

# Documento CONPES

---

**CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL  
REPÚBLICA DE COLOMBIA  
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN**



3956

## **POLÍTICA DE FORMALIZACIÓN EMPRESARIAL**

Departamento Nacional de Planeación  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
Ministerio de Salud y Protección Social  
Ministerio del Trabajo  
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo  
Departamento Administrativo Nacional de Estadística

**Versión aprobada**

**Bogotá, D.C., 08 de enero de 2019**

## CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

**Iván Duque Márquez**

Presidente de la República

**Marta Lucía Ramírez Blanco**

Vicepresidente de la República

**Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda**

Ministra del Interior

**Carlos Holmes Trujillo**

Ministro de Relaciones Exteriores

**Alberto Carrasquilla Barrera**

Ministro de Hacienda y Crédito Público

**Gloria María Borrero Restrepo**

Ministro de Justicia y del Derecho

**Guillermo Botero Nieto**

Ministro de Defensa Nacional

**Andrés Valencia Pinzón**

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

**Juan Pablo Uribe Restrepo**

Ministro de Salud y Protección Social

**Alicia Victoria Arango Olmos**

Ministra del Trabajo

**María Fernanda Suárez Londoño**

Ministra de Minas y Energía

**José Manuel Restrepo Abondano**

Ministro de Comercio, Industria y Turismo

**María Victoria Angulo González**

Ministra de Educación Nacional

**Ricardo José Lozano Picón**

Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

**Jonathan Malagón González**

Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

**Sylvia Cristina Constaín Rengifo**

Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

**Ángela María Orozco Gómez**

Ministro de Transporte

**Carmen Inés Vásquez Camacho**

Ministra de Cultura

**Gloria Amparo Alonso Másmela**

Directora General del Departamento Nacional de Planeación

**Rafael Puyana Martínez-Villalba**

Subdirector General Sectorial

**Diego Rafael Dorado Hernández**

Subdirector General Territorial

## Resumen ejecutivo

Colombia presenta altos niveles de informalidad empresarial. Alrededor del 75 % de las microempresas en el país no están registradas<sup>1</sup> y los niveles de cumplimiento de contratación formal de trabajadores, el pago de prestaciones sociales, la implementación de una contabilidad formal y la declaración y pago de impuestos son bajos (DANE, 2016).

Así, en las últimas dos décadas, el Gobierno nacional, los gobiernos locales, gremios y entidades privadas han realizado grandes esfuerzos para reducir la informalidad empresarial. Esto incluye iniciativas para reducir los costos administrativos de registro, socializar los potenciales beneficios de registrarse y fortalecer la institucionalidad para la inspección, vigilancia y control (IVC) de la regulación aplicable a las empresas formales. Sin embargo, existe poca información sobre el universo de las microempresas, su nivel de formalidad y el impacto que han tenido los esfuerzos realizados en la materia. No se realizan censos empresariales periódicos y las encuestas oficiales presentan limitaciones en su representatividad y el detalle de la información.

Esta política establece un marco conceptual sobre la formalidad. La define como un proceso multidimensional, y aclara su relación con la productividad, tanto a nivel macroeconómico como a nivel de empresa. Además, reconoce la gran heterogeneidad que existe entre las empresas informales y sus incentivos para aumentar o reducir su nivel de formalidad. Esta política propone un plan de acción para mejorar la relación beneficio costo de una empresa para ser formal, que será implementado, entre otras, por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Estas acciones buscan disminuir la carga regulatoria de las empresas para convertirse en formales, apoyar a las empresas para que materialicen los beneficios de la formalización y fortalecer las actividades de IVC al cumplimiento de las regulaciones. Si bien estas acciones están dirigidas a empresas con altos niveles de informalidad, no están dirigidas a unidades productivas de subsistencia, las cuales deben ser abordadas por una política complementaria de inclusión productiva.

Así mismo, esta política plantea acciones para mejorar la información disponible para la toma de decisiones de política. Entre otras, busca realizar un censo económico, aplicar un cuestionario económico detallado a los micronegocios identificados en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) y construir un índice de formalidad empresarial. La vigencia de la política es de diez años y su costo estimado es de 460.226 millones de pesos.

**Clasificación:** O29.

**Palabras clave:** formalidad empresarial, informalidad empresarial, desarrollo empresarial y carga regulatoria.

---

<sup>1</sup> No cuentan ni con registro mercantil ni con Registro Único Tributario (RUT).

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>9</b>
<b>2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN.....</b>	<b>10</b>
2.1. Iniciativas para reducir la carga regulatoria a empresas formales .....	11
2.2. Iniciativas de apoyo a empresas para su desarrollo y formalización.....	14
2.3. Iniciativas de inspección, vigilancia y control.....	18
2.4. Justificación.....	21
<b>3. MARCO CONCEPTUAL .....</b>	<b>22</b>
3.1. La formalidad es un proceso multidimensional, no un estado binario .....	23
3.2. Informalidad <i>versus</i> ilegalidad.....	24
3.3. A nivel agregado, la formalidad genera importantes beneficios.....	24
3.4. Para una empresa la formalidad es una condición necesaria pero no suficiente para su desarrollo y el acceso a más servicios y mercados.....	26
3.5. Las empresas aumentan su formalidad solo si perciben que los beneficios superan los costos .....	27
3.6. Las políticas de formalización y desarrollo empresarial no deben dirigirse a unidades productivas de subsistencia.....	29
<b>4. DIAGNÓSTICO .....</b>	<b>30</b>
4.1. Elementos que afectan la relación beneficio costo de la formalidad.....	33
4.1.1. Carga regulatoria de la formalidad .....	33
4.1.2. Retos de las políticas de apoyo a empresas para su desarrollo .....	52
4.1.3. Retos de las actividades de inspección, vigilancia y control.....	56
4.2. Poca información para tomar decisiones de política pública.....	57
4.2.1. Retos de las fuentes oficiales de información sobre la formalidad.....	58
4.2.2. Ausencia de evaluaciones de impacto de las políticas .....	62
<b>5. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA.....</b>	<b>63</b>
5.1. Objetivo general .....	63
5.2. Objetivos específicos .....	63
5.3. Plan de Acción .....	64
5.3.1. Mejorar la relación beneficio-costo de la formalidad .....	64
5.3.2. Mejorar la información para la toma de decisiones de política pública .....	79
5.4. Seguimiento .....	83
5.5. Financiamiento .....	83
<b>6. RECOMENDACIONES.....</b>	<b>85</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>89</b>
Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS).....	89

Anexo B. Otras iniciativas relacionadas con los antecedentes de la presente política.. 90

**BIBLIOGRAFÍA..... 94**

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Empresas registradas por tamaño y naturaleza <sup>(a)</sup> .....	30
Tabla 2. Periodicidad de obligaciones asociados al pago de impuestos para una persona jurídica, régimen común .....	51
Tabla 3. Indicadores de resultado .....	83
Tabla 4. Costo estimado de la política por objetivo específico .....	84
Tabla 5. Costo estimado de la política por entidades .....	84

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Porcentaje de micronegocios por ingresos y empleados.....	31
Gráfico 2. El proceso hacia la formalidad empresarial <sup>(a)</sup> .....	32
Gráfico 3. Casos de estudio: costo del proceso de formalización .....	34
Gráfico 4. Casos de estudio: trámites y requisitos para la formalización .....	35
Gráfico 5. Evolución del esquema tarifario del registro mercantil.....	38
Gráfico 6. Comparación internacional de la tarifa del registro mercantil (USD).....	39
Gráfico 7. Tarifa promedio y marginal del registro mercantil por categorías de pago. 40	
Gráfico 8. Impuesto de registro y registro mercantil para diferentes niveles de activos 41	
Gráfico 9. Simulación de la informalidad laboral por diferencias entre el crecimiento del salario mínimo y promedio en Colombia.....	44
Gráfico 10. Costos no salariales para el empleador entre países de la región .....	45
Gráfico 11. Evolución de la tasa de renta a las sociedades en Colombia, países OCDE y América Latina .....	49
Gráfico 12. Impuesto de renta a personas naturales y monotributo para diferentes niveles de ingreso y renta gravable .....	52
Gráfico 13. Muestra de microestablecimientos por antigüedad de las firmas .....	59
Gráfico 14. Monto de activos más comúnmente reportados en el RUES.....	61

## SIGLAS Y ABREVIACIONES

ACOPI	Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
AIN	Análisis de Impacto Normativo
ANIF	Asociación Nacional de Instituciones Financieras
ARL	Administradora de Riesgos Laborales
Bancóldex	Banco de desarrollo empresarial y comercio exterior de Colombia
BEPS	Beneficios Económicos Periódicos
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BMC	Bolsa Mercantil de Colombia
CCB	Cámara de Comercio de Bogotá
CAE	Centros de Atención Empresarial
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales
CDE	Centro de Desarrollo Empresarial
Colpensiones	Administradora Colombiana de Pensiones
Confecámaras	Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio
CRC	Comisiones Regionales de Competitividad
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DEST	Directorio Estadístico Nacional
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia
EPS	Entidades promotoras de salud
Fenalco	Federación Nacional de Comerciantes
<i>Fintech</i>	<i>Financial Technology</i> (Tecnología Financiera)
FNG	Fondo Nacional de Garantías
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
Fomipyme	Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICONTEC	Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación
iNNpulsa	Unidad de Desarrollo e Innovación de Bancóldex
Invima	Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos

IVA	Impuesto al valor agregado
IVC	Inspección, Vigilancia y Control
Mipyme	Micro, pequeña y mediana empresa
P y G	Pérdidas y ganancias
PIB	Producto Interno Bruto
PILA	Planilla Integrada de Liquidación de Aportes
PML	Productividad laboral
PND	Plan Nacional de Desarrollo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
RM	Registro mercantil
RNFL	Red Nacional de Formalización Laboral
ROA	Retorno de Activos
RUES	Registro Único Empresarial y Social
RUP	Registro Único de Proponentes
RUT	Registro Único Tributario
SAS	Sociedad por Acciones Simplificadas
SBDC	<i>Small Business Development Center</i> (Centro de desarrollo para pequeñas empresas)
SECOP	Sistema Electrónico para la Contratación Pública
SEN	Sistema Estadístico Nacional
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SIC	Superintendencia de Industria y Comercio
Sinergia	Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados
SMMLV	Salario mínimo mensual legal vigente
SNCCTI	Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación
SUIT	Sistema Único de Información de Trámites
UGPP	Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social
URF	Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera
UVT	Unidad de Valor Tributario
VUCE	Ventana Única de Comercio Exterior
VUE	Ventanilla Única Empresarial



## 1. INTRODUCCIÓN

La formalidad es una condición que se le atribuye a los negocios que cumplen con la normativa vigente que les aplique de manera obligatoria para el desarrollo de una actividad económica lícita en una economía de mercado (Schneider, 2006).

En Colombia, el nivel de informalidad empresarial es alto. Se estima que alrededor de tres de cada cuatro empresas no están registradas en el Registro Único Tributario (RUT) ni en el Registro Único Empresarial y Social (RUES)<sup>2</sup> (DANE, 2016). Además, los datos sugieren que el incumplimiento es aún más alto en el caso de las demás normas asociadas a la actividad empresarial, tales como por ejemplo la afiliación de los trabajadores al sistema integral de protección social, los estándares sanitarios o la declaración y pago de impuestos (DANE, 2016).

Los altos niveles de informalidad empresarial tienen efectos sociales y económicos. Entre otros, la informalidad limita el crecimiento y la productividad de las empresas y la economía, así como el aseguramiento de los trabajadores contra distintos riesgos derivados de la actividad laboral y el ejercicio pleno de los derechos que devienen de la relación contractual. La informalidad también reduce el espacio fiscal del Gobierno y limita el cumplimiento de las normas de calidad, como los reglamentos técnicos, diseñadas para proteger la vida y la salud de los consumidores (Perry, y otros, 2007).

Durante las últimas décadas, el Gobierno nacional ha realizado esfuerzos para promover la formalización empresarial en Colombia, enfocados en la promoción del registro empresarial y alternativas de cobertura en protección social, y la reducción de los costos de operar formalmente. No obstante, estos esfuerzos se han implementado en la mayoría de los casos de manera aislada entre entidades, cada una atendiendo una característica particular del proceso de formalización. Estas iniciativas incluyen sucesivos planes nacionales de desarrollo, leyes, decretos, regulaciones y diversas políticas y programas<sup>3</sup>. Sin embargo, la poca información sobre el universo empresarial (Hamman & Mejía, 2007) ha limitado el diseño e impacto de políticas públicas de formalización y la alta carga regulatoria sigue siendo una barrera a la formalización de las empresas (Ydrovo, 2010).

El presente documento establece un marco conceptual que define por primera vez la formalidad empresarial como un proceso multidimensional y plantea una política interinstitucional para abordar dicho fenómeno de manera integral. Recomienda acciones para promover mayores niveles de formalidad empresarial mejorando la relación beneficio costo que esta representa para las empresas. Esto, a través de estrategias que reduzcan la carga regulatoria asociada a la actividad empresarial formal, permitan a las

---

<sup>2</sup> De acuerdo con el artículo 11 de la Ley 590 de 2000, el RUES integró el registro mercantil y el Registro Único de Proponentes y es administrado por las cámaras de comercio.

<sup>3</sup> A manera de ejemplo se mencionan algunas: Ley 1429 de 2010, Ley 1607 de 2012, la Ley 590 Mipymes del 2000, el Decreto Ley 019 de 2012, y la Ley 1780 de 2016, decretos como el 545, 4910 y 2025 de 2011 y el 489 de 2013 y programas tales como, las mesas de formalización laboral, las jornadas sobre beneficios de la formalización, de encadenamientos formales y recientemente la ventanilla única empresarial.

empresas a materializar sus potenciales beneficios y fortalezcan las actividades de inspección, vigilancia y control (IVC) al cumplimiento de la regulación. Así mismo, busca fortalecer la información disponible para tomar decisiones de política pública relacionadas con la formalidad empresarial. Estas acciones están dirigidas a empresas con altos niveles de informalidad, pero su alcance no incluye unidades productivas de subsistencia<sup>4</sup>, las cuales deberán ser objeto de una política de inclusión productiva.

El documento se estructura en seis secciones, incluyendo esta introducción. La segunda sección resume los principales antecedentes y justifica la necesidad de la presente política. La tercera establece el marco conceptual de la misma. En la cuarta sección se realiza un diagnóstico de la informalidad empresarial en Colombia, mientras que en la quinta sección se define el plan de acción para abordar las distintas problemáticas identificadas, y se define un esquema de seguimiento y financiamiento de la política. Finalmente, la sexta sección presenta las principales recomendaciones al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

## **2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN**

La actividad comercial y empresarial en Colombia está reglamentada por el Decreto 410 de 1971<sup>5</sup> (Código de Comercio). A dicho código lo complementan un gran número de normas, entre las cuales cabe destacar la Ley 232 de 1995<sup>6</sup> que estableció los requisitos que deben cumplir los establecimientos comerciales para ser formales, y las Leyes 590 del 2000<sup>7</sup>, 905 de 2004<sup>8</sup>, 1111 de 2006<sup>9</sup> y 1450 de 2011<sup>10</sup>, que establecieron límites y variables para la definición de los tamaños empresariales y más recientemente la Ley 1801 de 2016 que redefine las condiciones para la apertura y operación de los establecimientos<sup>11</sup>. Así mismo, los aspectos tributarios están contenidos en el Estatuto Tributario Nacional, expedido a través del Decreto 624 de 1989<sup>12</sup>, modificado y reglamentado parcialmente por un amplio número de leyes y decretos<sup>13</sup>.

---

<sup>4</sup> Negocios de reducida escala sin perspectivas de crecer y con ingresos muy bajos y volátiles (CAF, 2013).

<sup>5</sup> Por el cual se expide el Código de Comercio.

<sup>6</sup> Por medio de la cual se dictan normas para el funcionamiento de los establecimientos comerciales.

<sup>7</sup> Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresa.

<sup>8</sup> Por medio de la cual se modifica la Ley 590 de 2000 sobre promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana y se dictan otras disposiciones.

<sup>9</sup> Por la cual se modifica el estatuto tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

<sup>10</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

<sup>11</sup> Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia.

<sup>12</sup> Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales.

<sup>13</sup> Entre otros, por el Decreto 3258 de 2002; las Leyes 383 de 1997, 488 de 1998 y 863 de 2003; el Decreto 422 de 1991; los Decretos 847, 1333 y 1960 de 1996; los Decretos 3050, 700 y 124 de 1997; los Decretos 841, 1514 y 2201 de 1998; los Decretos 558, 1345, 1737 y 2577 de 1999; el Decreto 531 de 2000; los Decretos 333 y 406 de 2001; el Decreto 4400 de 2004; los Decretos 1070, 2193, 3026, 3028 y 3032 de 2013; y el Decreto 1966 de 2014.

En los últimos veinte años diversas estrategias públicas y privadas han promovido la formalidad empresarial. Desde el año 2008, el Comité Técnico Mixto de Formalización<sup>14</sup> está encargado de impulsar, coordinar y hacer seguimiento a estas. Este comité público-privado hace parte del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCCTI) y su secretaría técnica la realiza el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Estas estrategias se dividen en tres grupos: (i) reducción de la carga regulatoria para empresas formales; (ii) apoyos a empresas para promover su desarrollo y formalización; y (iii) fortalecimiento de las actividades de IVC. A continuación, se detallan las principales políticas y normas enmarcadas en estos tres grupos. En el Anexo B se detallan otras iniciativas enmarcadas en estos.

## **2.1. Iniciativas para reducir la carga regulatoria a empresas formales**

En primer lugar, la Ley 797 de 2003<sup>15</sup> creó el Sistema de Registro Único. Este debía integrar a los afiliados al sistema general de pensiones, al sistema de seguridad social en salud, al sistema general de riesgos profesionales (hoy riesgos laborales), al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y a las cajas de compensación familiar. Dicho sistema opera actualmente bajo la administración del Ministerio de Salud y Protección Social como el Registro Único de Afiliados a la Protección Social (RUAF), el cual buscaba consolidar la información de los subsistemas de salud, pensiones, riesgos laborales, cajas de compensación familiar, y, en un segundo paso, los programas de asistencia social y beneficiarios de la seguridad social. Esto a la fecha aún no se ha conseguido.

Dos años más adelante, el Decreto 1465 de 2005<sup>16</sup> creó la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA). Esto permitió a los aportantes liquidar y realizar los pagos de salud, pensiones, riesgos profesionales, ICBF, SENA y cajas de compensación de manera centralizada. Esto fortaleció la fiscalización de la formalización laboral porque, si bien desde la Ley 100 de 1993<sup>17</sup> ha existido la obligación de realizar todos los aportes al sistema de seguridad social, solo desde la operación de la PILA se puede monitorear fácilmente el pago en el sistema.

---

<sup>14</sup> Los miembros de este comité son la Alta Consejería Presidencial para la Competitividad y las Regiones; el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; la DIAN; el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; el Departamento de Planeación Nacional; el SENA; el Ministerio de Salud y Protección Social; el DANE; la Alta Consejería Presidencial para la Acción Social; el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Banca de las Oportunidades; el Consejo Privado de Competitividad; la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia; Confecámaras; Asocajas; ACOPI y Fenalco.

<sup>15</sup> Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.

<sup>16</sup> Por medio del cual se reglamentan los artículos 9º de la Ley 21 de 1982, el parágrafo 1º del artículo 1º de la Ley 89 de 1988, 287 de la Ley 100 de 1993, el numeral 4 del artículo 30 de la Ley 119 de 1994, el artículo 15 de la Ley 797 de 2003 y el artículo 10 de la Ley 828 de 2003.

<sup>17</sup> Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

La Ley 1258 de 2008<sup>18</sup>, que crea la figura de Sociedad por Acciones Simplificadas (SAS), flexibilizó la figura de las sociedades comerciales y facilitó la creación de empresas formales en Colombia. Además, redujo los costos de constituir una sociedad comercial en relación con el monto del dinero invertido y el tiempo que tarda dicho proceso.

Así mismo, bajo el liderazgo de las cámaras de comercio, desde 2008 se han puesto en marcha 42 centros de atención empresarial (CAE). Estos varían en su alcance, pero como mínimo permiten al empresario liquidar y pagar el registro mercantil; inscribirse en el RUT y obtener su número de identificación tributaria (NIT); sacar copia del certificado de existencia y representación legal; y comprar y registrar los libros de la empresa. Un estudio preliminar encontró que con estos centros se aumentó en 5,18 % el número de nuevos registros (Cárdenas & Rozo, 2009). Actualmente, abrir una empresa en una ciudad con CAE tarda en promedio la mitad del tiempo (15 días) que en una ciudad sin CAE (30 días).

Además, las normas antitrámites que ha promulgado el Gobierno nacional, especialmente la Ley 962 de 2005<sup>19</sup> y el Decreto Ley 019 de 2012<sup>20</sup> han permitido fortalecer el Sistema Único de Información de Trámites (SUIT)<sup>21</sup>, conformar un grupo de racionalización y automatización de trámites y permitieron incluir una meta nacional de simplificación de 1.800 trámites en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014 *Prosperidad para Todos*.

Por su parte, la Ley 1429 de 2010<sup>22</sup>, más conocida como Ley de Formalización y Primer Empleo, estableció incentivos para la creación de empresas y empleos formales. Esta exentó a las micro y pequeñas empresas, creadas hasta diciembre 31 de 2014, de las contribuciones parafiscales y del impuesto de renta por los dos primeros años, les aplicó tarifas reducidas del tercer al quinto año, las eximió del pago de la matrícula mercantil y estableció tarifas reducidas para su renovación por dos años. Además, las empresas que vincularan trabajadores considerados vulnerables o de baja empleabilidad, podían descontar del impuesto de renta el valor de las contribuciones parafiscales y un porcentaje de los aportes en salud y pensión. Se estima que dicha ley generó aproximadamente 300.000 nuevos empleos, aumentó el tiempo de supervivencia de las empresas beneficiadas en trece meses y elevó el acceso al crédito en un 6 %

---

<sup>18</sup> Por medio de la cual se crea la sociedad por acciones simplificada.

<sup>19</sup> Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos.

<sup>20</sup> Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

<sup>21</sup> El SUIT es la fuente única y válida de la información de los trámites que todas las instituciones del Estado ofrecen a la ciudadanía, facilita la implementación de la política de racionalización de trámites y contribuye a fortalecer el principio de transparencia, evitando la generación de focos de corrupción.

<sup>22</sup> Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo.

(Econometría, 2013). Por otro lado, el mismo estudio no encontró impacto de esta ley en el empleo formal contratado.

Por otro lado, en virtud del Acto Legislativo 01 de 2005, en 2012, se expidió el Documento CONPES 156 *Diseño e Implementación de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)*<sup>23</sup>. A través de este se determinó el marco general de la política pública para el desarrollo del Servicio Social Complementario de BEPS<sup>24</sup> como la alternativa de protección económica en la vejez para aquellos ciudadanos que reciben ingresos inferiores al salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV), y por tanto no cumplen con los requisitos para acceder al Sistema General de Pensiones.

En esta misma línea, la reforma tributaria del 2012 (Ley 1607 de 2012<sup>25</sup>) redujo los tributos para algunas microempresas y los costos de contratar trabajadores de manera formal. Esta ley simplificó la tributación para empresas registradas como personas naturales de menor tamaño, con figuras como el impuesto mínimo alternativo simple. Además, eliminó los pagos de salud, ICBF y SENA a cargo de los empleadores para los empleados que devengaran menos de diez SMMLV, reduciendo los costos laborales no salariales en el promedio ponderado de 62 % a 49 % (ANIF, 2015). Esto redujo la informalidad laboral entre 2,9 y 6,8 puntos porcentuales para el grupo de asalariados beneficiarios entre 2012 y 2014 (Antón, 2014; Fernández & Villar, 2017).

Por otro lado, la Ley 1819 de 2016<sup>26</sup> creó el monotributo para pequeños establecimientos de comercio. Este permitía a ciertos comerciantes con ingresos brutos anuales entre 1.400 y 3.500 Unidades de Valor Tributario (UVT), entre otras características, pagar entre 16 y 32 UVT anuales, en lugar del impuesto a la renta y sus complementarios. Además, para quienes devengan ingresos inferiores a un SMMLV y pertenecieran al Sisbén I, II o III, se destina un porcentaje a BEPS, entre otros beneficios adicionales.

Adicionalmente, a través del Decreto 1875 de 2017<sup>27</sup> se creó la Ventanilla Única Empresarial (VUE), plataforma web que canaliza los trámites, requisitos y obligaciones mercantiles, tributarios y de seguridad social para la apertura de una empresa, y que incorporará de forma progresiva diferentes trámites y requisitos relacionados con la actividad empresarial. El portal está acompañado por una estrategia de articulación

---

<sup>23</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/156.pdf>.

<sup>24</sup> Es un programa de ahorro voluntario diseñado para proteger a las personas cuyos recursos no les alcanzan para cotizar a pensión. El programa es flexible y les permite ahorrar según sus capacidades económicas de manera diaria, semanal o mensual. Tomado de: [https://www.colpensiones.gov.co/beps/Publicaciones/el\\_programa/informate\\_sobre\\_beps/que\\_son\\_los\\_beps\\_beneficios\\_economicos\\_periodicos](https://www.colpensiones.gov.co/beps/Publicaciones/el_programa/informate_sobre_beps/que_son_los_beps_beneficios_economicos_periodicos)

<sup>25</sup> Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.

<sup>26</sup> Por medio de la cual se adopta la Reforma Tributaria Estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.

<sup>27</sup> Por el cual se adiciona un Capítulo al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2, se crea la Ventanilla Única Empresarial – VUE y se adiciona un parágrafo al Artículo 2.2.2.38.6.4 del Decreto 1074 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo.

público-privada de largo plazo, coordinada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, para promover y facilitar la actividad empresarial en el país a través de la simplificación y automatización de trámites u otras obligaciones.

A partir de octubre de 2017, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo implementó una estrategia a nivel nacional, con el fin de simplificar, automatizar o eliminar trámites y requisitos que dificultan la actividad empresarial. A agosto de 2018, se lograron eliminar, simplificar o automatizar un total de 194 trámites o procedimientos relacionados con la actividad empresarial.

Si bien las políticas, programas y proyectos para reducir la carga regulatoria presentadas en esta sección han aliviado el costo administrativo y pecuniario de ser formal, como se verá más adelante en el diagnóstico, dicha carga sigue siendo alta para muchas empresas, sobre todo las más pequeñas.

## **2.2. Iniciativas de apoyo a empresas para su desarrollo y formalización**

En 2007, el Gobierno nacional aprobó el Documento CONPES 3484 *Política nacional para la transformación productiva y la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas: un esfuerzo público-privado*<sup>28</sup>. Uno de sus objetivos fue el de mejorar la productividad y competitividad de las Mipymes, su generación de ingresos y empleo de calidad y su acceso a mercados nacionales e internacionales. Al respecto, estableció que la formalización debe ser el resultado de un proceso de fortalecimiento de su capacidad productiva, complementado por acciones para la reducción y simplificación de trámites y requisitos, y la provisión de información acerca de los procesos, implicaciones y beneficios de operar en el sector formal.

De otro lado, desde el año 2012, se han atendido a 180.000 empresarios en todos los departamentos del país a través de estrategia *Colombia se Formaliza*<sup>29</sup> y de diferentes programas implementados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. A 31 de julio de 2017, se habían invertido casi 20.000 millones de pesos en los distintos programas, algunos de los cuales se describen a continuación.

Uno de estos programas desarrollados en el marco de la estrategia de *Colombia se Formaliza* son las brigadas de formalización que prestaron acompañamiento personalizado a empresarios informales en el proceso de formalización. Estas ofrecieron, entre otros, asesorías de desarrollo empresarial; líneas de crédito especiales de Bancóldex; recursos no reembolsables de iNNpulsa y del Fondo Emprender del SENA; ruedas de negocios; y conexión a banda ancha con el programa Vive Digital. Las brigadas se desarrollaron en 659 municipios y llegaron casi a 160.000 empresarios, logrando que 58.000 empresas se registrasen entre 2011 y 2013. Sin embargo, no se

---

<sup>28</sup> Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3484.pdf>

<sup>29</sup> Estrategia desarrollada entre 2012 y 2014, con el fin de incentivar a las unidades productivas informales a registrarse.

realizó un seguimiento para establecer si las empresas registradas renovaron su matrícula mercantil en años posteriores.

A través del programa *El camino hacia la formalización del microempresario*, se capacitaron, entre 2012 y 2013, a más de 11.000 microempresarios de los sectores de comercio, manufactura y servicios. Este programa logró que 1.900 unidades productivas se registraran a través de un acompañamiento continuo y especializado. Bajo esta línea se desarrollaron también los programas *Territorios Formales* y *Territorios de Excelencia*, con los que se brindó asesoría y acompañamiento a 220 empresarios del sector comercio (p.ej. tiendas, bares, restaurantes) para avanzar en el proceso de formalización y en el desarrollo de competencias básicas para la administración y gestión de sus negocios. Sin embargo, no se realizó una evaluación del programa para determinar su impacto.

Desde el ámbito laboral también se generaron importantes estrategias como la Red Nacional de Formalización Laboral, creada por el Decreto 567 de 2014<sup>30</sup>. Esta red interinstitucional es liderada por el Ministerio del Trabajo y coordina acciones para promover la formalización laboral y el aumento de la cobertura en seguridad social a empleadores, empresarios y trabajadores del sector urbano y rural. Por medio de esta, entre 2014 y 2016 se articularon 32 mesas sectoriales y departamentales desde las cuales se promocionó la formalización vía cotizaciones a seguridad social. Además, se han sensibilizado más de 25.000 personas entre 2016 y mayo de 2018. Por otra parte, la implementación de los BEPS ha permitido que aquellos ciudadanos que reciben ingresos inferiores a un SMMLV tengan una opción de ahorro para la protección en la vejez. Al 30 de noviembre de 2018, el programa BEPS cuenta con 1.251.153 vinculados, de los cuales 444.813 son ahorradores y han aportado al fondo 130.000 millones de pesos. Esto ha permitido que 8.066 personas estén protegidas económicamente en la vejez puesto que reciben una renta BEPS.

También cabe resaltar el proyecto de formalización empresarial para la competitividad regional (Banco Interamericano de Desarrollo (BID)- Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN)) en el que participaron seis cámaras de comercio. El proyecto dio a 916 empresas formación, asistencia técnica y consultoría en temas de modelo de negocios, costos, mercadeo visual, buenas prácticas de administración y uso de tecnologías de la información. Esto, sin exigir que a cambio se registraran. La premisa fue que, al desarrollarse y crecer, las empresas beneficiadas decidirían registrarse por sí solas. Reconociendo la heterogeneidad de las empresas informales, el proyecto se enfocó solo en empresas emergentes y negocios de acumulación media<sup>31</sup>, generando una oferta de servicios y fijando metas ajustadas a cada tipo de empresa. La evaluación de resultados de este programa arrojó que, un año después de la intervención, el 70 % de las empresas aumentaron el número de empleados, la renovación de la matrícula

---

<sup>30</sup> Por el cual se estructura la Red Nacional de Formalización Laboral y se dictan otras disposiciones.

<sup>31</sup> Son iniciativas empresariales que se caracterizan por tener un potencial realizable de crecimiento gracias a la estructuración competitiva, donde sus niveles de acumulación corresponden a los de la media del respectivo sector (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2011).

mercantil aumentó entre el 14 % y el 19 %, el cumplimiento de obligaciones laborales entre el 8 % y el 15 %, y el pago de obligaciones tributarias entre el 9 % y el 18 %.

