresarial en Colombia y su relación con la informalidad. No obstante, las universidades y centros de educación (SENA) tienen una labor que trasciende este aspecto y es la de crear una alianza con las empresas que busque generar empleo a estudiantes en las áreas en las cuales fueron capacitados e impulsar la creación de empresas nuevas por parte de los estudiantes.

5.2. Marco Legal.

La informalidad empresarial no es un problema que haya sido descubierto en los últimos años. También en años pasados se desarrollaron normas dirigidas a reducir su incidencia en la economía. Una pregunta que valdría hacerse en este sentido tiene que ver con la efectividad de esas normas y su aplicabilidad. La respuesta a esta pregunta puede ser relevante en la formulación de políticas futuras, ya que permitirá identificar los errores cometidos. Con este objetivo en mente, se realizará un breve análisis del marco regulatorio existente relacionado con la informalidad empresarial.

Ley 590 de 2000

La ley 590 del año 2000 reglamenta las disposiciones para la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes). Dentro de los objetos de la ley pueden resaltarse tres muy importantes. En primer lugar, la ley propende por una más favorable dotación de factores para las micro, pequeñas y medianas empresas. Lo anterior facilitando el acceso a mercados de bienes y servicios (tanto para la adquisición de materias primas, insumos, bienes de capital y equipos, como para la venta de sus productos y servicios a nivel nacional e internacional), la formación de capital humano, la asistencia para el desarrollo tecnológico y el acceso a los mercados financieros institucionales. Segundo, la ley busca promover la permanente formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas favorables al desarrollo y a la competitividad de las mipymes. Por último, se busca señalar criterios que orienten la acción del Estado y fortalezcan la coordinación entre sus organismos, así como entre estos y el sector privado, en la promoción del desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas.

La ley otorga importantes beneficios a las mipymes que se encuentran descritos con detalle en el Anexo 6 de este documento. Por ejemplo, la ley determina que para las mipymes recientemente creadas, los aportes parafiscales podrán ser pagados gradualmente de la siguiente forma: 75% de descuento para el primer año de operación, 50% para el segundo año de operación y 25% para el tercer año de operación²³. Así

²³ Para poder acceder a este beneficio las empresas deben cumplir con dos requisitos: contar con la escritura pública de constitución, en el caso de las personas jurídicas, y en la fecha de registro en la

mismo, el artículo 42 de esa ley otorga libertad a los municipios, los distritos y departamentos para establecer regímenes especiales sobre los impuestos, tasas y contribuciones del respectivo orden territorial con el fin de estimular la creación y subsistencia de mipymes. Para tal efecto, les permite establecer, entre otras medidas, exclusiones, períodos de exoneración y tarifas inferiores a las ordinarias.

Sin embargo, algunas de estas disposiciones no han sido reglamentadas. Por ejemplo, actualmente muy pocas empresas se benefician de la opción de pago gradual en los aportes parafiscales. Salta a la vista que la recién creada planilla única integrada de aportes no da la opción a las empresas de realizar el pago de esta forma. Adicionalmente, no se crean incentivos para que las entidades territoriales generen regímenes tributarios especiales para las mipymes. Como es obvio, esto ha desembocado en que ningún municipio ha aprovechado la disposición. Aunque posteriormente se aprobó la ley 905 de 2004 que modifica algunas de las disposiciones de la ley 590 del 2000 (ver Anexo 6), no se solucionaron estos problemas. Lo anterior parece indicar que, como en muchos casos en Colombia, el problema hasta ahora no ha sido la ausencia de un marco legal que facilite el proceso de crecimiento de las mipymes, sino de falta de reglamentación y aplicabilidad de las leyes existentes.

Ley 232 y ley antitrámites.

Uno de los avances más importantes en términos de simplificación de trámites para las empresas fue la ley 232 de 1995. Esa ley dicta las disposiciones sobre los requisitos que deben cumplir los establecimientos comerciales para ser formales. En particular, la ley reglamenta que los requisitos obligatorios para el ejercicio de comercio por parte de una empresa son: (i) cumplir con normas referentes al uso del suelo y intensidad auditiva expedida por la autoridad competente del respectivo municipio; (ii) cumplir con las condiciones sanitarias dispuestas por la ley 9 de 1979; (iii) poseer matrícula mercantil vigente; (iv) comunicar a las oficinas de planeación la apertura del establecimiento; y (v) para los establecimientos que ejecuten públicamente obras musicales, comprobantes de pago según lo dispuesto por la ley 23 de 1982.

Así mismo, el artículo 4 establece el proceso que debe llevarse a cabo en caso de que alguna de que alguna empresa no cumpla con estos requisitos. Para empezar, debe hacerse llegar una carta para requerir el cumplimiento de los trámites en un término de 30 días calendario. Posteriormente, imponer multas hasta por cinco salarios mínimos legales vigentes por cada día de incumplimiento hasta por 30 días calendario. Si la empresa aún no cumple con los requisitos, podrá cerrarse hasta por dos meses hasta que demuestre que los cumple. Una vez vencido este término se podrá ordenar el cierre definitivo de la empresa. Finalmente, la ley indica que los funcionarios públicos que exijan algún otro documento o requisito a las empresas incurrirán en una falta gravísima sancionable de acuerdo con el código único disciplinario.

Como desarrollo a esta ley, se expidió en 2005 la ley antitrámites (Ley 962 de 2005), que dicta las disposiciones sobre la racionalización de los trámites y los procedimientos

Cámara de Comercio, en el caso de las demás mipymes; presentar un memorial dirigido a la Administración de Impuestos y Aduanas respectiva, en la cual manifieste la intención de acogerse a los beneficios que otorga este artículo y declaración de la actividad económica a la que se dedica, declaración del capital de la empresa, y dirección del lugar de ubicación de la planta física o inmueble donde se desarrollará la actividad económica.

administrativos y busca facilitar las relaciones entre los particulares y las entidades del Estado. En su artículo 27 se establece que las autoridades y funcionarios públicos solamente se registrarán por lo dispuesto en la ley 232 de 1995 en cuanto a los requisitos exigibles para la apertura y funcionamiento de los establecimientos de comercio. Aunque la ley antitrámites representa una importante simplificación en términos de los requisitos que pueden ser exigidos a las empresas, la evidencia de los grupos focales muestra que aún hace falta divulgar esta información. En concreto, los empresarios siguen siendo víctimas de chantajes y altos niveles de corrupción por parte de los funcionarios que monitorean el cumplimiento de los requisitos. Por esta razón, es fundamental que se generen campañas de divulgación de estas leyes para que los empresarios conozcan cuáles son los documentos que pueden serles exigidos.

VI. EXPERIENCIA INTERNACIONAL.

Como es obvio, la informalidad, no es un problema exclusivo de Colombia. Muchos países del mundo y en especial los de Latinoamérica sufren de altas tasas de informalidad²⁴. Por esta razón, la experiencia internacional puede aportar importantes lecciones para Colombia en el marco de la generación de un plan de acción para reducir los altos niveles de informalidad empresarial. Esta sección describe y analiza algunos de los programas desarrollados en otros países con el objetivo de identificar políticas exitosas que puedan ser parte del plan de acción colombiano.

El análisis de los casos internacionales permitió identificar que existe un grupo considerable de países cuyas políticas de lucha contra la informalidad han estado dirigidas a la simplificación del sistema tributario y los trámites para crear empresa. Por esta razón, se dividió la experiencia internacional en este grupo de países y en un segundo grupo que ha desarrollado otro tipo de políticas.

6.1. Medidas para simplificar el sistema tributario y los trámites para crear empresa.

Como se ha identificado en los trabajos previos y es expresado por los empresarios en los grupos focales, una de las causas más importantes de la informalidad empresarial es la gran cantidad de normas que existen para que una empresa ejerza sus actividades formalmente (tanto para la entrada como para la permanencia y la salida). Varios países han identificado este hecho y sus políticas se han dirigido a simplificar los trámites de creación de empresas. Aunque Colombia posee un programa pionero en esta dirección - los CAE - este programa sólo facilita a los empresarios la obtención de su registro mercantil y el proceso de formalización comprende un proceso mucho más largo (i.e. pago de impuestos, otro tipo de requisitos). Por esta razón, a continuación se presentan las iniciativas que se han desarrollado en otros países para simplificar la formalización y facilitar la permanencia en la formalidad.

Brasil-SIMPLES.

En el año 1997 se creó en Brasil el Sistema Integrado de Impuestos y Contribuciones de las Microempresas y de las Empresas Pequeñas (SIMPLES). El programa unifica el cobro de impuestos federales y contribuciones del empleador al sistema de seguridad

²⁴ Para mayor información ver Perry et al. (2007).

social²⁵. El objetivo es incentivar la formalización de las empresas ofreciéndoles condiciones que les permitan no sólo nacer, sino también permanecer vivas y crecer. Se cobijan las empresas que poseen hasta US\$1'000,000 de ingresos brutos y que pertenecen a los sectores de servicios, comercio, industria o agrícola²⁶. Según el Banco Interamericano de Desarrollo, las empresas que se hacen beneficiarias del programa representan el 75% del registro de sociedades y un 7% del ingreso nacional total.

El SIMPLES sustituye seis impuestos federales²⁷ y cinco de los pertenecientes a los recursos dirigidos a financiar la seguridad social²⁸, por una tasa progresiva aplicada sobre el nivel de ingresos brutos de las empresas (dependiendo si son micro o pequeñas empresas). Para las microempresas la tasa oscila entre 3 y 5% y para las pequeñas empresas esta varía entre 5.4 y 8.6%. La principal reducción de costos directos estuvo relacionada con la modificación del recaudo de los tributos destinados a la seguridad social²⁹. Con la creación del SIMPLES se desvinculó el costo de la seguridad social de la remuneración a la mano de obra y pasó a ser calculado proporcionalmente con la facturación mensual (sin importar el número de trabajadores o su salario). Esto permitió eliminar los incentivos perversos que causaban los costos de seguridad social sobre la generación de empleo en el país. Los resultados del programa fueron positivos. Según el informe del Banco Mundial publicado en el 2007³⁰, el programa causó un aumento en la tasa de registro de los comerciantes minoristas de 46%.

México – SARE.

En el año 2002 el gobierno mexicano implementó el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE). La iniciativa garantiza a las micro, pequeñas y medianas empresas poder registrarse en dos días. Lo anterior fue posible mediante la unificación de ocho trámites a sólo dos³¹. Aunque esta iniciativa es similar a la implementada en Colombia con los CAEs, tiene un elemento que debería ser considerado por las autoridades sanitarias y ambientales colombianas, y es que no todas las empresas son elegibles para el programa. Por no ir muy lejos, a las empresas del sector de alimentos y a aquellas que representen un riesgo para el medio ambiente se les exige presentar certificados de sanidad alimenticia (en el caso de alimentos) y ambientales (en el caso de las que representan riesgos para el medio ambiente). En el caso colombiano esto no implicaría un retroceso del avance que se ha logrado con los CAEs ya que afecta un grupo muy pequeño de empresas y sí representa un avance importante en términos ambientales y de salubridad. Al igual que el SIMPLES, el SARE tuvo un efecto positivo. Las estimaciones realizadas por Kaplan et al. (2006) indican que el registro de firmas nuevas

²⁵ No incluye los impuestos al consumo de carácter estatal, como el impuesto a la circulación de mercaderías y servicios, ni tampoco el impuesto sobre los servicios cobrado por los municipios.

²⁶ En Brasil las empresas que poseen hasta USD 102.938 de ingresos brutos son consideradas microempresas mientras que las que alcanzan los USD 1.029.380 son definidas como empresas pequeñas.

²⁷ Estos son: (i) el impuesto a la renta de las personas jurídicas; (ii) el impuesto sobre los productos industrializados; (iii) impuesto sobre la exportación, para el exterior, de productos nacionales o nacionalizados; (iv) impuesto a la renta; (v) impuesto a la propiedad territorial rural; (vi) y la contribución provisoria sobre el movimiento financiero.

²⁸ Son los siguientes: (i) contribución para los programas de integración social y de formación del patrimonio del servidor público; (ii) contribución social sobre la ganancia líquida; (iii) contribución para el financiamiento de la seguridad social; (iv) contribuciones para la seguridad social a cargo de la persona jurídica, (v) y la contribución para la seguridad social relativa a los empleados.

²⁹ González (2006).

³⁰ Perry et al. (2007). El informe cita el estudio de Monteiro y Assuncao (2005).

³¹ Bruhn (2007).

se incrementó en 4% en las industrias elegibles. No obstante, los autores encuentran que la mayor parte del efecto del programa es temporal y se concentran en los 10 meses siguientes a la implementación inicial. Lo anterior, se identifica como evidencia de que la iniciativa impactó firmas informales ya existentes, pero no incentivó la creación de nuevas empresas.

Argentina- Monotributo.

En 1998 Argentina implementó el régimen simplificado para pequeños contribuyentes (Monotributo). El programa cobija a las empresas cuyo nivel máximo de facturación es de US\$24,000 para el sector de servicios y US\$48,000 para el sector de comercio. La técnica presuntiva del programa es mixta teniendo en consideración los ingresos brutos y otros factores físicos (i.e. como la energía eléctrica consumida y la superficie afectada por la actividad)³². Las empresas beneficiarias no pueden poseer más de tres establecimientos o unidades de explotación. El régimen sustituye varios impuestos nacionales, como: (i) el impuesto a las ganancias; (ii) el impuesto al valor agregado; (iii) el impuesto a la mínima ganancia presunta; (iv) la imposición patrimonial a activos empresariales; (v) y aportes provisionales del sistema de seguridad social y a obras sociales. A cambio, el empresario debe pagar una cuota fija equivalente el 33% de lo que debería pagar un empresario en un régimen normal. La liquidación del impuesto es anual y el pago es mensual. Esta iniciativa ha tenido importantes efectos en la formalización, generando un incentivo tributario importante para las pequeñas empresas.