Además, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en conjunto con el SENA y aliados claves como alcaldías, cámaras de comercio, fundaciones y universidades, ha implementado Centros de Desarrollo Empresarial (CDE) para las Mipymes desde 2013. Estos centros siguen los lineamientos del modelo del Centro de desarrollo de pequeñas empresas (SBDC, por sus siglas en inglés), desarrollados por la Universidad de Texas. El modelo de SBDC ya cuenta con 1.100 centros en todo el continente americano. Estos centros brindan asesorías y capacitaciones en temas básicos empresariales como la generación de la idea de negocio, estructuración del plan de negocios, mercadeo y ventas. Entre mayo de 2013 y diciembre de 2017, los nueve CDE del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ofrecieron asesoría a 4.244 empresas, 1.656 emprendedores y capacitaron a más de 10.000 personas.

Igualmente, en el año 2017, el SENA implementó la misma metodología y consolidó 117 Centros de Desarrollo Empresarial, a través de los cuales, se han creado, entre enero de 2017 y mayo de 2018, 4.606 empresas, generando 2.270 empleos. Por su parte, 1.023 empresas han sido beneficiarias de capital semilla del Fondo Emprender<sup>32</sup>, lo cual generó la formalización de 5.356 empleos directos. Adicionalmente, 3.903 empresas recibieron asistencia técnica, creando 2.477 nuevos empleos en el mismo periodo de tiempo.

De otro lado, en 2016 se aprobó el Documento CONPES 3866 *Política Nacional de Desarrollo Productivo*<sup>33</sup> que reconoce, entre otras cosas, que la generación de encadenamientos promueve el mejoramiento de la productividad, en la medida que incentiva a las empresas a modernizarse o mejorar procesos o productos. Esto a su vez permite que las empresas proveedoras tengan mayores grados de formalidad al cumplir los requisitos exigidos por las empresas ancla con el fin de cerrar negocios y, en consecuencia, generar ingresos que le ayudan a su permanencia en el mercado. Teniendo en cuenta lo anterior, el documento contempla dos líneas de acción para promover los encadenamientos productivos: implementar un programa de servicios de emparejamiento para la facilitación de la inserción de proveedores colombianos en cadenas de valor, y generar y divulgar análisis y cadenas de valor.

Por otra parte, teniendo en cuenta que el acceso al financiamiento se considera fundamental en el proceso de crecimiento y formalización de una empresa, el Gobierno nacional cuenta con distintas entidades para promover el acceso a servicios y productos

---

<sup>32</sup> Es un fondo de capital semilla creado por el Gobierno nacional en el artículo 40 de la Ley 789 de 2002. Es una cuenta independiente y especial adscrita al SENA y busca financiar iniciativas empresariales que provengan y sean desarrolladas por aprendices o asociaciones entre aprendices, practicantes universitarios o profesionales que su formación se esté desarrollando o se haya desarrollado en instituciones que, para los efectos legales, sean reconocidas por el Estado de conformidad con las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994 y demás que las complementen, modifiquen o adicione.

<sup>33</sup> Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3866.pdf>.



financieros por parte de Mipymes y, en algunos casos, apoyar el proceso de formalización de manera directa. Entre estas se encuentra Bancóldex, que desde el año 2011 cuenta con una línea especial de crédito de apoyo a la formalización. Esta línea otorga recursos de capital de trabajo y modernización empresarial a sectores económicos que participen en programas de formalización empresarial, liderados por las cámaras de comercio y gremios empresariales del país. Con corte a febrero de 2018, la línea ha asignado recursos por cercanos a los 8.801 millones de pesos, a través de créditos por máximo 25 millones de pesos, y ha beneficiado a 2.681 empresas a nivel nacional.

Adicionalmente, el Fondo Nacional de Garantías (FNG) busca facilitar el acceso al crédito para las Mipymes mediante el otorgamiento de garantías. Dentro del portafolio del FNG existen productos que apoyan la creación de nuevas empresas y unidades productivas empresariales, así como productos enfocados en apoyar a las microempresas del país (FNG, 2017). A su vez, desde el año 2008 existe la garantía para microcrédito, la cual beneficia únicamente a microempresas cuyos recursos están destinados al capital de trabajo, inversión fija o capitalización empresarial. Dicha garantía tiene un 50 % de cobertura (FNG, 2017), respaldando 2.228.780 créditos por valor de 7,1 billones de pesos.

Además, existe una Comisión Intersectorial y Estrategia Nacional<sup>34</sup> de Inclusión Financiera (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2016), la cual busca aumentar el acceso a servicios de ahorro y crédito para consumidores y comerciantes y la implementación de nuevos esquemas de financiación para Mipymes. En el marco de esta estrategia se han realizado avances regulatorios concretos con el fin de disponer de distintos mecanismos de financiamiento, tales como, la financiación colaborativa (usualmente conocida como *crowdfunding*, Decreto 1357 de 2018<sup>35</sup>), la potencialización de mecanismos como las garantías mobiliarias (Decreto 400 de 2014<sup>36</sup>) y la factura electrónica (Decreto 1625 de 2016<sup>37</sup>). Así mismo, la estrategia busca desarrollar la educación económica y financiera de calidad para toda la población.

Por su parte, el Programa de Inversión Banca de las Oportunidades ha desarrollado diferentes iniciativas de asistencia técnica y estrategias para acompañar a las entidades financieras con orientación al microcrédito para: (i) implementar nuevos canales; (ii) desarrollar nuevos productos financieros; (iii) fortalecer institucionalmente a las entidades; (iv) transferir metodologías de educación financiera; e (v) incentivar el uso del microcrédito. Finalizando el 2017, 935.880 empresas contaban con al menos un

---

<sup>34</sup> La comisión intersectorial de inclusión financiera incluye a los Ministerios de Hacienda, Agricultura y Desarrollo Rural, Comercio, Industria y Turismo y de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, entre otras entidades del Gobierno.

<sup>35</sup> Por el cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con la actividad de financiación colaborativa.

<sup>36</sup> Por el cual se reglamenta la Ley 1676 de 2013 en materia del Registro de Garantías Mobiliarias y se dictan otras disposiciones.

<sup>37</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario en materia tributaria.

producto financiero formal, implicando una tasa de crecimiento del 24,5 % frente a diciembre de 2016 (Banca de las Oportunidades, 2017).

Finalmente, el Congreso de la República y el Gobierno nacional han expedido normas para acercar las pymes a las oportunidades que ofrece la contratación estatal (Colombia Compra Eficiente; DNP, 2014). La Ley 1450 de 2011 posibilita la apertura de convocatorias con trato preferencial a las Mipymes o de convocatorias cerradas a este tipo de empresas. Esto fue reglamentado por los Decretos 734 de 2012<sup>38</sup> y 1510 de 2013<sup>39</sup> (compilado por el Decreto 1082 de 2015<sup>40</sup>). Así mismo, la Ley 1150 de 2007 establece un conjunto de casos en los cuales no es necesaria la inscripción de proponentes en el Registro Único de Proponentes (RUP), reduciendo así los costos de participación de Mipymes en procesos de contratación directa y de mínima cuantía.

De manera complementaria, con el fin de hacer más transparentes y facilitar la publicidad de los procesos de contratación, el Gobierno colombiano lanzó el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOPI) II. Esta es una plataforma transaccional en la que compradores (entidades estatales) y proveedores pueden realizar el proceso de contratación en línea, en la cual la información de los procesos está disponible para consulta de la ciudadanía<sup>41</sup>.

A pesar de las políticas y programas mencionados en esta sección, junto con otras iniciativas expuestas en el Anexo B, aún se requieren esfuerzos enfocados en el desarrollo empresarial, para que el empresario logre materializar los beneficios de ser formal. Estos programas deben estar alineados con las necesidades de los emprendedores y deben brindar acompañamiento para apoyarlos en el proceso de aumento de productividad y crecimiento de sus unidades productivas, de manera que este conlleve a la formalización de sus negocios. Además, se debe facilitar el acceso de las empresas registradas al financiamiento, compras públicas e información de otros empresarios con el fin de expandir su red de proveedores o ampliar sus mercados.

### **2.3. Iniciativas de inspección, vigilancia y control**

En cumplimiento de su función de IVC sobre el registro mercantil de las empresas, y amparados bajo el Decreto 4886 de 2011<sup>42</sup>, la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) realiza visitas periódicas a comerciantes con el fin promover el registro empresarial. De acuerdo con cifras de la entidad, entre 2012 y 2017 se visitaron 92

---

<sup>38</sup> Por el cual se reglamenta el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se dictan otras disposiciones.

<sup>39</sup> Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública.

<sup>40</sup> Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional.

<sup>41</sup> El SECOPI II permite realizar todas las modalidades de contratación, excepto la compra al amparo de acuerdos marco y otros instrumentos de agregación de demanda, que se realiza a través de la tienda virtual del Estado colombiano con un usuario y contraseña diferentes.

<sup>42</sup> Por medio del cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Industria y Comercio, se determinan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones.

ciudades diferentes, donde se realizaron 1.828 inspecciones, se registraron 1.258 establecimientos y se sancionó a 239 (además de 331 investigaciones en curso). El monto de las sanciones se sitúa alrededor de los 222 millones de pesos.

Así mismo, la Superintendencia de Sociedades realiza actividades de IVC sobre las sociedades comerciales (independientemente de su tipo) no vigiladas por la Superintendencia Financiera, función respaldada por la Ley 222 de 1995<sup>43</sup>. Es así como la entidad tiene la facultad de imponer sanciones o multas de hasta doscientos SMMLV por no presentar los estados financieros. Adicionalmente, la Ley 1762 de 2015<sup>44</sup> le otorga facultades a la entidad para imponer sanciones con multas por violaciones a las prohibiciones sobre los libros de comercio, a las obligaciones del comerciante y otras más.

La Resolución 1229 de 2013 del Ministerio de Salud y Protección Social establece el modelo de IVC sanitario para los productos de uso y consumo humano. Este modelo otorga al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), y a otras entidades territoriales de salud, la responsabilidad de ejecutar estas tareas bajo enfoques de riesgo y de promoción del aseguramiento sanitario en todas las fases de las cadenas productivas de bienes y servicios de uso y consumo humano. La finalidad es promover la calidad, garantizar la seguridad y salubridad de los bienes y servicios de uso y consumo humano.

De otra parte, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (DIAN) está encargada de dirigir, administrar, controlar y vigilar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias por importación y exportación de bienes y servicios, gastos asociados a las mismas, financiación en moneda extranjera de importaciones y exportaciones, y subfacturación y sobrefacturación de estas operaciones a nivel nacional (Decreto 4048 de 2008<sup>45</sup>).

Adicionalmente, se han promulgado disposiciones legales y reglamentarias entre 2010 y 2013, como el artículo 63<sup>46</sup> de la Ley 1429 de 2010, con el fin de sancionar con multas significativas el uso indebido de cooperativas y precooperativas de trabajo asociado, así como de cualquier otra modalidad de vinculación, que realice intermediación laboral ilegal con el fin de afectar los derechos constitucionales, legales y prestacionales de los trabajadores. Además, el número de estos inspectores del Ministerio del Trabajo pasó de 424 en 2010<sup>47</sup> a 904 en 2014 y sus escalas salariales han aumentado de cuatro a seis veces el salario mínimo para atraer y retener mejores

---

<sup>43</sup> Por la cual se modifica el Libro II del Código de Comercio, se expide un nuevo régimen de procesos concursales y se dictan otras disposiciones.

<sup>44</sup> Por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal.

<sup>45</sup> Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

<sup>46</sup> Reglamentado por el Decreto Nacional 2025 de 2011 y el Capítulo 2 del Decreto 1072 de 2015.

<sup>47</sup> Con el Decreto 207 de 2003 se crean cargos para 289 inspectores; y con el 1294 de 2009, se crean 135 cargos más. Para un total de 424 inspectores en el año 2010.

candidatos (OCDE, 2016). Como resultado, el número de cooperativas y precooperativas ilegales se ha reducido (OCDE, 2016).

En la misma línea, hasta hace poco el SENA, encargado de recaudar las multas impuestas por los inspectores laborales, tenía prohibido cobrar las multas si una empresa había presentado un recurso judicial a la sanción impuesta, siendo una práctica recurrente en casi todas las empresas (OCDE, 2016). La Resolución 1235 de 2014 del SENA dio a la entidad la facultad para requerir y mantener una garantía de pago de una empresa que esté esperando el resultado de la apelación judicial (OCDE, 2016).

Así mismo, con el apoyo del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos (DOL, por sus siglas en inglés) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el periodo 2012-2016 se implementó un proyecto por USD 9,8 millones para fortalecer las capacidades de IVC del Ministerio del Trabajo. Entre otras cosas, este programa proporcionó formación a más de 800 inspectores de trabajo en la lucha contra la subcontratación ilegal.

Por su parte, el Ministerio del Trabajo ha empleado desde 2012 los acuerdos de formalización laboral como parte de su estrategia de IVC. Un acuerdo de formalización laboral se suscribe entre uno o varios empleadores y una dirección territorial del Ministerio del Trabajo con compromisos de mejora en formalización, mediante la celebración de contratos laborales con vocación de permanencia. En el año 2013, a través de la Ley 1610<sup>48</sup>, se incorporó la figura dentro del contexto del Sistema de Inspección del Trabajo y mediante Resolución 321 de 2013, se establecieron las condiciones y requisitos para la realización de estos. Entre 2012 y 2017, el Ministerio ha firmado 285 acuerdos, permitiendo que cerca de 35.000 personas se conviertan en trabajadores vinculados mediante la celebración de contratos laborales (Ministerio del Trabajo, 2017; Ministerio del Trabajo, 2017 b).

Por otra parte, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), creada en el Plan Nacional de Desarrollo PND) 2006-2010<sup>49</sup>, inspecciona y controla el cumplimiento de todos los estándares normativos en materia de la obligación de los empleadores respecto a los aportes de pensiones y parafiscales. Dicha entidad utiliza herramientas tecnológicas y cruces de grandes bases de información de distintas fuentes para identificar posibles infractores de manera eficiente, rápida y a bajo costo.

Finalmente, desde 2008, la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras), junto con autoridades municipales de varias ciudades han desarrollado e implementado una herramienta tecnológica de IVC a partir de la información del RUES, la cual se facilita a distintas entidades de IVC y permite la coordinación entre las diferentes autoridades involucradas. En su aplicación en Cali, por ejemplo, logró reducir los trámites

---

<sup>48</sup> Por la cual se regulan algunos aspectos sobre las inspecciones del trabajo y los acuerdos de formalización laboral.

<sup>49</sup> Bajo el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007.

y requisitos de control en un 43 %, su duración en un 70 %, y el número de visitas que debían hacer las entidades a cada empresario se redujeron en un 75 %.

No obstante, a excepción de 10 a 12 ciudades y municipios, la realización de la IVC en el país se hace de manera desarticulada entre diferentes ámbitos a vigilar y sus respectivas instituciones, sin aseguramiento en la calidad de las inspecciones, la objetividad con la que se realizan, ni la transparencia con la que se puede verificar y denunciar el proceso.

## **2.4. Justificación**

Cuando una empresa decide ser formal se generan beneficios para la sociedad más allá de los que la empresa recibe (externalidades positivas). Estos beneficios, que se detallan más adelante, incluyen la inserción de más trabajadores al sistema de aseguramiento social, un mayor cumplimiento de las normas sectoriales que buscan proteger la salud de los consumidores y mayores ingresos tributarios para la inversión pública. De igual manera, cuando una empresa decide ser informal, su decisión genera costos para la sociedad más allá de los asumidos por la empresa (externalidades negativas). Algunos de estos son competencia desleal con empresas formales, ya que estas últimas asumen costos adicionales (por ejemplo, pago de registros, seguridad social e impuestos), y el aumento de la corrupción porque, en ocasiones, la manera en que empresas informales evaden el control de los requisitos de formalidad es vía pagos ilegales.

Dada la existencia de estas externalidades positivas y negativas, el nivel de formalidad al que llega el mercado por sí solo, basado en las decisiones privadas de las empresas en la economía, es menor al nivel de formalidad óptimo socialmente. Se hace entonces necesaria la intervención estatal para aumentar el nivel de formalidad empresarial hacia su óptimo social.

Adicionalmente, existen dos grupos de fallas de gobierno que reducen el nivel de formalidad en Colombia, alejándolo aún más de su óptimo social. El primer grupo de fallas está relacionado con la falta de información sobre el fenómeno de la informalidad empresarial. Tras más de dos décadas de esfuerzos, estas falencias impiden determinar claramente si el país ha avanzado en la promoción de la formalidad y, salvo contadas excepciones, si las políticas implementadas han tenido el impacto esperado. No obstante, la literatura académica ha provisto suficiente evidencia sobre la ausencia del impacto que las campañas de información tienen sobre el registro y la formalización<sup>50</sup>.

El segundo grupo de fallas está relacionado con el alto precio relativo que enfrentan las empresas para ser formales *versus* ser informales. A pesar de los esfuerzos realizados, la relación beneficio-costos de la formalidad es aún poco atractiva para muchas empresas. Esto se debe en parte al marco regulatorio, el cual impone costos administrativos y pecuniarios a las empresas no solo para entrar en la formalidad, sino también para

---

<sup>50</sup> Ver, por ejemplo, Díaz, Chacaltana, Rigolini, y Ruiz (2018); y Del Mel, McKenzie y Woodruff (2013).

permanecer en ella. Incluye también las oportunidades de mejora en el diseño y la implementación de políticas de apoyo para que las empresas puedan materializar los potenciales beneficios de ser formales. Finalmente, incluye los retos asociados a las actividades de IVC que buscan aumentar los costos de ser informal.

En Colombia, la informalidad es alta. Según el módulo de micronegocios<sup>51</sup> de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del Departamento Administrativo de Estadística (DANE), el 73,2 % de las microempresas no contaban con registro mercantil y RUT<sup>52</sup> en 2015. Además, de acuerdo con esta fuente en 2013 y 2015, el 87 % de las unidades productivas en zonas rurales de menos de 10 trabajadores no estaban registradas. Por su parte, según la GEIH, los trabajadores informales (*i.e.* aquellos que no contribuían a pensiones), a nivel nacional representaban alrededor del 63 % en el primer trimestre de 2018. Si bien la informalidad laboral ha disminuido significativamente desde 2010, esta sigue siendo superior a la de muchos países emergentes.

Así, se evidencia la necesidad de trabajar en varios frentes para reducir la informalidad en Colombia. El primer esfuerzo debe estar encaminado a continuar con la reducción de la carga regulatoria para las empresas formales. A pesar de los esfuerzos del Gobierno nacional para facilitar los negocios respecto de la apertura de empresas, declaración y pago de impuestos, y de seguridad social integral incluyendo esquemas de protección en la vejez, aún se evidencian oportunidades de mejora. Esto, sobre todo para empresas pequeñas, pues como se evidenció en los antecedentes, la carga sigue siendo muy alta para estas. En segundo lugar, se requiere implementar políticas que permitan a las empresas materializar las ventajas de la formalidad, como acceder a financiamiento más barato, garantizar el cumplimiento de sus contratos o participar en procesos de contratación estatal. Finalmente, el costo de ser informal también debe aumentar. Esto se puede lograr fortaleciendo las actividades de IVC, mejorando la información en la que se basa y migrando a enfoques sistemáticos de control basados en riesgo.

### **3. MARCO CONCEPTUAL**

El diagnóstico y las acciones de política para la formalidad empresarial deberán tener en cuenta algunos conceptos clave presentados a continuación.

---

<sup>51</sup> Los objetivos del módulo de micronegocios son: conocer el valor de las ventas o ingresos de la actividad económica, negocio, profesión o finca de los cuenta propia y patronos que trabajan en empresas de hasta diez personas y ampliar la información del subcapítulo de independientes respecto a las características de estas unidades económicas. La unidad económica objeto de análisis para el módulo de micronegocios son empresas, negocios, instituciones y personas. De esta manera es posible encontrar negocios registrados ante instituciones (cámara de comercio, DIAN, etc.) como también se pueden encontrar personas que simplemente explotan su fuerza laboral y para ambos se debe aplicar dicho módulo. La información del módulo se recoge una vez por año y es representativa a nivel nacional por sectores económicos.

<sup>52</sup> El módulo de micronegocios excluye las actividades agrícolas, ganaderas, silvicultura, pesca y de explotación de minas y canteras.

### **3.1. La formalidad es un proceso multidimensional, no un estado binario**

La informalidad ha sido con frecuencia simplificada. En el marco de políticas enfocadas en hacer cumplir una norma específica, es usual que la formalidad sea vista como un estado binario de cumplimiento o incumplimiento de esa norma. En otros casos, la formalidad se define en función de las fuentes de información disponibles para medirla. Sin embargo, la informalidad es un fenómeno amplio y multidimensional. Esta puede entenderse como las empresas, trabajadores y actividades fuera de los marcos jurídicos y reglamentarios que no disfrutaban plenamente de la protección y de los servicios del Estado y la ley (De Soto, 1989). De manera similar, se pueden definir como informales las actividades productivas de bienes y servicios lícitos que no se registran ante las autoridades (Cárdenas & Rozo, 2007).

En el marco de una política de largo plazo que impulse la formalidad en Colombia, su definición debe abarcar todas las dimensiones asociadas a las externalidades positivas que el Estado persigue con dicha política. La formalidad debe reflejar los principios de cumplimiento regulatorio y participación en la economía de mercado que identifican a las empresas formales.

En este sentido, en la presente política se considerará como empresa formal aquella que cumpla con todas las normas que le aplican de manera obligatoria. En el marco de esta definición, es clave entender la formalización empresarial como un proceso, no como un estado binario. Esta propuesta ya ha sido ampliamente discutida en la literatura académica y en particular en el estudio *Caminos a la formalización: Más allá de la dicotomía de la formalidad* (Díaz, Chacaltana, Rigolini, & Ruiz, 2018), en el cual se aboga por un enfoque mucho más global más allá de la dicotomía del registro inicial ante las autoridades competentes. Adicionalmente, se desprende que la mayoría de las empresas operan desde la informalidad absoluta, pasando por un espectro de niveles de formalidad hasta el cumplimiento total de las condiciones de formalización que le aplican.

Cabe resaltar que en la economía colombiana la formalidad y la informalidad interactúan de manera permanente. Esto no se limita a la competencia entre empresas formales e informales en un mismo mercado, sino también a la proliferación de transacciones entre el sector formal y el semiformal<sup>53</sup>. Incluso empresas con un alto nivel de formalidad tienen cierta interacción con la informalidad, por ejemplo, contratando proveedores semiformales o vendiendo sus productos en establecimientos comerciales informales.

Ahora bien, para abordar la formalidad de manera estructurada, sus dimensiones se pueden agrupar en las diferentes etapas del proceso de generación de valor de una empresa. En primer lugar, está la formalidad de entrada, asociada con la existencia de la empresa, que incluye los requisitos de registro empresarial. Segundo, la formalidad de insumos o factores de producción utilizados por la empresa, que incluye los requisitos

---

<sup>53</sup> Cumplimiento parcial del conjunto de normas que debe cumplir para funcionar en el mercado. Incluye aquellas relacionadas con formalidad tributaria, de producto, de insumos y, de entrada.

para el uso de mano de obra (como el aseguramiento de los trabajadores) y el uso de la tierra (como el emplazamiento del negocio y el uso del suelo). Tercero, la formalidad asociada a los procesos de producción y comercialización de bienes y servicios, que incluye las normas sanitarias, reglamentos técnicos, regulaciones ambientales y otras normas propias del sector en el que opera la empresa. Finalmente, la formalidad tributaria relacionada con las responsabilidades de declarar y pagar impuestos.

### **3.2. Informalidad *versus* ilegalidad**

Si bien la informalidad está relacionada con la ilegalidad, ya que se trata de actos que incumplen alguna de las normas que le aplican de manera obligatoria, no son lo mismo. La informalidad se limita a las actividades productivas de bienes y servicios lícitos que incumplen normas generales que rigen la actividad empresarial, como el pago de impuestos y los aportes a seguridad social. Por otro lado, la economía ilegal incluye los actos delictivos o explícitamente ilegales, tales como el contrabando, el narcotráfico o el lavado de dinero (ANIF, 2017a; Schneider, 2006). Se estima que en Colombia la economía informal tiene un tamaño de alrededor del 33 % del PIB, mientras que la ilegal del 1,9 % (ANIF, 2017a).

Adicionalmente, la acción estatal para lidiar con la informalidad no puede estar limitada a la IVC del cumplimiento de las normas. La Sentencia T-386 de 2013<sup>54</sup> de la Corte Constitucional señaló que las personas dedicadas al comercio informal no pueden ser privadas de sus medios de subsistencia sin ofrecerles mecanismos alternativos a través de los cuales puedan satisfacer sus necesidades y derechos. Esto se basa en la premisa de que la informalidad puede ser la única alternativa de subsistencia para una población vulnerable que no busca quebrantar la ley deliberadamente.

### **3.3. A nivel agregado, la formalidad genera importantes beneficios**

Lograr un mayor nivel de formalidad empresarial tiene efectos positivos sobre la economía, la sociedad y el Estado. A continuación, se resaltan algunos de esos efectos.

En primer lugar, un mayor nivel de formalidad en la economía aumenta su productividad promedio y facilita la actividad económica. El aumento de productividad ocurre en parte por el traslado de factores de producción (tierra y trabajo) de empresas informales poco productivas a empresas formales más productivas. La menor productividad de las empresas informales obedece a muchos factores, como su incentivo a mantener una escala reducida para evitar su detección por parte de las autoridades, bajo acceso al crédito, menores tasas de inversión, el intensivo uso de mano de obra poco calificada, menores incentivos a la adopción de tecnología y entrenamiento, la menor acumulación de capital humano, y el uso restringido de los bienes públicos (Perry et al., 2007; La Porta & Shleifer, 2008).

---

<sup>54</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-386 de 2013. Magistrada ponente María Victoria Calle Correa.



En este sentido, por ejemplo, en México las firmas formales son un 84 % más productivas que las informales, controlando por todas sus características observables (Busso, Fazio, & Levy, 2012). En adición, un estudio para 14 países de América Latina<sup>55</sup>, incluyendo a Colombia, encontró que un incremento en el tamaño del sector informal afecta negativamente el crecimiento (correlación negativa entre el PIB real per cápita y el sector informal de 0,7) (Loayza, 1997). De manera complementaria, una mayor formalidad reduce los costos de transacción en la economía pues facilita el cumplimiento de contratos y permite la identificación de empresas formales en los registros públicos empresariales.

Segundo, la formalidad empresarial afecta la formalidad laboral, que tiene grandes beneficios sociales y económicos. Según cálculos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para América Latina y el Caribe, alrededor del 65 % del empleo informal trabaja en empresas informales<sup>56</sup> (OIT, 2016). En Colombia, empleados formales ganan más del triple del salario que empleados informales con niveles educativos similares (OCDE, 2017). Además, la contratación formal de trabajadores disminuye su riesgo ante situaciones adversas tales como la pérdida del empleo, accidentes laborales, muerte o invalidez, además de dar una condición estable durante su vejez, aumentando así la calidad de vida de las personas (OIT, 2015).

Tercero, mayores niveles de formalidad evitan la competencia desleal entre empresas formales, que asumen los costos de cumplir con las normas, y las empresas informales que no lo hacen. De hecho, el 55 % de las empresas en Colombia reportan que las prácticas de las firmas informales son una de las mayores limitaciones para su adecuado funcionamiento (Banco Mundial, 2010).

Cuarto, que un mayor porcentaje de empresas cumplan con la regulación sobre estándares sanitarios y de calidad del producto o servicio ofrecido por las empresas, protege la salud y la vida de los consumidores (Ley 1480 de 2011<sup>57</sup>). Quinto, el cumplimiento de las normas relacionadas con el espacio físico en el que las empresas adelantan sus actividades económicas tiene repercusiones sobre la protección del medio ambiente y el correcto ordenamiento territorial (Consejo Privado de Competitividad, 2017).

De otra parte, el aumento en los niveles de la formalidad empresarial puede traducirse en un círculo virtuoso en la política tributaria al derivar en una mayor y mejor inversión pública. Una mayor formalidad tributaria implica más empresas pagando impuestos y, por lo tanto, mayores recaudos. Esto, a su vez, posibilita la disminución de los impuestos o de sus tasas y reduce los gastos asociados a servicios subsidiados por el aumento de la formalidad laboral (Loayza, 1997; Levy, 2010). Esta dinámica amplía el

---

<sup>55</sup> Chile, Argentina, Costa Rica, México, Venezuela, Ecuador, Colombia, Uruguay, Brasil, Honduras, Guatemala, Perú, Panamá y Bolivia.

<sup>56</sup> Empresas de menos de cinco trabajadores (OIT, 2013).

<sup>57</sup> Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones.

espacio fiscal del Estado para financiar la provisión de más y mejores bienes públicos. Por ejemplo, cuando no se realizan contribuciones a los sistemas de salud y pensión, se generan déficits para su financiamiento que incrementan las necesidades fiscales. Al respecto, se estima que el sistema pensional deja de percibir alrededor de 24 billones de pesos al año (Consejo Privado de Competitividad, 2017).

Por otro lado, existe una relación entre la formalidad y el crecimiento verde inclusivo, pues las unidades productivas formales tienden a tener un mejor comportamiento en los aspectos ambientales relacionados con su actividad productiva (Fernández & Gomez, 2017). Por ejemplo, en el caso de la minería, un estudio reciente encuentra que existe una relación negativa y significativa de la informalidad y el cumplimiento de estándares ambientales (Fernández & Gómez, 2018).

Finalmente, una economía más formal cuenta con mejores registros administrativos y contables que aumentan la fiabilidad a las estadísticas oficiales sobre ingresos, consumo, empleo, entre otras, y de esta forma las políticas y programas diseñados a la luz de estas estadísticas podrían ser más efectivas (Enste y Schneider, 2002).

### **3.4. Para una empresa la formalidad es una condición necesaria pero no suficiente para su desarrollo y el acceso a más servicios y mercados**

La literatura económica ha evidenciado que las empresas con mayor nivel de formalidad tienden a ser más desarrolladas, rentables y productivas, tienen una mayor variedad de clientes, usan un mayor nivel de capital y tienen ingresos más estables (Farrell, 2004; Cárdenas & Roza, 2009). Esto ha motivado esfuerzos públicos y privados para que las empresas se formalicen bajo la idea de que, al hacerlo, estas serán más productivas. Sin embargo, en la práctica, los aumentos en la productividad tienden a llevar a una empresas hacia mayores niveles de formalidad, no al revés (Enste & Schneider, 2002; Taymaz, 2009). Así, se ha concluido que para empresas de bajo desarrollo empresarial, los programas que informan sobre el proceso de registro y los beneficios potenciales de la formalización o que reducen los costos y simplifican los procesos de entrada a la formalidad, tienen poco impacto perdurable sobre la formalización (De Mel, McKenzie, & Woodruff, 2013; Galiani, Meléndez, & Navajas Ahumada, 2017).

Es claro que ser formal es una condición necesaria para que las empresas puedan crecer, desarrollarse y ser más productivas. Mientras una empresa sea informal le será muy difícil, entre otras cosas, tener acceso al financiamiento de las entidades financieras formales, a la publicidad formal, asegurar sus activos y bienes de capital, ser contratista del Estado o exportador y acceder a servicios legales para hacer cumplir sus contratos (OIT, 2015).

No obstante, ser formal no es suficiente para que una empresa crezca, se desarrolle y aumente su productividad. Aumentar el nivel de formalización, por sí solo, no es garantía para que una empresa acceda al sistema bancario, logre más clientes o aumente

sus ganancias y rentabilidad (McKenzie & Sakho, 2010; Alcazar, Andrade, & Jaramillo, 2011). Por ejemplo, para acceder a un préstamo, más allá de ser formal, una empresa debe presentar un modelo de negocio con los flujos financieros suficientes para que un banco tenga la certeza de que logrará repagar un crédito. Para atraer más clientes, debe ofrecer su producto con una relación calidad precio que sea atractiva en comparación con el resto del mercado. En la medida en que una empresa se sofisticada, fortalece su modelo de negocio o aumenta su competitividad, logra acceder a las oportunidades de negocio y de financiamiento asociadas con ser formal.