Si bien es cierto que tal iniciativa (similar a la del SIMPLES en Brasil) podría tener grandes opositores en Colombia por causa de la reducción en recaudo, si el impacto sobre la formalidad es positivo, esa reducción puede no ocurrir en el neto (por el aumento de recaudo debido a la formalización). Aunque esta medida no redujera la carga tributaria sobre los pequeños empresarios, podría simplificar la liquidación y contabilidad de impuestos para ellos, lo cual es una constante queja presente en los grupos focales realizados para este estudio.

Bolivia - RTS, RTI y RAU.

En Bolivia coexisten tres regímenes de tributación para pequeños empresarios. El Régimen Tributario Simplificado (RTS), el Sistema Tributario Integrado (RTI) y el Régimen Agropecuario Unificado (RAU). Los tres programas sustituyen los mismos impuestos, dentro de los cuales se encuentran el impuesto sobre las utilidades de las empresas y el impuesto al valor agregado. No obstante, los beneficiarios de los programas son distintos. El RTS está destinado a los pequeños artesanos, comerciantes minoristas y aquellos empresarios que desarrollan actividades de venta de alimentos. Para ser beneficiario del régimen las empresas deben ser unipersonales y no poseer ingresos anuales mayores a los US\$17,000. El pago es bimestral y de cuota fija por categorías según el nivel de capital. En segundo lugar, el RTI está orientado a impulsar el transporte urbano. La liquidación de este impuesto es por cuota fija en base a la categoría determinada por la legislación y cobija solamente a los empresarios que poseen hasta dos vehículos. Por último, el RAU está destinado a apoyar las actividades agrícolas, pecuarias, avícolas, apícolas, de floricultura, cunicultura y piscicultura. El

³² Para mayor información consultar González (2006).

monto a pagar es determinado por el producto del número de hectáreas en las cuáles se desarrolla la actividad y la cuota es establecida según el tipo de categoría por actividad.

El régimen Boliviano es confuso y complejo ya que crea tres programas para simplificar los mismos impuestos diferenciando por sector cobijado. Esto hace más compleja la legislación y se pierde el objetivo de hacer más simple la tributación de los empresarios. Este caso es un típico ejemplo de lo que se puede lograr al crear legislación excesiva. La lección para Colombia es que de aplicarse un sistema de simplificación tributaria para las micro y pequeñas empresas esta debe ser única para todo tipo de sectores.

Chile

Al igual que Bolivia, Chile posee varios regímenes de tributación especial para los pequeños empresarios. Sin embargo, estos se diferencian tanto por el tipo de impuesto que sustituyen, como por los sectores que benefician. Se distinguen tres principales: (i) el Régimen Simplificado del Impuesto a la Renta (RSIR); (ii) el Régimen de Tributación Simplificada para los Pequeños Contribuyentes (RTSPC); y (iii) el Régimen de Contabilidad Simplificada para los Microempresas (RCSM). El RSIR sustituye el impuesto a la renta para las empresas que desarrollan sus actividades en los sectores de minería artesanal, comercio, suplementeros³³, industria y pesca. Para los mineros se aplica una cuota progresiva de acuerdo con el precio internacional del cobre; a los comerciantes se les cobra una cuota fija; a los suplementeros se les cobra un porcentaje de las ventas totales; y a los pescadores se les cobra una cuota fija de acuerdo con las toneladas de registro de la embarcación. En segundo lugar, el RTS sustituye el impuesto al valor agregado (IVA) para los pequeños comerciantes, artesanos y prestadores de servicios de venta al consumidor final, cuyo monto mensual promedio de ventas y servicios anuales no sea superior a los US\$14,400. La liquidación es por cuota fija según el monto efectivo o estimado de ventas. Finalmente, el RCSM cobija a las unidades productivas cuyas actividades anuales no excedan los US\$1,411. Tal y como su nombre lo indica, este régimen permite a las empresas liquidar el costo de sus impuestos con base en una contabilidad simple.

Las lecciones que pueden ser derivadas de esta experiencia van en la misma línea de las encontradas para el caso boliviano. No se debe converger a un régimen que, con el ánimo de simplificar, cree tantas normas que vuelva el sistema ambiguo. Se debe propender en Colombia por un sistema de simplificación único para todos los impuestos y sectores que simplifique la contabilidad y liquidación de los impuestos, aún si no reduce la carga tributaria sobre las empresas. En resumen, estas experiencias permiten concluir que deben buscarse regímenes simples que privilegien la equidad.

5.2. Otro tipo de acciones.

España

Para algunos países ya es claro que la reducción efectiva de la informalidad empresarial sólo será posible si se emplea un paquete integral de políticas. Uno de los ejemplos más importantes en la aplicación de este tipo de políticas es España. Según el *McKinsey Global Institute* el caso de España integra cuatro pilares fundamentales que deben

³³ Venta en la vía pública de periódicos, revistas, folletos, fascículos y otros análogos.

incluir todos los paquetes implementados en otros países. Estos pilares son: (i) reducir la carga generada por la formalidad; (ii) desarrollar auditorías y reforzar penalizaciones; (iii) desarrollar comunicación y reconocimiento; y (iv) definir la estructura de implementación. En primer lugar, las políticas implementadas en España propendían por la reducción de las cargas generadas por la informalidad mediante:

- La simplificación del código arancelario basado en análisis por sector.
- La creación de nuevas leyes para el empleo temporal, de contratos para pasantías y entrenamientos que benefician a los desempleados, jóvenes profesionales y mayores de 45 años.
- La reducción de la contribución al seguro social por parte de empleados a tiempo parcial.

En segundo lugar, para desarrollar las auditorías y reforzar las penalizaciones enfatizaron las acciones en dos frentes. Por un lado, se actualizaron las bases de datos de los contribuyentes. Por el otro, se desarrolló un chequeo de distintas bases de datos de compañías con inconsistencias fiscales al momento de participar en licitaciones o subastas públicas. En tercer lugar, relacionado con la comunicación y el reconocimiento, se desarrollaron programas de publicidad de gran alcance para combatir la evasión de impuestos e informar de los cambios en leyes y normas fiscales. Finalmente, se definió la estructura de implementación por medio del desarrollo de oficinas especializadas en control de evasión de impuestos y personal para la especialización y desarrollo de auditorías. De acuerdo con los cálculos de *McKinsey* estas medidas causaron un aumento del 75% en la recolección de impuestos del país y a una reducción del 40% del empleo informal³⁴. Aunque es posible que cada país posea características que lleven al éxito o al fracaso de cada tipo de medidas, el caso español trae a colación un factor importante: la integralidad. En ese sentido, no será útil un grupo de medidas que impulse la formalización por un solo frente.

Bolivia

Otra línea de acciones de política que es usada comúnmente para combatir la informalidad empresarial consiste en otorgar derechos de propiedad sobre un terreno a empresarios informales. Un ejemplo de esta línea de acción se vivió en Bolivia en el sector de la silvicultura. En 1996 las reformas en el sector de silvicultura descentralizaron los derechos de propiedad del Estado sobre algunos bosques para repartirlos entre los ciudadanos que más los utilizaban. De esta forma, por primera vez en el país se dio el derecho formal a campesinos e indígenas de usar los recursos del bosque para desarrollar sus actividades. Como lo señalan Andersson y Pacheco (2005), a pesar de que se esperaba que esta iniciativa resultara en negocios más prósperos e ingresos más estables para las familias, esta experiencia tuvo algunas fallas que limitaron los resultados de las acciones. La identificación de estas fallas resulta importante en el contexto de esta investigación para evitar cometer los mismos errores. Al realizar una comparación de los resultados de las políticas en distintas municipalidades, los autores encuentran que el principal problema de esta experiencia estuvo dado por la falta de simplificación de los trámites subsiguientes a la

³⁴ Desafortunadamente, no se cuenta con una estimación sobre su efecto sobre la informalidad empresarial.

formalización empresarial y a la ausencia de acompañamiento a los pequeños empresarios (nótese la similitud con el caso de los CAEs en Colombia). En concreto, el éxito de este tipo de iniciativas depende de que tan sencillo sea el proceso subsiguiente de formalización y de que tanta información y capacitación se de a los empresarios para desarrollar sus actividades.

VI. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA.

Como es evidente a partir de la discusión del texto, cualquier grupo de medidas que se dirija a reducir el problema de informalidad, debe incluir cinco importantes elementos. En primer lugar, el grupo de medidas propuestas debe ser integral y contener acciones que refuercen la vigilancia y el control, como acciones que reducen los costos de la formalidad y amplían y dan a conocer sus beneficios. Por un lado, deben crearse facilidades e incentivos para que los empresarios informales se muevan hacia la formalización, pero del otro, deben reforzarse los controles y castigos para los informales o para un subconjunto de ellos. La idea es que, en conjunto, las medidas sean capaces de cambiar la balanza de incentivos haciendo la formalidad mucho más atractiva y/o rentable. En segundo lugar, las medidas propuestas deben tener viabilidad política. En este sentido, las políticas de segundo mejor son una buena alternativa ya que es preferible (en todos los casos) sacrificar un poco de eficiencia que no realizar ninguna mejora. Esto también aplica para lo que tiene que ver con la gradualidad en la aplicación de políticas específicas. En tercer lugar, debe aclararse que la informalidad es un proceso que tiende a reducirse con el crecimiento de las firmas³⁵, por esta razón, las políticas propuestas no deben propender por su eliminación, sino por acelerar el proceso de formalización de las empresas. Es decir, por generar un proceso de formalización que sea sostenible en el tiempo. Como lo muestran Posada y Mejía (2007), en todas las economías existe un nivel óptimo de informalidad dadas las restricciones de política económica y los costos de los controles. Por otro lado, la informalidad no debe concebirse como un fenómeno homogéneo ya que su principal característica es la diversidad de actores y formas en las cuales se presenta. Finalmente, las políticas propuestas deben concebirse como un paquete integral que ataca varios aspectos del problema.

En todo caso debe entenderse desde el propósito y la orientación de las políticas que a continuación se presentan. La informalidad (sobretudo cuando es causada por exclusión) es relevante por dos razones: primero, porque, en el largo plazo, reduce de manera permanente la productividad de un país y, por esta vía, los ingresos laborales, el empleo y el crecimiento económico. En últimas, esto se traduce, en mayores niveles de pobreza de los que se observarían en un escenario de mayor productividad y menor informalidad. Segundo, las empresas informales generan empleo informal. Esto también tiene importantes implicaciones sobre el bienestar ya que, entre otras cosas, el empleo informal se caracteriza, ante todo, por dejar a los trabajadores que lo padecen totalmente desprotegidos contra choques de diversa naturaleza como el desempleo, la vejez y la salud. Así, los trabajadores y sus familias se ven abocados no sólo a mayores niveles de pobreza actual, sino futura. Adicionalmente, estos dos hechos incontrovertibles terminan generando mayores presiones fiscales por dos vías: disminución de los

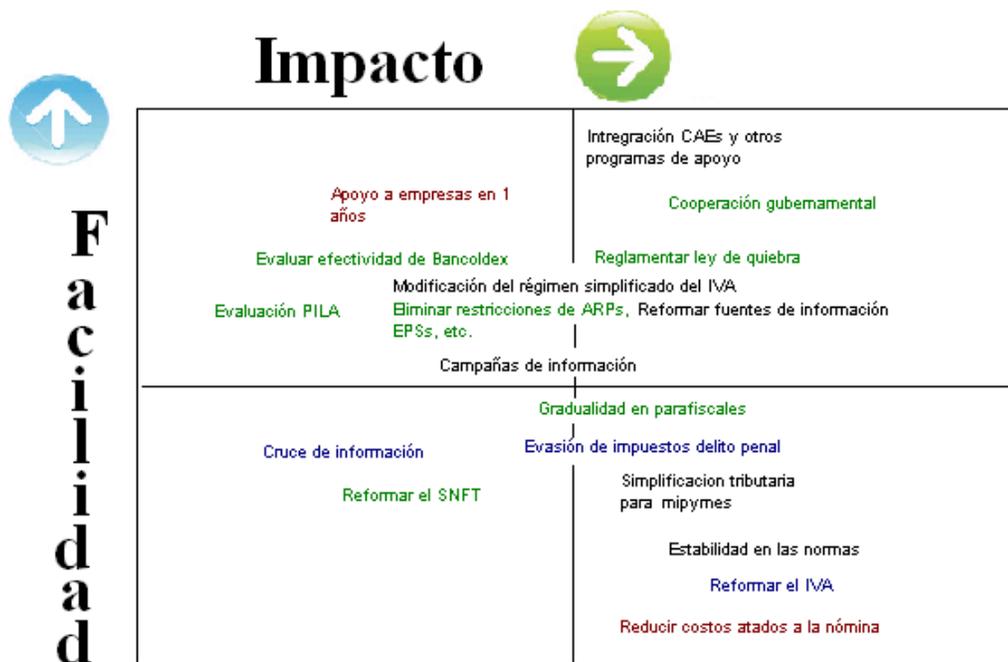
³⁵ Como se mostró por Cárdenas y Rozo (2007) dos terceras partes de las microempresas informales desarrollan sus actividades en este sector por motivo escape.

ingresos tributarios y mayores gastos presentes y futuros para atender riesgos no protegidos adecuadamente, especialmente en lo que tiene que ver con pensiones.

En este contexto, este documento ha entendido la informalidad como un proceso natural que sufren todas las economías, que está mediado, por una serie de factores que inclinan la balanza hacia más o menos empleo y actividad empresarial formal o informal y hacia más o menos niveles de exclusión. En este sentido, las recomendaciones se orientan a reducir el “exceso” de informalidad y se reconoce, para hacerlo, que se debe buscar un tránsito desde la informalidad hacia la formalidad que reduzca la exclusión. Para esto, el punto fundamental es, como se ha dicho, hacer que la balanza de los costos y beneficios favorezca la formalidad. Esto podría lograrse aumentando la productividad en el sector formal, que incluye acciones en educación, régimen tributario e innovación, entre otras. Pero también mediante un incremento en la dificultad de ser informal y un aumento de la rentabilidad de ser formal (e.g. reduciendo los altísimos costos tributarios). No obstante, no basta con aumentar la rentabilidad del sector formal, sino que los empresarios lo deben saber, por lo que hay que mejorar sustancialmente la divulgación de los beneficios de la formalidad. Las páginas siguientes dan, entonces, algunas alternativas de política que siguen esta orientación general.

Con estos elementos en mente y con base en las lecciones de las secciones anteriores, entre las cuales se destaca la estrecha relación entre la informalidad y el tamaño de la empresa (es decir, es importante crear un ambiente donde las empresas tengan la oportunidad de crecer), se formuló un plan (que pretende ser integral) de acciones de política. Estas acciones fueron clasificadas dentro de un marco de facilidad e impacto que se muestra en el Gráfico 9, y adicionalmente, estas recomendaciones fueron divididas según si están dirigidas a: (i) facilitar el proceso de formalización; (ii) crear un régimen de transición de la informalidad a la formalidad; (iii) apoyar a las nuevas empresas formales; (iv) solucionar las ambigüedades de las funciones y de la regulación estatal; (v) dar solución a los problemas de información; y (vi) aumentar el control a la informalidad. Cada una de las recomendaciones se describe a continuación:

Gráfico 9. Diagrama de facilidad e impacto de las políticas.



Fuente: Elaboración de los autores y el comité técnico.

A. Facilitar el proceso de formalización.

1. Integración de los CAEs con otros programas de apoyo:

Los grupos focales realizados para este documento permitieron identificar que los CAE han sido exitosos en la simplificación del proceso de obtención del registro mercantil. Así mismo, estas entrevistas mostraron que los empresarios informales poseen muy poca información relacionada con el proceso de formalización subsiguiente a este trámite y sobre el proceso de crecimiento de un negocio. Por esta razón, se recomienda que el proceso de obtención del registro mercantil en los Centros de Atención Empresarial (CAE) se combine con otros programas de apoyo y de información, como, por ejemplo, el programa Bogotá Emprende de la Cámara de Comercio de Bogotá. Los programas deben estar conectados de forma tal que un empresario reciba en el mismo día su registro mercantil y la información relevante para su proceso de crecimiento. Esta información debe incluir, al menos, los pasos que deben seguirse para formalizar el negocio y los servicios (acompañamiento, capacitación, acceso a crédito) a los que puede acceder el (micro) empresario para favorecer el proceso de crecimiento de su negocio. Este proceso debe ser liderado por Confecámaras.

Aquí es importante resaltar que el tema relacionado con los pasos siguientes dentro del proceso de formalización es importante. Como ha sido mostrado en diversos trabajos, reseñados en el texto de este documento, existen varios requisitos (formales e informales) que deben cumplirse para que una empresa sea considerada formal. En este sentido, una vez se obtiene el registro mercantil empieza un proceso que puede ser complicado, aún más si no se tiene información al respecto. Por eso, la información y el acompañamiento inicial (tan pronto se obtiene el registro) es fundamental para producir

un aumento en el cumplimiento de otros requisitos (dimensiones) necesarios para ser formal.

Por no ir muy lejos, el Cuadro 3 muestra cuales son los procesos integrados por los CAEs y que tipo de procesos aún hace falta por integrar en el proceso de formalización. Cabe resaltar, que no se está sugiriendo que se deban empaquetarse los servicios en los CAE sino que se ofrezca la facilidad a los empresarios de acceder a varios trámites y mayores niveles de información de los existentes en los Centros de Atención. Lo anterior, debido a que si los servicios son empaquetados se puede crear un grave desincentivo a la formalidad.

Cuadro 3. Servicios incluidos y por incluir por los Centros de Atención Empresarial.

Incluidos	Por Incluir
<p>1. Información y asesoría:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tributaria: relacionada con Registro RUT, Asignación de NIT, Registro Nacional de Vendedores, Registro de Industria y Comercio. • Clasificación de actividad económica. • Protección de Nombre y Marca. • Protección de Ordenamiento Urbano. • Información, recepción, radicación vía internet y remisión de expedientes de solicitudes de Antecedentes Marcario y Registro de Marca de la Superintendencia de Industria y Comercio <p>2. Pueden realizarse por autoservicio trámites virtuales de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Registro Sanitario de Alimentos • Registro de Bienes y Servicios sujetos a norma técnica colombiana o reglamento especial • Registro Nacional de Exportadores <p>3. Con su visita el empresario puede obtener:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inscripción en el Registro Mercantil y pago del impuesto de registro para Bogotá y Cundinamarca. • Certificado del RUT por primera vez sin necesidad de desplazarse a la DIAN. • Asignación del NIT e inscripción en el RIT. • Notificación de la apertura del establecimiento a Planeación Distrital, con lo cual se informa a Bomberos, Alcaldías Locales, DAMA y Secretaría de Salud. • Certificado de matrícula, existencia y representación legal. 	<p>Teniendo en cuenta que una vez el empresario obtiene su matrícula debe contactar a las siguientes entidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Superintendencia de Industria y Comercio. • Departamento Administrativo de Planeación Distrital. • Departamento Administrativo de Medio Ambiente, DAMA. • Secretaría de Gobierno. • Cuerpo Oficial de Bomberos. • Secretaría Distrital de Salud. • Dirección Nacional de Impuestos, DIAN. • Secretaría de Hacienda. • INVIMA. • Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. • Corporación Sayco Acinpro <p>Debería ofrecerse a los empresarios la posibilidad de obtener algunos de los trámites obtenidos por medio de estas entidades en los CAEs. Al menos debería ofrecerse capacitación en el proceso de obtención de cada uno de los requisitos subsiguientes a la obtención del registro mercantil.</p>

<ul style="list-style-type: none"> • Registro de Libros del comerciante. 	
-----------------------------------------------------------------------------------------	--

Sin embargo, es importante resaltar que ayudas de información y acompañamiento tienen un límite en su impacto. Por eso, es fundamental que, en un trabajo conjunto entre el Gobierno y las Cámaras, se haga un análisis detallado del proceso post-registro (incluyendo temas tributarios) y se identifique claramente donde están los principales cuellos de botella, que pasos se pueden eliminar y cuáles se pueden “empaquetar”. Este es un trabajo urgente que probablemente necesitará que se expidan actos administrativos (leyes o decretos) para la eliminación de ciertos pasos. En otros casos, sólo se requerirán acciones de agilización o empaquetamiento que pueden ser tomadas directamente por las Cámaras o las entidades públicas correspondientes.

Por último, para ciertas empresas que tienen mayor organización en su contabilidad y mayores niveles de innovación deben crearse programas de apoyo que incluyan una dimensión financiera y amplia información sobre el proceso de formalización. Estos programas deben garantizar que las empresas se formalicen al culminarlos y deben ser pensados con suma cautela para evitar que se eliminen los beneficios de ser formal para las empresas. La identificación de las empresas que serán beneficiarias debe ser realizada con cuidado con base en información detallada del tejido empresarial, obtenida por medio de Censos Empresariales.

2. Reformar el impuesto al valor agregado (IVA):

Una reforma efectiva en la formalización de la cadena productiva sería la creación de un verdadero impuesto al valor agregado (IVA) que grave todos los bienes de la economía en la cadena, incluidos los de la canasta básica. Las preocupaciones con respecto a la equidad se solucionarían bastante mejor con una devolución del impuesto pagado a las familias más pobres (identificadas por el SISBEN), en vez de cómo se hace hoy, eximiendo del impuesto a los bienes de la canasta. Esto, en la realidad, es un subsidio a los más pudientes (que son los que compran bienes de la canasta básica en mayor cantidad), que no cumple ningún objetivo, ni de equidad, ni de eficiencia y si reduce el recaudo de manera sustancial. Entonces, el impuesto propuesto se diferenciaría del actual en que no desgravaría la canasta básica y en que no sería un impuesto a las ventas sino al valor agregado. Esta reforma generará incentivos para la formalización inmediata de toda la cadena productiva, debido a los costos adicionales que puede traer para un empresario no exigir la factura de los insumos que compra para producir. No obstante, este cambio requiere una reforma tributaria de tipo estructural.

B. Creación de un régimen de transición de la informalidad a la formalidad.

3. Creación de regímenes de simplificación tributaria para mipymes:

Fue claro del análisis que se presentó en el documento, incluyendo la experiencia internacional, que una de las causas más importantes de la informalidad empresarial es la excesiva regulación, especialmente la relacionada con los altos impuestos y la dificultad para pagarlos (incluyendo los impuestos a la nómina). Por otro lado, se identificó que las entidades territoriales tienen libertad, plasmada en las leyes 590 de 2000 y 905 de 2004, para generar regímenes especiales como exclusiones, tarifas más bajas que las ordinarias y períodos de exoneración que benefician a las mipymes (en lo

que tiene que ver con los impuestos a su cargo), pero que no los han creado debido a que no existen incentivos suficientes.

Recomendaciones de política para atacar estos temas están, claramente, fuera del alcance de este documento, pero no sobra reforzar la importancia de seguir avanzando hacia un sistema de transferencias que premie la eficiencia tanto en el gasto, como en el recaudo y que se acerque más a un sistema de compensación que a uno de transferencias. En todo caso, es claro que está dado el marco legal para solucionar el primer problema pero hacen falta incentivos, aunque paulatinamente el país se ha ido moviendo en esa dirección.

Por lo tanto, y para ir acelerando el proceso y actuando sobre variables de más manejo en el corto plazo, el DNP (en coordinación con la DAF del Ministerio de Hacienda) debe propender por la creación de incentivos y debe recomendar la creación de regímenes de simplificación tributaria similares a los empleados en Brasil y Argentina (sistema SIMPLES y Monotributo). Esos regímenes integran los impuestos parafiscales, las contribuciones a la seguridad social y otros impuestos territoriales por una única tarifa (para una descripción más detallada de este sistema ver sección V). Es importante siempre tener en cuenta que estos regímenes deben ser simples y fáciles de administrar y controlar. La experiencia de Bolivia indica que los sistemas múltiples que están segmentados por sectores y/o regiones son ineficientes y sólo complican más el proceso. También es importante tener en cuenta que si se quiere incluir en el paquete de impuestos de orden nacional (i.e. renta), muy seguramente el cambio exigirá la expedición de instrumentos legales nuevos, lo cual en un ambiente como el actual podría ser complicado, ya que se abriría el debate nuevamente sobre una reforma tributaria. Por lo tanto, podría pensarse en empezar por empaquetar ciertos tributos de carácter municipal (industria y comercio, predial) y, en un futuro, sumar otros de orden nacional.

Así mismo, un régimen de simplificación tributaria para pequeñas empresas debe estar, en todo caso, limitado en el tiempo. De otra manera se estaría introduciendo un incentivo en contra del crecimiento de las empresas, que es precisamente el gran objetivo. Idealmente, el régimen sólo debería cobijar a las empresas durante los primeros años, que son los más difíciles y en los que se registran las mayores tasas de mortalidad. De igual manera, parecería importante acompañar a las pequeñas empresas al final del período de uso del régimen simplificado para suavizar su transición hacia el sistema general. De nuevo y para reiterar, en todo caso esta política tendría un impacto limitado si no se simplifica el régimen general, tanto por la vía de facilitar los trámites de pago y darlos a conocer claramente, como por la vía de la reducción de tarifas, especialmente en lo que tiene que ver con renta e impuestos a la nómina.

4. Apoyo a las empresas en sus primeros años, como elemento fundamental para su crecimiento:

El acompañamiento a las micro y pequeñas empresas no puede terminar cuando éstas obtienen su registro mercantil y pagan sus impuestos. Los beneficios de la formalidad nunca se verán siguiendo esta aproximación. De hecho, los primeros años en la formalidad son los más difíciles para las empresas. Con el objetivo de incentivar y apoyar el crecimiento de las empresas en este período, se recomienda impulsar y apoyar asociaciones de empresas formales pequeñas y crear planes de apadrinamiento. Con

relación al primer programa propuesto, las empresas que se asocian tienen mayores probabilidades de supervivencia. Este programa podría ser dirigido por las Cámaras de Comercio, que propenderían por reducir los costos en los cuales incurren las empresas para formalizar sus asociaciones y realizar foros en los cuales empresarios de un mismo sector puedan contactarse.

Por otro lado, debe evaluarse la posibilidad de realizar planes de apadrinamiento dirigidos a facilitar las relaciones de las empresas grandes con las pequeñas que obtengan su registro mercantil (por ejemplo sería muy efectivo por parte de cadenas grandes con sus proveedores y distribuidores). Este programa debe abarcar diversos aspectos como son relaciones comerciales, capacitaciones o creación de contactos en el mercado relevante. Las empresas desarrollarán estos programas como parte de sus programas de Responsabilidad Social Empresarial. Adicionalmente, como protección a las ideas de los pequeños empresarios, el apadrinamiento será supervisado por las Cámaras de Comercio.

La labor de la Cámara de Comercio en el acompañamiento a las empresas debe trascender estas acciones. Es importante continuar desarrollando los programas de emprendimiento empresarial que den elementos a los empresarios para desarrollar empresas más dinámicas (que no impliquen subsidios). Este tipo de capacitaciones debe iniciarse tan pronto la empresa obtiene su registro mercantil y deben continuar durante los primeros 3 años de las empresas. Esto haría más evidente para las empresas los rubros en los cuales son invertidos los recursos provenientes de la renovación de la matrícula. De hecho esta renovación sólo debería ser pagada una vez en los primeros tres años de existencia como formales.