En otras palabras, la capacidad de las empresas para materializar los beneficios de ser formal depende de su nivel de desarrollo empresarial. Una empresa que no es lo suficientemente desarrollada o productiva, no podrá acceder al financiamiento formal y a una mayor y más variada clientela, y esto aún si es formal. De tal suerte, los beneficios de la formalidad serán pocos para empresas de bajo desarrollo y baja productividad.

### **3.5. Las empresas aumentan su formalidad solo si perciben que los beneficios superan los costos**

Para las empresas, la formalidad tiene un precio relativo que depende de sus costos y beneficios con respecto a la informalidad. Las empresas miden los beneficios potenciales de ser formal *versus* ser informal con los costos de ser formal *versus* ser informal<sup>58</sup>. Resultado de este cálculo, quienes vean mayores beneficios que costos se formalizarán, pero de lo contrario, escogerán mantenerse en la informalidad (Bruhn & McKenzie, 2013). Otra forma de expresar esto es que si el precio relativo de la formalidad con respecto a la informalidad es alto (mayor a uno), las empresas optarán por ser informales.

Estos costos y beneficios relativos deben entenderse de manera amplia. Los beneficios relativos pueden ser, por ejemplo, tener acceso a financiación más barata, convertirse en proveedor permanente de una gran empresa o del Gobierno, potenciar su crecimiento a través de mayor visibilidad, acceder a mecanismos de defensa para el cumplimiento de contratos o la protección del nombre o razón social. También incluyen los costos de la informalidad que ya no tendrían que asumir, como por ejemplo el riesgo de multas o cierre del negocio por parte de las autoridades o incluso sanción social.

Por su lado, los costos relativos de la formalidad incluyen los pagos pecuniarios que debe hacer la empresa para aumentar su nivel de formalidad, los costos indirectos en términos de tiempo y mano de obra para realizar el trámite y todos los costos internos que debe asumir la empresa en su día a día para cumplir con la norma a la que va a sujetarse. Por ejemplo, los costos de empezar a declarar y pagar impuestos incluyen los impuestos a pagar, el tiempo para declararlos y pagarlos, así como la inversión que debe hacer la empresa para adoptar las prácticas de contabilidad que le permitan declarar correctamente.

---

<sup>58</sup> Los beneficios de la formalidad también pueden ser vistos como costos de la informalidad. Así mismo, los costos de la formalidad pueden ser vistos como los beneficios de la informalidad.

Es clave anotar que este análisis no solo incluye los costos y beneficios iniciales para aumentar el nivel de formalidad. También incluyen todos los costos y beneficios que implican para la empresa mantenerse en ese nivel de formalidad indefinidamente.

Así mismo, como se analizó anteriormente, se debe destacar que los beneficios relativos de la formalidad dependen del nivel de desarrollo de cada empresa, pues este determina la capacidad de la empresa para materializar dichos beneficios.

Este análisis tiene implicaciones importantes para las políticas públicas dirigidas a las empresas, es decir, con enfoque microeconómico. Primero, resalta la reducción de los costos de la formalidad, tanto de entrada como de permanencia, como una política para que más empresas decidan aumentar su nivel de formalidad (Nguimkeu, 2017). De igual manera, de esto se deriva que una mayor carga regulatoria que aumente los costos de ser formal puede causar que empresas que hasta ese momento decidían permanecer formales, dejen de serlo. Esto es consistente con lo señalado en la literatura, particularmente cuando se trata de regulación asociada a los mercados laboral y de producción de bienes y servicios (Loayza, Oviedo, & Servén, 2005).

En segundo lugar, este análisis sugiere que, en el caso de las empresas informales de bajo desarrollo empresarial, para las que la formalidad generaría pocos beneficios, una reducción en los costos de la formalidad impactará poco su decisión de formalizarse. En efecto, la evidencia generada por experimentos aleatorios señala que, para empresas pequeñas, reducir los costos de formalizarse tiene poco impacto (Kaplan, Piedra, & Seira, 2011; Bruhn & McKenzie, 2013).

Así mismo, este análisis conceptual hace énfasis en la necesidad de implementar políticas enfocadas en ayudar a las empresas para alcanzar un desarrollo empresarial básico, que les permita materializar los beneficios de ser formal. En esta línea, la evidencia muestra que el impacto en la formalización aumenta significativamente cuando la reducción de costos es acompañada de políticas que aseguran que las empresas materialicen los potenciales beneficios de formalizarse. (Campos, Goldstein, & McKenzie, 2015; Benhassine, Mckenzie, Pouliquen, & Santini, 2016). En concreto, estos beneficios deben corresponder a un aumento en la productividad de la empresa, para garantizar así efectos longevos y significativos (Levy, 2018, pág. 280).

De igual forma, se destaca la relevancia de fortalecer las acciones de IVC, de tal forma que la formalidad efectivamente implique un menor riesgo de identificación y sanción como una herramienta para impactar la formalización (Andrade, Bruhn, & McKenzie, 2013).

En conjunto, Díaz *et. al.* (2018) muestran que los pequeños empresarios encuentran más factible el formalizarse gradualmente. Así, los empresarios ponderan a cada paso, los costos y beneficios relativos de la formalización, eligiendo el camino más rentable para la formalización de negocios (a menudo) o laboral (con menos frecuencia), pero rara vez los dos al mismo tiempo. En esta misma línea encuentran que los pequeños

empresarios también están listos para volver a la informalidad si después de hacer la transición, se dan cuenta de que los costos superan los beneficios.

Finalmente, los esfuerzos para que las empresas se formalicen que eliminan únicamente los costos iniciales de la formalización, tampoco tendrán un efecto sostenido si a largo plazo dichos costos sobrepasan los beneficios. Esto también es consistente con la evidencia empírica (Mullainathan & Schnabl, 2010).

### **3.6. Las políticas de formalización y desarrollo empresarial no deben dirigirse a unidades productivas de subsistencia**

Así mismo, dentro del universo de microempresas, que representan más del 90 % del total de empresas en Colombia, existe una gran heterogeneidad. En este amplio grupo existen distintos tipos de empresas (BID-FOMIN, 2017; Consejo Privado de Competitividad, 2017). Por un lado, existen unidades productivas de subsistencia. Estas ejecutan pequeñas operaciones que ofrecen una oportunidad de empleo alternativa para el empresario, experimentan una gran variabilidad en su desempeño en el día a día sin llegar a un crecimiento de largo plazo, ni convertirse en empresas medianas o grandes. Se componen, en su mayoría, por trabajadores por cuenta propia que no tienen un emplazamiento fijo, que varían su negocio periódicamente y no crean oportunidades de empleo para otros trabajadores (Schoar, 2010).

Así, las unidades productivas de subsistencia no serán parte de la población objetivo del presente documento. Estas unidades se dedican únicamente a proveer recursos para cubrir sus necesidades básicas y por lo tanto la política pública no debe entender dichas unidades productivas como empresas. Para estas, convertirse en empresas formales no es un fin alcanzable en el corto plazo. Ahora bien, es imprescindible que el presente documento sea complementado por una política de inclusión productiva que aborde este tipo de empresas, enfocada en reforzar y mejorar las capacidades técnicas y profesionales de las personas que hoy operan unidades productivas de subsistencia para ampliar sus oportunidades económicas y facilitar su ingreso al mercado laboral formal.

Esta política se enfocará en el amplio espectro de distintos tipos de empresas con altos grados de informalidad que no pueden catalogarse como unidades productivas de subsistencia. Un proyecto reciente identificó grupos adicionales de empresas como por ejemplo aquellas que hacen parte de una red de proveedores limitados a ofrecer un único producto o servicio a una empresa ancla, y que actúan según les indique esta última (BID-FOMIN, 2017). También hay empresas con negocios estables pero que no han evolucionado en muchos años y que, por lo general, si bien ofrecen productos y servicios no diferenciados, tienen una relación íntima con el cliente. También existen empresas emergentes con un modelo claro de negocio que es escalable, con marca propia y una visión de futuro. Por lo general, estas empresas evidencian un crecimiento con respecto a años anteriores, ofrecen productos o servicios distintivos y responden de manera asertiva a incentivos o programas estatales.

Dada la gran heterogeneidad de empresas con altos grados de informalidad, es clave que el diseño y la focalización de las políticas para promover la formalización empresarial tengan en cuenta esta heterogeneidad para maximizar su eficiencia, eficacia e impacto.

#### 4. DIAGNÓSTICO

La mayoría de las empresas activas en Colombia son micro y pequeñas empresas (Confecámaras, 2017). Como se evidencia en la Tabla 1, un total de 1.154.113 empresas están registradas como personas naturales (72 % del total) y 447.992 como jurídicas (28 %). La mayoría de las empresas registradas se dedican a la prestación de servicios (47 %) y al comercio (41 %).

**Tabla 1. Empresas registradas por tamaño y naturaleza<sup>(a)</sup>**

Tamaño <sup>(b)</sup>	Naturales		Jurídicas		Total	
	Número	Participación	Número	Participación	Número	Participación
Micro	1.141.091	98,8 %	405.553	90,5 %	1.546.644	96,5 %
Pequeña	11.434	1,0 %	31.192	7,0 %	42.626	2,7 %
Mediana	1.473	0,1 %	8.212	1,8 %	9.685	0,6 %
Grande	115	0,0 %	3.035	0,7 %	3.150	0,2 %
Total	1.154.113	100,0 %	447.992	100 %	1.602.105	100,0 %

Fuente: Registro Único Empresarial y Social.

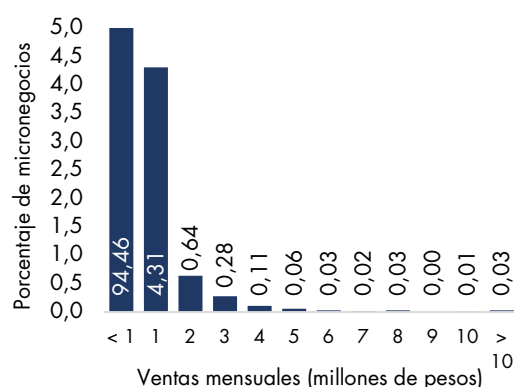
Nota: <sup>(a)</sup> Con corte a agosto de 2017. <sup>(b)</sup> Tamaños empresariales según la Ley 590 del 2000.

Dentro de este universo empresarial colombiano la informalidad es alta, medida en sus distintas dimensiones. Respecto a la informalidad de entrada, según el módulo de micronegocios de la GEIH del DANE, el 73,2 % de las microempresas, en 2015 no estaban registradas en las cámaras de comercio (registro mercantil) o en la DIAN (RUT)<sup>59</sup>. La mayor parte de los micronegocios generan ingresos menores a un millón de pesos como parte de sus ingresos mensuales (Panel A del Gráfico 1). En cuanto al número de empleados, la mitad de los micronegocios tienen un empleado y una cuarta parte tiene dos empleados (Panel B del Gráfico 1). Ajustando la muestra de micronegocios para capturar solamente negocios y empleadores, se obtiene que el 63 % de los micronegocios con menos de diez trabajadores no están registrados (Fernández & Gomez, 2017).

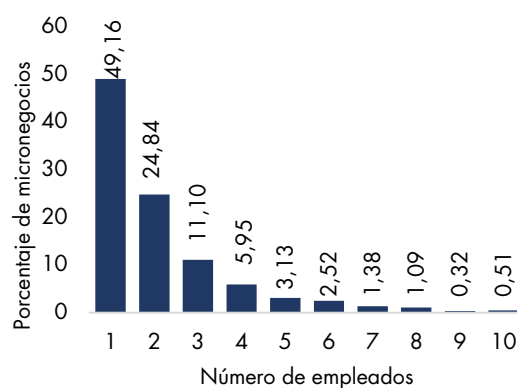
<sup>59</sup> El módulo de micronegocios excluye las actividades agrícolas, ganaderas, silvicultura, pesca y de explotación de minas y canteras.

## Gráfico 1. Porcentaje de micronegocios por ingresos y empleados

**Panel A. Porcentaje de micronegocios por ventas mensuales**



**Panel B. Porcentaje de micronegocios no unipersonales por cantidad de empleados**

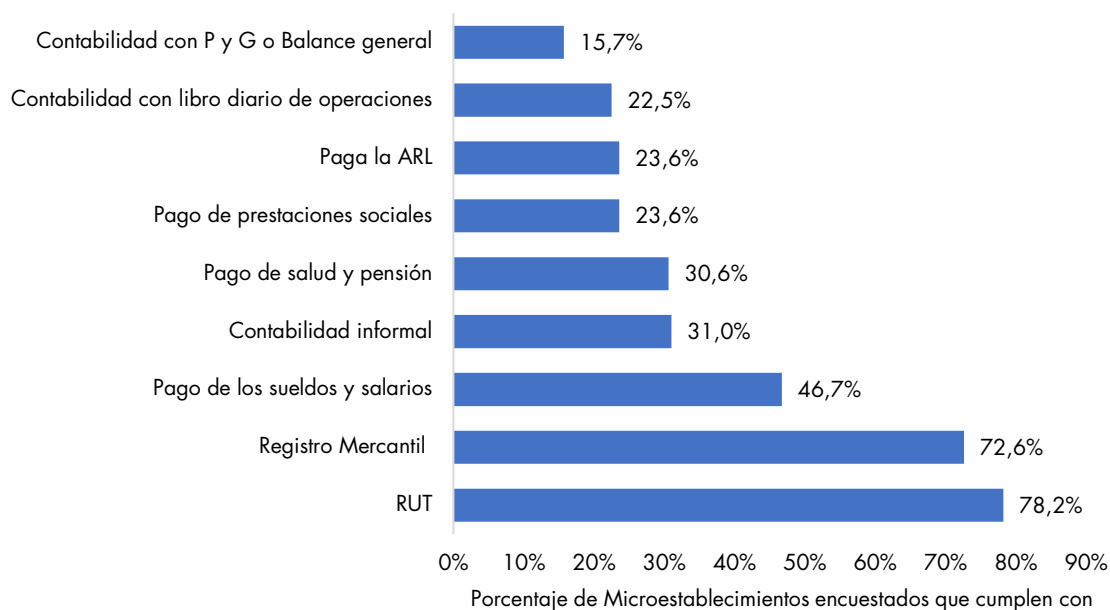


Fuente: DNP, con datos de la encuesta Micronegocios de DANE (2013-2015).

La encuesta de microestablecimientos del DANE, que estudia la evolución de 48.000 empresas de menos de diez trabajadores desde 2012<sup>60</sup>, evidencia que registrarse en el RUT y el registro mercantil son el paso más frecuente en el proceso de formalización para la mayoría de las empresas (Gráfico 2). Le siguen el pago de sueldos y salarios a sus empleados, el pago de prestaciones sociales a sus trabajadores y llevar una contabilidad que incluya pérdidas y ganancias (P y G) o balance general.

<sup>60</sup> La encuesta de microestablecimientos del DANE desde el año 2000 era una muestra multietápica y representativa a nivel nacional. No obstante, a partir del 2011, el operativo se concentró únicamente en hacer seguimiento tipo panel a las unidades que ya estaban en la muestra. Finalmente, en 2016 se dio por finalizada la encuesta.

## Gráfico 2. El proceso hacia la formalidad empresarial<sup>(a)</sup>



Fuente: DNP, con datos de la encuesta microestablecimientos de DANE (2012-2016). No es una encuesta representativa.

Nota: <sup>(a)</sup> Incluye las preguntas: ¿Este establecimiento tiene Registro Único Tributario (RUT)? ¿Este establecimiento tiene registro mercantil? ¿Cómo se lleva la contabilidad en este establecimiento? Y variables sobre sueldos y salarios y prestaciones sociales.

Adicionalmente, la informalidad empresarial es más alta en zonas rurales<sup>61</sup>. Según el módulo de micronegocios de la GEIH, entre el año 2013 y 2015, el 87 % de las unidades productivas en zonas rurales de menos de 10 trabajadores no estaban registradas. En términos de informalidad laboral, cerca del 90 % de los trabajadores no contribuye a salud ni a pensión en la ruralidad dispersa y en pequeños poblados.

A nivel departamental, Córdoba y La Guajira tienen los niveles más altos de informalidad, donde no están registradas el 93 % y 90 % de las empresas con menos de 10 trabajadores, respectivamente. Otros departamentos con alta informalidad son Cesar (87 % de las empresas de menos de 10 trabajadores no están registradas), Chocó (82 %), Magdalena (81 %) y Sucre (80 %).

En cuanto a los trabajadores informales (*i.e.* aquellos que no aportan a pensiones), según la GEIH del DANE, a nivel nacional fueron alrededor del 63 % en el primer trimestre de 2018. Si bien este porcentaje ha disminuido desde 2010 en alrededor de siete puntos porcentuales, en parte gracias a la reducción de costos laborales no salariales de la reforma tributaria de 2012, sigue siendo superior a la de muchos países emergentes tales como Costa Rica (30%), México (55%) y Argentina (47%) (OCDE, 2017). Además, al desagregar la cifra nacional por posición ocupacional, se encuentra que el nivel sigue

<sup>61</sup> En las áreas rurales, el fenómeno de la informalidad tiene especificidades diferentes a las de empresas ubicadas en las ciudades. Así, el abordaje de la informalidad empresarial rural requiere acciones adicionales que se contemplen en otras políticas.



siendo alto tanto para empleados (42 %) como para trabajadores por cuenta propia (83 %) (DANE, 2018). Esto es particularmente relevante porque los trabajadores por cuenta propia representan más de la mitad del empleo total (52 %), casi el triple del promedio de los países de la OCDE (17 %) (OCDE, 2017). Estas cifras, evidencian que la informalidad laboral está por encima de lo que se esperaría dado el nivel de desarrollo del país (Banco Mundial, 2010).

A continuación, se identifican los problemas principales que han contribuido a la persistente informalidad empresarial en Colombia: (i) elementos que afectan la relación beneficio costo de la formalidad, y (ii) la poca información para tomar decisiones de política pública.

#### **4.1. Elementos que afectan la relación beneficio costo de la formalidad**

Como se explicó anteriormente, las empresas deciden formalizarse solo si perciben que la relación beneficio costo de la formalidad *versus* la informalidad es atractiva. Al respecto, se han identificado elementos que afectan dicha relación, generando mayores niveles de informalidad.

##### **4.1.1. Carga regulatoria de la formalidad**

Desde 2014 se ha venido implementando el Documento CONPES 3816 *Mejora normativa: análisis de impacto*<sup>62</sup> que definió la política nacional de mejora regulatoria. Esta política busca reducir la inflación normativa que ha vivido Colombia, pues entre 2000 y el 2016 se emitieron tres decretos y más de 11 resoluciones cada día y, solo en 2016, se emitieron 9.222 normas (DNP, 2017). Además, busca garantizar que regulaciones futuras tengan más beneficios que costos. Entre los principales logros se destacan hasta el momento un documento para aplicar Análisis de Impacto Normativo (AIN) en Colombia, otro documento con los lineamientos para capacitar en AIN y se realizaron capacitaciones en AIN a 1.000 funcionarios públicos.

Sin embargo, es preciso que el país reduzca la carga regulatoria existente para empresas formales, ya que el costo asociado al marco regulatorio constituye la principal barrera para la formalización empresarial (Hamman & Mejía, 2007). Los costos que acarrear los trámites y otras obligaciones de formalización, así como la complejidad de los requisitos son una carga elevada para las empresas, en especial para las más pequeñas, ya que dichos costos tienden a representar un mayor porcentaje de sus ingresos brutos (Meléndez, 2013). Así mismo, la Encuesta Nacional de Microestablecimientos y la Gran Encuesta a las Microempresas (ANIF, 2018) evidencian que las principales causas de informalidad empresarial en el país son el alto número de trámites y requisitos que se exigen para ser formal, el desconocimiento de los procedimientos a realizar y los altos costos que implica la formalización empresarial, tanto directos como derivados (DANE, 2016). Colombia está actualmente en el puesto 123 de 137 en el indicador de Carga

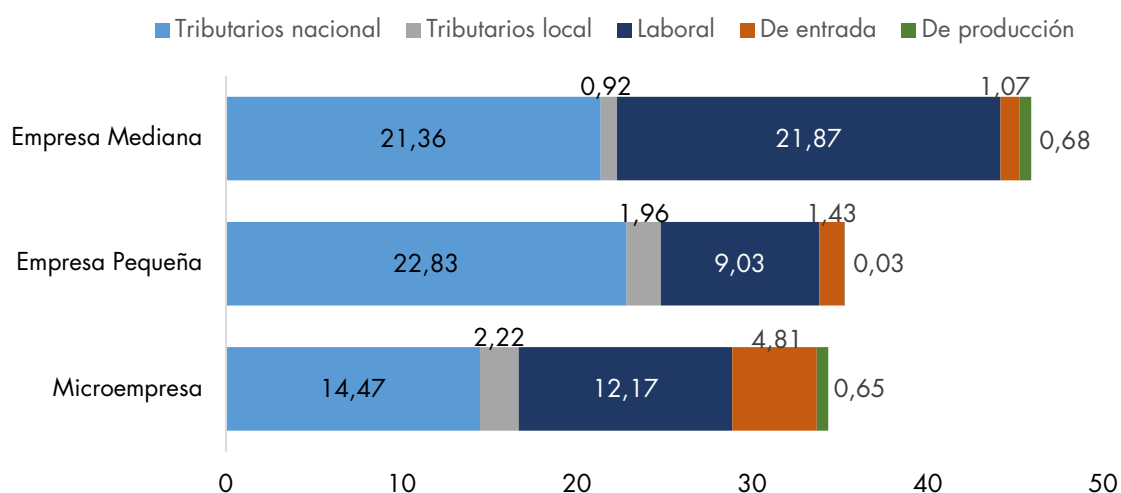
---

<sup>62</sup> Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3816.pdf>

de la Regulación Gubernamental del reporte de competitividad del Foro Económico Mundial para 2017 (Foro Económico Mundial, 2017).

Para evidenciar el costo aproximado de formalizarse, se calcularon tres casos de estudio para distintos sectores, figuras jurídicas y tamaños de empresa que permitiesen valorar los costos marginales de la formalización en el primer año de operación formal. Se encuentra que ser formal representa para estas empresas un costo adicional entre el 32 % y el 47 % de la utilidad bruta (Gráfico 3). Como resultado del ejercicio, se aprecia que los costos adicionales más importantes que debe asumir una empresa al formalizarse son los tributarios y los laborales.

**Gráfico 3. Casos de estudio: costo del proceso de formalización**



Fuente: DNP con base en Estatuto Tributario, Ley 1819 de 2016 y Estatuto de Comercio.

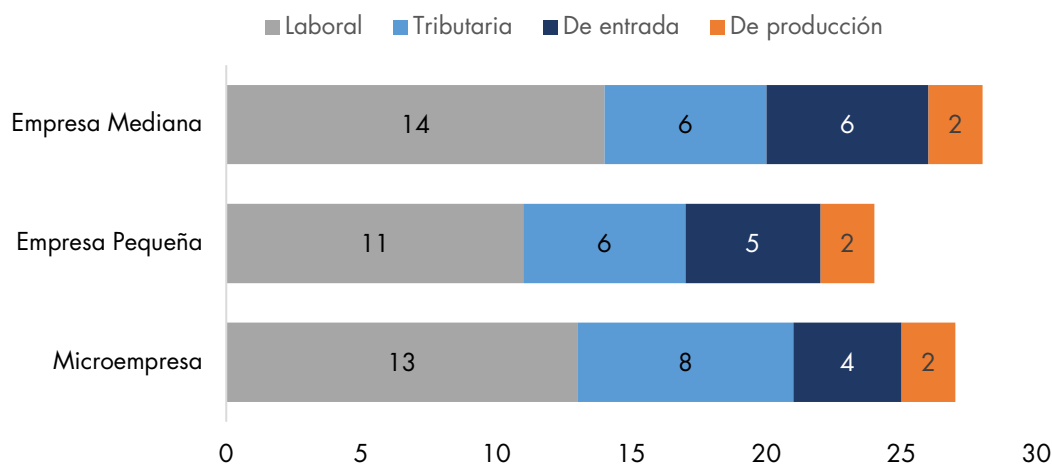
Nota: La microempresa es un restaurante atendido por su propietario y con dos empleados. La pequeña empresa es una ferretería con 13 empleados. La empresa mediana es del sector manufacturero y de confecciones con una nómina de 56 personas. Además, se asume que el proceso de formalización incluye el pago de todas las obligaciones tributarias, tales como el impuesto a la renta, el ICA, el IVA y el impuesto al patrimonio. También, se asume que el empresario formaliza a toda su nómina incluyendo el pago de todos los parafiscales del caso (formalidad de insumos) y cumple con la regulación para la formalización de su producto o servicio como los permisos sanitarios y de manipulación de alimentos y otras regulaciones como el pago de derechos de autor por la música que se pone en los locales.

De manera complementaria, para las tres empresas del caso de estudio se hizo un análisis similar pero enfocado a los trámites, requisitos u obligaciones que los tres tipos de empresa deben surtir en su primer año de operación para pasar de ser totalmente informales a totalmente formales. Se encontró que en promedio estas deben cumplir con alrededor de 25 trámites y requisitos para operar de manera formal en cada una de las dimensiones de la formalidad<sup>63</sup>. En particular sobresale la cantidad de requerimientos

<sup>63</sup> Se toman en cuenta las dimensiones de formalidad expuestas en el marco conceptual del documento: (i) Formalidad de entrada: registro mercantil - registro del establecimiento; registro Sayco Acinpro; RIT; carta a la Oficina de Planeación Distrital (asunto: Apertura del establecimiento); y, carta a policía del cuadrante (asunto: Apertura del establecimiento); (ii) Formalidad de insumos como la tierra, el capital y el trabajo: uso de suelo - Oficina de Planeación; registro de publicidad exterior visual; concepto técnico de seguridad humana y protección contra incendios; registro de la empresa para asignación de cuota aprendices SENA o

asociados a la formalidad de insumos en temas laborales<sup>64</sup> (Gráfico 4.) Además, en promedio las empresas deben repetir siete de estos trámites o requerimientos<sup>65</sup> de manera anual incluso cuando ni la actividad empresarial ni la figura jurídica ha tenido ningún cambio.

**Gráfico 4. Casos de estudio: trámites y requisitos para la formalización**



Fuente: DNP con base en normativa regulatoria vigente.

Notas: Se omiten trámites y requerimientos de producción particulares a la actividad económica para mantener comparabilidad.

Por otro lado, en un esfuerzo conjunto entre el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), se analizó la información de diversos diagnósticos sobre los trámites y requerimientos empresariales que más generan dificultades a las empresas formales y se construyó un inventario. Este ejercicio tuvo como insumo el SUIT del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), un diagnóstico contratado por el DNP en 2015 y listas de procedimientos proporcionadas por Confecámaras, la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) y la ACOPI. Además, se nutrió con los mensajes enviados al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo durante la campaña *“Menos Trámites, Más Simples”*. De lo anterior, en una depuración de trámites realizado con la información obtenida, se encontró mayor frecuencia de quejas

---

monetizar la cuota de aprendices; renovación del aprendiz SENA; pago de la cuota de aprendices SENA (cuando no se contrata a alguien); registrar a la empresa a salud, ARL, fondo de pensiones y cesantías y a cajas de compensación; y, asegurar a los empleados a salud, ARL, fondo de pensiones y cesantías y a cajas de compensación; (iii) Formalidad del producto o servicio que se quiere vender al mercado: lista pública de precios; y, la implementación Sistema de Gestión de la Seguridad y la Salud en el Trabajo (SG-SST); y (iv) Formalidad tributaria: declaración y pago ICA (incluye el pago publicidad exterior); firma electrónica - régimen común; declaración y pago IVA; declaración de renta; autorización, habilitación e inhabilitación de la numeración de facturación; y, entregar medios magnéticos a la DIAN (contabilidad).

<sup>64</sup> La formalidad de insumos, que incluye los aspectos laborales, hace referencia a los trámites y requerimientos ante el sistema general de seguridad social necesarios para cumplir con la normatividad obligatoria vigente. Algunos ejemplos son la afiliación a riesgos laborales, pensiones y cesantías y salud contributiva.

<sup>65</sup> Registro mercantil, concepto técnico de seguridad humana y protección contra incendios, renovación de aprendices del SENA, entrega de medios magnéticos, certificación de fumigación, y actualizaciones de RUT y RIT.

en los trámites realizados ante el Invima y para sectores específicos como, por ejemplo, los trámites necesarios para la operación en turismo.

Adicionalmente, parte de este inventario de trámites y requisitos sirvió como insumo para un estudio posterior del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Confecámaras. En este ejercicio se tomó la base general reportada por los ciudadanos, donde se identificaron 587 trámites y demás obligaciones que fueron clasificados como empresariales correspondientes a entidades del orden nacional (sin incluir trámites y otros requisitos en las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR)). Producto de este ejercicio se evidenció que el 2,2 % corresponden a creación y apertura de empresa, el 0,2 % a los de liquidación y un considerable 97,6 % corresponde a operación. Los trámites y otros procedimientos de operación en su mayoría son de legalización (52 %) y registros (28 %).

Con base en esto se identificaron las principales fuentes de carga regulatoria para cada una de las etapas de la actividad empresarial. Estas se analizan a continuación siguiendo el orden de creación y operación de la empresa.

### **Formalidad de entrada**

Colombia ha simplificado el proceso para abrir una empresa. La eliminación progresiva de trámites y requerimientos, y la implementación de los CAE en 42 ciudades, entre otros, han reducido el número de obligaciones necesarias para abrir una empresa de 11 (2008) a 8 (2017). Esto, además, ha reducido el tiempo de duración del proceso de apertura de 40 a 11 días (Banco Mundial, 2017). Sin embargo, todavía hay ciudades rezagadas que no han implementado las buenas prácticas de las ciudades principales. Mientras que en Bogotá obtener el registro mercantil toma un solo día, en ciudades sin CAE puede tomar mucho más tiempo. Por ejemplo, en Mitú abrir una empresa toma 40 días, en Puerto Carreño 38 y en Mocoa 34 (Banco Mundial, 2017).

En un esfuerzo aún mayor por simplificar el proceso de creación de empresas, el Gobierno nacional dio inicio a la operación de la VUE el 26 de junio de 2018. En conjunto con la Cámara de Comercio de Bogotá se avanzó en la etapa de estabilización de la operación del portal para la creación de empresas persona natural y SAS. Con ello, se avanzó en el posicionamiento del portal existente como canal único para el registro virtual de la empresa. Como resultado, con corte al 19 de noviembre, se crearon 14.769 a través de dicho portal.

Más allá de la facilidad del requerimiento, los costos para abrir empresa en Colombia son relativamente altos. El costo promedio en las 32 capitales departamentales (13,4 % del ingreso promedio por habitante para Colombia) es más de cuatro veces el costo promedio en países de la OCDE que es del 3,1 % (Banco Mundial, 2017). Al respecto, el costo del registro mercantil y el impuesto departamental de registro

representan el 98 % de los costos totales de abrir empresa con alrededor de USD 48.000 en activos (caso de estudio del *Doing Business* subnacional<sup>66</sup> (Banco Mundial, 2017)).

En cuanto al registro mercantil, es clave señalar que este es un bien público de gran importancia ya que es la constancia pública de la existencia de una organización. Este da respaldo legal para las operaciones y transacciones que realice la entidad registrada. Es un instrumento de publicidad y calidad de las organizaciones registradas, lo que garantiza que la documentación sobre su inscripción es auténtica, se pueda dar a conocer a terceros y se evita la creación de empresas homónimas. Finalmente, este registro permite el control de las actividades mercantiles por parte del Estado.