Existen medidas de alto impacto que pueden ser tomadas durante los primeros años de funcionamiento de las micro y pequeñas empresas, que apuntarían precisamente a alterar el balance costo-beneficio de la formalidad. Algunas de ellas ya han sido discutidas, como la gradualidad o exención temporal en el pago de ciertos aportes o impuestos o como los planes de acompañamiento que se acaban de discutir. Existe una medida, sin embargo, de más fácil implementación y de eventual alto impacto ya que pondría en evidencia rápidamente los beneficios de la formalidad. Se trata de atar de alguna manera la obtención de crédito a alguna dimensión de la formalidad. Por ejemplo, la Superintendencia Financiera de Colombia podría recomendar a los bancos incluir dentro de su *credit scoring* el registro mercantil vigente para otorgar créditos a las empresas.

Así mismo, para que las microempresas puedan acceder a servicios financieros, especialmente a créditos, no son suficientes programas como los de la Banca de las Oportunidades creado por medio del documento Conpes 3424³⁶. Adicionalmente, debería eliminarse el tope para la tasa de usura teniendo en cuenta que esta tasa no permite que los bancos contemplen los préstamos a las mipymes como una oportunidad de negocios. Lo anterior, debido a que, en general, estas empresas representan un riesgo alto que no puede ser compensado con mayores tasas de interés. Ya que es posible que esta solución no sea viable políticamente, podría optarse por hacer más operativa la oportunidad actual de que los bancos cobren una prima por tipo de crédito y de prestamista. Se debe buscar que éstas sean efectivas en la compensación del riesgo.

³⁶ Creado por medio del decreto 3078 de septiembre de 2006.

5. Hacer efectiva la gradualidad en el pago de impuestos parafiscales:

Como se mencionó, el artículo 43 de la ley 590 de 2000 establece gradualidad en el pago de los impuestos parafiscales. No obstante, esa disposición nunca ha tenido aplicabilidad y no es consistente con el diseño actual de la planilla integral de liquidación de aportes (PILA). Así, la recomendación en este sentido va dirigida a que la planilla sea modificada de tal forma que las mipymes tengan acceso a este beneficio (previo cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley). En este proceso es fundamental la gestión de Confecámaras y el DNP (i.e. por medio de CONPES). También es urgente establecer por qué los empresarios no han hecho uso de este beneficio, ya que esto claramente contradice la racionalidad económica. ¿Será desconocimiento de la norma? ¿Será, más bien, que los requisitos son demasiado costosos en términos de tiempo y costos de transacción? ¿o porque existen entidades a las cuales no les interesa que el programa funcione y se han dedicado a entorpecer su ejecución? Hasta el momento lo único cierto es que existe total desconocimiento de la respuesta a estas preguntas. Sin embargo, esta información es fundamental para establecer los correctivos necesarios. Recuérdese que en 2002, como parte del plan de choque contra el desempleo, el gobierno estableció el programa PADE que otorgaba exenciones en el pago de parafiscales para los empleadores que contrataran a ciertos grupos de personas, como madres cabeza de familia o discapacitados. Teniendo en cuenta que el uso del instrumento fue mínimo, el gobierno ajustó varias veces los parámetros del programa sin ningún resultado. Sólo cuando se indagó sobre las reales causas de esto, directamente con los empresarios, se pudo establecer que el problema estaba relacionado con que el monto del subsidio no compensaba los costos incurridos, por lo que los empresarios no hicieron uso del subsidio y el gobierno finalmente desechó la idea. En el caso que nos ocupa (la gradualidad en el pago de parafiscales), en principio parecería que las microempresas incurren en costos muy pequeños (o inexistentes), lo cual solamente refuerza los interrogantes planteados arriba. Sin duda, esta es una muy buena idea que debe ser aprovechada. Desafortunadamente, mientras no se resuelvan esos interrogantes poco se avanzará.

6. Modificación del régimen simplificado del IVA:

En Colombia en el año 1995 se eliminó la declaración de IVA para régimen simplificado para personas naturales. A partir de 2003, se especificaron los nuevos requisitos para que comerciantes, agricultores, ganaderos o artesanos, pudieran adherirse al régimen. Dentro de estos se incluye, por ejemplo, poseer máximo un establecimiento o local y tener un nivel de ingresos menor a cierto rango³⁷. Como es obvio, esta exención genera incentivos fuertes a la informalidad debido a que algunas empresas (existen empresas conformadas por personas naturales que no pierden la exención) al formalizarse se convierten en personas jurídicas y pierden este beneficio. Por esta razón, es urgente que esta exención sea ampliada a personas jurídicas tal y como ocurre en Costa Rica³⁸, donde las personas físicas y jurídicas pueden acceder las

³⁷ El patrimonio bruto del año inmediato anterior debe ser inferior a \$84,880,000 (aprox. \$US 37.200) para el comercio y artesanos y de \$ 106,100,000 (aprox. \$US 46.500) para los agricultores y ganaderos y los ingresos brutos totales provenientes de la actividad deben ser inferiores a \$63,660,000 (aprox. \$US 28.000).

³⁸ Como lo menciona González (2007) la exención en Costa Rica agrupa el impuesto de IVA y renta para personas naturales y jurídicas para comerciantes pequeños.

mismas exenciones siempre que tengan unas ventas inferiores a ciertos topes que son iguales para ambos tipos de empresas (i.e. de personas naturales y jurídicas).

Así mismo, es urgente que la declaración de IVA termine para los empresarios tan pronto como se liquide una empresa. Esto último, teniendo en cuenta que actualmente los empresarios deben declarar IVA durante los tres años posteriores a una liquidación de su empresa bimensualmente.

C. Apoyo a las nuevas empresas formales.

7. Reducir los costos atados a la nómina:

Aunque este es un tema complicado políticamente, es importante empezar a dar este debate seriamente desde ya. Lo anterior debido a que la existencia de los altos costos de nómina está generando incentivos perversos, que se reflejan en la imposibilidad de reducir drásticamente la informalidad, aún en épocas de alto crecimiento económico, como la actual. La recomendación va dirigida a que se financie la seguridad social (en un nivel básico), los llamados impuestos parafiscales (SENA, ICBF y Cajas de Compensación) por medio de impuestos generales, en vez de hacerlo por medio de contribuciones atadas a la nómina. Esta sugerencia no va dirigida en ninguna circunstancia a eliminar los servicios de estas entidades, sino a que el dinero que los financia provenga de otra fuente menos distorsionante. Aunque, este tema es altamente controversial, no cabe duda, este será el desenlace en el futuro, por lo cual entre más rápido y más seriamente se de el debate técnico, mejor. La adopción de este camino significa incrementar algún impuesto general que tendría que ser el IVA, combinado con una reducción de las innumerables exenciones tributarias que caracterizan el impuesto de renta colombiano. Aunque sólo mencionar incrementos del IVA genera escozor en la dirigencia política, es una acción que no debe generar temor. El espacio para hacerlo es grande (tanto en la base, como en la tarifa) y, ante todo, la pregunta que tendrá que responder el país es si la financiación de los servicios sociales actualmente atada a la nómina la debe asumir el empleo formal o debe ser repartida más equitativamente en la sociedad.

La propuesta resumida consistiría en ofrecer un pilar básico en salud para toda la población que comprenda un paquete de servicios básicos financiado con impuestos generales y un pilar voluntario. Este último, tendría un costo adicional atado a la nómina. Por otro lado, en relación con las pensiones se debe pensar en un sistema multi-pilar estructurados así: (i) un pilar cero de cobertura básica suficiente para prevenir la pobreza y financiado con impuestos generales (este pilar puede estar focalizado sobre la población más pobre); (ii) un pilar uno obligatorio (si el pilar cero no cubre a toda la población) o voluntario (si el pilar cero cubre a toda la población). Los pilares voluntarios deben estar atados a la nómina.

Otro punto relacionado, que no da más espera, es que los programas financiados con los parafiscales necesitan urgentemente una evaluación costo-beneficio que guíe de manera contundente las acciones de política que se tomen al respecto. Hasta ahora ha sido imposible realizar estas evaluaciones (está en curso la del ICBF, que es, precisamente, la menos necesaria) y, por lo tanto, el DNP debe asumir un liderazgo especial en este tema, formalizando, a través de un CONPES, un cronograma, con presupuesto, de evaluaciones de impacto que incluya al SENA y a las cajas.

D. Solución a ambigüedades de las funciones y reglamentación estatal.**8. Reglamentar ley de quiebra para las empresas:**

Los grupos focales permitieron identificar que los empresarios formales poseen fuertes preocupaciones frente a los altos costos (tanto monetarios, como de transacción y de tiempo) que tiene en la actualidad quebrar. A pesar de que existe un marco legal recientemente creado en las leyes 550 de 1999 y 1116 de 2006, estas normas aún no han sido reglamentadas, especialmente la última. Por esta razón, los costos de quiebra siguen siendo muy altos para los empresarios. En particular, dada la falta de reglamentación de la ley 1116, muchos aspectos de la 550 de 1999 siguen aún vigentes. Es bien conocido que esta ley, creada para salvar empresas y proteger al fisco y a los trabajadores en un momento de profunda recesión económica, tiene un claro sesgo anti prestamista que ha dificultado el acceso al crédito para muchas empresas, especialmente para las más pequeñas. Adicionalmente, esa ley contiene una serie de trámites que hacen engorroso y largo el cierre de una empresa. La ley 1116 de 2006 reconoció estos aspectos (sobretudo el primero) e hizo un esfuerzo importante por solucionarlos mediante la introducción de normas generales. Sin embargo, la reglamentación detallada de la cancelación de deudas y de los procesos para el cierre, incluyendo su simplificación, aún no han sido expedidas, lo que hace que en muchos casos se deba trabajar con la regulación anterior. Desconocemos las causas de la demora en la reglamentación de estos dos importantes aspectos, pero el problema requiere solución urgente ya que incrementa la vulnerabilidad de los empresarios en momentos de crisis, lo que, al final, termina trabajando en contra de la formalización porque las empresas prefieren no registrarse para poder deshacer el negocio sin problemas en momentos de crisis o iliquidez. Podría sugerirse que el DNP asuma el liderazgo en la reglamentación de esos dos temas, para imprimirle rapidez y solidez al proceso.

Finalmente, de manera urgente debe evitarse que los empresarios deban cumplir requisitos para salir del mercado por quiebra durante sus tres primeros años. Si este proceso se facilita, los empresarios tendrían menos costos asociados a la formalidad durante sus primeros años, y en efecto, se crearían más empresas que desde sus inicios tendrían un carácter formal. Esto último, requiere la implementación de una nueva ley que facilite el proceso de salida del sector formal en los primeros años para las empresas.

9. Eliminar restricciones creadas por las ARPs, las EPS y las Cajas de Compensación a pequeños empresarios:

La investigación desarrollada en este documento permitió mostrar que las empresas pequeñas enfrentan restricciones por parte de estas entidades para afiliarse a sus empleados a la seguridad social, que es una de las principales dimensiones de la informalidad. De hecho, las empresas enfrentan circularidad en los requisitos exigidos por estas entidades para afiliarse a sus empleados. Es preocupante que este proceso sea considerado por los empresarios como una traba en el proceso de formalización. El único requisito que estas entidades deberían exigir a los empresarios es su registro mercantil vigente, el cual los acredita ante el Estado como una empresa constituida legalmente. Es inaceptable que existan individuos enfrentando mayores riesgos de salud y vejez por la restricción que imponen estas instituciones. El Ministerio de Protección

Social es la entidad que debe solucionar este problema y el DNP debe incluir esta recomendación en un documento CONPES para asegurar su cumplimiento. En particular, se debe remover la “circularidad” existente (que se puede hacer a través de una medida muy sencilla, tipo resolución y control aleatorio posterior); y exigir a las ARPs, EPSs y AFPs que el único requisito que pueden exigir es que la empresa tenga el registro mercantil vigente.

10. Evaluación del Planilla Integrada de Liquidación de Aportes:

A pesar de que, en principio, la PILA eliminó el problema de contribuciones diferenciales por parte de los individuos a salud y pensiones y facilitó el proceso de liquidación (sirviendo a la vez como mecanismo de control), aparentemente ha generado otros problemas. Para no ir muy lejos, se argumenta que los trabajadores cuenta propia y las empresas pequeñas que realizaban contribuciones a salud y no a pensiones por falta de recursos, se vieron obligados a desafiliarse de los dos servicios con este sistema. Por esta razón, debe evaluarse el impacto que este sistema ha tenido sobre la informalidad y las consecuencias del empaquetamiento de los beneficios. La evaluación debe ofrecer información relevante en cuanto a los ajustes que habría que introducirle al instrumento. Es claro, por ahora, que debe tener más flexibilidad para hacer aportes a ciertos servicios, o para hacer aportes parciales o, como se dijo arriba, para permitir la gradualidad de los aportes contemplada en la ley. Así mismo, el Ministerio de Protección Social debe ofrecer capacitaciones para que los empresarios aprendan a realizar los aportes de sus empleados por este medio.

Así mismo, debe contemplarse la posibilidad de ofrecer paquetes variables según el ciclo de vida en el cual se encuentre el individuo. Por ejemplo, es más probable que los individuos mayores estén dispuestos a cotizar mayores tasas en pensiones mientras que los jóvenes preferirían tener menores. Por esta razón ambos grupos deberían tener la posibilidad de pagar paquetes diferenciados según el monto de cotización. Ofrecer este tipo de flexibilidad puede garantizar mayores tasas de afiliación por parte de los individuos.