En Colombia, la administración del registro mercantil está a cargo de las cámaras de comercio. La Ley 28 de 1931<sup>67</sup>, luego incorporada al Código de Comercio expedido en 1971, otorga a las cámaras de comercio la operatividad del registro y el derecho a cobrar por dicho servicio. Hoy en día su recaudo financia los costos de administrar el registro y otras 13 funciones de política pública delegadas a las cámaras<sup>68</sup>.

Desde su establecimiento, la tarifa del registro mercantil ha tenido grandes cambios (Gráfico 5). El primer esquema fue establecido por el Decreto 242 de 1970<sup>69</sup> con seis categorías de pago determinadas por el valor de los activos de la empresa. El Decreto 658 de 1993<sup>70</sup> definió un nuevo esquema con 145 categorías de pago, también determinadas por el valor de los activos de la empresa. Finalmente, el Decreto 393 de 2002<sup>71</sup> definió el esquema tarifario actual, con 68 categorías determinadas por el valor de los activos. Estas tarifas, definidas en SMMLV, redujeron el valor a pagar para las empresas con activos menores a 120 millones de pesos y lo aumentó para las demás.

---

<sup>66</sup> Disponible en: <https://bit.ly/2qoPpTr>

<sup>67</sup> Sobre cámaras de comercio.

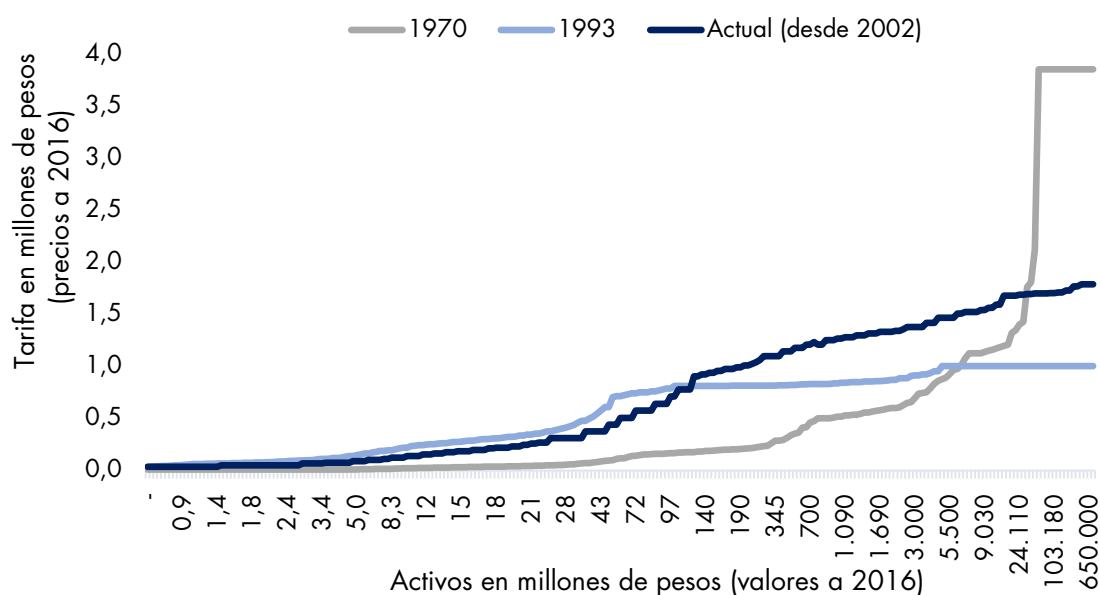
<sup>68</sup> Llevar el registro de las entidades sin ánimo de lucro (arts. 40 y 43, Decreto Ley 2150 de 1995); dotar de publicidad a los estados financieros (arts. 41 y 231, Ley 222 de 1995); recaudar el impuesto de registro (art. 233, Ley 223 de 1995); efectuar la promoción y reactivación empresarial (arts. 7, 11 y 23, Ley 550 de 1999); coordinar los consejos ciudadanos de control y gestión de resultados de inversión pública (art. 6, Decreto 2517 de 1999); apoyo a los programas sectoriales o regionales para el desarrollo del comercio exterior (arts. 32 y 33, Decreto 2553 de 1999); llevar el registro de las veedurías ciudadanas (arts. 3 y 23, Ley 563 de 2000); promoción del desarrollo de las Mipymes (art. 11, Ley 590 de 2000); fomentar la cultura de emprendimiento (art. 20, Ley 1014 de 2006); llevar el registro de proponentes y verificar sus condiciones (art. 221, Ley 1150 de 2007); llevar el registro de turismo (arts. 166 y 172, Decreto Ley 19 de 2012); ofrecer centros de conciliación (art. 66, Ley 23 de 1991); y otras actividades contenidas en el artículo 10 del Decreto 898 de 2012.

<sup>69</sup> Por el cual se fijan los derechos a favor de las Cámaras de Comercio y se dictan otras disposiciones.

<sup>70</sup> Por el cual se fijan las tarifas por concepto de las matrículas, sus renovaciones e inscripciones de los actos, libros y documentos que por mandato legal deben efectuarse en el registro mercantil, así como el valor de los certificados.

<sup>71</sup> Por el cual se modifican parcialmente los Decretos 856 de 1994 y 92 de 1998, por medio de los cuales se reglamenta el funcionamiento del registro de proponentes en las Cámaras de Comercio y se fijan las relativas a los registros de proponentes y mercantil.

**Gráfico 5. Evolución del esquema tarifario del registro mercantil**

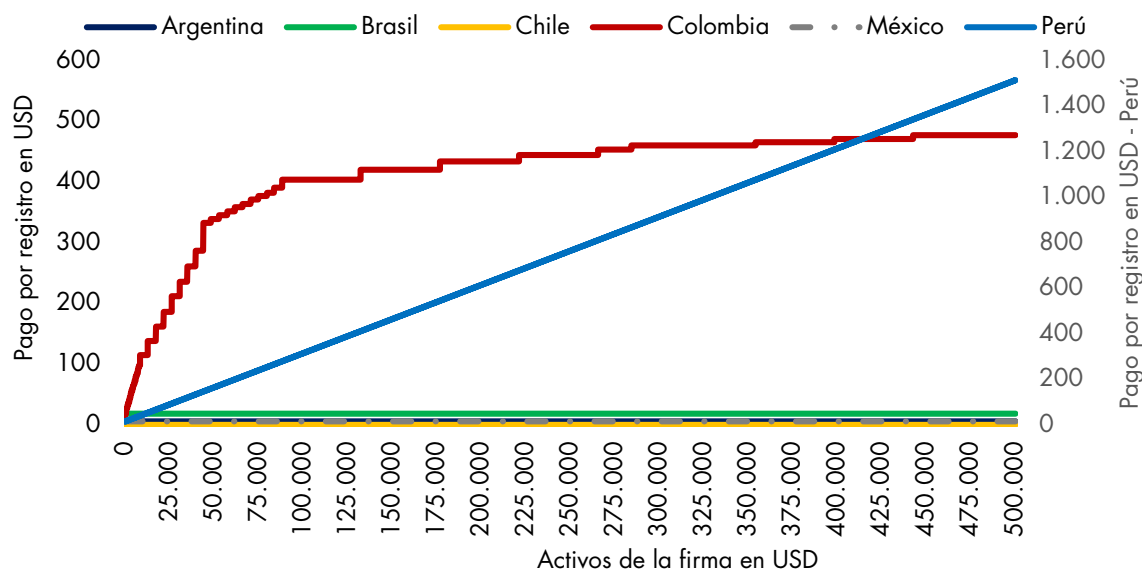


Fuente: DNP, a partir de información de los Decretos 242 de 1970, 658 de 1993 y 393 de 2002.

La tarifa del registro mercantil en Colombia es alta en comparación con la de otros países de la región, especialmente para empresas pequeñas (Gráfico 6). En Chile registrarse no tiene ningún costo. En Argentina, Brasil y México se paga un monto fijo de USD 5,88, USD 18,34 y USD 5,8, respectivamente. Perú cuenta con una tarifa mixta con un componente fijo de 1,08 % de la unidad impositiva tributaria (equivalente a USD 13,5 en 2017) y un componente *ad valorem*<sup>72</sup> de 0,3 % del valor de los activos de la empresa (Salazar, Mesa, & Navarrete, 2017). Esta situación es especialmente onerosa para empresas pequeñas que, en muchos casos, no tienen una demanda permanente y su actividad depende de pedidos o de negocios esporádicos (Meléndez, 2013).

<sup>72</sup> Un componente de la tarifa que depende del valor de los activos de la empresa.

**Gráfico 6. Comparación internacional de la tarifa del registro mercantil (USD)**



Fuente: adaptación DNP, con base en (Salazar, Mesa, & Navarrete, 2017).

En Colombia además se exige el cobro anual por renovación del registro mercantil, con una tarifa igual a la del registro inicial. En contraste, la mayoría de los países de la región no exigen pagos a las empresas por renovar sus registros empresariales, salvo el caso de Argentina (Salazar, Mesa, & Navarrete, 2017). Allí, se exige pagar una tarifa anual por renovación menor a la del registro inicial<sup>73</sup>.

Más allá del nivel de la tarifa del registro mercantil y su renovación, el diseño de su estructura es inconveniente. En primer lugar, las empresas pequeñas pagan una tarifa promedio más alta que las grandes (Gráfico 7, Panel A). Así, las microempresas contribuyen con el 53,5 % del recaudo total por registro mercantil, seguido por las empresas pequeñas (34,1%), las medianas (9,4 %) y finalmente las grandes solo aportan el 3 % del recaudo total. Esto va en contra de lo establecido en la Sentencia 277 de 2007 de la Corte Constitucional que instaura el principio de solidaridad bajo el cual las empresas grandes deben subsidiar los servicios de las cámaras para las empresas pequeñas.

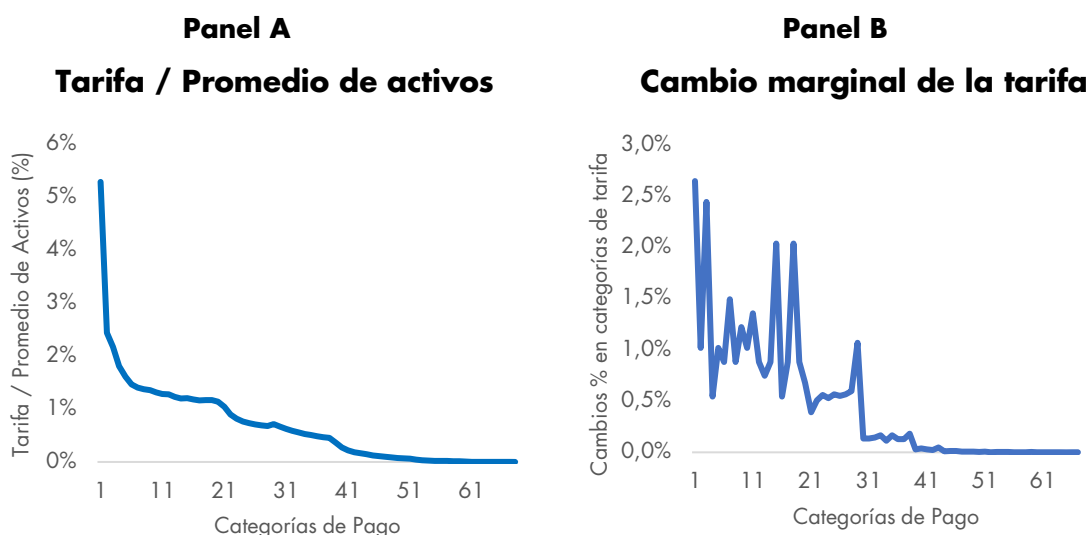
Segundo, la estructura tarifaria tiene un número elevado de rangos (68 en total) con distintas amplitudes donde puede darse deslizamiento entre rangos (Salazar, Mesa, & Navarrete, 2017); es decir que, a medida de que se acerca el valor de los activos de la empresa al límite superior de la categoría de pago, hay una tendencia a que las empresas pasen al rango de tarifa menor y así paguen la tarifa menor.

Tercero, la estructura tarifaria ocasiona discontinuidades en su tarifa marginal que hacen que una empresa con un nivel de activos en un rango específico pague una tarifa

<sup>73</sup> La renovación del registro mercantil argentino depende del monto de activos y oscila entre 5,8 y 147 USD.

marginal casi cinco veces mayor a la que paga una empresa del rango anterior (Gráfico 7, Panel B). Finalmente, la tarifa fijada en SMMLV, que tiende a aumentar anualmente a tasas mayores a la inflación, aumenta año a año en términos reales.

**Gráfico 7. Tarifa promedio y marginal del registro mercantil por categorías de pago**



Fuente: Salazar, Mesa, & Navarrete (2017).

Nota: las categorías de pago corresponden a cada nivel de tarifa del registro mercantil.

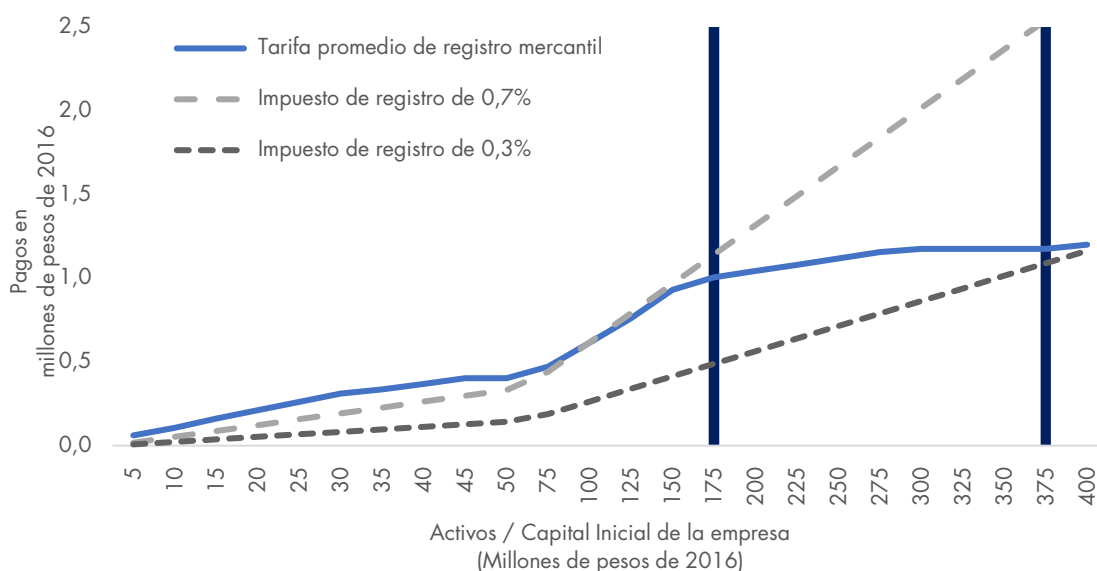
Además del pago de la tarifa de la matrícula, las empresas también pagan una tarifa de registro de entre USD 13,73 hasta USD 58,65, por cada establecimiento comercial que tengan, lo que genera un costo adicional para el empresario. Su objetivo es generar recursos para las cámaras de ciudades pequeñas en las que operan establecimientos de empresas grandes registradas en otra ciudad. En Latinoamérica, además de Colombia, Brasil es el único otro país que cobra por cada establecimiento adicional registrado, donde el costo es de USD 31,33 (Salazar, Mesa, & Navarrete, 2017). Finalmente, el registro incluye costos adicionales, por ejemplo, el costo del formulario para el registro mercantil y los derechos de inscripción al registro mercantil de los documentos de constitución, de los libros de actas de asamblea y de los libros de accionistas (Banco Mundial, 2017).

Cabe resaltar que las cámaras de comercio dependen en gran medida de los recursos provenientes del registro mercantil. Para la vigencia de 2016, las 57 cámaras reportaron a la SIC alrededor de 680.000 millones de pesos de ingresos. De estos el 70 % son ingresos por registro mercantil (5 % nuevos registros, 58 % renovaciones, 7 % otros cobros asociados al registro), 20 % son ingresos públicos de otros registros y 10 % son ingresos privados. Así, cualquier modificación a la estructura tarifaria del registro y su renovación deben asegurar la sostenibilidad de las cámaras para llevar a cabo las actividades de política pública que les han sido encomendadas.



De otra parte, el impuesto departamental de registro también representa un alto costo económico para las empresas (Gráfico 8). Este fue creado mediante la Ley 223 de 1995<sup>74</sup> y afecta todos los actos, documentos o contratos que deben registrarse ante las cámaras de comercio y en las oficinas de instrumentos públicos. Dicha ley permite establecer una tarifa entre 0,3 % y el 0,7 % del valor incorporado en el documento que contiene el acto. El destinatario y beneficiario de este tributo es el departamento, que a través de ordenanzas establece su monto. La mayoría de los departamentos han establecido una tarifa del 0,7 % del valor del acto que se registra. Para las empresas pequeñas, medianas y grandes, este es un costo mayor al del registro mercantil al momento de registrarse. Además, actos como la constitución de una SAS, reformas estatutarias, compraventas y nombramientos están todos sujetos al pago de este tributo en la medida en que afectan los principales libros de identificación y registro de las empresas ubicadas en un territorio.

**Gráfico 8. Impuesto de registro y registro mercantil para diferentes niveles de activos**



Fuente: Decreto 393 de 2002 e informe *Doing Business* subnacional.

Finalmente, para cancelar la matrícula mercantil, la normativa establece que esta debe estar renovada. Esto puede suceder, aunque el emprendimiento ya no esté operando o siquiera tenga ingresos. En consecuencia, al momento de cerrar sus negocios, los empresarios prefieren dejar de pagar la matrícula hasta que caduque por inactividad pasados los cinco años. Un hecho que podría ilustrar esto, es que de las 517.930 empresas creadas que reporta el RUES en 2016, se encontró que 84.411 fueron canceladas. No obstante, la misma base muestra que para 2017 solo 336.664 renovaron su matrícula dejando un excedente de firmas que no renovaron ni cancelaron

<sup>74</sup> Por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones.

de 96.855 (Confecámaras, 2017). Esta situación afecta la capacidad que se tiene para vigilar y hacer seguimiento a la supervivencia empresarial en Colombia.

En línea con lo anterior, el proceso de cierre voluntario<sup>75</sup> de una empresa en Colombia responde a los intereses y necesidades de las empresas que cumplen las causales de disolución previstas en el Código de Comercio y se da cuando sus activos pueden responder por las acreencias de la sociedad. Así, una vez cumplidos todos los requerimientos del proceso, se llegará a la etapa de cierre de la actividad comercial que supone la baja en los diferentes sistemas de información y registros.

En Colombia, cerrar una empresa es un proceso largo y costoso. Resultados de un trabajo de campo evidenciaron que se requieren como mínimo seis meses y medio, doce trámites ante seis entidades por un valor superior a los tres millones de pesos (DNP, 2006). En adición, los resultados arrojaron varios problemas: dualidad de documentos solicitados, bajas parciales en los sistemas de registro, limitaciones para reclamar acreencias, restricciones para automatizar extractos de deudas tributarias a favor del Estado, acumulación de deudas y sanciones para el empresario. Lo anterior denota la necesidad de simplificar el proceso de cierre empresarial, por ejemplo, estableciendo la posibilidad de integrar parte de los trámites a la VUE o a los CAE.

### **Formalidad de insumos**

Para efectos del presente documento, la informalidad de insumos hace referencia a la mano de obra y a los derechos sobre el lugar donde una empresa ejerce su actividad. Para este segundo insumo, a pesar de la alta informalidad en la tenencia de la tierra en Colombia, no se presentan acciones dirigidas a esta problemática, dado que excede el alcance del presente documento y se requieren políticas que el Gobierno ya viene implementando, como por ejemplo el catastro multipropósito, políticas de formalización de la tierra y ordenamiento territorial.

Dado lo anterior, el presente documento solo se va a enfocar en los insumos laborales que representan importantes costos de esta dimensión de la informalidad. Con respecto a los costos administrativos, a pesar de que la Ley 797 de 2003 establece la creación del sistema de registro único del sistema general de seguridad social, este no ha sido desarrollado aún y el registro de las empresas ante las diferentes entidades de seguridad social representa un gran reto. Para poder asegurar a sus trabajadores, las empresas deben registrarse por separado ante una o más EPS, una o más administradoras de fondos de pensiones, una ARL, una administradora de cesantías y una caja de compensación familiar. Adicionalmente, debe afiliar a sus empleados a cada una de estas entidades. Estos cinco trámites y requisitos, que en las ciudades con mejor ambiente para hacer negocios tardan un día cada uno, representan en Colombia hasta 60 % del tiempo que tarda una empresa para poder empezar a funcionar (Banco Mundial, 2017).

---

<sup>75</sup> El cierre obligatorio es un proceso judicial hecho por una autoridad administrativa en ejercicio de una función jurisdiccional.

Además, en algunas ciudades el proceso de registro de las empresas a las entidades de seguridad social puede tardar cerca de un mes. Para ciudades como Mitú o Leticia estos cinco trámites y requisitos tardan 26 y 24 días, respectivamente (Banco Mundial, 2017).

Con el propósito de facilitar los trámites de afiliación al sistema de seguridad social, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió el Decreto 2058 de 2018<sup>76</sup> creando el Sistema de Afiliación Transaccional como un conjunto de procedimientos e instrumentos para registrar y consultar, en tiempo real, los datos de información de los afiliados, la afiliación y las novedades en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y al Sistema General de Riesgos Laborales. La norma establece también procesos para la movilidad entre los regímenes subsidiado y contributivo.

Por otro lado, los costos de contratación formal de trabajadores son altos comparados con los de otros países de la región y de la OCDE. En primer lugar, esto está asociado al salario mínimo como proporción del ingreso mediano de los trabajadores, cuyo nivel actual es alrededor del 85 % de salario mediano, casi el doble del promedio de los países de la OCDE que tienen salario mínimo (OCDE, 2016). Cuando el valor del salario mínimo se acerca al del salario mediano, una fracción importante de los trabajadores de la fuerza laboral tiene una productividad laboral menor a la del salario mínimo, lo cual hace que no sea atractivo para las empresas contratarlos de manera formal. Este es uno de los determinantes fundamentales del alto desempleo estructural en Colombia (Maloney & Nuñez, 2004; Ball, De Roux, & Hofstetter, 2013). La literatura económica ha evidenciado que los aumentos del salario mínimo pueden ser una política regresiva debido a que su efecto de reducir las oportunidades de empleo es mayor que el aumento de ingresos de aquellos que ganan el salario mínimo (Arango & Pachón, 2007; Neumark & Wascher, 2008).

Así mismo, el nivel actual del salario mínimo está asociado a la informalidad en regiones con bajos niveles de ingreso. En general, se ha encontrado que aumentos en el salario mínimo aumentan la probabilidad de transitar hacia la informalidad, así como el tamaño del sector informal (Mondragón, Peña, & Wills, 2010). Para el caso colombiano, el salario mínimo con respecto a los bajos niveles de ingreso y productividad constituye una de las explicaciones del aumento de la informalidad laboral (Arango & Flórez, 2017; Uribe, 2016). Así, el nivel de salario mínimo nacional respecto al ingreso mediano de cada región de Colombia está correlacionado con su nivel de formalidad laboral.

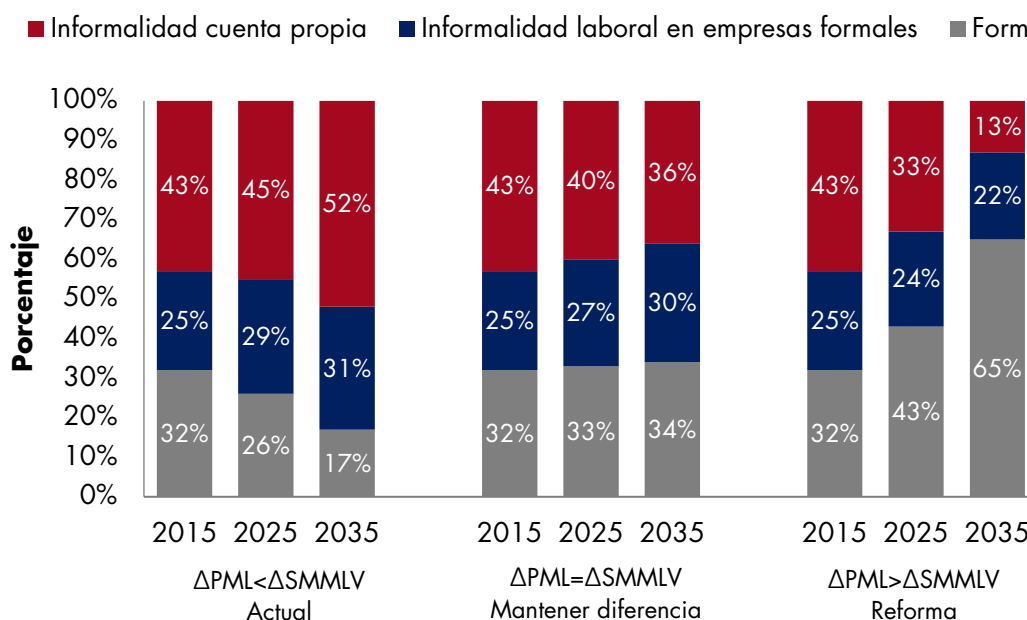
En el largo plazo, el comportamiento de la informalidad laboral depende en gran medida de las diferencias entre el crecimiento de la productividad laboral *vis a vis* del crecimiento del salario mínimo (Loayza, 2016). En el caso colombiano, si la productividad laboral crece más que el salario mínimo la formalidad laboral aumentaría drásticamente (Gráfico 9). Esto se debe a que para una empresa es rentable contratar trabajadores

---

<sup>76</sup> Por el cual se modifica el Título 2 de la Parte 1 del Libro 2 y el artículo 2.1.5.1 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.

formalmente solo si su productividad laboral es mayor que el salario mínimo. A medida que el salario mínimo aumenta menos que la productividad laboral, se incrementa la proporción de personas cuya productividad es mayor a la del salario mínimo.

**Gráfico 9. Simulación de la informalidad laboral por diferencias entre el crecimiento del salario mínimo y promedio en Colombia**



Fuente: Loayza, 2016.

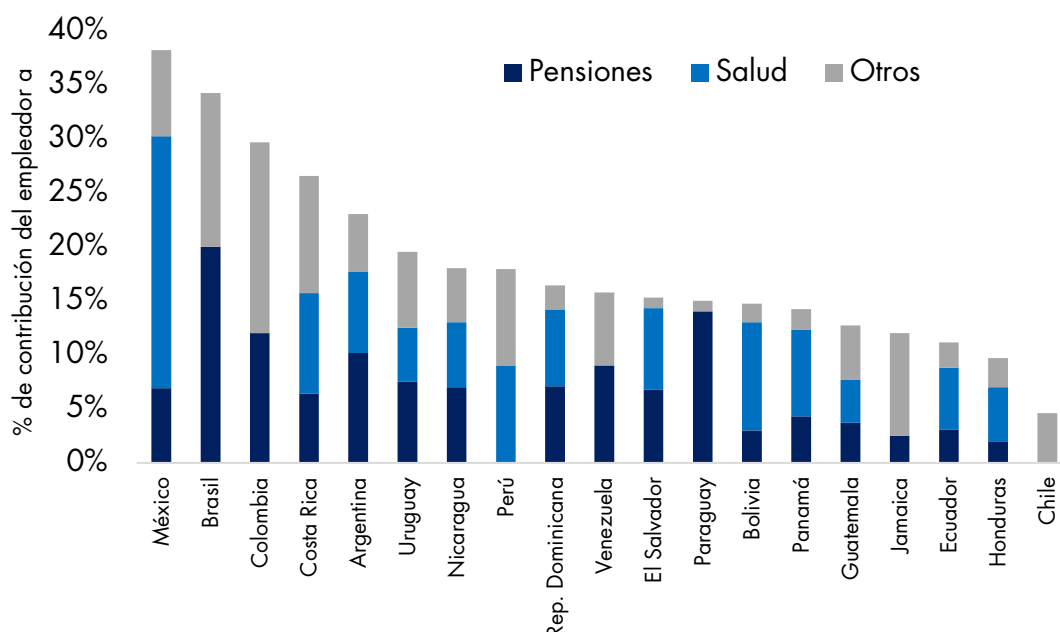
Notas: PML: Productividad Laboral.

La diferencia entre el crecimiento de la productividad laboral y el crecimiento del salario mínimo legal es de medio punto porcentual (-0,5pp actual, +0,5pp reforma, 0pp mantener diferencias en niveles). Se utiliza la definición de informalidad laboral con base en aportes a la seguridad social.

Adicionalmente, los costos laborales no salariales en Colombia son mayores que en los demás países de la región y de la OCDE (Gráfico 10) (Fernández & Villar, 2017). Esto a pesar de que la reforma tributaria de 2012 eliminó las contribuciones al sistema de salud<sup>77</sup> y los pagos parafiscales para el SENA y el ICBF, lo cual significó una reducción de 66 % a 52 % de los costos para trabajadores de un SMMLV (ANIF, 2015). Al igual que con el salario mínimo, hay evidencia de que los costos no salariales aumentan la informalidad laboral y el desempleo. Se calcula que un incremento del 1 % en los costos no salariales estaría reduciendo en un 0,4 % los niveles de formalidad (ANIF, 2015). Adicionalmente, estos costos son proporcionalmente más altos para los empleados de menores salarios, por ejemplo, el subsidio de transporte se paga a empleados que devenguen entre uno y dos SMMLV, lo que afecta a las personas de menores ingresos (Consejo Privado de Competitividad, 2017).

<sup>77</sup> Aplica para salarios inferiores a diez SMMLV.

**Gráfico 10. Costos no salariales para el empleador entre países de la región**



Fuente: adaptación DNP, con base en (Alaimo, Bosch, Gualavisi, & Villa, 2017)

Nota: en otros se incluyen las contribuciones a cesantías, auxilio de transporte (en Colombia), aportes a obras sociales o a entidades que apoye el Estado; seguros de desempleo y de discapacidad.

El mayor costo del salario y su relación inversa con la informalidad en el mediano plazo impacta el sistema pensional. En línea con el BID (2014), dado el grado de informalidad del mercado de trabajo, se espera que con el sistema actual para 2050 solo el 18,8 % de los adultos de 60 años y más tenga una pensión contributiva, dejando 12 millones de colombianos sin pensión contributiva. No obstante, de estos 12 millones de personas, se espera que siete millones reciban ahorros del programa BEPS de acuerdo con el Documento CONPES 156, aprobado en 2012. Actualmente, según la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) aproximadamente 1,2 millones de colombianos están afiliados a este mecanismo, lo que plantea una ambiciosa meta para los próximos años.

Así mismo, la regulación laboral puede afectar el ambiente para hacer negocios en Colombia (FEM, 2017). Según lo reportado por el sector privado, entre las regulaciones más problemáticas para las empresas se encuentran las asociadas al pago y recobro de las incapacidades a cargo del empleador (Decretos 4023 de 2011<sup>78</sup> y 2943 de 2013<sup>79</sup>) y los estándares mínimos del sistema de gestión de seguridad y salud del trabajador

<sup>78</sup> Por el cual se reglamenta el proceso de compensación y el funcionamiento de la Subcuenta de Compensación Interna del Régimen Contributivo del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga), se fijan reglas para el control del recaudo de cotizaciones al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

<sup>79</sup> Modificación al artículo 40 del Decreto 1406 de 1999 sobre incapacidades médicas.

(Decreto 1072 de 2015<sup>80</sup> y Resolución 111 de 2017<sup>81</sup>) (Consejo Privado de Competitividad, 2017). Acerca del pago y recobro de incapacidades, las empresas tienen dificultades para realizar estos trámites y procedimientos por dos motivos. Por un lado, la heterogeneidad de la información de las diferentes EPS (canales de atención, horarios, formatos, requisitos) y, por el otro, que las EPS exceden el tiempo legal estipulado para hacer los reembolsos (ACOPI, 2017).

## **Formalidad de producción**

En primer lugar, la obtención de registro sanitario representa un cuello de botella para la producción formal de productos para el consumo humano. El Invima recibe y gestiona cerca de 150.000 solicitudes al año y ha hecho avances importantes para la reducción de los tiempos de inspección. Por ejemplo, ha homologado permisos con países con los que Colombia tiene acuerdos comerciales con el fin de aumentar la eficiencia en algunos trámites de comercio exterior y en puertos (Consejo Privado de Competitividad, 2016). Adicionalmente, se mejoró la agenda para la admisibilidad sanitaria de 18 productos agropecuarios en diferentes países.

Sin embargo, aún hay importantes retos para hacer más eficientes estos procesos. La entidad utiliza un sistema que requiere la digitación de grandes volúmenes de información, bases de datos no estandarizadas, recepción de documentos en físico y traslado de información de un punto a otro al interior de la entidad, comprometiendo la trazabilidad y agilidad de los procesos. Según cálculos del Invima, se reciben 1.800 solicitudes de corrección anualmente debido a errores humanos que no se identifican en el proceso al interior de la entidad y que los interesados identifican y solicitan corregir. De igual forma, en un trabajo conjunto entre el DNP e Invima se indagó en una muestra de 150 empresarios si sabían clasificar sus productos según la Resolución 719 de 2015<sup>82</sup>, y se encontró que el 56 % desconocía cómo clasificar adecuadamente el riesgo, lo que evidenciaba la necesidad de asesoría del personal técnico del Invima.

Adicionalmente, radicar un trámite o requerimiento tarda en promedio dos horas, la digitación de la información de la solicitud tarda alrededor de cuatro horas y la digitación de información necesaria para la evaluación del trámite y toma de decisión aproximadamente un día. Esto se suma al hecho que deben realizarse en la ciudad de Bogotá, acarreando altos costos de desplazamiento para empresas localizadas fuera de la ciudad.

Sin embargo, el Invima ha avanzado en la simplificación del proceso de obtención de registro sanitario de alimentos. La primera fase del portal *Invima a un clic*, que entró en funcionamiento en marzo 2018, aplicó para registros sanitarios nuevos de alimentos

---

<sup>80</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo.

<sup>81</sup> Por la cual se definen los Estándares Mínimos del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo para empleadores y contratantes.

<sup>82</sup> Por la cual se establece la clasificación de alimentos para consumo humano de acuerdo con el riesgo en salud pública.

y bebidas, medicamentos de síntesis química, cosméticos y productos de aseo y dispositivos médicos y reactivos de diagnóstico *in vitro*.

En segunda instancia, las comparaciones internacionales muestran que los costos y tiempos asociados al comercio transfronterizo en Colombia son altos. En Colombia, el cumplimiento fronterizo para importar y exportar tarda 112 horas<sup>83</sup>, mientras que en promedio en países de la OCDE la importación y la exportación tarda tan solo nueve y doce horas, respectivamente. De manera similar, el cumplimiento documental para la importación y exportación<sup>84</sup> en Colombia tarda entre 57 y 60 horas más que el promedio en países de la OCDE. Además, los costos de importación y exportación son elevados, aproximadamente de tres a cinco veces más altos que en países de la OCDE (*Doing Business* global, 2017).

En este sentido, el inventario realizado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el DNP identifica más de 30 trámites y requerimientos relacionados con el proceso logístico de exportación e importación de bienes. Si bien sobresalen 21 a cargo de la DIAN, se deben tomar también medidas para mejorar los procesos aduaneros que involucran a la Dirección de Gestión de Policía Fiscal y Aduanera de la Policía Nacional, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Invima y el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA).

En igual sentido, dentro de los requerimientos identificados como los que más afectan a los empresarios como resultado de la campaña “*Menos Trámites Más Simples*”, se pueden mencionar los procedimientos sanitarios. Estos, si bien son importantes desde el punto de vista de la protección de salud, merecen ser diseñados y prestados de manera que se facilite su cumplimiento (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2018). En materia de normas ambientales, empresarios y gremios han evidenciado que los referidos al control de ruido, levantamiento de vedas, permisos de vertimientos, permiso emisiones atmosféricas, permisos de vertimientos de aguas residuales, entre otros, han sido considerados complejos. Estos trámites y requisitos regulados en la Ley 09 de 1979<sup>85</sup> y la Resolución 8321 de 1983<sup>86</sup>, dificultan su cumplimiento por la complejidad y costos.

Por otro lado, si bien la aplicación del AIN garantizará que los beneficios de los decretos de carácter general y los reglamentos técnicos tengan más beneficios que costos para la economía, dichos análisis no tienen en cuenta el efecto desproporcionalmente oneroso que puede tener la regulación sobre las Mipymes.

Finalmente, si bien existen diferentes instancias con participación pública y privada que abordan temas que afectan a las Mipymes, ninguna de estas ejerce un rol activo y

---

<sup>83</sup> El tiempo para la obtención, preparación y presentación de documentos durante el manejo en puertos y fronteras, el despacho de aduanas y los procedimientos de inspección (*Doing Business* global, 2017).

<sup>84</sup> El tiempo del cumplimiento documental incluyen el tiempo y el costo de la obtención, preparación, procesamiento y presentación de documentos (*Doing Business* global, 2017).

<sup>85</sup> Por la cual se dictan Medidas Sanitarias.

<sup>86</sup> Por la cual se dictan normas sobre Protección y conservación de la Audición de la Salud y el bienestar de las personas, por causa de la producción y emisión de ruidos.

directo en la revisión de normas que las afectan. Los Consejos Superiores de la Microempresa y de las Pymes, creados por la Ley 590 del 2000, en los que participan gremios del sector privado e instituciones del Gobierno, busca promover la participación de las Mipymes en la economía y su acceso a financiamiento. Por su parte, el Comité de Formalización Empresarial y Laboral del Sistema Nacional de Ciencia, Competitividad, Tecnología e Innovación coordina las diferentes iniciativas a favor de la formalización dentro y fuera del Gobierno. De otro lado, el Comité de Articulación Público-Privado de la VUE, creado por el Decreto 1875 de 2017<sup>87</sup>, tiene como misión la articulación intersectorial para definir objetivos, prioridades de integración de trámites y planes comunes en materia de simplificación tanto en apertura, como en operación y cierre de las empresas.

### **Formalidad tributaria**

El recaudo fiscal en Colombia depende desproporcionadamente de la tributación de empresas. Solo el 19 % del recaudo de impuestos directos viene del impuesto de renta a personas naturales, comparado con el 57 % en países de la OCDE. Así, el recaudo del impuesto de renta a personas naturales equivale a menos de 1 % del PIB (Consejo Privado de Competitividad, 2017). Además, solo el 5 % del recaudo por impuesto al patrimonio venía de personas naturales (OCDE, 2015a). Esto puede limitar la inversión y la contratación en el sector formal, pues es más costoso para los empresarios la apertura y mantenimiento de su negocio (Arnold, 2011).

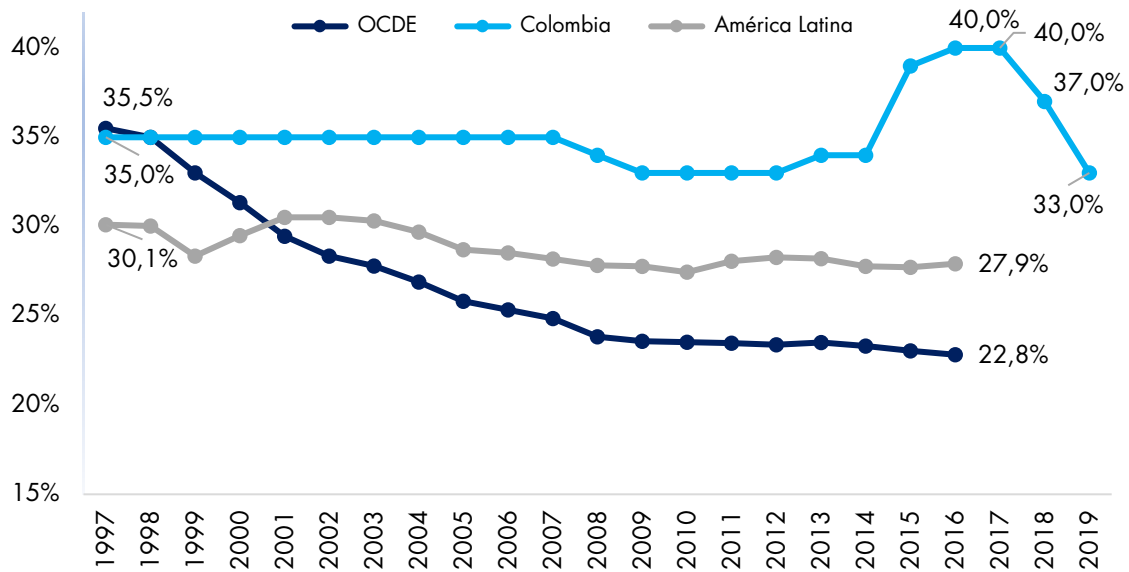
La tasa impositiva para las empresas en Colombia es alta. La tasa nominal de renta a las sociedades para el año 2016 (40 %) es más alta que la tasa promedio de América Latina (27,9 %) y de países de la OCDE (22,8 %) (Consejo Privado de Competitividad, 2017). Si bien gracias a la reforma tributaria de 2016, la tasa del impuesto a la renta de empresas bajará en siete puntos porcentuales para el 2019, esta seguirá siendo alta en comparación con el promedio de América Latina y de los países de la OCDE (Gráfico 11).

---

<sup>87</sup> Por el cual se adiciona un Capítulo al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2, se crea la Ventanilla Única Empresarial – VUE y se adiciona un parágrafo al Artículo 2.2.2.38.6.4 del Decreto 1074 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo.



**Gráfico 11. Evolución de la tasa de renta a las sociedades en Colombia, países OCDE y América Latina**



Fuente: adaptación DNP, con base a informe del Consejo Privado de Competitividad (2017).

Pese a los esfuerzos establecidos en la Ley 1819 de 2017 por unificar los umbrales de ingresos brutos, a partir de los cuales se adquieren diferentes obligaciones tributarias, se encuentra que aún hay oportunidades de simplificación. Por ejemplo, la retención en la fuente para los salarios tiene tres umbrales: 95, 150 y 360 UVT. El impuesto a la renta cuenta con diez umbrales adicionales, cuatro para ingresos laborales y de pensiones, cuatro para ingresos de capital y dos para dividendos. Si bien este tipo de cortes buscan asegurar la progresividad del tributo, también generan distorsiones en el comportamiento de los contribuyentes y más aún de los que aún no han comenzado a tributar.

Con igual detalle es necesario revisar el Impuesto de Industria y Comercio, cuyos costos directos y administrativos pueden llegar a representar en promedio 4,9 % de los ingresos brutos de una Mipyme en Bogotá (Banco Mundial, 2016). A este escenario se le suma el hecho de que cada uno de los 1.101 municipios del país define de manera diferente las actividades económicas, tarifas diferenciales, regímenes de anticipos, cobros adicionales, fechas, sistemas de cobro y, en particular, ata en el mismo cobro rubros que el municipio debería financiar de manera independiente y no a costa de la actividad empresarial, como impuestos de delimitación urbana, de vehículos, de timbre, de gasolina, bomberil y ambiental. Lo anterior, aunado a un gran retraso en la digitalización de los trámites de liquidación, pago y radicación, representa grandes costos para las empresas que desean ampliar sus operaciones a dos o más municipios (Banco Mundial, 2017). Finalmente, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha comenzado a dar

pasos hacia la simplificación de este sistema mediante la creación de un formulario único<sup>88</sup>. No obstante, al ser voluntario, su implementación ha sido reducida.

De otra parte, el impuesto departamental de registro también representa un alto costo pecuniario para las empresas que terminan pagando dos obligaciones: impuesto de registro y registro mercantil, los cuales son obligatorios dado el mismo hecho generador que es el registro de una nueva empresa ante las autoridades departamentales y nacionales, respectivamente.<sup>89</sup>. Este doble trámite y pago se repite en actos como la constitución de una SAS, reformas estatutarias, compraventas y nombramientos, ya que las mencionadas acciones están sujetas al pago de tributo en la medida en que afectan los principales libros de identificación y registro de las empresas ubicadas en un territorio. En conjunto, estos actos representan más del 90 % de los costos de la apertura de una empresa. También, generan un gran desincentivo para mantener actualizada la información empresarial y generan trabas a dinámicas empresariales como los registros, adquisiciones, fusiones y cierres.

Por otro lado, la declaración y pago de los diversos impuestos impone altos costos de cumplimiento a las empresas. Una persona jurídica con activos inferiores a mil millones de pesos, perteneciente al régimen común, debía realizar el pago de algún tributo en ocho de los 12 meses del año, de los cuales en siete debe atender dos o más tributos (Tabla 2). Al respecto, solo para los impuestos nacionales, un empresario debe realizar en promedio 15 pagos al año y todo el proceso de preparación, declaración y pago le toma cerca de 239 horas (86 horas para los impuestos a la renta, 87 horas para los impuestos laborales y contribuciones a seguridad social y 66 horas para el IVA) (Banco Mundial, 2017). En economías de países de la OCDE, el promedio de pagos es once y se emplean en promedio 163 horas (Banco Mundial, 2017). Se estima que el costo del cumplimiento tributario nacional para los negocios formales es en promedio alrededor de 7.001.453 de pesos anuales (USD 3.896). Esto representa hasta el 6,1 % de los ingresos brutos anuales para los pequeños negocios y cuentapropistas, en contraste con el 0,7 % que afrontan las grandes empresas (Banco Mundial , 2015).

---

<sup>88</sup> Decreto 4056 de 2017 por medio del cual “Se establece el formulario único nacional de declaración y pago del impuesto de Industria y Comercio, el cual deberá ser utilizado por todos los contribuyentes ante cualquier municipio o distrito del país.”

<sup>89</sup> Este fue creado por el Congreso de la República mediante la Ley 223 de 1995 y afecta todos los actos, documentos o contratos que deben registrarse ante las cámaras de comercio y en las oficinas de instrumentos públicos. Dicha Ley permite establecer una tarifa entre 0,3 % y el 0,7 % del valor incorporado en el documento que contiene el acto. El destinatario y beneficiario de este tributo es el departamento, que a través de acuerdos municipales establece el monto de este. La mayoría de los departamentos han establecido una tarifa del 0,7 % del valor del acto que se registra.

**Tabla 2. Periodicidad de obligaciones asociados al pago de impuestos para una persona jurídica, régimen común**

Tributo	Mes de pago											
	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic
Renta				X		X						
Retefuente	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
IVA	X				X				X			
Predial			X				X		X		X	
ICA y RetelCA <sup>(a)</sup>	BOG BUC CLO	BUC	BOG BUC	BUC	BOG BUC	BUC	BOG BUC CLO	BUC	BOG BUC	BUC	BOG BUC	BUC

Fuente: DNP a partir del Decreto 2105 de 22 de diciembre de 2016. Para el caso de los tributos regionales se consultaron las fechas de pago definidas para el caso de Bogotá D.C. para el año 2016, cuando el impuesto al patrimonio estaba vigente.

Nota: <sup>(a)</sup> Este tributo aplica para todas las ciudades. A manera ilustrativa, la tabla tiene ejemplos de tres ciudades. BOG: Bogotá, BUC: Bucaramanga, CLO: Cali.

Para el caso de las micro y pequeñas empresas que empiezan su proceso de formalización, se deben resaltar los altos costos marginales que deben asumir en su día a día para llevar la contabilidad de su operación. Esto es esencial para preparar y declarar correctamente los impuestos que les aplican y, usualmente, supone la contratación de un revisor fiscal. Para empresas con menos de diez trabajadores dedicados a las actividades propias del negocio (o el costo de oportunidad de que lo haga el propio empresario) puede representar una alta fracción de sus ingresos.

En este sentido, el monotributo introducido por la Ley 1819 de 2016 es un paso en la dirección correcta pues reduce los costos de declarar el impuesto a la renta y busca generar una cultura tributaria. Este se puede hacer de manera virtual por medio de una cuenta en el MUISCA, sistema en línea de la DIAN. En adición, dada su simplicidad y el hecho de que la declaración se realiza en un formulario simplificado, se pueden generar importantes ahorros en el tiempo de preparación y declaración con respecto a las 81 horas al año que requiere hoy la preparación y declaración del impuesto a la renta (Banco Mundial, 2017). Además, el monotributista puede elegir el número de cuotas a pagar dependiendo del flujo de caja de su negocio y el pago se puede hacer en línea o en un banco.

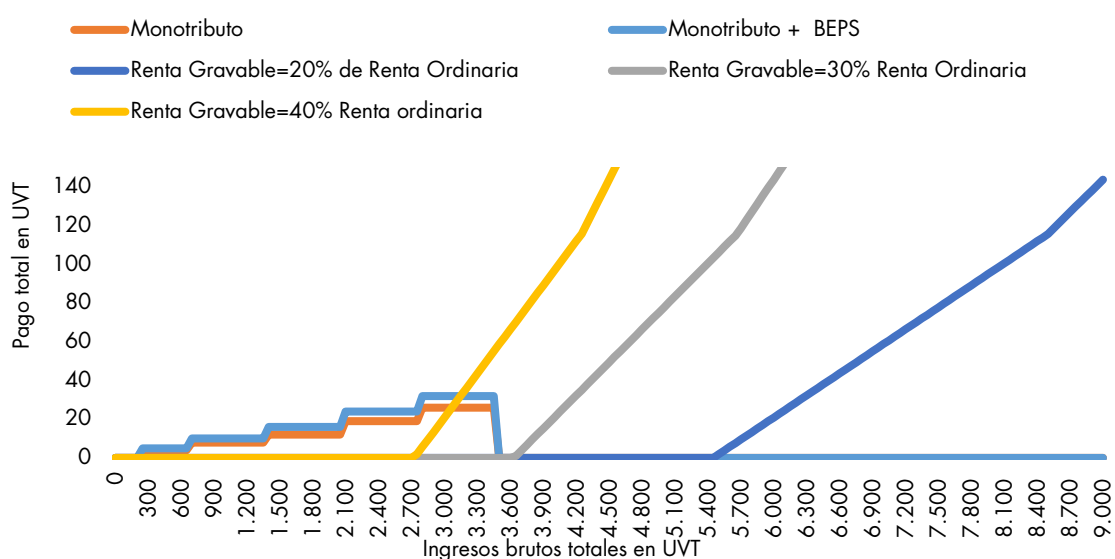
No obstante, persisten oportunidades para facilitar la inscripción al monotributo y el pago de este. Actualmente, si el empresario que desea ser monotributista devenga menos de un SMMLV y está en el régimen subsidiado en salud, debe cumplir con los requisitos de elegibilidad y registrarse previamente en BEPS. Si la persona cotiza a salud y pensión, debe hacer la inscripción a una ARL y esta obligación implica cuatro trámites y requerimientos adicionales para el interesado. Con respecto al pago, los inscritos en BEPS deben hacer por aparte su aporte a este mecanismo.

El mayor inconveniente del monotributo actual es que la tarifa a pagar no resulta atractiva con respecto a la tarifa del impuesto de renta a personas naturales. La mayoría

de personas naturales que, por sus niveles de ingresos brutos podrían ser monotributistas y tienen un margen de utilidad menor al 20 %, pagan cero en el régimen ordinario de impuesto a la renta lo cual representa un incentivo a no ser monotributista (Consejo Privado de Competitividad, 2017). Una vez se hacen los descuentos de ley sobre los ingresos brutos totales y se calcula la renta gravable, hay una amplia gama de escenarios para los cuales los contribuyentes que ganan menos de 3.500 UVT no deben pagar impuesto de renta por ingresos laborales y de pensión en cada uno de los escenarios planteados, pero sí pagarían bajo el esquema del monotributo (Gráfico 12). En cada uno de estos casos, los contribuyentes y propietarios de micronegocios no tienen incentivo alguno para optar por el monotributo.

Respecto de los beneficios, se requiere fortalecer y aumentar la oferta de estos para hacer del monotributo un instrumento de formalización más efectivo. Por ejemplo, el beneficio de acceso a una caja de compensación solo aplica para las empresas con activos totales entre 67 y 111 millones de pesos, lo cual genera un desincentivo para personas interesadas en acceder a los servicios de las cajas de compensación.

**Gráfico 12. Impuesto de renta a personas naturales y monotributo para diferentes niveles de ingreso y renta gravable**



Fuente: Estatuto Tributario, cálculos 2018.

#### 4.1.2. Retos de las políticas de apoyo a empresas para su desarrollo

El segundo factor que incide en la relación costo-beneficio de la formalidad son los beneficios que la empresa logra obtener al formalizarse. Como se detalló en el marco conceptual, si bien la formalización tiene potenciales beneficios para las empresas, cumplir con los requisitos de la formalidad es una condición necesaria pero no suficiente para materializarlos. Al respecto, se han identificado oportunidades de mejora en las políticas, tanto para el desarrollo de las empresas, como para facilitar la materialización de los beneficios de ser formal.

La mayoría del apoyo estatal a las empresas en el proceso de formalización está concentrado en el proceso de registro, en parte porque este se entendía como equivalente a la formalización. Sin embargo, una vez registrada, la empresa se enfrenta a un gran número de normas y requisitos adicionales que debe cumplir, así como costos que asumir, para ser formal. Además, los costos de entrada a la formalidad son pocos en comparación con los costos recurrentes para mantenerse en esa condición. Es tras el registro cuando las empresas necesitan más apoyo del Estado en su proceso de formalización.

El actual programa de CDE que sigue la metodología de SBDC cuenta con centros operados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el SENA. En cuanto a los CDE del ministerio, el público objetivo comprende cualquier persona interesada en desarrollar una idea de negocio o formalizar su unidad productiva. Para ellos, la ruta de atención comienza con un primer encuentro con el asesor en el que se diagnostican las necesidades de apoyo del emprendedor, para determinar qué tipo de asesoría y capacitaciones requiere. A partir de allí, se traza el plan de atención que incluye apoyo empresarial y, en los casos que se requiera, la formalización de la empresa. Por su parte, los CDE del SENA atienden a emprendedores con educación técnica, tecnológica y profesional, o personas con educación media que, como mínimo, tengan una formación de 90 horas en alguno de sus programas. La ruta de negocios inicia con sensibilizaciones y una valoración de los requerimientos de entrenamiento al empresario o emprendedor. Por ejemplo, capacitaciones, asesorías sobre la formulación de planes de negocios, pasos para formalizarse y acompañamiento en la operación del negocio.

A pesar de que los CDE de ambas entidades funcionan bajo la misma metodología para el seguimiento de las empresas beneficiadas, la planeación y ejecución de las actividades realizadas difieren dependiendo de la entidad coordinadora (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o SENA). Así, el proceso de acompañamiento y la operación se dan de manera desarticulada. Por esta razón, se requiere coordinar la oferta de sensibilización, capacitación y asistencia técnica de todos los CDE del SENA y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para generar mayor impacto y resultados.

Por otro lado, la mayoría de las acciones estatales que promueven el desarrollo empresarial se llevan a cabo de manera homogénea para todas las empresas. Apoyar a todas las empresas de la misma manera es ineficiente y puede ser incluso contraproducente, pues el tejido empresarial informal y en proceso de formalización es altamente heterogéneo (Fernández & Gomez, 2017; BID-FOMIN, 2017). Distintos actores públicos, privados y académicos han expresado la necesidad de establecer políticas públicas diferenciadas para los distintos tipos de empresas (Basudeb, Kanbur, & Ostrom, 2006; Consejo Privado de Competitividad, 2017). Por ejemplo, se ha señalado que focalizar las políticas y programas según la edad de las empresas puede ser más apropiado que hacerlo por su tamaño (Eslava & Haltiwanger, 2012).

Otro reto es lograr que las políticas de apoyo a empresas se enfoquen más en su desarrollo empresarial básico, no en el cumplimiento de los requisitos de la formalidad. Esto responde a la premisa de que sin cierto nivel de sofisticación en la gerencia de la

empresa y su negocio, esta no podrá materializar los beneficios de ser formal. Al respecto, la evidencia empírica a nivel internacional señala que el desempeño de las empresas pequeñas depende en gran medida de su gerencia (Mckenzie & Woodruff, 2015). Sin embargo, esta señala también que el impacto de programas de asistencia técnica y entrenamiento en la calidad de la gerencia es poca (Mckenzie & Woodruff, 2014).

Por otro lado, el esfuerzo por sensibilizar empresas sobre los beneficios de la formalización ha sido priorizado por encima de políticas que faciliten la materialización de dichos beneficios. Durante años se ha capacitado a las empresas sobre los beneficios de la formalización, como la publicidad a través del RUES, la posibilidad de contratar con el Estado o el amparo de la justicia para resolver sus disputas comerciales. Sin embargo, la materialización de estos beneficios no es automática y existen factores que limitan la capacidad de las empresas para aprovecharlos.

En primer lugar, el cobro para acceder a información del registro empresarial limita el beneficio de publicidad de estar registrado. El registro se ha promocionado frecuentemente como una herramienta de publicidad a través del cual las empresas puedan ser fácilmente identificadas y contactadas por otras empresas interesadas en los bienes y servicios que ofrecen. Sin embargo, el acceso gratuito a la información contenida en el RUES es limitado<sup>90</sup>. Por ejemplo, una empresa debe pagar a la Cámara de Comercio de Bogotá 424 pesos en promedio por los datos del registro de una unidad económica y tiene seis o 12 meses<sup>91</sup> para visualizar la información adquirida. Actualmente, la única información que se encuentra disponible de manera gratuita para el público es la relacionada con la búsqueda de homonimia o de un registro específico para determinar la validez de su matrícula.

En segunda instancia, hacer cumplir los contratos a través de una disputa comercial por medio de la justicia ordinaria es costoso y demorado. Mientras que en países de la OCDE el tiempo de resolver una disputa comercial es de un año y medio (553 días), en Colombia es de dos años más (1.288 días) (Banco Mundial, 2017). Así mismo, resolver una disputa en Colombia cuesta el 45,8 % del valor de la demanda, más del doble del costo promedio en los países de la OCDE, que es del 21 %.

Actualmente, la Superintendencia de Sociedades mediante su centro de conciliación y arbitraje ofrece un servicio gratuito de conciliación especializado en la resolución de conflictos empresariales. En esta misma línea, las Cámaras de Comercio tienen sus propios centros de arbitraje y conciliación, en los cuales ofrecen estos servicios a una tarifa regulada por el Ministerio de Justicia y del Derecho. Sin embargo, estos centros no son conocidos por los empresarios. Por ejemplo, la Cámara de Comercio de Bogotá creó

---

<sup>90</sup> El Decreto 898 de 2002 afirma que las cámaras tienen la función de prestar servicios de información comercial originada en los registros públicos nacionales en forma gratuita. Y solo cuando la información comercial requiera de procesos adicionales que impliquen un valor agregado, las cámaras podrán cobrar única y exclusivamente dicho valor, cuya estimación será efectuada conforme a los costos y precios del mercado; esta actividad será verificada periódicamente por la Superintendencia de Industria y Comercio.

<sup>91</sup> Dependiendo de la cantidad de información adquirida.

un programa especial de arbitraje para Mipymes, pero no tuvo éxito por la falta de difusión de este. Así, se ve severamente limitada la protección que la ley le brinda a las empresas, uno de los factores que se han promocionado como beneficio de ser formal.

### **Acceso al financiamiento**

El acceso a financiamiento a menor costo es otro beneficio potencial de la formalidad y un factor clave para apalancar el crecimiento empresarial. Al respecto, el acceso a recursos financieros en condiciones competitivas y que permitan el desarrollo de los emprendimientos sigue siendo un importante reto para el país. Lo anterior, teniendo en cuenta el menor crecimiento de la cartera de microcrédito (Superintendencia Financiera de Colombia, 2016), la menor utilización de las garantías mobiliarias para fines productivos (Confecámaras, 2017) y la preferencia de los actores por intermediarios no autorizados para acceder a este tipo de recursos (Encuesta de Demanda de Información Financiera, 2015). De acuerdo con esta encuesta, los altos intereses (62 %) y los altos tiempos y requisitos (24 %) son las principales causas de que se reportara un 28 % de insatisfacción de los emprendedores respecto a sus productos financieros.

Adicionalmente, en la Gran Encuesta Pyme del segundo semestre de 2017, realizada por ANIF, indica que aproximadamente el 62 % de las pequeñas y medianas empresas no hace uso de servicios financieros de crédito, ya sea porque esta no los requiere o porque la empresa se financia con sus proveedores o con recursos propios (ANIF, 2017b). A su vez, el 85 % de las microempresas no accede a recursos financieros (ANIF, 2018).

### **Participación de las Mipymes en los procesos de contratación pública**

A pesar de las reformas regulatorias para facilitar la participación de las Mipymes en los procesos de contratación pública, dicha participación aún no es generalizada. De acuerdo con datos de Colombia Compra Eficiente, entre enero de 2015 y diciembre de 2017, de un total de 159.671 proveedores, 27.495 (17,2 %) de ellos se identificaron como Mipymes<sup>92</sup>. Entre las Mipymes registradas, menos de la mitad (40,6 %) han participado en procesos SECOP II, y entre los 11.165 procesos en los que han participado estas empresas, las Mipymes han ganado solamente el 23,06 %.

Entre las principales razones de no participar en contratación pública, las pequeñas y medianas empresas aducen la complejidad de la legislación vigente, el hecho de que los requisitos para los concursos o licitaciones son excesivos o costosos, la falta de información y la percepción de fraude o de falta de transparencia de los procesos (ANIF, 2014).

Así, la participación de Mipymes en los procesos de contratación pública se concentra en las categorías con menos requerimientos de acceso. Entre el total de

---

<sup>92</sup> De igual forma, de un total de 96.169 procesos contratados, 7.615 (es decir, el 11,39 %) corresponde a agentes identificados como pymes.

contratos asignados a pymes, un 77 % corresponde a las modalidades que por ley no requieren de la inscripción del proveedor ante el RUP, es decir contratación directa (33,2 %) y mínima cuantía (43,8 %).

Finalmente, las Mipymes muestran inconformismo por la práctica de algunas empresas grandes, con un buen flujo de caja y cierto poder de negociación, de pagar después de 90 días de emitida la factura. Esto afecta su flujo de caja, ya que, tienen que esperar a que estas empresas les paguen y además responder a obligaciones con sus proveedores en un tiempo más corto (30 días) (ANDIGRAF, 2018).

En el contexto internacional, en Perú<sup>93</sup>, España<sup>94</sup> y la Unión Europea<sup>95</sup> se han desarrollado instrumentos legales que exigen a las grandes empresas cumplir con las obligaciones adquiridas con las Mipymes en el menor tiempo posible (entre 30 y 60 días). Adicionalmente, en Chile, desde el 2011, se creó la iniciativa Sello Propyme<sup>96</sup> con el fin de destacar públicamente a las empresas que realizaran pagos en un plazo no mayor a los 30 días.

#### **4.1.3. Retos de las actividades de inspección, vigilancia y control**

Un tercer aspecto de la relación beneficio costo de la formalidad es el costo asociado con ser informal, el cual se ve directamente influenciado por la efectividad del Estado para identificar y castigar incumplimientos de los requisitos para ser formal. En este aspecto también se presentan oportunidades de mejora.

Respecto a la formalidad de entrada, los recursos de la SIC para verificar y sancionar el cumplimiento del registro mercantil son limitados en relación con un universo de 1,6 millones de emprendimientos registrados en el RUES (Confecámaras, 2017). Como resultado, dicha entidad logra hacer menos de 1.000 visitas anuales a negocios informales, aunque la mayoría de estos se registran luego de la visita. Esta tarea también se ve limitada por la falta de información sobre el universo empresarial que impide una focalización de las acciones para las empresas cuya falta de registro genera más costos a la sociedad.