11. Creación de mecanismos de cooperación entre las entidades gubernamentales y no gubernamentales en torno al tema de la formalidad empresarial:

Deben abrirse espacios de comunicación para que se articulen las políticas con un conocimiento más profundo de las particularidades asociadas a cada región. Este diálogo es ideal que se produzca en varios escenarios:

- Dentro del grupo de las Cámaras de Comercio, Confecámaras debe continuar jugando un papel fundamental en varios sentidos: (i) difundiendo y haciendo pública la información de experiencia exitosas de las Cámaras; (ii) coordinando una meta común que las Cámaras busquen conjuntamente cada año; (iii) velando por el cumplimiento de las metas y compromisos adquiridos por cada Cámara anualmente; (iv) generando los espacios de cooperación entre las Cámaras grandes y pequeñas; y (v) velando por el gasto efectivo y eficiente de los recursos provenientes de los empresarios del país. Por último, esta entidad debe representar la voz de las Cámaras de Comercio frente al Estado y a los otros actores privados. Así mismo, Confecámaras debe evaluar el impacto de los programas de las

Cámaras de Comercio. Esta evaluación debe ser supervisada por un comité externo que garantice la transparencia de los resultados.

- El CPC debe crear una coordinación dentro del sector privado, de manera que los empresarios tengan mayor voz y voto frente al gobierno. Esta voz debe expresarse de manera unificada dentro del Consejo Nacional de Competitividad. Así mismo, la entidad debe desarrollar la gestión para que se realicen negociaciones entre el gobierno y el sector privado siendo moderadora entre ambas partes (gobierno y sector privado) y la auditora del cumplimiento de los compromisos adquiridos.
- La academia y los organismos internacionales deben continuar enfatizando la importancia de mejorar las fuentes de información para presionar las acciones gubernamentales en este frente y el Departamento Nacional de Planeación debe apoyarse en esos estudios para recomendar la elaboración de los censos empresariales en las principales ciudades. Esta última entidad también puede considerar la posibilidad de apoyar financieramente la realización de estos Censos dada la importancia que tienen para el adecuado diseño y seguimiento de políticas públicas en las áreas de informalidad, productividad, producción, empleo e ingresos, entre las variables más importantes. Estos censos deben ser homogéneos en cada ciudad para poder extrapolar los resultados de su análisis a todo el país y comparar la evolución regional de las variables que se acaban de mencionar.
- Planeación Nacional debe integrar las Cámaras de Comercio en los lineamientos de política dirigidos a aumentar la productividad empresarial en el país y reducir, por esta vía, la informalidad. Las Cámaras de Comercio poseen una ventaja comparativa en el conocimiento de particularidades y el gobierno las posee en su visión de las medidas que pueden solucionar los problemas en cada área. El Consejo Privado de Competitividad y Confecámaras deben ser las entidades que lideren esta cooperación. Adicionalmente, las comisiones regionales de competitividad deben incorporar el tema de informalidad empresarial en su agenda para impulsar temas que se han tratado en este documento que son del resorte regional, tales como la tributación local y departamental
- Las recomendaciones realizadas en este documento deben tener un monitoreo que estará liderado por el CPC y Confecámaras.
- Las universidades y centros de educación (i.e. SENA) tienen un importante trabajo de coordinación por delante, fundamental para elevar el crecimiento de la productividad y favorecer el crecimiento de las empresas. En particular, ellas deben trabajar en alianza con las empresas buscando generar empleo a estudiantes en las áreas en las cuales fueron capacitados e impulsar la creación de empresas nuevas en sectores productivos por parte de los estudiantes. La labor del CPC es fundamental para impulsar estas negociaciones.
- Debe crearse un comité de informalidad empresarial que se reúna trimestralmente para discutir las acciones que se están desarrollando al interior de cada institución para tratar este fenómeno. Dicho comité debe estar compuesto por el CPC, el Ministerio de Protección Social, el DNP, Confecámaras, las Cámaras de Comercio, la Alta Consejería para la Competitividad, el Ministerio de Industria y Comercio y representantes del sector académico con experiencia en el tema. El

comité debe establecer metas anuales, basadas en políticas conjuntas a las cuales se les haga seguimiento periódico.

- Teniendo en cuenta que el gobierno gira recursos a algunas fundaciones y ONGs para canalizarlo por medio de estas instituciones a los pequeños empresarios, es fundamental evaluar la efectividad de los programas desarrollados. Esta evaluación debe ser desarrollada por la Dirección de Desarrollo Empresarial de Planeación Nacional.
- Finalmente, debe crearse una coordinación dentro del sector privado para impulsar mayores niveles de formalidad. Esta coordinación debe darse en varios ámbitos: (i) entre empresarios formales para incentivar la productividad del sector formal por medio de la creación de clusters; (ii) en denunciar las actividades informales de empresarios medianos y grandes; (iii) ser una de las primeras instancias de control exigiendo a proveedores y socios constancias de su formalidad (de hecho este principio debería hacer parte de las políticas de responsabilidad social del país); y (iv) en coordinar metas conjuntas para poder negociar con el gobierno con base en los avances del sector privado.

12. Reformar el Sistema de Formación para el Trabajo (SNFT):

Los grupos focales permitieron identificar que los empresarios que llevan poco tiempo en el mercado poseen amplia inconformidad frente a las disposiciones gubernamentales que giran en torno a algunos programas del SENA. En especial los empresarios que se encuentran en una etapa avanzada de desarrollo empresarial revelaron una opinión positiva de la institución mientras que las empresas jóvenes muestran una negativa. Aunque estos resultados no pueden ser extrapolados a todo el tejido empresarial, sí ponen de relieve que algunas empresas no están percibiendo los beneficios generados por el SENA en particular y por el SNFT en general. Por lo tanto, esto pone de relieve de nuevo la importancia de evaluar la efectividad de los programas existentes.

Así mismo, debe propenderse por la mayor competencia en la oferta de capacitación para mejorar la calidad del capital humano. En este contexto, es vital generar una mayor aproximación entre la oferta y la demanda por medio de la creación de un observatorio laboral que este dirigido a generar información sobre la demanda de trabajo.

13. Más estabilidad en las reglas de juego.

Los grupos focales también permitieron identificar que los empresarios poseen un bajo nivel de confianza en las políticas gubernamentales que buscan incentivar la formalidad. Lo anterior, por causa de la alta inestabilidad que tienen las normas del país. Por tanto, es fundamental que se empiece a ganar terreno en este campo y una vez se obtiene una buena medida esta se mantenga estable en el tiempo.

E. Dar solución problemas de información.

14 Desarrollar campañas de información:

Los grupos focales permitieron identificar que los empresarios informales no tienen información sobre la labor de las Cámaras de Comercio o sobre el proceso de

formalización. Mucho menos, sobre los beneficios que trae para el empresario ser formal y sobre como potenciar estos beneficios en operación. Es decir que, en la medida en que se adoptan algunas dimensiones de la formalidad, ciertos beneficios se vuelven más notorios o de mayor impacto. Por ejemplo, si una microempresa tiene su registro mercantil y, a su vez, afilia a sus empleados a salud, puede acceder más fácilmente a servicios de capacitación que mejoran la productividad de la empresa y los ingresos. Por esta razón, las Cámaras deben desarrollar campañas de información en las cuáles se resalten los servicios que ofrecen a empresarios formales, los requisitos que pueden exigirles los inspectores en los controles domiciliarios y que describan muy bien cual es el proceso que deben seguir las empresas para formalizarse. De manera más general, deben realizarse campañas, lideradas por las Cámaras, en las que se describan de manera detallada las diversas dimensiones de la formalidad, los pasos para ir las alcanzando y los beneficios que ofrecen en términos de acceso a mercados (internacional, compras públicas), acceso a servicios (crédito, capacitación) y posibilidades de crecimiento hacia futuro, que sólo puede darse en la medida en que la empresa se formalice.

Las cámaras y ONGs deben acercarse a los empresarios mediante la realización de jornadas en localidades en las cuales a su vez sea posible obtener el registro mercantil. Las jornadas deben realizarse con otras entidades competentes en el proceso de formalización (i.e. DIAN) en las cuáles podrán capacitarse a los empresarios para desarrollar más fácilmente otros trámites del proceso (i.e. pago de impuestos).

15. Reforzar fuentes de información:

Como se ha mencionado en otros trabajos y se ha resaltado en este documento, existen fuertes restricciones de fuentes de información que dificultan el análisis y diagnóstico de la informalidad empresarial en el país. Por esta razón, es fundamental que se creen fuentes nuevas que permitan analizar la dinámica temporal de la informalidad y sus diferencias en las regiones. La experiencia del Censo Empresarial de Cali y Yumbo indica que estos censos facilitan la identificación y caracterización del tejido empresarial lo que hace más sencillo dirigir las políticas con mayor efectividad. En ese sentido, la recomendación va dirigida a que se impulsen este tipo de prácticas al menos en las ciudades principales. Idealmente, debería realizarse un censo que abarque las mismas preguntas en todas las ciudades con el fin de poder desarrollar un análisis comparativo entre ciudades y extrapolar los resultados a escala nacional. Esta labor debe ser impulsada por el DNP (entidad que también puede asegurar el presupuesto para cumplir esta actividad) y Confecámaras.

Si no es posible desarrollar los Censos, al menos deben aprovecharse las encuestas existentes (como por ejemplo la Encuesta de Microestablecimientos y la Encuestas 123) para incluir preguntas que permitan indagar aspectos que no han podido ser identificados de este fenómeno. De hecho, debería empezarse por lograr que estas encuestas sean realizadas periódicamente.

F. Medidas de control a la informalidad.16. Cruce de información entre entidades:

Es necesario identificar los negocios informales por medio de un enfoque integral en el cual se cruce información de todas las entidades gubernamentales relacionadas con las actividades empresariales como son las Cámaras de Comercio, la DIAN, el Ministerio de Protección Social y las Secretarías de Salud. Lo anterior permitirá realizar controles más efectivos. Estos controles no solamente deben castigar a los establecimientos informales, sino que deben informarlos sobre las facilidades existentes para la formalización. La experiencia de España en este frente muestra que las políticas que busquen facilitar la formalización, deben estar acompañadas de un mayor monitoreo para ser efectivas.

17. La evasión de impuestos debe ser considerada como delito penal:

Es importante enfatizar que el control y “*enforcement*” de las reglas son fundamentales para aumentar los costos de la informalidad. Como se ha visto, en muchos países, cuando se crean castigos ejemplares las normas son obedecidas por la mayoría. En este sentido, es fundamental crear respeto por las normas establecidas para ejercer actividades empresariales en Colombia. Un paso en esta dirección es lograr que la evasión de impuestos a gran escala sea considerada un delito penal³⁹. De hecho, las empresas medianas y grandes que realicen este tipo de prácticas deben ser castigadas de forma ejemplar para impulsar la credibilidad por las normas

³⁹ Aunque se ha intentado aplicar esta iniciativa en el pasado, no ha sido aprobada nunca por el Congreso de la República.

Referencias

- Basudeb, Guha-Khasnobis, Ravi, Kanpur and Ostrom, Elionor. "Linking the formal and Informal Economy". Oxford University Press. 2006.
- Bruhun, Miriam. "License to sell: The Effect of Business Registration Reform on Entrepreneurial Activity in Mexico". MIT Press. 2007.
- Cárdenas, Mauricio, y Mejía, Carolina. "Informalidad en Colombia: Nueva Evidencia". Working Papers Series. No. 35. Fedesarrollo. Bogotá, Colombia. 2007.
- Cárdenas, Mauricio, y Rozo, Sandra. "Análisis de la Informalidad Empresarial en Colombia". Mimeo. Fedesarrollo. Bogotá, Colombia. 2007.
- Centro Nacional de Consultoría. "Informe de grupos Focales" Banco Mundial. 2007
- CONPES 3484. "Política Nacional para la Transformación Productiva y la Promoción de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas: Un Esfuerzo Público Privado." Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Departamento de planeación Nacional. Bogotá, Colombia. 2007.
- Feiss, N., M. Fugazza and W. Maloney. "Informality, Real Exchange Rates, and Labor Market Segmentation" Mimeo. The World Bank. Washington, DC. 2000.
- González, Diego. "Regímenes especiales de tributación para pequeños contribuyentes en América Latina". Banco Interamericano de Desarrollo. 2006
- Kaplan, David, Piedra, Eduardo y Seira, Enrique. "Are Burdensome Registration Procedures an Important Barrier on Firm Creation? Evidence from Mexico." Stanford Institute For Economic Policy Research. 2006.
- LEY 590 de 2000. Congreso de la República de Colombia. Bogotá, Colombia. 2000.
- LEY 905 de 2004. Congreso de la República de Colombia. Bogotá, Colombia. 2004.
- Lackko, Maria. "Hidden Economy in East-European Countries in International Comparison". International Institute for Applied Systems Analysis Working Paper. 1996
- Lewis, William. "The power of productivity. Wealth, Poverty and the Threat to Global Stability". The University of Chicago Press. 2004
- Loayza, Norman. "The Economics of the informal sector: a simple model and some empirical evidence from Latin America". Carnegie-Rochester, Conference series on Public Policy. 1996.