En cuanto a la inspección asociada a la formalidad laboral, a pesar de los esfuerzos realizados, es necesario hacer mejoras adicionales. El número de trabajadores por inspector laboral (cerca de 28.500), lo que resulta elevado en comparación con la mayoría de los países de la OCDE (menos de 20.000) y los inspectores no cuentan con los recursos suficientes para cumplir adecuadamente su función (OCDE, 2016). No todos los inspectores laborales han seguido los cursos de capacitación impartidos (las tasas de

---

<sup>93</sup> Mediante la Ley 30524.

<sup>94</sup> Mediante las leyes 15 de 2010 y 4 de 2013.

<sup>95</sup> Mediante la Directiva No. 7 de 2011.

<sup>96</sup> Infografía del sello disponible en: <http://www.sellopropyme.cl/wp-content/uploads/2013/06/Infografia-Completa.pdf>



finalización están entre el 59 % y el 87 % dependiendo el módulo de formación en el que hayan sido capacitados) (OCDE, 2016).

Además, por ley, las multas relacionadas con la violación de los derechos laborales caducan en tres años y aquellas relacionadas con la seguridad social y los derechos sindicales en cinco años. Como resultado, muchas de las multas no son cobradas, especialmente debido a que el proceso administrativo para cobrarlas se desarrolla, en promedio, en 417 días (OCDE, 2016).

Respecto a la formalidad tributaria, la DIAN enfrenta grandes retos para efectuar sus funciones de inspección y vigilancia. En primer lugar, no cuenta con suficiente autonomía y flexibilidad en aspectos como el diseño de su estructura interna, la asignación de presupuesto y la contratación y distribución del personal (OCDE, 2015b). Así, como entidad encargada de la administración tributaria, la DIAN tiene menos de la mitad de los empleados por habitante que países como México o Chile y casi diez veces menos que en países de la OCDE. Adicionalmente, dedica alrededor del 3,5 % de su gasto total en tecnologías de la información, comparado con 5,5 % en Chile y 11 % en países de la OCDE (OCDE, 2013). Esto a pesar de que la entidad enfrenta limitaciones tecnológicas y de sistemas de información (Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, 2015). Como resultado de estos factores, la DIAN inspecciona alrededor del 0,1 % de los contribuyentes, comparado con alrededor del 3 % en otros países de América Latina (OCDE, 2015a).

Por otro lado, el cruce de registros administrativos para acelerar la identificación de incumplimiento de normas puede generar incentivos a ser completamente informal. Cruzar bases de datos como el RUES y la PILA ofrece grandes ventajas; sin embargo, en ningún registro administrativo aparecen las empresas que son totalmente informales y por lo tanto su probabilidad de detección e inspección es cercana a cero. Así, cumplir uno de los requisitos de la formalidad implica que la probabilidad de ser inspeccionado o vigilado por otros requisitos que aún no se cumplen aumenta drásticamente.

De otra parte, uno de los principales retos de la IVC es la ausencia de gradualidad en las intervenciones sobre empresas que acaban de empezar su proceso de formalización, pues no tienen en cuenta que dicho proceso en la mayoría de los casos es progresivo. Esperar que todos los pasos hacia la formalidad se cumplan de inmediato puede generar un incentivo perverso para que las empresas permanezcan en la informalidad total.

#### **4.2. Poca información para tomar decisiones de política pública**

Por años ha habido una falta de instrumentos de calidad para la medición y seguimiento a la informalidad empresarial, caracterizada especialmente por debilidades en las fuentes de información sobre las empresas más pequeñas de Colombia. A continuación, se presentan los principales retos en esta materia.

#### **4.2.1. Retos de las fuentes oficiales de información sobre la formalidad**

La informalidad empresarial es un fenómeno de difícil medición y seguimiento. Esto se debe, entre otros elementos, a la gran cantidad de agentes que participan y las condiciones de inestabilidad en las que operan dichos agentes.

Cada país ha desarrollado instrumentos estadísticos para estimar y analizar la vida empresarial informal. Cuanto más representativos son estos instrumentos, también son más costosos y de más difícil repetición. Por ende, los países suelen combinar censos, encuestas y muestras de seguimiento para poder estudiar y monitorear el sector informal.

Desde 1990, Colombia no cuenta con un censo económico y empresarial. Además, el inventario de unidades económicas realizado en el censo poblacional de 2005 no es lo suficientemente reciente para analizar la coyuntura actual.

Esto contrasta con otros países de la región donde se realizan censos empresariales de forma periódica. En México, por ejemplo, se realiza un censo empresarial quinquenal que abarca las principales entidades federativas y los sectores de manufacturas, comercio y servicios no financieros (INEGI, 2014). En Brasil opera una fórmula similar, pues se realizan estudios de demografía empresarial anualmente (IBGE, 2013).

Las principales fuentes de información sobre microempresas en Colombia son la encuesta de microestablecimientos<sup>97</sup> y el módulo de micronegocios de la GEIH<sup>98</sup>. La primera no es representativa y no permite inferir los niveles de formalidad y demás características del universo de microempresas.

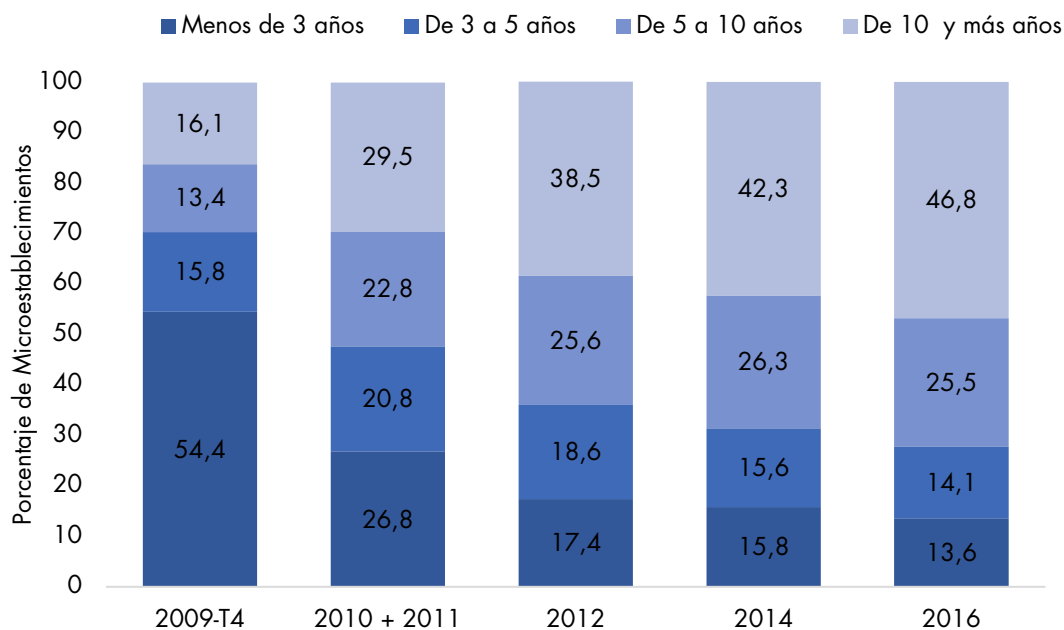
Hasta 2009, la encuesta fue trimestral y representativa para los sectores de industria, comercio y servicios (DANE, 2009). Sin embargo, la alta natalidad y mortandad de los establecimientos y los recurrentes rechazos a seguir siendo encuestados generaron dificultades para lograr las muestras necesarias. Así, a partir de 2012 cambió la naturaleza de la encuesta, convirtiéndose en una encuesta no representativa tipo panel, cuyo objetivo fue el análisis de una muestra de 48.000 microestablecimientos en las 24 ciudades principales del país (DANE, 2013). Si bien esta nueva propuesta permitió estudiar la evolución de las unidades analizadas, esta no permite inferir los niveles de informalidad del país. El rediseño de la encuesta la concentró en establecimientos con más años de operación (Gráfico 13). Además, teniendo en cuenta el desgaste natural del panel, el DANE estableció un horizonte máximo de cinco años para la recolección de información, razón por la cual en 2016 fue la última medición disponible.

---

<sup>97</sup> La encuesta de microestablecimientos fue realizada por el DANE entre 2009 y 2016, con el fin de conocer la estructura y evolución en el mediano plazo de los establecimientos con hasta 9 personas ocupadas en las actividades de comercio, servicios e industria.

<sup>98</sup> El módulo de micronegocios en la GEIH, realizado desde 2013, cuantifica y caracteriza las unidades económicas con hasta 10 personas ocupadas en los sectores de industria, comercio y servicios. Proporciona información sobre ventas, tamaño, emplazamiento, antigüedad y otras características del propietario.

**Gráfico 13. Muestra de microestablecimientos por antigüedad de las firmas**



Fuente: DNP, con datos de la encuesta microestablecimientos del DANE.

De otra parte, el módulo de micronegocios de la GEIH es representativo, pero genera poca información al tener solo cinco preguntas. El DANE incluyó este módulo en la GEIH desde 2013, generando una muestra representativa de los negocios denominados cuenta propia y empleadores, que son propietarios o trabajan en establecimientos de hasta diez trabajadores en los sectores de industria, comercio, transporte, construcción y servicios<sup>99</sup>. Sin embargo, este módulo solo brinda información sobre las ventas, el número de trabajadores, el valor total de los salarios pagados por los negocios y si estos están registrados. En 2016, el DANE descontinuó la publicación de resultados de micronegocios y empezó una fase de rediseño.

Desde el año 2016, el DANE viene adelantando el diseño de la encuesta de micronegocios, el cual tiene un componente de encuesta de hogar y un componente de encuesta de empresa. Esta encuesta se realizará en dos fases; en la primera, a partir del módulo de micronegocios en la GEIH se identificarán los empleadores y trabajadores por cuenta propia y dueños de negocios, conformando así el marco muestral para la segunda fase. Las unidades de muestreo de la segunda fase son los empresarios, los cuales serán visitados para la aplicación de un formulario económico completo. El objetivo de la encuesta de micronegocios es proporcionar información estadística sobre la estructura y

<sup>99</sup> Esto se basa en recomendaciones internacionales para la medición del sector informal de la economía a través de una encuesta modular mixta. El marco teórico establece que existen dos empresas individuales: las empresas de empleadores o patronos y las empresas de personas trabajando por cuenta propia, de conformidad con las definiciones de la Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo CISE-93(OIT). Por tanto, el módulo se habilita para las personas ocupadas en el primer empleo y clasificadas en estas dos categorías de ocupación y que trabajan en empresas de máximo diez personas.

evolución de las principales variables económicas de los micronegocios con máximo 9 personas ocupadas en los sectores de industria, comercio, servicios, transporte y construcción. Así mismo, la encuesta permitirá complementar la información de las encuestas estructurales: Encuesta Anual Manufacturera (EAM), Encuesta Anual de Servicios (EAS) y la Encuesta Anual del Comercio (EAC).

En 2017, el DANE realizó la prueba piloto en cinco ciudades lo cual permitió probar el instrumento de recolección. El formulario se compone de diez módulos: 1. Identificación del micronegocio, 2. clasificación de la actividad económica, 3. Emprendimiento (formalidad de insumos), 4. Emplazamiento, 5. Personal ocupado (formalidad de producción), 6 Características del micronegocio (formalidad de entrada y tributaria, 7. Uso de tecnologías de información y comunicaciones, 8. Inclusión financiera (formalidad de insumos), 9. Costos, gastos y activos y 10. Ventas o ingresos.

Adicional a las encuestas del DANE, existe el RUES en el que se consigna la información de cada registro y renovación realizada en las 57 cámaras de comercio del país. Esta información es centralizada por Confecámaras<sup>100</sup>, a cargo de la administración y actualización de este registro de carácter público.

Pese a que dicho registro es obligatorio, existen vacíos de información en el RUES que afectan su calidad. No todo el formulario es de diligenciamiento obligatorio y como resultado, a julio de 2017, se encontró que un 6,5 % de las observaciones en las 43 variables reportadas contienen información faltante. Hay variables particularmente afectadas por las omisiones, como la fecha de inicio de la actividad económica, las ventas netas, los ingresos operacionales y no operacionales, y el número de empleados<sup>101</sup>.

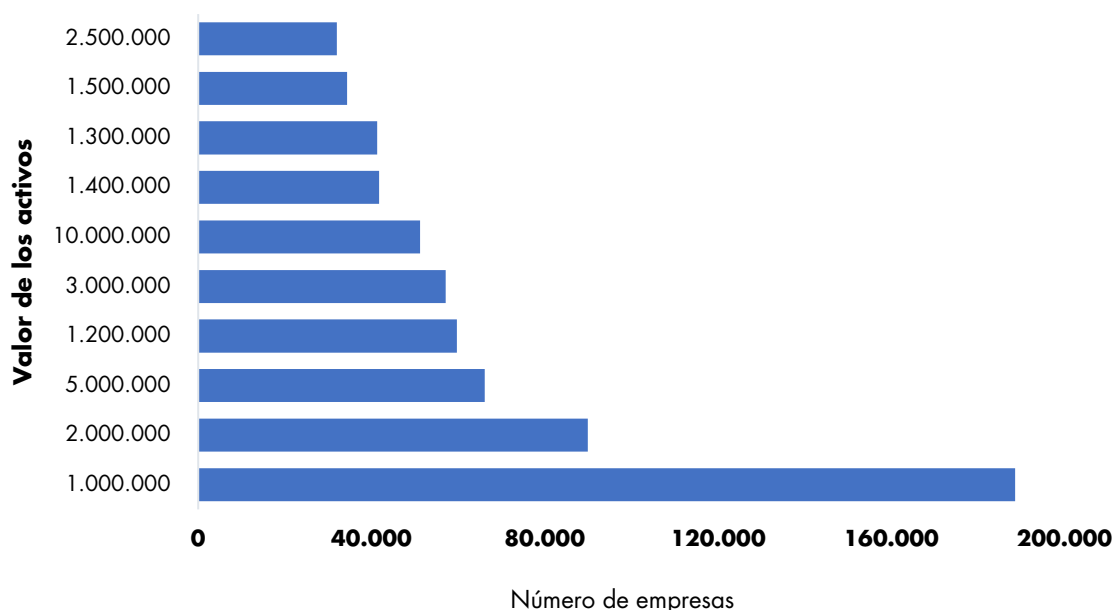
Incluso el monto de activos, una de las variables de reporte obligatorio en el RUES, presenta limitaciones, en especial relacionadas con las microempresas. Si bien hay alrededor de 1.500.000 microempresas registradas, hay menos de 150.000 valores únicos en el monto de activos. Por ejemplo, hay casi 200.000 microempresas registradas que reportan tener exactamente un millón de pesos en activos (Gráfico 14).

---

<sup>100</sup> De acuerdo por el decreto ley 019 de 2012 artículo 166. Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

<sup>101</sup> DNP a partir de Confecámaras (2017).

## Gráfico 14. Monto de activos más comúnmente reportados en el RUES



Fuente: DNP a partir de RUES (2017).

Una última fuente de información de carácter público y de libre consulta es el Portal de Información Empresarial de la Superintendencia de Sociedades. Esta recolecta anualmente la información contable de las empresas vigiladas y que entran bajo la supervisión debido, entre otras razones, a que se acogen a la Ley 550 de 1999<sup>102</sup>.

Para subsanar la falta de información oficial sobre el universo empresarial, se han adelantado más de quince censos empresariales en diferentes ciudades del país en la última década, la mayoría liderados por las cámaras de comercio<sup>103</sup>. Estos censos han aportado información valiosa sobre el tamaño de la actividad empresarial y las actividades económicas más representativas en las ciudades, así como las características del personal ocupado y los problemas y necesidades más recurrentes de las empresas censadas.

Adicionalmente, existen diferentes encuestas e instrumentos de seguimiento desarrollados por los gremios y el sector privado en los últimos años. El Estudio de Demanda de Inclusión Financiera (Banca de las Oportunidades, 2017), sustentado en una muestra representativa a nivel nacional de 1.432 microempresas, genera información sobre el acceso al financiamiento. Tal es el caso de la Gran Encuesta Pyme, realizada por la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), con una muestra cercana

<sup>102</sup> Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley.

<sup>103</sup> Las cámaras de comercio que han realizado censos son: Aguachica, Armenia, Bogotá, Casanare, Girardot, Honda, Manizales, Neiva, Oriente Antioqueño, Pereira, Santa Marta, Sevilla, Sogamoso, Sur y Oriente del Tolima, Tunja, Urabá y Valledupar.

a 3.000 empresas y los registros empresariales gremiales de la Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco) y la Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ACOPI).

Estas investigaciones son los referentes más comunes en cuanto a perspectivas de inversión, empleo, acceso al microcrédito y exportaciones de sus respectivos segmentos del empresariado. No obstante, su falta de representatividad no permite hacer inferencias sobre el universo empresarial.

Finalmente, en la actualidad la clasificación de empresas no es clara respecto a la pertenencia a una categoría cuando una empresa cumple solamente un criterio. Diferentes normas tales como la Ley 590 del 2000, la Ley 905 de 2004 y la Ley 1450 de 2011 establecen clasificaciones de las Mipymes, que permiten focalizar las políticas públicas dirigidas a este segmento empresarial. Inicialmente, la Ley 590 del 2000 establecía como criterios de clasificación el número de trabajadores y activos en salarios mínimos<sup>104</sup>. No obstante, más adelante, la Ley 905 de 2004 estableció que los activos debían ser medidos en UVT, aunque no dio respuesta clara al cumplimiento simple o simultáneo de los criterios. Posteriormente, la Ley 1450 de 2011 contempla incluir el criterio de ingresos anuales y faculta al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para revisar y actualizar la taxonomía vigente. La reglamentación correspondiente, aún pendiente, y basada en ingresos brutos, permitiría una focalización y seguimiento más medible y pertinente a la evolución y comportamiento de las empresas con mayor comparabilidad a estándares internacionales.

#### **4.2.2. Ausencia de evaluaciones de impacto de las políticas**

Pese a los numerosos esfuerzos del sector público y privado para promover la formalidad, se desconoce el impacto de la mayoría de las políticas implementadas. En este sentido, en la mayoría de los casos el seguimiento a los programas implementados se concentra en informes de gestión. Así, se consigna el número de empresas intervenidas o beneficiadas, pero no se analiza el impacto que el programa genera ni qué tanto perdura.

En otros casos la evaluación de programas se limita al análisis de indicadores de resultado. Estas evaluaciones comparan el nivel de formalidad o el valor de indicadores de desempeño de las empresas al final del programa con respecto su nivel antes de comenzar el programa (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2017). Este tipo de evaluaciones no permiten identificar si los cambios observados son producto del programa implementado. Los cambios observados podrían haberse dado aún si el proyecto no se hubiera llevado a cabo, simplemente por las características de las empresas intervenidas o por las condiciones del mercado en el momento de la intervención. Sin una comparación frente a empresas similares a las intervenidas que

---

<sup>104</sup> Artículo 2 de la Ley 590 del 2000. Microempresa: hasta 10 trabajadores y hasta 501 SMMLV en activos totales. Pequeña empresa: hasta 50 trabajadores y hasta 5.001 SMMLV en activos totales. Mediana empresa: hasta 200 trabajadores y hasta 15.000 SMMLV en activos totales.

servan de grupo de control no es posible identificar el impacto real de los programas efectuados.

Adicionalmente, las evaluaciones de resultados se han hecho casi siempre al momento de finalizar el programa, lo cual impide concluir si los efectos del programa sobre el nivel de las empresas y su desempeño perdura en el tiempo, es decir no se efectúan seguimientos a las empresas "tratadas" o beneficiarias de programas o política.

De las casi 50 acciones, programas, políticas y regulaciones realizadas en Colombia para promover la formalidad durante las últimas décadas, solo tres han tenido evaluaciones de impacto. Una de estas fue la Ley 1429 de 2010, en la que se encontró impacto en el tiempo de supervivencia de las empresas y no se encontró impacto sobre la generación de empleo formal (Econometría, 2013). La otra fue la reforma tributaria de 2012, la cual, de acuerdo con varios estudios, tuvo un impacto significativo sobre la generación de empleo formal (Fernandez & Villar, 2016; Antón, 2014). Finalmente, un estudio reciente encuentra que talleres y visitas de la Cámara de Comercio de Bogotá para socializar los beneficios de la Ley 1429 de 2010 impactó el registro de empresas, pero dicho impacto desapareció luego de un año (Galiani, Meléndez, & Navajas Ahumada, 2017).

La falta de evaluaciones de impacto de los programas y políticas impide determinar cuáles fueron efectivas y cuáles no, y establecer si los programas, su focalización y su alcance se están cumpliendo cabalmente y con los efectos deseados. La política pública para el desarrollo empresarial es de gran magnitud, dispersión y volatilidad dados los grandes cambios a los que se ve sometida con cada cambio de Gobierno. No obstante, en retrospectiva resulta más difícil identificar buenas prácticas o casos de éxito cuando se omite su evaluación y aún más, aumenta la probabilidad de derivar en un ineficiente uso de los limitados recursos públicos para promover la formalidad y el desarrollo empresarial.

## **5. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA**

### **5.1. Objetivo general**

Promover mayores niveles de formalidad empresarial en la economía a través de una mejor información para la toma de decisiones de política pública y acciones que mejoren la relación beneficio-costos de la formalidad para las empresas.

### **5.2. Objetivos específicos**

OE1. Mejorar la relación beneficio-costos de la formalidad.

- E1. Reducir la carga regulatoria para las empresas formales.
- E2. Materializar los beneficios potenciales de la formalidad.
- E3. Aumentar la efectividad de las acciones de IVC.

OE2. Mejorar la información para la toma de decisiones de política pública en materia de formalización empresarial.

- E4. Generar más información sobre el universo empresarial y su nivel de formalidad, y mejorar la calidad e interoperabilidad de los registros administrativos empresariales.
- E5. Generar mayor evidencia sobre el impacto de las políticas implementadas.

### **5.3. Plan de Acción**

A continuación, se describen las estrategias que serán implementadas para alcanzar los objetivos enunciados en la sección 5.2. Así mismo, se presentan todas las acciones contenidas en el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) en el Anexo A, en el que se establecen las entidades responsables de cada acción, los periodos de ejecución, los recursos necesarios para llevarlas a cabo y la importancia de cada acción para el cumplimiento del objetivo general de la presente política.

#### **5.3.1. Mejorar la relación beneficio-costos de la formalidad**

A continuación, se definen tres estrategias para que Colombia mejore progresivamente la relación beneficio-costos de ser formal para las empresas. En primer lugar, reducir los costos para las empresas formales. En segundo lugar, apoyar de manera más efectiva a las empresas en proceso de formalización para que se desarrollen y materialicen los beneficios de ser formal. En tercer lugar, fortalecer la IVC priorizando aquella informalidad que más costos le genera a la sociedad.

### **E1. Reducir la carga regulatoria para las empresas formales**

Para conseguir una reducción de la carga regulatoria, es importante definir una visión de futuro hacia la cual el Gobierno debe avanzar y enfocar sus acciones de corto y mediano plazo.

El Gobierno debe reducir a cero los costos indirectos de los requisitos de la formalización. A través de la VUE, y en materia de formalidad de entrada, el emprendedor deberá poder, mediante un único trámite en línea, obtener el RUT, la matrícula mercantil, registrarse como empleador ante todas las entidades de seguridad social y realizar otros registros de carácter tributario que le puedan aplicar. Así mismo, el empleador deberá poder afiliarse, trasladar y realizar todas las demás transacciones relacionadas con la seguridad social de sus empleados por medio del portal único transaccional, que entró en funcionamiento en 2018, pero que actualmente solo funciona para hacer inscripciones como empleador antes las EPS. En materia de formalidad de producción, a través de la VUE el Gobierno debe continuar con la virtualización de diferentes trámites y requerimientos que las empresas deban realizar durante su funcionamiento y cierre. Finalmente, los procesos de declaración y pago del futuro régimen de tributación simple deberán contemplar mecanismos virtuales o de fácil acceso para los pequeños empresarios.



En paralelo, el Gobierno nacional debe propender por reducir los costos directos o pecuniarios de las distintas dimensiones de la formalidad. De la misma forma en que los beneficios relativos de ser formal para una empresa aumentan a medida que esta crece y se desarrolla, los costos regulatorios deben también aumentar progresivamente. Esto de forma tal que los aumentos en costos a medida que las empresas crecen no generen discontinuidades fuertes que incentiven a las empresas a mantenerse pequeñas. Si bien una reforma tributaria está por fuera del alcance del presente documento, el Gobierno nacional debe aprovechar futuras reformas al estatuto tributario para hacer más eficiente el estatuto tributario y simplificar la preparación, declaración y pago de impuestos; ampliar la base tributaria que permita en la medida de lo posible, continuar reduciendo las tarifas nominales y efectivas de renta a personas jurídicas; y disminuir las diferencias en la tributación de empresas registradas como personas naturales con respecto a la de personas jurídicas. Como primer paso, se recomienda que el Gobierno nacional garantice un régimen de tributación simple, que sea un instrumento efectivo de formalización empresarial.

Las líneas de acción 1, 2, 3 y 4 establecen acciones concretas para avanzar hacia esta visión de futuro.

#### *Línea de acción 1. Reducir la carga regulatoria de entrada a la formalidad*

Primero, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en conjunto con el DNP, diseñará y expedirá una reforma a la tarifa de registro mercantil en 2019. La nueva tarifa deberá cumplir con criterios de simplicidad, equidad horizontal y vertical<sup>105</sup>, eficacia-eficiencia, y transparencia<sup>106</sup>. Dicha tarifa debe estar definida en UVT en lugar de SMMLV para que aumente proporcionalmente con el resto de los precios de la economía, debe basarse en variables cuya medición sea objetiva, transparente y contrastable con otras fuentes de información gubernamentales.

Segundo, la DIAN, en desarrollo del Plan de Modernización Tecnológica, actualizará los procesos de inscripción, actualización y cancelación del RUT. El proyecto de modernización del RUT contempla mejorar la experiencia del cliente en el uso de los servicios virtuales, lo que contribuye a facilitar el cumplimiento de sus obligaciones y el control por parte de la entidad. En el primer semestre de 2019, se desarrollará la inscripción de las personas naturales pertenecientes al régimen simplificado del impuesto a las ventas; y gradualmente se vinculará la inscripción y actualización del registro a través de las cámaras de comercio para los obligados al registro mercantil, y a los distintos sujetos de obligaciones administradas por la DIAN. Para ello, la DIAN desarrollará una

---

<sup>105</sup> La equidad horizontal hace referencia a que individuos semejantes reciban una tarifa similar y la equidad vertical hace referencia a que los individuos que tengan mejores condiciones son los que deban pagar más.

<sup>106</sup> En línea con los criterios para definir las buenas prácticas del diseño de tasas y tributos, los ingresos son buen indicador para la capacidad de pago de la empresa. La estimación está sujeta a los soportes contables y se puede valorar en tiempo presente. Los activos no necesariamente están líquidos y algunos, inclusive, presentan depreciación, lo que haría que, al momento del pago de la tarifa, la estimación de capacidad de pago sea subjetiva (Stiglitz, 2000).

nueva versión del servicio informático electrónico del RUT, que facilite a los clientes la gestión de los trámites asociados al registro, de manera rápida y segura, y a la entidad le permita identificar, ubicar y clasificar a los contribuyentes respecto de sus obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias. Adicionalmente, esta deberá estar articulada con la VUE, involucrando la asignación del NIT y la actualización de la información cuando se requiera.

Tercero, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio del Trabajo, avanzará en la puesta en marcha de la VUE en todo el territorio nacional. Para ello, durante el primer semestre de 2019, estas entidades iniciarán la primera fase de la VUE que incluya la inscripción de empleadores a salud, fondos de pensiones y riesgos laborales. En paralelo, durante 2019, la VUE iniciará su proceso de expansión a todas las cámaras de comercio del país y para el primero de enero de 2028 funcionará en todo el territorio nacional con los trámites relacionados con la creación, operación y cierre de empresa. Además, se deberá establecer un mecanismo de autodiagnóstico del empresario como parte de los requisitos de matrícula y renovación del registro mercantil que estará incorporado en el formulario del RUES que emite la SIC y que deberá estar disponible en la VUE.

Se debe resaltar que la expansión de la VUE, además de los desarrollos tecnológicos que deben implementar las cámaras de comercio, es necesaria la simplificación y automatización de trámites y requerimientos por parte de las gobernaciones y alcaldías, para permitir que su modelo de creación sea 100 % virtual en todo el territorio nacional. Por lo anterior, es conveniente que las cámaras de comercio y las entidades territoriales gestionen los recursos necesarios para lograr su vinculación a la VUE.

#### *Línea de acción 2. Reducir la carga regulatoria del uso de insumos*

Primero, y respecto de la contratación formal de trabajadores, con la información que sea recogida a través de la VUE, los subsistemas de seguridad social recibirán la información básica de los empleadores para realizar su registro e inscripción automática. En ciudades de alto desempeño actualmente en agilidad de esos trámites, se reduciría el tiempo para la afiliación a seguridad social en al menos 50 % (de cinco a dos días y medio). Así, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio del Trabajo, iniciará el proceso de incorporación de nuevos servicios a la VUE a partir del primer semestre de 2019, especialmente de aquellos relacionados con el registro de los empleadores a salud, pensiones y riesgos laborales.

Segundo, el Ministerio de Salud y Protección Social desarrollará el formulario único de afiliación de empleados ante las administradoras de riesgos laborales. En el primer semestre de 2019, se formalizará el modelo operativo del formulario único, el cual será posteriormente socializado con las administradoras de riesgos laborales.

Tercero, el Ministerio del Trabajo desarrollará el formulario único de afiliación de empleados para pensiones, BEPS y cajas de compensación familiar. Esto permitirá que se simplifiquen la cantidad de instrumentos actualmente utilizados para afiliar a los empleados ante estos sistemas y facilitará la transmisión de información entre entidades y ventanillas. En el primer semestre de 2019, el Ministerio del Trabajo formalizará el modelo operativo del formulario único, el cual sería posteriormente socializado con los subsistemas de seguridad social de pensiones y subsidio familiar para su uso en el primer semestre 2020.

Las anteriores acciones deberán gestionarse de manera articulada para garantizar que su integración con la plataforma VUE y el portal único transaccional, y el resto de las plataformas relacionadas, logren un mayor nivel de transaccionalidad para que en el mediano plazo, el registro mercantil, tributario y de las empresas como empleadores ante los subsistemas de seguridad social, ocurra en un solo paso.

Cuarto, el Ministerio de Salud y Protección Social establecerá una agenda de trabajo con los cambios normativos, operativos y tecnológicos necesarios para facilitar la tramitación de reembolsos de incapacidades de trabajadores por parte de las EPS a las empresas y tomará las acciones que se desprendan del plan para garantizar que la reglamentación de la materia realmente se cumpla. Esto, a partir del primer semestre del 2019.

Quinto, en materia de afiliación de empleados, el Ministerio de Salud y Protección Social, a partir del primer semestre de 2019, garantizará la cobertura del portal único transaccional a los demás trámites y requerimientos en salud, que actualmente solo incluye traslados entre EPS, e integrará los trámites correspondientes del subsistema de riesgos laborales. Simultáneamente, garantizará especialmente que la Resolución 768 de 2018<sup>107</sup> y el resto de reglamentación que se expida con objetivos de simplificación se cumplan.

Sexto, el Ministerio del Trabajo virtualizará en un portal transaccional todos los trámites asociados al empleado en los subsistemas de pensiones y subsidio familiar. La planeación, estructuración y ejecución de este proceso debe comenzar el primer semestre de 2019.