- Misas Martha, Carlos Arango y Enrique López (2005), “Economía subterránea en Colombia 1976-2003: Una medición a partir de la demanda de efectivo”. Borradores de Economía, Banco de la República.
- Posada, Carlos y Mejía, Daniel. “Informalidad, teoría e implicaciones de Política.” Borradores de Economía. No. 455. Banco de la República. 2007
- Pinto, Alfredo, y Caro, Soraya. “Tránsito Informalidad-Formalidad: La Hora de la Inclusión.” Debate Político No. 26. ACOPI - Fundación Honrad Adenauer – CINSET. Bogotá, Colombia. 2007.
- Schneider, Friedrich and Dominik Enste. “Shadow Economies: Size, Causes and Consequences”. Journal of Economic Literature. 2000.
- Vélez, Francisco. “Estudio sobre la informalidad y las MIPYMES en Colombia: Análisis y Propuestas.”ANDI. Bogotá, Colombia. 2006.
- World Bank. “Labor Market Adjustment, Reform and Productivity: What are the Factors that Matter?”. Volume II: Technical Report. Washington D.C. 2005

ANEXO 1: Descripción de los Centros de Atención Empresarial-CAEs

El programa tiene como objetivo general promover una relación más eficiente y transparente entre empresas, administración pública y entidades privadas que prestan servicios relacionados con el registro y la formalización de las empresas. Este esfuerzo consistió en la creación de los Centros de Atención Empresarial (CAEs) en las sedes de las Cámaras de Comercio de las ciudades participantes. Los CAEs cuentan con servicios integrados de información, asesoría especializada, terminales de autoconsulta y ventanillas para creación de empresa. Su meta es hacer posible: “crear empresas en 1 sólo día, en 1 sólo paso, en un sólo lugar, con un único contacto, con 1 único requisito y con el mínimo costo”⁴⁰.

La iniciativa se desarrolló en dos fases. La primera contó con el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo para la implementación del modelo a las seis ciudades principales⁴¹. Esta fase comenzó en junio de 2001 y culminó en el mismo mes de 2004. Actualmente, se ejecuta la fase II del proyecto con el patrocinio del gobierno de los Países Bajos. La fase II comenzó en junio de 2006 y culminará en junio de 2008 para la réplica del modelo de simplificación en 15 ciudades adicionales, dentro de las cuales se encuentra: Aburrá, Buga, Ibagué, Rionegro, Armenia, Manizales, Pereira, Cauca, Cúcuta, Neiva, Pasto, Santa Marta, Tuluá, Villavicencio y Palmira.

⁴⁰ En concreto, esta meta esta impuesta para las empresas cuya organización jurídica corresponde a personas naturales y es muy similar para las personas jurídicas ya que se proponen permitirles crear empresa en 2 días, en 2 pasos, con 1 formulario, 1 requisito y con desplazamiento a 2 entidades (Cámara de Comercio y notaria).

⁴¹ Bogotá, Barranquilla, Cartagena, Cali, Medellín y Bucaramanga.

ANEXO 2:
Estimaciones de los modelos *logit* por grupo de empresas para las distintas definiciones de informalidad empresarial.

a. Microempresas

Variable dep. Informal=1 si no tiene RUT				
Variable Independiente	Especificaciones	Coefficiente	Error Estándar	Valor P
Emplazamiento (queda fuera local)	Puesto fijo	0.65	0.05	0.00
	vivienda	0.25	0.03	0.00
Tipo de establecimiento (queda fuera principal)	Única	4.23	0.15	0.00
	Sucursal	3.79	0.16	0.00
Contabilidad (queda fuera no lleva)	P y G	-2.55	0.04	0.00
	Libro diario	-1.88	0.03	0.00
	Otro	0.18	0.06	0.00
Sector queda fuera servicios	Industria	-0.08	0.04	0.06
	Comercio	-0.16	0.03	0.00
Org. Jurídica (queda fuera sociedad)	Persona natural	0.93	0.07	0.00
	Empresa unipersonal	0.10	0.20	0.62
	Sucursal de soc. extranjera	3.08	1.23	0.01
	Organización económica social	1.16	0.55	0.03
	Entidad sin ánimo de lucro	1.15	0.14	0.00
	Empresa del estado	0.77	0.49	0.12
	otra	0.19	0.14	0.16
Un empleado		0.22	0.03	0.00
Antigüedad		-0.02	0.00	0.00
N. Empleados		-0.09	0.01	0.00
Estrato		-0.14	0.01	0.00
Exporta		-1.21	0.38	0.00
Contante		-3.30	0.15	0.00
PSEUDO R CUADRADO: 0,2882				
OBSERVACIONES: 50,780				

Variable dep. Informal=1 si no realiza aportes parafiscales				
Variable Independiente	Especificaciones	Coefficiente	Error Estándar	Valor P
Emplazamiento (queda fuera local)	Puesto fijo	0.29	0.06	0.00
	vivienda	0.46	0.03	0.00
Tipo de establecimiento (queda fuera principal)	Única	3.23	0.08	0.00
	Sucursal	2.50	0.10	0.00
Contabilidad (queda fuera no lleva)	P y G	-1.21	0.04	0.00
	Libro diario	-0.55	0.03	0.00
	Otro	-0.11	0.07	0.10
Sector queda fuera servicios	Industria	0.06	0.04	0.19
	Comercio	-0.11	0.03	0.00
Org. Jurídica (queda fuera sociedad)	Persona natural	1.24	0.04	0.00
	Empresa unipersonal	0.82	0.13	0.00
	Sucursal de soc. extranjera	-0.03	0.48	0.95
	Organización económica social	0.77	0.11	0.00
	Entidad sin ánimo de lucro	-0.58	0.50	0.25
	Empresa del estado	-0.58	0.12	0.00
	otra	0.02	0.03	0.61
Un empleado		-0.01	0.00	0.00
Antigüedad		-0.11	0.01	0.00
N. Empleados		-0.20	0.01	0.00
Estrato		-0.28	0.17	0.10
Exporta		-1.76	0.09	0.00
Contante		-3.30	0.15	0.00
PSEUDO R CUADRADO: 0,24				
OBSERVACIONES: 50,780				

b. Pequeña

Variable dep. Informal=1 si no tiene RUT				
Variable Independiente	Especificaciones	Coefficiente	Error Estándar	Valor P
Emplazamiento (queda fuera local)	Puesto fijo	0.25	0.37	0.50
	vivienda	0.22	0.55	0.69
Tipo de establecimiento (queda fuera principal)	Única	0.84	0.35	0.02
	Sucursal	0.71	0.38	0.06
Contabilidad (queda fuera no lleva)	P y G	-2.59	0.39	0.00
	Libro diario	-1.98	0.40	0.00
	Otro	0.70	0.63	0.27
Sector queda fuera servicios	Industria	-0.79	0.30	0.01
	Comercio	-0.58	0.21	0.01
Org. Jurídica (queda fuera sociedad)	Persona natural	0.85	0.21	0.00
	Empresa unipersonal	0.62	0.62	0.32
	Sucursal de soc. extranjera	1.58	0.74	0.03
	Organización económica social	0.97	0.29	0.00
	Entidad sin ánimo de lucro	-0.05	0.69	0.94
	Empresa del estado	1.25	0.36	0.00
	otra	0.00	0.01	0.45
Antigüedad		0.00	0.01	0.88
N. Empleados		-0.09	0.06	0.10
Estrato		-1.81	1.01	0.07
Exporta		-0.74	0.63	0.24
Contante		-3.25	0.14	0.00
PSEUDO R CUADRADO: 0,15				
OBSERVACIONES:2428				

Variable dep. Informal=1 si no realiza aportes parafiscales				
Variable Independiente	Especificaciones	Coefficiente	Error Estándar	Valor P
Emplazamiento (queda fuera local)	Puesto fijo	0.00	0.31	0.99
	vivienda	0.70	0.41	0.08
Tipo de establecimiento (queda fuera principal)	Única	0.48	0.19	0.01
	Sucursal	0.00	0.23	0.99
Contabilidad (queda fuera no lleva)	P y G	-2.29	0.41	0.00
	Libro diario	-1.36	0.41	0.00
	Otro	-1.39	0.67	0.04
Sector queda fuera servicios	Industria	-0.09	0.18	0.61
	Comercio	-0.26	0.14	0.06
Org. Jurídica (queda fuera sociedad)	Persona natural	1.08	0.13	0.00
	Empresa unipersonal	-0.50	0.54	0.36
	Sucursal de soc. extranjera	0.66	0.73	0.36
	Organización económica social	0.66	0.22	0.00
	Entidad sin ánimo de lucro	-0.45	0.67	0.50
	Empresa del estado	-0.04	0.37	0.91
	otra	-0.01	0.00	0.00
Antigüedad		-0.01	0.01	0.12
N. Empleados		-0.12	0.04	0.00
Estrato		-1.43	0.43	0.00
Exporta		0.79	0.52	0.13
Contante		-3.25	0.14	0.00
PSEUDO R CUADRADO: 0,1407				
OBSERVACIONES:2428				

c. Grande.

Variable dep. Informal=1 si no tiene RUT				
Variable Independiente	Especificaciones	Coefficiente	Error Estándar	Valor P
Emplazamiento (queda fuera local)	Puesto fijo	1.18	0.66	0.07
	vivienda	-2.07	.	.
Tipo de establecimiento (queda fuera principal)	Única	1.41	0.65	0.03
	Sucursal	1.48	0.75	0.05
Contabilidad (queda fuera no lleva)	P y G	-2.19	1.30	0.00
	Libro diario	-2.26	1.40	0.00
	Otro	-2.04	1.43	0.00
Sector queda fuera servicios	Industria	1.89	1.08	0.08
	Comercio	1.93	1.13	0.09
Org. Jurídica (queda fuera sociedad)	Persona natural	2.72	0.55	0.00
	Empresa unipersonal	1.56	1.26	0.22
	Sucursal de soc. extranjera	1.86	0.60	0.00
	Organización económica social	1.86	0.72	0.01
	Entidad sin ánimo de lucro	1.24	0.78	0.11
	Empresa del estado	-0.01	0.01	0.55
	otra	0.00	0.00	0.10
Antigüedad		0.04	0.12	0.76
N. Empleados		-0.46	0.87	0.59
Estrato		1.51	1.80	0.00
Exporta		-0.72	0.33	0.03
Contante		-3.25	0.14	0.00
PSEUDO R CUADRADO: 0,39				
OBSERVACIONES:569				

Variable dep. Informal=1 si no realiza aportes parafiscales				
Variable Independiente	Especificaciones	Coefficiente	Error Estándar	Valor P
Emplazamiento (queda fuera local)	Puesto fijo	0.97	0.64	0.13
	vivienda	0.11	1.30	0.93
Tipo de establecimiento (queda fuera principal)	Única	0.82	0.42	0.05
	Sucursal	-0.03	0.58	0.96
Contabilidad (queda fuera no lleva)	P y G	-0.58	0.83	0.49
	Libro diario	0.94	0.87	0.29
	Otro	0.51	1.00	0.61
Sector queda fuera servicios	Industria	-1.47	0.47	0.00
	Comercio	-1.26	0.53	0.02
Org. Jurídica (queda fuera sociedad)	Persona natural	1.55	0.45	0.00
	Empresa unipersonal	2.70	1.00	0.01
	Sucursal de soc. extranjera	1.86	0.51	0.00
	Organización económica social	2.60	0.62	0.00
	Entidad sin ánimo de lucro	1.18	0.76	0.12
	Empresa del estado	0.00	0.01	0.81
	otra	0.00	0.00	0.21
Antigüedad		0.30	0.10	0.00
N. Empleados		-1.18	0.78	0.13
Estrato		-3.18	1.04	0.00
Exporta		-0.72	0.33	0.03
Contante		-3.25	0.14	0.00
PSEUDO R CUADRADO: 0,22				
OBSERVACIONES:569				

ANEXO 3:
Determinantes de la informalidad empresarial. Modelo Logit.

a. Definición de no contar con el RUT.

Variable dep. Informal=1 si no tiene RUT				
Variable Independiente	Especificaciones	Coefficiente	Error Estándar	Valor P
Emplazamiento (queda fuera local)	Puesto fijo	0.652	0.055	0.000
	vivienda	0.266	0.027	0.000
Tipo de establecimiento (queda fuera puesto móvi	Única	3.864	0.164	0.000
	Sucursal	3.482	0.169	0.000
Contabilidad (queda fuera no lleva)	P y G	-2.598	0.039	0.000
	Libro diario	-1.893	0.027	0.000
	Otro	0.186	0.063	0.003
Sector queda fuera servicios	Industria	-0.132	0.042	0.002
	Comercio	-0.158	0.026	0.000
Org. Jurídica (queda fuera sociedad)	Persona natural	1.088	0.071	0.000
	Empresa unipersonal	0.257	0.181	0.154
	Sucursal de soc. extranjera	2.426	0.801	0.002
	Organización económica social	1.378	0.404	0.001
	Entidad sin ánimo de lucro	1.268	0.141	0.000
	Empresa del estado	1.059	0.396	0.007
	otra	0.435	0.150	0.004
Un empleado		0.375	0.024	0.000
Antigüedad		-0.017	0.002	0.000
Empresa mediana		-0.314	0.090	0.000
Empresa grande		0.369	0.174	0.034
Estrato		-0.138	0.009	0.000
Exportadora		-1.250	0.337	0.000
Constante		-335.129	0.130	0.000
PSEUDO R CUADRADO: 0,29				
OBSERVACIONES: 53,783				

Nota: El efecto marginal se calcula para un cambio de 0 a 1 para las variables dicótomas.

Fuente: Cálculos de los autores. Datos del Censo Cali y Yumbo 2005.

Efectos Marginales

Variable dep. Informal=1 si no tiene RUT			
Variable Independiente	Especificaciones	Efecto Mag	Valor P
Emplazamiento (queda fuera local)	Puesto fijo	0.15	0.00
	vivienda	0.06	0.00
Tipo de establecimiento (queda fuera puesto móvi	Única	0.41	0.00
	Sucursal	0.66	0.00
Contabilidad (queda fuera no lleva)	P y G	-0.40	0.00
	Libro diario	-0.36	0.00
	Otro	0.04	0.00
Sector queda fuera servicios	Industria	-0.03	0.00
	Comercio	-0.03	0.00
Org. Jurídica (queda fuera sociedad)	Persona natural	0.20	0.00
	Empresa unipersonal	0.06	0.17
	Sucursal de soc. extranjera	0.53	0.00
	Organización económica social	0.33	0.00
	Entidad sin ánimo de lucro	0.30	0.00
	Empresa del estado	0.25	0.01
	otra	0.10	0.01
Un empleado		0.08	0.00
Antigüedad		0.00	0.00
Empresa mediana		-0.06	0.00
Empresa grande		0.08	0.04
Estrato		-0.03	0.00
Exportadora		-0.20	0.00

Nota: El efecto marginal se calcula para un cambio de 0 a 1 para las variables dicótomas.

b. Definición de no realizar aportes parafiscales.