Séptimo, el proceso de ampliación de cobertura y articulación institucional debe converger para que se integre en una plataforma todos los trámites tanto para empleadores como empleados relacionados con salud, pensión, riesgos laborales y cajas de compensación. De acuerdo con lo anterior, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo iniciarán la planeación y estructuración de la articulación de las plataformas de sus entidades, la cual debe comenzar el primer semestre de 2019.

---

<sup>107</sup> Por la cual se adoptan las reglas condiciones generales para la operación del sistema de afiliación transaccional.

Octavo, el Ministerio del Trabajo, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el DNP, presentará un proyecto de ley que reconozca el trabajo en todas sus dimensiones y flexibilice los esquemas de vinculación, afiliación y cotización a los sistemas de seguridad social, teniendo en cuenta las condiciones e ingresos de la población. Esta acción se implementará en 2020.

Noveno, en el ámbito de la formalización laboral es necesario fortalecer la actuación de la Red Nacional de Formalización Laboral (RNFL). Así, se plantea como compromiso para el año 2019 realizar el diseño e implementación de un plan nacional de trabajo para la RNFL, encabezada por el Ministerio del Trabajo, que articule las políticas de formalización empresarial y laboral y consolide un servicio de capacitación y asistencia técnica para los pequeños empresarios y sectores informales que les permita dimensionar e implementar gradualmente la formalización laboral y el acceso a la seguridad social. Con lo anterior, se busca posicionar a la RNFL como el canal de comunicación y punto de encuentro entre la población ocupada informal y el sistema de aseguramiento, y así identificar claramente sus barreras de acceso y generar mecanismos para superarlas en el ámbito regional con la conformación de mesas de trabajo que prioricen sectores y territorios, generen alianzas de trabajo, identifiquen barreras de acceso a la afiliación a la seguridad social y promuevan planes de acción.

Finalmente, Colpensiones, en coordinación con Banca de las Oportunidades de Bancóldex, promoverán la vinculación a BEPS y el ahorro de los microempresarios y emprendedores, a través de la educación económica y financiera para lograr una mayor cobertura de protección a la vejez de la población con ingresos inferiores a un SMMMLV. Esta acción iniciará el primer semestre de 2019.

### *Línea de acción 3. Reducir la carga regulatoria de la producción y comercialización*

En primer lugar, con el ánimo de facilitar al empresario información sobre los trámites y requerimientos para el desarrollo de su actividad económica formal, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo realizará un inventario de trámites de creación y operación de las empresas de los sectores priorizados por esta entidad, construido a partir de las actividades económicas de acuerdo con la clasificación CIIU en las que estas se registran, actividad que iniciará el primer semestre de 2019. Este inventario integrará la información sobre los trámites obligatorios para el ejercicio de las actividades económicas y permitirá su fácil consulta por parte de los empresarios y será publicada en la VUE, el SUIT y en el portal Gov.co.

En segundo lugar, el DAFP y el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones realizarán los ajustes necesarios en sus respectivos portales de información y trámites SUIT y Gov.co para que las entidades que tienen trámites para empresarios puedan asociarlos a las actividades económicas respectivas de acuerdo con la clasificación de los códigos CIIU. Esta acción empezará el segundo semestre de 2019 tomando como un insumo el inventario que realice el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

En tercer lugar, y con el fin de aportar a la mejora del país en los indicadores internacionales que miden la facilidad y seguridad para hacer negocios, el DAFP, en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el DNP, establecerá una metodología para optimizar los trámites empresariales a nivel territorial relacionados con la creación de empresas, formalización y emprendimiento y otros, en el marco del *Doing Business*, en articulación con las entidades responsables de su implementación. Esta acción empezará el primer semestre de 2019.

Cuarto, a partir del primer semestre de 2019, el DAFP implementará una estrategia para identificar y eliminar (en los casos que aplique) los trámites que tengan cobros asociados sin sustento legal para alertar y solicitar a las entidades responsables la eliminación de los cobros asociados a estos, entre otros trámites. El inventario de trámites que realice el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo será un insumo para esta acción.

Quinto, se debe continuar con la simplificación del proceso de obtención de Registro Sanitario de Alimentos<sup>108</sup> y trámites asociados ante el Invima. Para esto, dicha entidad fortalecerá la plataforma *Invima a un clic* a través del cual las empresas realizan trámites y requerimientos de manera virtual. En este sentido, se buscará mejorar la experiencia completa del servicio desde la perspectiva de sus usuarios, con el fin de reducir los costos de transacción indirectos y optimizar la eficiencia, en especial en relación con la asesoría. La segunda fase, que comenzará en 2019, incluirá un buscador que permitirá afinar la solicitud de los registros sanitarios iniciados en el sistema actual (p.ej. la categorización del riesgo), renovaciones, registros sanitarios de productos pendientes, autorizaciones y certificaciones. La implementación de esta herramienta permitirá una reducción significativa en los tiempos de trámite, los costos de cumplimiento para las empresas y las solicitudes de correcciones a registros expedidos.

Finalmente, es preciso que el Gobierno nacional genere mayor claridad sobre la aplicación de algunas disposiciones del Código Nacional de Policía (Ley 1801 de 2016), en sus artículos 83 al 94 relacionados con la actividad económica. Así, durante el 2019 la Alta Consejería Presidencial para la Competitividad y el Sector Privado, en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Defensa Nacional, diseñará e implementará una agenda de trabajo para establecer los lineamientos que clarifiquen la aplicación, inspección y vigilancia en la práctica de las acciones dispuestas en el Código. Lo anterior permitirá un adecuado cumplimiento del Código Nacional de Policía y Convivencia respecto a la actividad económica.

#### *Línea de acción 4. Reducir la carga regulatoria de la declaración y pago de impuestos*

Primero, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público reglamentará las especificaciones del instrumento para promover la formalidad tributaria de las personas naturales y jurídicas. Este régimen tributario simple busca unificar el pago del impuesto

---

<sup>108</sup> Documento expedido por el Invima mediante el cual se autoriza a una persona natural o jurídica para fabricar, envasar e importar un alimento con destino al consumo humano.

de renta y complementarios, ICA y su complementario de avisos y tableros, y el impuesto nacional al consumo cuando aplique. Las tarifas propuestas del instrumento deben estar diseñadas por actividad económica y diferenciadas por rango de ingresos brutos, de tal forma que no se genere un arbitraje con el régimen ordinario de tributación ni desincentivos a crecer. Esta acción empezará en el primer semestre de 2019.

Segundo, la DIAN implementará el instrumento tributario diseñado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y asegurará que el pago de este instrumento no genere mayores costos administrativos para el contribuyente, en especial para aquellos localizados en zonas rurales. Para ello implementará un canal completamente virtual para todos los trámites pertinentes y en particular para su inscripción, declaración, pago y reporte, el cual también debe poder realizarse a través de corresponsales bancarios. Además, se realizarán socializaciones y capacitaciones regionales sobre el instrumento dirigidas a los funcionarios de las seccionales, a los comerciantes y a los gremios de interés. Esta acción comenzará en el segundo semestre de 2019.

Tercero, la eficiencia y efectividad del nuevo régimen de tributación para promover la formalización deberá evaluarse técnicamente. Por esta razón, la DIAN, en conjunto con el DNP, establecerá los lineamientos y especificaciones sobre el seguimiento y evaluación del nuevo régimen tributario. Esta acción iniciará en el primer semestre de 2021.

Cuarto, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones actualizará los estándares para la publicación y divulgación de la información del proceso de recaudo de rentas locales incluyendo la información asociada a las tarifas de liquidación del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) en las páginas web de los municipios. Esta acción iniciará en el segundo semestre de 2019.

Finalmente, el DNP evaluará la adopción del nuevo Formulario Único Nacional para el pago del ICA e incluirá el resultado de dicha evaluación en el reporte de buenas prácticas de las entidades territoriales en el segundo semestre de 2021.

## **E2. Diseñar e implementar políticas que ayuden a las empresas registradas a materializar los beneficios potenciales de la formalidad**

Para hacer la relación beneficio-costos de la formalidad más atractiva, la reducción de la carga regulatoria debe complementarse con acciones que faciliten y apoyen a las empresas a materializar los potenciales beneficios de la formalidad.

### *Línea de acción 5. Programas de desarrollo empresarial básico*

Dado que entre menor es el nivel de desarrollo empresarial le resulta más difícil materializar los beneficios asociados a la formalidad, el Gobierno nacional debe implementar programas dirigidos a solucionar este punto.

En el marco de recursos públicos limitados, estos programas deben focalizarse en empresas nuevas con alto potencial de crecimiento (Shane, 2009). Lograr que firmas

pequeñas crezcan en un periodo de tiempo relativamente corto es central para la prosperidad económica (Storey & Greene, 2010). Algunas de las características importantes para identificarlas, por ejemplo, es que hayan crecido en los últimos años por encima del 20 %, proyecten seguir creciendo en los años subsecuentes, tenga un concepto claro sobre su modelo de negocio, tengan orientación de mercado enfocada en los clientes y sus necesidades, su mercado no esté limitado por su ubicación y ofrezca productos o servicios distintivos (Mason & Brown, 2013; Consejo Privado de Competitividad, 2017).

Primero, y teniendo en cuenta lo anterior, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con el apoyo del DNP, diseñará e implementará un programa de crecimiento empresarial para la formalización a partir de experiencias exitosas de programas de esta naturaleza. Por ejemplo, los programas de formalización de BID-FOMIN y las cámaras de comercio con enfoque en la formalización como resultado del crecimiento y desarrollo empresarial. Este programa incluirá, entre otras buenas prácticas de experiencias exitosas, una selección rigurosa para identificar las empresas con potencial de crecimiento, asistencia técnica segmentada por actividad económica, apoyo para estructurar estrategias de negocio enfocadas en el mercado y fortalecimiento de las habilidades blandas de sus gerentes, educación financiera y evaluaciones de impacto. El diseño del programa se realizará en el primer semestre de 2019 para que su implementación se realice a partir del segundo semestre de 2019. Además, se propone que, de acuerdo a los resultados de la evaluación de impacto, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo expanda el alcance del programa en más ciudades del país.

Segundo, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con el apoyo del SENA, conformarán la Red Nacional de CDE. Esto, con el fin de estandarizar los lineamientos mínimos para la prestación de los servicios y de los indicadores de seguimiento de los centros que están a cargo del SENA y del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Esta acción tendrá inicio el primer semestre de 2019.

Tercero, teniendo en cuenta que las cámaras de comercio prestan servicios fundamentales para el desarrollo empresarial, es necesario buscar potenciar el impacto de sus actividades. En primera instancia, a partir el primer semestre de 2019, la SIC impartirá lineamientos generales mediante acto administrativo, de tal forma que las cámaras de comercio incluyan en su informe de gestión anual ante la SIC el impacto logrado por la prestación de los servicios de desarrollo empresarial. Esto con el fin de identificar las actividades que logran mayor impacto y buscar potenciarlas. Adicionalmente, el resumen de estos informes de gestión debe presentarse ante el Comité Técnico Mixto de Formalización Empresarial y Laboral para asegurar la difusión de los resultados dentro del SNCCTI.

Cuarto, para apoyar a las cámaras de comercio en sus actividades de reporte, el DNP, en coordinación con la SIC, realizará talleres técnicos y proveerá las demás herramientas que las cámaras requieran para fortalecer sus prácticas de medición de resultados y de impacto de las actividades desarrolladas en el marco de sus programas

y proyectos. Durante el segundo semestre de 2019, dichas entidades diseñarán los talleres y empezarán a realizarlos a partir del primer semestre de 2020.

Quinto, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, previa concertación con las cámaras de comercio, definirá ejes de trabajo e indicadores que orienten la inversión de los recursos públicos que reciben, administran y destinan a programas, planes y proyectos de desarrollo empresarial. Estos lineamientos deben ser específicos para la vigencia en la que se emiten y deberán integrarse en los planes de acción, presupuestos y resultados anuales reportados ante la SIC. Esto se realizará a través del convenio que firma anualmente dicho Ministerio con Confecámaras, en desarrollo de lo previsto en la Ley 905 de 2004 y el Decreto 3820 de 2008<sup>109</sup>. Además, las acciones de los convenios deberán estar en línea con la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Productivo del Documento CONPES 3866.

Finalmente, es importante señalar que las acciones señaladas no deben duplicar esfuerzos con lo dispuesto en la Política Nacional de Desarrollo Productivo, teniendo en cuenta que esta política complementa las medidas allí dispuestas.

#### *Línea de acción 6. Fortalecer los beneficios de estar registrado*

Se deben tomar medidas para que las empresas efectivamente perciban mayores beneficios inmediatos y tangibles al registrarse.

Un primer aspecto en ese sentido es aumentar los beneficios que reciben las empresas al hacer su registro mercantil. Estar en el RUES debe ser una herramienta de publicidad y acceso a información para aquellas empresas que se registren, tanto para buscar posibles proveedores o clientes, como para que posibles proveedores o clientes los puedan encontrar. Así, las empresas registradas deben tener acceso virtual, fácil y gratuito a toda la información de contacto de las empresas inscritas en el registro mercantil. El acceso debe estar habilitado en una plataforma virtual a través de la cual puedan acceder a la información de todas las empresas con matrícula mercantil actualizada de manera agregada e inmediata.

Para lograr esto, primero, la SIC impartirá los lineamientos generales, mediante un acto administrativo, para que se amplíe, de manera fácil, el acceso virtual y gratuito al RUES por parte de empresarios registrados con matrícula mercantil vigente para que estos puedan filtrar la información a través de diferentes motores de búsqueda. La información provista, que no implica adicionar ningún valor agregado a las cámaras de comercio o Confecámaras, incluirá como mínimo datos de contacto, actividad económica detallada y vigencia de la matrícula. Esta acción comenzará en el primer semestre de 2019.

Segundo, con el propósito de fortalecer el uso de tecnologías de la información en la implementación de los métodos alternativos de solución de conflictos, la

---

<sup>109</sup> Por el cual se reglamenta el artículo 23 de la Ley 905 del 2 de agosto de 2004, sobre la participación de las Cámaras de Comercio en los programas de desarrollo empresarial y se dictan otras disposiciones.



Superintendencia de Sociedades adoptará el sistema de justicia en línea<sup>110</sup> para virtualizar los servicios de conciliación desarrollados por sus centros de arbitraje y conciliación a partir del 2019. Aunque en la actualidad los usuarios pueden presentar las demandas arbitrales por medios electrónicos, se pretende que en el futuro puedan también consultar el expediente, presentar memoriales y notificarse de las providencias que se profieran dentro del trámite arbitral de forma virtual.

Tercero, los centros de conciliación y arbitraje de la Superintendencia de Sociedades son elementales para mejorar los costos y tiempos de la resolución de disputas empresariales y liquidaciones de empresas y sociedades. Además, dadas las ventajas que este instrumento público le presta a los empresarios, se considera que deben ser fortalecidas y su cobertura ampliada; razón por la cual es necesario reforzar su presencia regional. La Superintendencia de Sociedades enfocará sus esfuerzos en Cali, Medellín y Barranquilla, y consistirá, entre otros, en obras civiles de reparación e instalación de nuevo mobiliario de las oficinas, a partir del primer semestre de 2019.

Finalmente, para incentivar buenas prácticas de pago a tiempo a las Mipymes, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo implementará una estrategia que reconozca buenas prácticas de pago de grandes y medianas empresas a sus proveedoras Mipymes, incluyendo un sello que permita su identificación y reconocimiento. Esta acción tendrá inicio el primer semestre de 2019.<sup>111</sup>

#### *Línea de acción 7. Fortalecer los canales de financiamiento para las Mipymes*

El acceso a productos y servicios financieros para Mipymes es determinante en su desarrollo empresarial y les permite avanzar en el proceso de formalización. A su vez, a medida que las empresas crecen, se desarrollan y aumentan el uso de servicios y productos financieros, las condiciones de acceso a dichos servicios mejoran en términos de costos y de diversificación de productos y servicios.

Primero, la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF), el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y la Superintendencia Financiera de Colombia establecerán una agenda de trabajo para la inclusión financiera de Mipymes en el marco del trabajo de la Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera. La agenda incluirá la promoción de condiciones habilitantes para que se desarrollen instrumentos de financiamiento a Mipymes, promoviendo la eficiencia, competencia y la reducción de costos administrativos en el mercado del financiamiento. Esta agenda debe tener claras metas de reglamentación de los nuevos instrumentos y figuras que propone el mercado y proponer una vigilancia homogénea para cada servicio, independientemente de la entidad que la desarrolle y su naturaleza jurídica. Esto

---

<sup>110</sup> En el sistema de justicia en línea los usuarios podrán: presentar los documentos que inician el proceso vía web; ejercer vigilancia judicial a través del expediente electrónico; consultar las actuaciones judiciales; consultar estados y traslados vía web; y, participar del desarrollo de audiencias.

<sup>111</sup> De acuerdo con ACOPI (2017), el 26 % de las empresas encuestadas reconocen tener limitaciones de efectivo producto de la facturación a más de 90 días.

promoverá la inclusión financiera, al establecer costos de vigilancia y control a la medida de cada servicio y al aumentar las garantías que obtienen los usuarios frente a la diversidad de entidades que ofrecen crédito. Esta acción comenzará el primer semestre de 2019.

Segundo, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo analizará la viabilidad de contar con una Banca de Fomento en el país para aumentar el acceso a financiamiento de las micro y pequeñas empresas e implementar las recomendaciones de dicho análisis. Esta acción iniciará en el primer semestre de 2019.

Tercero, otro canal de financiamiento empresarial son las garantías mobiliarias y el Gobierno nacional debe fomentar su uso para financiar el segmento de las Mipymes a un menor costo y riesgo. Para este fin, y teniendo en cuenta la expedición la Ley 1676 de 2013 y la circular 021 de 2015 que amplían los bienes, derechos o acciones que pueden ser objeto de garantía mobiliaria y simplifican los procesos relacionados, es oportuno en adelante crear una agenda de trabajo que incluya educación financiera, generación de capacidades y jornadas de capacitación para que las garantías mobiliarias diversifiquen y amplíen su uso. Para ello, en el primer semestre de 2019, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, como secretaría técnica del Comité de Implementación de Garantías Mobiliarias, generará una agenda de trabajo para promover el uso de garantías mobiliarias como herramienta de acceso al financiamiento efectivo por parte de las Mipymes colombianas.

Cuarto, se debe ampliar las fuentes de financiación y el volumen de recursos disponibles para Mipymes, provenientes de los instrumentos de financiación que integran nuevas tecnologías. Por ejemplo, las plataformas tecnológicas que disminuyen los costos de acceso y amplían el alcance o cobertura de los productos a mercados y zonas que bajo otras modalidades no se podrían atender. En respuesta a lo anterior, la Superintendencia Financiera de Colombia, la URF y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones deben generar una agenda para la experimentación, reglamentación y promoción de nuevos canales y proyectos de tecnología financiera (*Fintech*, por sus siglas en inglés), que promuevan nuevas figuras de financiamiento como el *crowdfunding*. Esta agenda se trabajará el primer semestre de 2019.

Quinto, teniendo en cuenta los estudios recientes del Banco de la República sobre el efecto positivo que un mayor uso del efectivo tiene sobre las decisiones de formalidad y bancarización de los emprendimientos (Arango, Suárez, & Zárate, 2017)<sup>112</sup>, resulta necesario desarrollar un ecosistema de pagos que promueva el desarrollo y uso de un mayor número de canales de pago y simplifique las transacciones digitales. Buscando que este ecosistema de pagos sea estructurado, vigilado e incorpore, entre otros, costos transparentes, asesoría y acompañamiento, la URF desarrollará una agenda regulatoria

---

<sup>112</sup> Ellos encuentran que la demanda de productos financieros por parte de las Mipymes colombianas se ve afectada negativamente por los costos de bancarización y de manera positiva por la expectativa de que más canales de transacción atraigan más clientes.

que permita al país contar con un ecosistema de pagos más moderno, incluyente y seguro. Esta agenda debe tener en cuenta los avances que representan las nuevas tecnologías para la prestación de servicios financieros que incluyen entidades, canales y herramientas. Lo anterior, para disponer de una oferta de valor sencilla y atractiva que incorpore, entre otros, costos transparentes, asesoría y acompañamiento para usuarios con y sin brechas de acceso a la tecnología. Esta acción tendrá inicio el primer semestre de 2020.

Sexto, la educación financiera es un instrumento que permite mejorar la toma de decisiones financieras de los empresarios, así como reconocer la mejor alternativa que le permita apalancar su empresa, enfocándose en los beneficios y riesgos. Para lograrlo, Bancóldex, a través del programa Banca de las Oportunidades que actúa como Presidencia de la Subcomisión de Microempresarios de la Comisión Intersectorial para la Educación Económica y Financiera, en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, establecerá la hoja de ruta para diseñar, socializar e implementar metodologías, materiales y contenidos para promover la educación económica y financiera para Mipymes que estén enmarcados en la Estrategia Nacional de Educación Económica y Financiera. Esta acción tendrá inicio el segundo semestre de 2019.

#### *Línea de acción 8. Promover la participación de las Mipymes en los procesos de contratación pública*

El Gobierno nacional debe implementar políticas que promuevan la participación de Mipymes en procesos de contratación pública, facilitando así la materialización de uno de los principales beneficios de ser formal. El Estado como agente oferente y demandante de bienes y servicios tiene una gran influencia en la economía. Se estima que las compras y la contratación pública representan más del 15 % del PIB en Colombia (Valbuena, 2017). Las adquisiciones de una amplia gama de bienes y servicios son compatibles con la actividad de un buen número de Mipymes y empresas en tránsito hacia la formalidad. Sin embargo, solo alrededor del 30 % de las pymes en los sectores de industria y comercio reportan haber sido proveedores de productos o servicios para organismos del sector público (ANIF, 2014).

Primero, el DNP, con el apoyo de Colombia Compra Eficiente, realizará un estudio de identificación de los principales obstáculos normativos y procedimentales que en la práctica impiden un mayor acceso de los empresarios de Mipymes a la contratación pública, el cual iniciará en el primer semestre de 2019. Este estudio analizaría, entre otros, por qué los instrumentos actuales para promover la participación de Mipymes son poco utilizados en la práctica, el papel de los instrumentos de agregación de demanda<sup>113</sup> para potenciar la participación de las Mipymes, el efecto del costo del RUP en la

---

<sup>113</sup> Desarrollados principalmente por los acuerdos marco de precios, son una herramienta para que el Estado agregue demanda y centralice decisiones de adquisición de aquellos bienes y servicios de características técnicas uniformes.

participación de Mipymes en las compras públicas y posibles herramientas para agilizar los pagos por parte de las entidades públicas.

Segundo, con base en los resultados y recomendaciones de dicho estudio, en el primer semestre de 2020 el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, junto con Colombia Compra Eficiente y el DNP, diseñará e implementará un plan de acción para promover la participación de las Mipymes en las compras públicas. Por ejemplo, en las compras públicas locales, las figuras asociativas y la utilización del *factoring*<sup>114</sup>.

Tercero, empezando en el primer semestre de 2020, el DNP, con el apoyo de Colombia Compra Eficiente, realizará la identificación de las necesidades y oportunidades de interoperabilidad de la base de datos del SECOP II con el RUES y el RUP. Lo anterior será un insumo para la elaboración de una propuesta que contemple mecanismos de interoperabilidad de información entre los tres registros.

Cuarto, a partir del primer semestre de 2020, Colombia Compra Eficiente desarrollará campañas de publicidad y socialización de los instrumentos existentes para facilitar la participación de las Mipymes en procesos de contratación pública. Esto incluye la elaboración y difusión de material publicitario e informativo sobre los procesos de contratación en los que pueden participar las Mipymes.

Quinto, a partir del primer semestre de 2020, Colombia Compra Eficiente realizará talleres y capacitaciones a Mipymes para preparar y presentar ofertas en procesos de contratación pública, así como el correcto aprovechamiento de las herramientas y facilidades a su disposición, como la plataforma de SECOP II y los manuales y guías desarrollados por la entidad. Lo anterior permitirá solventar los vacíos de información respecto a diferentes herramientas que podrían aumentar la participación de las Mipymes en contratación estatal.

Sexto, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), en conjunto con Colombia Compra Eficiente, adelantarán la planeación curricular y temática para realizar capacitaciones con servidores públicos de las áreas de contratación de entidades públicas. Estas capacitaciones tratarán sobre cómo mejorar las condiciones de transparencia y proporcionalidad en las condiciones habilitantes de los procesos de contratación pública. Esta acción comenzará el primer semestre de 2019.

### **E3. Aumentar la efectividad de las acciones de inspección, vigilancia y control**

En el largo plazo, la regulación debería imponer requisitos progresivos a las empresas dependiendo de su proceso de crecimiento y formalización. Además, se deben contemplar mediciones objetivas del riesgo, para así reducir el número de empresas

---

<sup>114</sup> El factoraje (o *factoring*) consiste en la adquisición de créditos provenientes de ventas de bienes muebles acerca de una empresa inmobiliaria, de prestación de servicios o de realización de obras, otorgando anticipos sobre sus créditos, asumiendo o no sus riesgos.

sujetas a ser inspeccionadas. Lo anterior, permite una focalización más eficaz de los recursos dedicados a actividades de IVC bajo un modelo más eficiente y riguroso.

En el mediano plazo, cuando el incumplimiento de la norma no implique un alto riesgo asociado, se debe propender por que las autoridades de inspección, vigilancia y control otorguen mayores plazos de cumplimiento de las normas a las empresas en los casos en que estas tengan su registro actualizado y en los que el incumplimiento de la normativa no acarree daños a la sociedad. Además, se debe buscar porque el primer contacto de inspección con empresas registradas recientemente incluya elementos de información y persuasión para el cumplimiento de las normas que le aplican.

De otra parte, en el mediano plazo, es necesario contemplar actividades de IVC enfocadas en grandes empresas, relacionadas con la formalización de su cadena de proveedores y distribuidores. Así mismo, se deberá diseñar un mecanismo de colaboración de información para que diferentes entidades del Gobierno nacional, encabezadas por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, que poseen bases de datos empresariales, compartan esta información y esta sirva para ampliar el universo de vigilados y así fortalecer las actividades de IVC.

Adicionalmente, las cámaras de comercio o cualquier entidad del Gobierno nacional que realice encuestas, censos o mapeos empresariales cuya información no tenga restricción de ser usada para hacer IVC, debe ser integrada a las bases de información utilizadas para actividades de IVC, incluidas las de autoridades municipales, para que estas incluyan empresas totalmente informales.

Cabe mencionar que las labores de IVC deben tener presentes dos objetivos paralelos. Por un lado, deben buscar que la probabilidad de inspección sea mayor para aquellas empresas totalmente informales que para aquellas que ya cumplen con algún requisito de la formalidad. Segundo, deben ampliar, entre los empresarios, la percepción de que existen acciones de IVC útiles. Para lo cual resulta imperativo considerar criterios de densidad geográfica de informalidad para priorizar estas acciones.

Aunado a lo anterior, es de gran importancia que se defina e implemente una política de modernización tecnológica de la DIAN, tal y como se estableció en la Ley 1819 de 2016. Esta debe establecer un modelo de gestión institucional efectivo, en línea con los modelos actuales de administración tributaria y aduanera, y soportada en tecnologías de la información. Esto permitirá que la administración tributaria cuente con las capacidades necesarias para afrontar de manera oportuna el procesamiento ágil y confiable de altos volúmenes de información, que generen valor para el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la organización y el país.

La línea de acción 9 propone acciones puntuales de corto plazo para avanzar hacia esta visión de futuro.

### *Línea de acción 9. Fortalecer las actividades de inspección, vigilancia y control*

Primero, en el segundo semestre de 2019, el DNP, en coordinación con el DANE, diseñará los lineamientos generales para el levantamiento de información comparable por parte de entidades que buscan caracterizar la actividad empresarial o hacer IVC. De esta manera, los lineamientos contendrán manuales para la recolección de información empresarial y protocolos de verificación de la calidad en la recolección y procesamiento de la información.

Segundo, a partir del segundo semestre de 2019, el DNP establecerá en la Guía de Análisis de Impacto Normativo (AIN) lineamientos para garantizar que las normas de la rama Ejecutiva que afecten a las Mipymes previamente deban sustentarse bajo un AIN con consideraciones especiales para estas.

Tercero, además de contar con un AIN para las nuevas normas que afecten a las Mipymes, es necesario identificar aquellas regulaciones vigentes que generan un impacto sobre estas empresas para revisar su conveniencia, justificación y eficiencia. En consecuencia, el DNP realizará una evaluación *expost* de una norma que afecte de manera significativa a las Mipymes, para examinar su relevancia, efectividad, impacto, fallas y factores de éxito, con la finalidad de recomendar su modificación, derogatoria o permanencia en el ordenamiento jurídico. A partir de este ejercicio, el DNP definirá unos lineamientos generales con el objetivo que las entidades de la rama Ejecutiva a nivel nacional utilicen esta metodología en el ejercicio de sus funciones regulatorias. Además, la divulgación y socialización de los resultados de la evaluación *expost* permitirá concientizar a los tomadores de decisión sobre la importancia de tener en consideración los impactos que generan las normas, especialmente, en las Mipymes. Esta acción iniciará el primer semestre de 2019.

Cuarto, a partir del 2020, la SIC pondrá a disposición de entidades del Gobierno nacional con funciones legales de IVC en formato digital la información que esta reciba sobre empresas que no están inscritas en el registro mercantil. Esto, para que estos datos sean incorporados en las bases de otras entidades que vigilan actividades económicas.

Quinto, para establecer un mecanismo de persuasión con los empresarios no registrados, a partir del primer semestre de 2019, la SIC enviará anualmente una comunicación electrónica a empresarios que no hayan renovado la matrícula mercantil en el plazo legal establecido. Este aviso permitirá resolver los vacíos de información de los empresarios respecto a la renovación y fomentará el pronto pago del registro los años siguientes. Así mismo, dicha comunicación incluiría información sobre las consecuencias de no tener matrícula mercantil vigente.

Sexto, la SIC impartirá instrucciones a las cámaras de comercio para que estas pongan a disposición de las entidades con funciones de IVC la estimación del potencial de comerciantes de sus jurisdicciones. De esta manera, será posible para las entidades que realizan IVC establecer agendas, presupuestos y vigilancia proporcional y acorde al universo a vigilar. Esta acción tendrá inicio el primer semestre de 2019.

Finalmente, a partir del primer semestre de 2019, el Ministerio del Trabajo realizará un seguimiento semestral sistemático a los acuerdos de formalización laboral suscritos a partir del año 2019 que se encuentren dentro de los sectores económicos priorizados en convenios internacionales, con el objetivo de medir su trascendencia en el tiempo y resultados en materia de formalización laboral y estabilidad del empleo. Los resultados de este seguimiento darían lugar a una serie de recomendaciones para mejorar la calidad de los vínculos contractuales que se producen gracias a los acuerdos de formalización y buscar mejores términos para los trabajadores. Así, dicho Ministerio presentará semestralmente los resultados del seguimiento, incluyendo recomendaciones para fortalecer los acuerdos de formalización futuros, al Comité Técnico Mixto de Formalización Empresarial y Laboral.

### **5.3.2. Mejorar la información para la toma de decisiones de política pública**

A continuación, se detallan dos estrategias centrales para que el Gobierno nacional y los gobiernos locales puedan tomar decisiones de política pública mejor informadas. En primer lugar, Colombia debe generar más información sobre el universo empresarial, en especial respecto a las Mipymes, y empezar a medir la formalidad empresarial como un fenómeno multidimensional. En segundo lugar, la mejora continua de política pública requiere medir su impacto para hacer los ajustes que indique la evidencia.

## **E4. Generar más información sobre el universo empresarial en Colombia**

La presente estrategia busca fortalecer la información actual sobre el universo económico en Colombia y las políticas para promover mayores niveles de formalidad.