Variable dep. Informal=1 si no paga impuesto parafiscales				
Variable Independiente	Especificaciones	Coficiente	Error Estándar	Valor P
Emplazamiento (queda fuera local)	Puesto fijo	0.31	0.05	0.00
	vivienda	0.49	0.03	0.00
Tipo de establecimiento (queda fuera puesto móvi	Única	2.91	0.09	0.00
	Sucursal	2.22	0.10	0.00
Contabilidad (queda fuera no lleva)	P y G	-1268208.00	0.04	0.00
	Libro diario	-0.54	0.03	0.00
	Otro	-0.11	0.07	0.12
Sector queda fuera servicios	Industria	0.01	0.04	0.74
	Comercio	-0.09	0.03	0.00
Org. Jurídica (queda fuera sociedad)	Persona natural	1.37	0.04	0.00
	Empresa unipersonal	0.81	0.13	0.00
	Sucursal de soc. extranjera	0.46	0.40	0.24
	Organización económica social	0.88	0.10	0.00
	Entidad sin ánimo de lucro	0.35	0.35	0.32
	Empresa del estado	-0.41	0.12	0.00
	otra	0.23	0.03	0.00
Un empleado		-0.01	0.00	0.00
Antigüedad		-0.71	0.06	0.00
Empresa mediana		-0.81	0.16	0.00
Empresa grande		-0.19	0.01	0.00
Estrato		-0.55	0.16	0.00
Exportadora		-1.95	0.08	0.00
Constante		-3.21	0.12	0.00
PSEUDO R CUADRADO: 0,27				
OBSERVACIONES: 53,776				

Nota: El efecto marginal se calcula para un cambio de 0 a 1 para las variables dicótomas.

Fuente: Cálculos de los autores. Datos del Censo Cali y Yumbo 2005.

Efectos Marginales

Variable dep. Informal=1 si no realiza aportes parafiscales			
Variable Independiente	Especificaciones	Efecto Mag	Valor P
Emplazamiento (queda fuera local)	Puesto fijo	0.07	0.00
	vivienda	0.11	0.00
Tipo de establecimiento (queda fuera puesto móvi	Única	0.60	0.00
	Sucursal	0.32	0.00
Contabilidad (queda fuera no lleva)	P y G	-0.30	0.00
	Libro diario	-0.12	0.00
	Otro	-0.02	0.12
Sector queda fuera servicios	Industria	0.00	0.74
	Comercio	-0.02	0.00
Org. Jurídica (queda fuera sociedad)	Persona natural	0.33	0.00
	Empresa unipersonal	0.16	0.00
	Sucursal de soc. extranjera	0.10	0.20
	Organización económica social	0.17	0.00
	Entidad sin ánimo de lucro	0.07	0.29
	Empresa del estado	-0.10	0.00
	otra	0.05	0.00
Un empleado		0.00	0.00
Antigüedad		-0.17	0.00
Empresa mediana		-0.20	0.00
Empresa grande		-0.04	0.00
Estrato		-0.13	0.00
Exportadora		-0.20	0.00

Nota: El efecto marginal se calcula para un cambio de 0 a 1 para las variables dicótomas.

ANEXO 4:
Grupos focales dirigidos a empresarios formales⁴²
(Realizado por el Centro Nacional de Consultoría)

Ciudad	Día	Sector	N° de participantes	Actividad y años de existencia de la compañía
Bogotá	Lunes 17 de Julio 7:30 a.m.	Industria	4	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fabricación de cosméticos y maquilación (17 años) ▪ Fabricación de estuches plásticos para joyería (68 años) ▪ Fabricación de repuestos y mantenimiento de maquinaria para empaque (26 años) ▪ Industria de reciclaje y comercialización de materiales sólidos recuperables (24 años)
Bogotá	Lunes 17 de Julio 12:30 a.m.	Comercio	4	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comercialización de equipos para la industria petrolera (8 años) ▪ Comercialización de computadores (7 años) ▪ Comercialización de teléfonos celulares (7 años) ▪ Venta de instrumentación para emisiones ambientales y asesorías técnicas (9 meses)
Medellín	Miércoles 8 de Agosto 12:00 m	Industria	7	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fabricación de salas básicas de Rayos X (26 años) ▪ Producción y comercialización de productos cárnicos y embutidos (28 años) ▪ Fabricación de productos cerámicos, especialmente ladrillos (18 años) ▪ Confección de uniformes empresariales (20 años) ▪ Fabricación y comercialización internacional de camisas para hombre (12 años) ▪ Transformación de madera, aserrío (15 años) ▪ Prestación de servicio de estampación textil (25 años)
Medellín	Miércoles 8 de Agosto 6:00 p.m.	Industria	6	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fabricación de ropa para bebés (28 años) ▪ Aplicación de pinturas horneables sobre metal (18 años) ▪ Producción de ropa interior para dama ((14 años) ▪ Fabricación de todos los productos que tienen que ver con la repostería (77 años) ▪ Empresa del sector de metalmecánica (18 años) ▪ Empresa textil de tejido de punto (23 años)

⁴² Tomado del informe de grupos focales realizado por el Centro Nacional de Consultoría para el Banco Mundial.

Ciudad	Día	Sector	N° de participantes	Actividad y años de existencia de la compañía
Medellín	Jueves 9 de Agosto 7:30 a.m.	Comercio	7	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Importación de materias primas, comercialización y reciclaje de empaques de polietileno (20 años) ▪ Importación y comercialización de equipos y partes industriales (15 años) ▪ Servicios y distribución de electrodomésticos (25 años) ▪ Comercialización de acero (12 años) ▪ Repuestos y reparación automotriz (40 años) ▪ Fabricación y comercialización de productos de ferretería ((32 años) ▪ Fabricación y comercialización de polea, bandas y repuestos industriales (25 años)
Medellín	Jueves 9 de Agosto 12:00 m	Comercio	10	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comercialización de artículos de hogar, ferretería, piñatería (21 años) ▪ Supermercado de grandes almacenes ▪ Opción de crédito para el sector de El Hueco (5 años) ▪ Suministro de productos de óptica y servicios de optometría (4 años) ▪ Distribución de lentes y servicios de optometría (15 años) ▪ Fabricación y comercialización de rines para carros (28 años) ▪ Restaurante, panadería, repostería, heladería (28 años) ▪ Venta de todo lo relacionado con productos de la construcción (11 años) ▪ Almacenes de mercancías al menudeo ((40 años)
Medellín	Viernes 10 de Agosto 7:30 a.m.	Servicios	8	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Compra, venta y administración de bienes raíces (46 años) ▪ Propiedad raíz ▪ Sala de acceso a Internet (1 año) ▪ Lavandería y tintorería de prendas (18 años) ▪ Hotel (4 años) ▪ Hotel (18 años) ▪ Bolsa comisionista (39 años) ▪ Servicios de mantenimiento y consultoría a nivel industrial en la producción
Medellín	Viernes 10 de Agosto 12:00 m	Servicios	9	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Compra y venta de divisas, pago de giros y operaciones de comercio exterior (13 años) ▪ Servicios de Internet, llamadas nacionales e internacionales (5 meses) ▪ Capacitación, actualización y bolsa de empleo de contadores y afines (25 años) ▪ Ahorro y crédito (43 años) ▪ Servicios de salud oral y seguros (16 años) ▪ Inversiones, Agencia de seguros (20 años) ▪ Servicios exequiales y seguros funerarios (17 años) ▪ Impresiones tipográficas, papelería,

Ciudad	Día	Sector	N° de participantes	Actividad y años de existencia de la compañía
				fotocopias (15 años)
Bogotá	Martes 14 de Agosto 12:00 m	Servicios	8	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Servicios de tecnología a grandes empresas (11 años) ▪ Mercadeo a compañías de hardware y software (1 año) ▪ Servicio de informes de notas a colegios oficiales (17 años) ▪ Reparación y comercialización de vehículos (25 años) ▪ Servicios de informática y tecnología (17 años) ▪ Comercializadora de productos químicos (10 años) ▪ Soporte y mantenimiento de computadores (13 años) ▪ Servicios de telecomunicaciones y de valor agregado (7 años)
Bogotá	Martes 14 de Agosto 6:00 p.m.	Industria	6	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consultoría e investigación jurídica y edición de libros jurídicos (3 años) ▪ Importación y venta de equipos de audio, diseño de sonido, eventos culturales (9 años) ▪ Industria de cauchos y graficados, fabricación de productos de aseo y cocina (7 años) ▪ Transporte terrestre, almacenamiento y distribución de carga seca (12 años) ▪ Fabricación de muebles para oficina, decoración, diseño y obra civil (12 años) ▪ Distribución y comercialización de hardware y software (6 años)
Bogotá	Miércoles 15 de Agosto 7:30 a.m.	Comercio	5	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Importación y comercialización de herramientas (22 años) ▪ Importación de vehículos automotores (18 años) ▪ Comercialización de equipos y útiles de oficina (30 años) ▪ Comercialización de autopartes para vehículos importados (15 años) ▪ Compañía de cuadernos, papales y artículos de oficina y escolares (15 años)
Bogotá	Miércoles 15 de Agosto 12:00 m	Servicios	7	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consultoría en modelos cooperativos de producción (8 años) ▪ Intermediación de seguros (10 años) ▪ Inversiones en finca raíz (4 años) ▪ Producción y comercialización de pizzas (15 años) ▪ Hotelería y turismo (12 años) ▪ Comidas rápidas (25 años) ▪ Fomento e inversión en el área de la salud (10 años)

Ciudad	Día	Sector	N° de participantes	Actividad y años de existencia de la compañía
Bogotá	Jueves 16 de Agosto 7:30 a.m.	Industria	8	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Producción y comercialización de insumos de uso agrícola (10 años) ▪ Fabricación de ropa interior para dama (4 años) ▪ Confección de ropa hospitalaria (6 años) ▪ Fabricación de repuestos de maquinaria textil (20 años) ▪ Maquinaria remachadora de bandas (34 años) ▪ Fabricación y comercialización de productos de aseo (3 años) ▪ Pinturas arquitectónicas, lacas, texturas (8 años) ▪ Industria metalmecánica (8 años)
Bogotá	Jueves 16 de Agosto 12:00 m	Servicios	8	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Restaurantes en varios sitios de Bogotá (8 años) ▪ Comercialización de drogas (8 años) ▪ Venta de insumos de informática (18 años) ▪ Restaurante (18 años) ▪ Comercializadora de oxígeno y atención médica domiciliaria (6 años) ▪ Distribución y >Comercialización de biológicos pediátricos (3 años) ▪ Venta de artículos para bebé (1 año) ▪ Suministro de alimentación (10 años)
Bogotá	Viernes 17 de Agosto 12:00 m	Comercio	8	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Importación y distribución de productos químicos para farmacia, cosmética y alimentación (22 años) ▪ Consultoría empresarial (10 años) ▪ Comercialización de materiales para construcción y tubería (25 años) ▪ Panadería, elaboración de 200 productos (17 años) ▪ Productos naturales (18 años) ▪ Equipos y materiales de impresión digital (25 años) ▪ Importación de reactivos de laboratorio y procesos de control de calidad de agua (21 años) ▪ Importación y distribución de material médico (14 ños)

Resumen de los principales resultados

Pregunta	Bogotá	Medellín
Definición de la informalidad	Empresas que no cumplen los requisitos establecidos por el gobierno.	Actividades que no cumplen con las leyes o normas establecidas por el gobierno.
Causas de la informalidad	<ul style="list-style-type: none"> • Bajos controles estatales. • Alta carga tributaria. • Existencia de muchos trámites. • Falta de información con relación al proceso de formalización de las empresas. • Altos costos de nomina • Poca confianza en el estado por causa de la ineficiencia en el gasto publico. • Cultura de informalidad. • Desempleo. 	<ul style="list-style-type: none"> • El desempleo y la necesidad de subsistencia. • La idiosincrasia • Los altos niveles de corrupción en el gobierno. • Los bajos niveles de control. • La inestabilidad de las normas. • Las altas cargas fiscales.
Ventajas de la formalidad	<ul style="list-style-type: none"> • Tranquilidad frente a controles del gobierno. • Posibilidad de presentar garantías a los clientes. • Mayor acceso a mercados financieros y a negociar con empresas grandes. • Satisfacción de responsabilidad social. 	<ul style="list-style-type: none"> • La tranquilidad frente a controles del gobierno. • El mayor acceso al mercado financiero. • La apertura de mercados internacionales y nacionales. • La satisfacción de darle buena calidad de vida a sus empleados. • Y el poder ofrecer garantía a los clientes.
Soluciones propuestas	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivar una mayor transparencia en el estado. • Aumentar la base tributaria para poder reducir la carga de impuestos sobre las empresas. • Otorgar créditos 	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar y apoyar asociaciones de informales. • Facilitar aún más los pagos de impuestos a la DIAN. • Crear campañas de educación para

	<p>subsidiados a los pequeños empresarios para que profundicen su formalidad.</p> <ul style="list-style-type: none">• Dirigir medidas de control más fuertes sobre localidades que se conocen como focos de la informalidad.	<p>incentivar la cultura formal.</p> <ul style="list-style-type: none">• Aumentar transparencia en el gasto del gobierno.• Solucionar problemas de efectividad de <i>Bancoldex</i>.
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

ANEXO 5: Grupos focales dirigidos a empresarios informales

Las sesiones se dividieron en tres grupos que agrupaban individuos con características socioeconómicas similares. El primer grupo reunió a ebanistas, transportadores, maestros de construcción y reparadores de electrodomésticos. El segundo grupo, integró a empresarios que desarrollan sus actividades en sectores de belleza (i.e. estilistas, manicuristas y masajistas), dueños de misceláneas y comercio de cualquier clase de textiles. El tercer grupo estuvo conformado por individuos que desarrollan sus actividades en el sector de alimentos (i.e. restaurantes, supermercados, comidas rápidas y distribuidoras de alimentos). Finalmente, en el último grupo se buscó entrevistar a empresarios que ya habían emprendido su proceso de formalización, es decir que cumplían con algunos requisitos exigidos por el estado pero no con otros, con el ánimo de identificar los principales obstáculos que los negocios enfrentaban en este proceso. El tipo de negocios que se entrevistó en este último grupo estuvo conformado por empresarios del sector de artes gráficas, de confecciones, de telecomunicaciones (i.e. cabinas telefónicas) y papelerías. A continuación se desarrolla un resumen de las principales conclusiones de las sesiones en torno a cada una de las seis dimensiones estudiadas:

1. Razones para ser empresarios.

Dentro de las razones para ser empresario los entrevistados resaltaron la independencia y la autonomía para poder tomar decisiones. Así mismo expresaron, en general, deseos de expandir sus negocios e identificaron que para crecer es necesario formalizarse (i.e. cumplir con los requisitos exigidos por el Estado). De hecho, los que se encuentran en medio del proceso de formalización expresaron que la razón principal por la cual emprendieron este proceso fue la mayor dinámica de sus negocios; aunque también mencionaron otras razones secundarias que los motivaron, como son la simplificación de algunos procesos y los más frecuentes controles de las autoridades.

Por otro lado, dentro de las desventajas de ser empresario mencionaron la mayor vulnerabilidad frente a riesgos profesionales y pensionales⁴³, la menor estabilidad en el nivel de ingresos (en especial durante los primeros años), y las más extensas jornadas laborales en comparación con las que tenían cuando eran empresarios.

2. Requisitos para la formalización y funciones de la Cámara de Comercio.

Para empezar se les preguntó a los empresarios por los beneficios y costos de registrarse ante la Cámara de Comercio. Los empresarios identificaron dentro de los beneficios de contar con un registro mercantil vigente la posibilidad de ofrecer un respaldo a sus clientes y la tranquilidad frente a los controles de las autoridades. En concreto, se mostraron descontentos con los altos niveles de corrupción de las autoridades que

⁴³ Casi todos poseen cobertura en salud por medio del régimen subsidiado.

realizan los controles ya que frecuentemente les exigen dinero para no reportar el incumplimiento de los requisitos.

Existe amplio desconocimiento de las funciones que desarrollan las Cámaras de Comercio. Los empresarios aseguran que éstas entidades sólo están encargadas de emitir el registro mercantil y desconocen cualquier tipo de programas de emprendimiento o capacitación empresarial ofrecido por estas entidades.

En relación con el proceso de formalización, se pudo identificar que el conocimiento de los empresarios informales es producto de rumores que han oído de otros empresarios, de familiares o amigos. En general, sus repuestas son erradas y exageran los costos monetarios y el tiempo que lleva formalizarse. Dentro de los trámites que mencionaron se encuentran: certificado de bomberos, sayco y acimpro, seguridad social de los empleados, registro único tributario (RUT), registro de sanidad, registro mercantil, certificado de reciclaje de basuras y certificado de fumigación de plagas. De todos estos trámites sólo tres son obligatorios para todas las empresas.

Por último, los empresarios que ya habían emprendido su proceso de formalización expresaron que la obtención del registro mercantil es un trámite sencillo hoy día. No obstante, expresaron que enfrentaron grandes obstáculos para realizar la liquidación de sus impuestos y diligenciar el formulario de la DIAN. En la mayoría de los casos se vieron obligados a contratar los servicios de un contador. Así mismo, los empresarios sugieren que el proceso de simplificación de trámites debe trascender el registro mercantil y agilizar otros procesos específicos a algunos sectores (i.e. INVIMA).

3. Beneficios de la formalidad y de la informalidad.

Previamente a la identificación de los beneficios de la informalidad y de la informalidad se definieron conjuntamente las actividades económicas informales como aquellas que no cumplen con los requisitos exigidos por el Estado. También se distinguieron estas actividades de aquellas que son consideradas ilícitas (i.e. contrabando o lavado de activos). Bajo este contexto se identificaron dentro de los beneficios de ser informal el ahorro en tiempo por no realizar los trámites de la formalización, y los menores costos de producción por la evasión o elusión de tasas y contribuciones. Por otro lado, dentro de las ventajas de ser formal se mencionaron: (i) la mayor tranquilidad frente a controles de las autoridades; (ii) las mayores posibilidades de crecimiento; (iii) la posibilidad de ofrecer garantía a los clientes; (vi) y el mayor acceso a mercados.

Aunque los empresarios expresaron su voluntad de formalizarse aseguran que los costos de la formalización son muy altos para las utilidades de sus pequeñas empresas. Específicamente, expresaron que los costos de afiliar a sus empleados a la seguridad social son excesivamente altos y no podrían pagarlos.

4. Controles de las autoridades.

La mayoría de empresarios ha enfrentado controles de las autoridades. De hecho, los empresarios afirman que las autoridades realizan una primera visita en la cual se les indica los requisitos que deben tener, y unos 30 a 45 días después, se realiza otra de control a partir de la cual les pueden cerrar el negocio por incumplimiento. Expresaron que usualmente pueden superar la segunda visita de las autoridades sin cumplir los

requisitos exigidos pagándole algún dinero al funcionario público. Aunque reconocen que esto implica un costo de ser informal, afirman que este es un costo mucho menor al que enfrentarían si cumplieran con todos los requisitos de la formalidad.

5. Regulación de quiebra a empresas formales.

Los empresarios informales entrevistados no tienen conocimiento de las dificultades de cierre que enfrentan las empresas formales. No obstante, los empresarios que se encuentran en proceso de formalización si poseen alguna información en este frente y expresaron su preocupación.

6. Recomendaciones de política.

Para poder identificar las percepciones de los individuos frente a medidas que podrían incentivar la formalización empresarial se les preguntó en primer lugar por las medidas que ellos recomendarían. Este ejercicio es importante porque permite identificar ciertas acciones que los llevarían a formalizarse. Los empresarios recomendaron el otorgamiento de créditos a las empresas pequeñas en condiciones más favorables y la realización de campañas de información relacionadas con el proceso de formalización y con los beneficios que trae este proceso para las empresas.

Posteriormente, se indagó la percepción de los empresarios en torno a un conjunto de recomendaciones de política formuladas previamente. Estas acciones incluían reducciones tributarias a pequeñas empresas durante los tres primeros años, campañas de comunicación de las ventajas de la formalidad, campañas de información del proceso de formalización, reducción en las cargas parafiscales y acompañamiento a empresas recién formalizadas en sus primeros años. Se resaltó que la última recomendación no incluía un componente de subsidios sino que va dirigida simplemente a otorgar programas de capacitación empresarial.

Los empresarios revelaron sus preferencias por las acciones dirigidas a crear reducciones tributarias para las pequeñas empresas durante sus primeros años y por los programas de acompañamiento a las empresas recién formalizadas. En concreto, resaltaron la importancia de esta última acción para poder acceder a conocimientos de desarrollo empresarial y dinamizar sus negocios. Por otro lado, aunque resaltaron la importancia de mejorar la información que gira en torno al problema de informalidad concluyeron que de nada sirve formalizar empresas que probablemente no tienen conocimientos empresariales suficientes para desarrollar sus negocios y mantenerlos en el tiempo en la formalidad. Por esta razón, los empresarios le dieron más importancia a los programas de acompañamiento.

Finalmente, relacionado con la reducción de las cargas parafiscales, los empresarios afirmaron que para ellos este es el último paso en el proceso de formalización por causa de los altos costos que representa. Muchos de ellos confesaron que no tienen dentro de sus planes cumplir con este requisito ya que los costos son demasiado altos.

Información adicional de las sesiones.

Día	Sectores	N. participantes	Actividad y años de experiencia
28 de Noviembre	Construcción y transportes.	6	Transportador (4 años); maestro (7 años); reciclaje de baterías (3 años); contratista (2 años); ebanista (22 años); y telefonía celular (1 año).
28 de Noviembre	Belleza y textiles	7	Estilista (6 meses); satélite de costura (12 años); comerciante de ropa (6 años); modista (5 años); miscelánea (7 años); y manicurista (2 años).
29 de Noviembre	Alimentos y textiles	7	Venta de licores y bebidas (17 meses); supermercado (4 meses); tienda (2 años); tienda (15 años); distribuidor de productos de aseo (3 años); comidas rápidas (7 años); y artes gráficas (30 años).
4 de Diciembre	Confecciones, papelerías, cabinas telefónicas y artes gráficas.	7	Telecomunicaciones y sistemas (7 años); fotocopias y computadores (9 meses); reciclaje (3 años); cabinas telefónicas (1 año); manufacturas (3 años); artes gráficas; (1 año) y Confecciones (7 años).

**ANEXO 6:
ley 590 de 2000**

Para poder restringir la aplicación de estas leyes a un universo de empresas, la ley presenta una definición para cada tipo de acuerdo con el número de empleados y el total de activos. De acuerdo con estas definiciones las microempresas están constituidas por empresas con 10 o menos empleados y con activos totales inferiores a los 501 salarios mínimos legales vigentes (SMLV); las pequeñas empresas tiene entre 11 y 50 trabajadores y su nivel de activos se encuentra en el intervalo entre 501 y 5001 SMLV; por último, la ley define a las medianas empresas como aquellas que poseen entre 51 y 200 trabajadores siempre que sus activos no superes los 15,000 SMLV. Además de las disposiciones ya mencionadas la ley reglamenta:

- Que las mipymes deben recibir mayores niveles de contratación pública y deben ser beneficiarias de programas de simplificación de trámites relativos a pedidos, recepción de bienes o servicios, condiciones de pago y acceso a la información en la contratación pública. Adicionalmente, el artículo indica que los establecimientos deben tener preferencia por los establecimientos pequeños nacionales en caso de que la competencia ofrezca las mismas condiciones de precio, calidad y capacidad de suministro.
- En materia de crédito, el artículo 17 de dicha ley, crea el Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, (Fomipyme) cuyo objeto es la financiación de proyectos, programas y actividades para el desarrollo tecnológico de las mipymes y la aplicación de instrumentos no financieros dirigidos a su fomento y promoción. En apoyo a este, el artículo 40 establece que el Fondo Nacional de Garantías otorgará condiciones especiales de garantía a empresas especialmente generadoras de empleo, por un ochenta por ciento (80%) del valor del crédito requerido para el emprendimiento.

Ley 905 de 2004

La ley 905 de 2004. Dentro de las más relevantes se distinguen cinco. En primer lugar, la ley modifica la definición de las empresas cobijadas por la ley. Bajo la nueva ley, las empresas medianas son aquellas que poseen un umbral de activos entre los 5001 y 30,000 SMLV y una planta de personal entre los 51 y 200 trabajadores. La pequeña empresa pasó a ser definida como las empresas que poseen entre 11 y 50 empleados y sus activos se encuentran en el intervalo de los 501 y 5000 SMLV. Finalmente, las microempresas se definen como las empresas que poseen menos de 10 empleados y cuyos activos totales excluida la vivienda no supera los 500 SMLV.

Adicionalmente, la ley establece que las entidades estatales integrantes de los Consejos Superiores de Pequeña y Mediana Empresa, Consejos Regionales, la Secretaría Técnica permanente y Secretarías Técnicas Regionales, cuyo objeto institucional no sea específicamente la atención a las mipymes; el Fondo Nacional de Garantías, el SENA, Colciencias, Bancoldex, Proexport, Finagro, el Fondo Agropecuario de Garantías, el

Banco Agrario, las Compañías Promotoras y Corporaciones Financieras y las demás entidades vinculadas al sector, deben establecer dependencias especializadas en la atención a las mipymes.

En tercer lugar, se modificaron las condiciones especiales de crédito para las mipymes por medio del Fondo Nacional de Garantías. En concreto se establece que el Fondo podrá otorgar condiciones especiales de garantía a empresas especialmente generadoras de empleo, por un setenta por ciento (70%) del valor del crédito requerido para el emprendimiento⁴⁴.

En relación con los regímenes tributarios especiales a los cuáles se había dado libertad con la ley 590 de 2000 a las entidades territoriales (i.e. departamentos y municipios). Se impuso la condición de que la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda, diera un concepto favorable antes de su aplicación. El establecimiento de autonomía para la creación de este tipo de regímenes es muy relevante siempre que se creen los incentivos para que las entidades territoriales quieran emplearla en pro de las mipymes. Esto podría lograrse, por ejemplo, mediante la implementación de un sistema de información nacional que otorgue beneficios a los departamentos y municipios que posean las estructuras tributarias más simples.

Por último, el artículo 23 de la ley establece que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, previa concertación con las Cámaras de Comercio, buscará que parte de los recursos que reciben o administran las Cámaras por concepto de prestación de servicios públicos delegados se destine a cubrir parte de la financiación de los programas de desarrollo empresarial que ejecuta y coordina el Ministerio. Aunque, este artículo plantea por primera vez la cooperación entre las Cámaras de Comercio y el gobierno nacional, éste no ha sido reglamentado aún por cual su implementación no ha sido posible.

⁴⁴ De conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional, el cual se debe llevar a cabo dentro de los seis (6) meses siguientes a la sanción de la presente ley.