### *Línea de acción 10. Profundizar la información recolectada en el módulo de micronegocios*

En primera instancia, el DANE ajustará la encuesta de micronegocios ampliando el número de temáticas abordadas. Para esto, el DANE preparará el operativo estadístico durante el primer semestre del 2019 y aplicará el formulario económico en el segundo semestre de 2019. El operativo incluirá, además de cabeceras y resto, áreas rurales dispersas, de forma que los resultados sean publicados en 2020.

Segundo, Bancóldex a través del programa Banca de las Oportunidades, con base en la información del módulo de micronegocios elaborará un reporte de la estructura y evolución de las variables de financiamiento de los micronegocios. Esta acción tendrá inicio el segundo semestre de 2020.

### *Línea de acción 11. Planear y realizar un censo económico*

El DANE diseñará en 2019 y realizará en 2020 un censo económico y posteriormente evaluará el mejor mecanismo para seguir capturando esta información. Este deberá capturar los cambios estructurales en la distribución de la actividad empresarial de las diferentes regiones, teniendo en cuenta la naturaleza y dinámica de

este universo frente a cambios ambientales, demográficos, económicos y sociales. La información recolectada en el censo económico alimentará, entre otros, el Directorio Estadístico Nacional (DEST). Esto permitirá: (i) retroalimentar los análisis, encuestas y registros empresariales; (ii) evaluar la representatividad e idoneidad de los instrumentos de seguimiento y monitoreo que se utilizan; y (iii) estimar el tamaño real del sector empresarial en Colombia.

Cabe mencionar que los entes territoriales podrán financiar módulos adicionales del censo económico que contribuyan a mejorar su información y conocimiento en torno a la informalidad y el tejido empresarial.

#### *Línea de acción 12. Mejorar la información de las empresas en el RUES*

Actualmente, el formulario del RUES contiene variables importantes para la caracterización de las empresas que no son de obligatorio diligenciamiento, como el número de empleados, sus activos o los ingresos. Contar con esta información permitirá establecer una caracterización más precisa de la dinámica empresarial, en términos, por ejemplo, del tamaño de las empresas que se registran y renuevan su matrícula mercantil. Es por esta razón que el RUES debe consolidarse como una herramienta clave para el diseño e implementación de acciones que fomenten la formalidad y el desarrollo empresarial. Esto requiere elevar la calidad de los datos que son reportados y para ello, a partir del primer semestre de 2019, la SIC determinará las variables incluidas en el formulario y aquellas de diligenciamiento obligatorio para cualquier trámite que involucre el formulario RUES, incluyendo ingresos por actividades ordinarias y número de empleados.

#### *Línea de acción 13. Desarrollar una medición del tamaño y la formalidad empresarial*

Primero, para poder asegurar una identificación y focalización adecuada de las políticas públicas enfocadas en las Mipymes, es necesario replantear y actualizar las categorías mediante las cuales se clasifican las microempresas, empresas pequeñas, empresas medianas y empresas grandes. Para esto, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo expedirá el decreto para la clasificación empresarial siguiendo las buenas prácticas internacionales en cuanto a selección de variables idóneas para la medición, la definición de categorías, la preponderancia en el cumplimiento de una de las categorías y la incidencia de esta actualización en la focalización de las diferentes políticas públicas. Esta acción se realizará en el primer semestre de 2019.

Segundo, para abordar la formalidad como un fenómeno multidimensional, es imperativo medirla como tal. Así, en el marco del Sistema Estadístico Nacional (SEN), el DANE diseñará, en acompañamiento con el DNP, un índice multidimensional de formalidad empresarial que integre las diferentes métricas por medio de las cuales se hace seguimiento a las principales dimensiones de la formalidad. Para cada dimensión de la formalidad (de entrada, de insumos, de producción y tributaria) se podrán utilizar varios indicadores. La decisión e inclusión de las variables e indicadores debe basarse en criterios técnicos y pruebas estadísticas que no privilegien el cumplimiento de un



requisito sobre otro y sea ecuánime entre las diferentes dimensiones de la formalidad. Esto evitará orientar las acciones de política hacia el cumplimiento de un aspecto de la formalidad en particular. La fuente principal de información para el cálculo del indicador provendrá de la encuesta de micronegocios de la GEIH, sin perjuicio de que se utilicen otras fuentes de información a las que tenga acceso el DANE. Para ello, el DANE realizarán acciones para profundizar y ampliar la información generada con el módulo de micronegocios de la GEIH (línea de acción 10). El diseño del índice comenzaría durante el segundo semestre del 2020, con base en los primeros resultados del nuevo formulario económico de micronegocios.

Finalmente, y con base en el diseño del índice de formalidad empresarial, el DANE construirá y publicará anualmente sus resultados, que además podrán ser desagregados por ciudades, cabeceras y resto, según la capacidad de la muestra. Esta acción comenzaría el segundo semestre de 2021. Adicionalmente, y a partir de la primera medición, el Gobierno nacional determinará las metas anuales sobre las cuales se hará seguimiento a los programas de formalización empresarial.

#### *Línea de acción 14. Lograr la interoperabilidad de la información en formalización empresarial*

Según lo establecido en el Decreto 1413 de 2017<sup>115</sup> del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Gobierno nacional deberá priorizar mecanismos de interoperabilidad para el intercambio de información mediante la disposición de reglas que precisen y definan los procedimientos a implementar para: (i) eliminar las barreras existentes que han demorado la masificación de la interoperabilidad; (ii) hacer efectiva la habilitación general de los registros públicos (aunque sean administrados por privados); (iii) suprimir el uso de convenios para compartir datos de interés general, y (iv) fortalecer técnicamente el proceso de interoperabilidad de información entre los sistemas de información.

Para impulsar la estandarización y el intercambio de información en formalización empresarial, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en coordinación con el DNP, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Salud y Protección Social, estandarizarán los conjuntos de datos y sus protocolos de intercambio que usarán las entidades que producen e intercambian información empresarial. Lo anterior, de acuerdo con el modelo de Servicios Ciudadanos Digitales establecido en el Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones 1078 de 2015. Así mismo, se deberá propender hacia la disponibilidad automática de información empresarial en

---

<sup>115</sup> Por el cual se adiciona el título 17 a la parte 2 del libro 2 del Decreto Único Reglamentario del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Decreto 1078 de 2015, para reglamentarse parcialmente el capítulo IV del título III de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 45 de la Ley 1753 de 2015 estableciendo lineamientos generales en el uso y operación de los servicios ciudadanos digitales.

formatos estructurados, que resulte del proceso de interoperabilidad adelantado. Esta actividad tendrá inicio en el primer semestre de 2019.

## **E5. Generar y difundir evidencia sobre el impacto de las políticas públicas implementadas**

### *Línea de acción 15. Hacer evaluaciones de impacto a programas para la formalización empresarial*

El impacto de las políticas para promover la formalidad empresarial debe ser evaluado de manera generalizada. Si bien esto supone un costo adicional, la experiencia de estos veinte años de políticas de formalización indican que es aún más costoso no saber si los esfuerzos realizados tuvieron el impacto esperado y si ese impacto perduró en el tiempo.

Proyectos recientes como el liderado por el FOMIN y las seis principales cámaras de comercio del país ponen de presente la necesidad de innovar en las políticas para la formalización empresarial a través de una experimentación y ajuste constante. Sin embargo, realizar evaluaciones de impacto a las medidas adoptadas es un elemento clave de dicho proceso iterativo y pragmático de diseño e implementación de políticas.

Así, el DNP, con apoyo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, evaluará el impacto del programa de crecimiento empresarial para la formalización (ver línea de acción 5), la cual iniciaría en el segundo semestre de 2019. Los resultados deberán ser tenidos en cuenta para el rediseño o escalamiento adicional de los programas evaluados, así como para la planeación de futuros programas o políticas públicas de formalización

Adicionalmente, el DNP, con el apoyo del Ministerio del Trabajo, hará otra evaluación a la aplicación del formulario único de afiliación al sistema de seguridad social (ver línea de acción 2) la cual se realizaría en el segundo semestre de 2020.

Además, se propone que el Comité Técnico Mixto de Formalización Empresarial y Laboral esté al tanto de la realización de evaluaciones periódicas a instrumentos de formalización. Para esto, el DNP presentará semestralmente al comité un reporte sobre las evaluaciones de impacto que se les estén haciendo a los distintos programas implementados por las entidades del Gobierno nacional, empezando a partir del primer semestre de 2020.

### *Línea de acción 16. Generar y difundir información sobre buenas prácticas de formalización empresarial*

El DNP socializará los resultados del impacto de las políticas públicas implementadas a nivel nacional en las regiones. Esto, con el propósito de que las ciudades incorporen en el diseño de sus políticas las buenas prácticas de los planes, programas y proyectos ejecutados a nivel nacional. Así mismo, el DNP realizará un mapeo de las buenas prácticas que se encuentren en los territorios, e incluirá esta información para que

sea difundida en los procesos de socialización. Esta acción iniciará el primer semestre de 2019.

#### 5.4. Seguimiento

El seguimiento a la ejecución física y presupuestal de las acciones propuestas para el cumplimiento del objetivo del presente documento CONPES se realizará a través del Plan de Acción y Seguimiento (PAS) que se encuentra en el Anexo A. Allí se señalan las entidades responsables de cada acción, los periodos de ejecución de estas, los recursos necesarios y disponibles para llevarlas a cabo, y la importancia de cada acción para el cumplimiento del objetivo general de la política. El reporte periódico al PAS lo realizarán todas las entidades concernidas en este documento CONPES y será consolidado según los lineamientos del DNP. Este reporte será semestral con corte al 30 de junio y 31 de diciembre de cada año. El primer corte de seguimiento será el 30 de junio de 2019 y el último corte de seguimiento se hará el 31 de diciembre de 2028, fecha en la cual se hará un informe de cierre del seguimiento de la política.

Adicionalmente, de acuerdo con Tabla 3 se hará seguimiento a los indicadores que miden los cambios y resultados que se esperan observar una vez se cumplan los objetivos generales de la Política de Formalización Empresarial en un horizonte de diez años, con metas anuales para los próximos cuatro años. En particular, la política realizará seguimiento a los resultados de los siguientes indicadores:

- Indicador de apertura de negocios de acuerdo a la medición anual del Banco Mundial en su publicación *Doing Business*.
- Formalidad laboral (total nacional).

**Tabla 3. Indicadores de resultado**

<b>Nombre del indicador</b>	<b>Línea base (2018)</b>	<b>Meta (2019)</b>	<b>Meta (2020)</b>	<b>Meta (2021)</b>	<b>Meta (2022)</b>	<b>Meta (2028)</b>
Puntaje apertura de negocios ( <i>Doing Business</i> ) <sup>(a)</sup>	85,3	85,7	86,4	87,1	88	91
Formalidad laboral (total nacional)	37,7 %	38,6 %	39,5 %	40,3 %	41,2 %	46,5%

Fuente: DNP, 2018.

Nota: <sup>(a)</sup> Calculado por el Banco Mundial y será reportado por DNP.

#### 5.5. Financiamiento

El financiamiento corresponde a los recursos, de las entidades relacionadas con la política, que se han destinado para el desarrollo de las actividades y estrategias planteadas en el presente documento, de acuerdo con el Marco de Gasto de Mediano Plazo de cada sector. Esta política tiene una vigencia de diez años, a partir del 2019 y hasta el 2028 y se estima un costo por 460.226 millones de pesos. En la Tabla 4 y en la Tabla 5 se presenta la desagregación por objetivo específico de la política y por entidades, respectivamente.

**Tabla 4. Costo estimado de la política por objetivo específico**  
Millones de pesos

<b>Objetivos específicos</b>	<b>Costo</b>
Mejorar la relación beneficio-costos de la formalidad	87.062,33
Mejorar la información para la toma de decisiones de política pública en materia de formalización empresarial	373.163,60
<b>Total</b>	<b>460.225,93</b>

Fuente: DNP, 2018.

**Tabla 5. Costo estimado de la política por entidades**  
Millones de pesos

<b>Entidad<sup>(a)</sup></b>	<b>Costo</b>
Departamento Administrativo Nacional de Estadística	371.414,00
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	38.073,00
Ministerio del Trabajo	15.244,22
Ministerio de Salud y Protección Social	11.923,00
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	11.508,00
Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos	4.800,00
Colpensiones	2.800,00
Departamento Nacional de Planeación	1.971,94
Ministerio de las Tecnologías de la Información	1.576,80
Superintendencia de Sociedades	610,63
Departamento Administrativo de la Función Pública	304,34
<b>Total</b>	<b>460.225,93</b>

Fuente: DNP, 2018.

Nota: <sup>(a)</sup> El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, la Superintendencia Financiera de Colombia, la Superintendencia de Industria y Comercio, la Escuela Superior de Administración Pública, la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera, la Agencia de Contratación Estatal de Colombia Compra Eficiente y Bancóldex financian sus acciones con presupuesto de funcionamiento con costo cero, razón por la cual no se incluyen en la tabla.

## 6. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social:

1. Aprobar la Política de Formalización Empresarial planteada en este documento CONPES, incluyendo su Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A).
2. Solicitar a las entidades del Gobierno nacional involucradas en el presente documento CONPES priorizar los recursos para la puesta en marcha de las estrategias contenidas en el mismo, acorde con el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector.
3. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación:
  - a. Apoyar la realización de una evaluación de impacto al programa de formalización del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y una evaluación de la aplicación del formulario único al sistema de seguridad social.
  - b. Realizar un estudio de identificación de los principales obstáculos normativos y procedimentales que en la práctica impiden un mayor acceso de los empresarios Mipymes a la contratación pública.
  - c. Dar lineamientos para garantizar que la normativa relacionada con las diferentes dimensiones de la formalidad y los Análisis Impacto Normativo correspondientes tengan en cuenta un enfoque diferencial y un análisis particular para el segmento Mipyme.
  - d. Consolidar y divulgar la información del avance de las acciones según lo planteado en el Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A). La información deberá ser proporcionada por las entidades involucradas en este documento de manera oportuna según lo establecido en la sección de seguimiento del presente documento.
4. Solicitar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo:
  - a. Diseñar e implementar una reforma a la tarifa de registro mercantil.
  - b. Implementar progresivamente la Ventanilla Única Empresarial (VUE).
  - c. Construir y publicar el inventario de trámites de operación para las actividades económicas priorizadas, el cual será publicado en la Ventanilla Única Empresarial (VUE).
  - d. Diseñar e implementar un programa de formalización y crecimiento empresarial a partir de experiencias exitosas de programas de esta naturaleza.
  - e. Diseñar e implementar el Sello *“Yo pago a tiempo”*.
5. Solicitar al Departamento Administrativo Nacional de Estadística:
  - a. Realizar el censo económico.

- b. Realizar acciones para profundizar la información generada con el módulo de micronegocios de la Gran Encuesta Integrada de Hogares.
  - c. Construir y publicar el índice de formalización empresarial.
6. Solicitar al Ministerio de Salud y Protección Social:
- a. Desarrollar el formulario único de afiliación de empleados ante las administradoras de riesgos laborales.
  - b. Garantizar la cobertura del portal único transaccional a los demás trámites y requerimientos del sistema de seguridad social.
7. Solicitar al Ministerio del Trabajo:
- a. Virtualizar en un portal transaccional todos los trámites asociados al empleado en los subsistemas de pensiones y subsidio familiar.
  - b. En conjunto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el DNP, presentar un proyecto de ley que reconozca el trabajo en todas sus dimensiones y flexibilice los esquemas de vinculación, afiliación y cotización a los sistemas de seguridad social, teniendo en cuenta las condiciones e ingresos de la población.
8. Solicitar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales:
- a. Implementar mecanismos que simplifiquen y faciliten la inscripción, declaración, pago y reporte de impuestos en canales virtuales y físicos para el régimen tributario simple.
  - b. Actualizar los procesos de inscripción, actualización y cancelación del registro único tributario (RUT) en desarrollo del Plan de Modernización Tecnológica.
9. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, reglamentar las especificaciones del régimen simple para promover la formalidad tributaria de las personas naturales y jurídicas.
10. Solicitar al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones:
- a. Actualizar los estándares para la publicación y divulgación de la información del proceso de recaudo de rentas locales.
  - b. Diseñar un mecanismo de colaboración de información para compartir información empresarial entre entidades del gobierno nacional para ampliar el universo de vigilados y así fortalecer las actividades de inspección, vigilancia y control.
11. Solicitar al Departamento Administrativo de la Función Pública:
- a. Adaptar la página web del Sistema Único de Información de Trámites (SUIT) para incluir los trámites para empresarios que cada entidad tenga vigentes para cada Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU).

- b. Establecer una metodología para optimizar los trámites empresariales a nivel territorial relacionados con la creación de empresas, formalización y emprendimiento y otros en el marco del *Doing Business* en articulación con las entidades responsables de su implementación.
12. Solicitar a la Escuela Superior de Administración Pública desarrollar la planeación curricular y temática para realizar capacitaciones con servidores públicos de las áreas de contratación de entidades públicas sobre cómo mejorar las exigencias de transparencia y proporcionalidad en las condiciones habilitantes de los procesos de contratación pública.
13. Solicitar a la Superintendencia de Industria y Comercio:
  - a. Impartir los lineamientos generales, mediante un acto administrativo, para que se amplíe el acceso virtual y gratuito de la información del Registro Único Empresarial (RUES) por parte de empresarios con registro mercantil vigente.
  - b. Pedir a las cámaras de comercio que incluyan en su informe de gestión anual ante la Superintendencia de Industria y Comercio el impacto logrado por la prestación de los servicios de desarrollo empresarial.
  - c. Determinar las variables de diligenciamiento obligatorio al realizar la matrícula y renovación del registro mercantil para elevar la calidad de la información del registro administrativo.
14. Solicitar al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos implementar la segunda fase de la plataforma Invima a un clic para reducir los trámites y tiempo asociado con la expedición de los registros sanitarios.
15. Solicitar a la Superintendencia de Sociedades:
  - a. Virtualizar los servicios de conciliación desarrollados por los centros de la Superintendencia de Sociedades.
  - b. Fortalecer la infraestructura de los centros de conciliación y arbitraje.
16. Solicitar a la Superintendencia Financiera de Colombia:
  - a. Establecer una agenda de trabajo para la inclusión financiera de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) en concordancia con las directrices dictadas desde la Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera para profundizar la participación de este tipo de empresas en el sistema financiero.
  - b. Diseñar una agenda de trabajo para la experimentación, reglamentación y promoción de nuevos canales y proyectos Fintech que promuevan nuevas figuras de financiamiento como el *crowdfunding*.
17. Solicitar a Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera establecer una agenda de trabajo para la inclusión financiera de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes).

18. Solicitar a Colombia Compra Eficiente desarrollar campañas de publicidad y socialización de los instrumentos existentes para facilitar la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) en procesos de contratación pública.
19. Solicitar a Bancóldex establecer la hoja de ruta para diseñar, socializar e implementar metodologías, materiales y contenidos para promover la educación económica y financiera para micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes).
20. Solicitar a Colpensiones promover la vinculación a Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) y el ahorro, a través de la educación económica y financiera.



## **ANEXOS**

### **Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS)**

Ver archivo en Excel adjunto.

## **Anexo B. Otras iniciativas relacionadas con los antecedentes de la presente política**

### **Para reducir la carga regulatoria a empresas formales**

La Ley 1014 de 2006<sup>116</sup> creó las redes para el emprendimiento a nivel nacional y regional, encargadas de facilitar la reducción de costos y trámites relacionados con la formalización de emprendimientos.

El Estatuto Anticorrupción Ley 1474 de 2011<sup>117</sup> estableció la racionalización de trámites como un compromiso permanente para las entidades, por lo que anualmente están obligadas a elaborar una estrategia antitrámites en el marco de los Planes Anticorrupción y de Atención al Ciudadano. Estos planes, así como el inventario de los trámites oponibles a ciudadanos y empresarios, se consignan en el SUIT.

El PND 2010-2014 *Prosperidad para Todos*<sup>118</sup> estableció acciones dirigidas a aumentar la formalización empresarial y laboral. Las primeras se centraron en promover reformas al sistema tributario, en programas para incentivar la competitividad y la sostenibilidad de las empresas, la incorporación de nuevas tecnologías y la consolidación de una cultura de formalización. En cuanto a formalización laboral, uno de los objetivos era promover cambios en la regulación del mercado de trabajo que permitieran su adecuada flexibilidad y efectiva regulación. Este cambio estimularía la flexibilidad de las relaciones laborales e impulsaría mayor movilidad en el mercado laboral de actividades obsoletas a emergentes y modernas.

En 2014, se aprobó el Documento CONPES 3816. Por ello, el país cuenta con una guía para realizar análisis de impacto normativo (AIN) y a futuro esto garantiza que toda regulación nueva tenga más beneficios que costos para el sector privado. Realizar un AIN ya es obligatorio para emitir un reglamento técnico y actualmente se está evaluando la posibilidad de que lo sea para cualquier decreto de carácter general.

El PND 2014-2018 *Todos por un nuevo país* estableció que se debía mejorar el entorno en el cual el empresario se desenvuelve. Esto lo incentivó, entre otras medidas, a través de la racionalización de trámites y requisitos para el desarrollo empresarial y el desarrollo de una VUE para la creación de empresas.

En 2016, en el marco del diseño de la VUE, el Gobierno nacional eliminó la certificación bancaria como requisito para expedir el RUT, mediante el Decreto 589 de 2016<sup>119</sup>. Esto redujo en dos días el tiempo necesario para abrir una empresa y permitió

---

<sup>116</sup> De fomento a la cultura del emprendimiento.

<sup>117</sup> Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

<sup>118</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

<sup>119</sup> Por el cual se reglamenta el numeral 5 del artículo 102 del Estatuto Tributario y se modifica y adiciona el Decreto 2460 de 2013.

a Colombia avanzar tanto en el ranquin del *Doing Business*, como en el Índice Global de Competitividad en 2017.

El Decreto 639 de 2017<sup>120</sup> reglamentó la exención del pago de la matrícula mercantil, creada por la Ley 1780 de 2016<sup>121</sup>, y su renovación en el primer año después del inicio de la actividad, a las pequeñas empresas en las que participen jóvenes que inicien su actividad principal a partir de la promulgación de dicha ley.

La estrategia antitrámites también presentó importantes avances a través de la Resolución 1099 de 2017<sup>122</sup>. Esta última establece el proceso para la aprobación de nuevos trámites que incluye previo concepto de aprobación del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP); además, se justifica a partir de la elaboración de un análisis de los costos y beneficios que generaría un cambio normativo, denominado según la entidad como una manifestación de impacto regulatorio. Este sistema busca evitar cobros sin sustento normativo y procedimientos expeditos que disminuyen costos a las empresas como usuarias de los trámites.

### **Apoyo a empresas para su desarrollo y formalización**

Con el PND 1998-2002 *Cambio para construir la paz* y el PND 2002-2006 *Hacia un Estado Comunitario*, se plantearon diferentes programas de desarrollo empresarial y fortalecimiento para Mipymes<sup>123</sup> y su acceso al financiamiento. Con ese espíritu, la Ley 590 de 2000 creó programas para proveer a las Mipymes, los factores de producción necesarios para su crecimiento y consolidación. Así mismo, se creó el Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Mipymes (Fomipyme) para fortalecer su competitividad y acceso a mercados a través de cursos, asesorías, donaciones en dinero o especie, pasantías y ferias. La evaluación de este proyecto encontró que algunos programas tuvieron un efecto positivo sobre las ventas, el empleo, el registro empresarial y niveles de asociatividad de las empresas, pero no se impactó de manera significativa la productividad de las empresas (Dirección de Evaluación de Políticas Públicas; DNP, 2008).

---

<sup>120</sup> Por el cual se adiciona una sección al capítulo 41 del título 2 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1074 de 2015, Decreto Único Reglamenta del Sector Comercio, Industria y Turismo, para reglamentar el artículo 3 de la Ley 1780 de 2016.

<sup>121</sup> Por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones.

<sup>122</sup> Por la cual se establecen los procedimientos para autorización de trámites y el seguimiento a la política de racionalización de trámites.

<sup>123</sup> El artículo 2 de la Ley 905 de 2004, define que las microempresas, incluidas las famiempresas pequeñas y las pequeñas y medianas empresas, como toda unidad de explotación económica realizada por personas naturales o jurídicas, en actividades empresariales, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, rural o urbana, discriminadas por el número de trabajadores y los activos totales: microempresa: planta personal no superior a los diez trabajadores y activos inferiores a quinientos SMMLV (excluida una vivienda); pequeña empresa: planta de personal entre once y cincuenta trabajadores y con activos entre quinientos uno y cinco mil SMMLV; y mediana empresa: planta de personal entre cincuenta y uno y doscientos trabajadores y con activos entre cinco mil uno y treinta mil SMMLV.

En 2011 Bancóldex publicó el cupo especial de crédito de apoyo a la formalización de micros y pequeñas empresas. En este, se destinó un monto total de 10.000 millones de pesos para beneficiar a personas naturales y jurídicas, consideradas como micro y pequeñas empresas de todos los sectores económicos, que participan de programas de formalización empresarial, liderados por las cámaras de comercio y gremios empresariales del país.

En 2013 empieza a operar el programa *Encadenamientos Productivos Formales*. Este buscaba mejorar la producción de las Mipymes del sector moda, textil y confección, interviniendo directamente empresas proveedoras de los diferentes eslabones para que cumplan con las normas para operar. En el programa juegan un rol clave las grandes empresas, denominadas anclas, las cuales trabajan con empresas Mipymes como proveedoras. Este programa contó con una inversión de 3.555 millones de pesos y la participación de 348 micro y pequeñas empresas entre el 2013 y 2017. En la evaluación de sus resultados, se evidenció que el 100 % de las empresas avanzaron en sus procesos de formalización, incrementaron su productividad aproximadamente en un 40 %, redujeron los tiempos de entrega en un 19 %, e incrementaron sus ventas en un 28 % (Inexmoda, 2017).

Las cámaras de comercio han realizado diferentes acciones y programas a favor de la formalización, incluyendo la implementación conjunta de los programas diseñados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Igualmente, el programa de las cámaras móviles<sup>124</sup> ha permitido a 22 cámaras de comercio dar acceso a los servicios ofrecidos en municipios y áreas aledañas a las sedes principales. Este programa socializó los beneficios de la formalización a 5.876 empresas en 2015, logrando registrar 1.004 unidades productivas.

Si bien se conoce el número de empresas atendidas por estos programas, en la gran mayoría de los casos no se realizaron evaluaciones de su impacto en la formalización de las empresas. Una excepción fue una iniciativa implementada por la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB) y EconEstudio. En el marco de los beneficios de la Ley 1429 de 2010, se realizaron talleres y visitas de la CCB a empresas para brindar asesoría en el proceso de registro y sobre los beneficios de la formalización a empresas que expresaron su interés por registrarse. Se encontró que los talleres no tuvieron efecto sobre las decisiones de registro de las empresas. En contraste, las visitas de agentes de la cámara aumentaron la probabilidad de registrarse en 32 puntos porcentuales, pero dicho efecto desapareció después de un año (Galiani, Meléndez, & Navajas Ahumada, 2017).

A su vez, Bancóldex ha venido fortaleciendo su red de entidades orientadas al crédito microempresarial, para llegar a más micro y pequeñas empresas en diferentes regiones del país que tienen necesidades de financiación. En 2016, dicha red estaba

---

<sup>124</sup> El programa de cámaras móviles brinda el servicio de puntos de atención de caja, los cuales facilitan a los comerciantes y empresarios (de zonas aledañas a la jurisdicción de cada una de las cámaras) el cumplimiento de sus obligaciones legales asociadas a los registros públicos delegados.

conformada por 72 entidades, incluyendo cooperativas, organizaciones no gubernamentales financieras, sociedades anónimas y simplificadas, con objeto claro en financiación, cajas de compensación, fondos de empleados, por mencionar algunos (Bancóldex SA, 2017).

En cuanto a la prevalencia del efectivo entre las microempresas, la segunda versión del Estudio de Demanda de Inclusión Financiera encontró que cerca de la totalidad de las microempresas encuestadas (98,8 %) usa el efectivo para realizar algún tipo de pago. En particular el 97,4 % recibe efectivo, el 11,3 % transferencias, el 10,2 % tarjeta débito, el 8,7 % tarjeta de crédito y el 3,9 % cheques. Además, la aceptación de medios de pago difiere en promedio en dos puntos porcentuales si las empresas están registradas. En cuanto a la recepción de efectivo, esta es superior en las microempresas no registradas, donde se observa una diferencia de cerca de ocho puntos porcentuales en la proporción de microempresas que reciben sus pagos en efectivo. Por su parte, la aceptación de medios alternativos de pago es superior en las formales: la diferencia en la proporción de microempresas formales e informales que aceptan pagos a través de transferencias electrónicas, tarjeta débito o tarjeta de crédito es cercana a los 20 puntos porcentuales (Banca de las Oportunidades, 2017).

## BIBLIOGRAFÍA

- A. L., & J. M. (2012). El impacto de la licencia municipal en el desempeño de las microempresas en el Cercado de Lima. Lima: GRADE-Grupo de Analisis y Desarrollo.
- ACOPI. (2017). Simplificación Normativa y Políticas Diferenciales para las Pymes. Barranquilla.
- Alaimo, V., Bosch, M., Gualavisi, M., & Villa, J. M. (2017). Measuring the Cost of Salaried Labor in Latin America and the Caribbean.
- Alcazar, L., Andrade, R., & Jaramillo, M. (2011). Panel/tracer study on the impact of business facilitation processes on enterprises and identification of priorities for future Business Enabling Environment projects in Lima, Peru.
- ANDIGRAF. (Agosto de 2018). Comunicado Presidencia. Obtenido de <https://andigraf.com.co/andigraf-denuncia-que-largos-plazos-de-facturacion-y-pagos-afectan-a-las-mipymes/>
- Andrade, G. H., Bruhn, M., & McKenzie, D. (2013). A Helping Hand or the Long Arm of the Law? Experimental Evidence on What Governments Can Do to Formalize Firms. Obtenido de IZA Discussion Series: <http://ftp.iza.org/dp7402.pdf>
- ANIF. (2014). La gran Encuesta Pyme, 2do semestre 2014. Bogotá.
- ANIF. (2015). Costos no salariales en Colombia pos-ley 1607 de 2012. Bogotá.
- ANIF. (2017a). Reducción del efectivo y tamaño de la economía subterránea en Colombia.
- ANIF. (2017b). Gran encuesta Pyme - Informe de resultados 2do. semestre de 2017. Bogotá.
- ANIF. (2018). Gran encuesta a las microempresas. Primera edición. Bogotá.
- Antón, A. (2014). The effect of payroll taxes on employment and wages under high labor informality. *IZA Journal of Labor & Development*, 3(1), 20.
- Arango, C. A., Suárez, N., & Zárate, H. M. (2017). Determinantes. En BID-Asobancaria, *Ensayos de inclusión financiera* (págs. 287-358). Bogotá.
- Arango, C., & Pachón, A. (2007). The minimum wage in Colombia 1984-2001: Favoring the middle class with a bite on the poor. *Ensayos sobre política económica*.
- Arango, L. E., & Flórez, L. A. (2016). Determinants of structural unemployment in Colombia. A search approach. Bogotá: Borradores de Economía, No. 969, Banco de la República. .
- Arango, L. E., & Flórez, L. A. (2017). Informalidad laboral y elementos para un salario mínimo diferencial por regiones en Colombia . Bogotá: Banco de la República .

- Arnold, J. e. (2011). Tax Policy for Recovery and Growth. *Economic Journal*, Vol. 121, Issue 550, pp. 59-80.
- Ball, L. M., De Roux, N., & Hofstetter, M. (2013). Unemployment in Latin America and the Caribbean. *Open Economies Review*.
- Banca de las Oportunidades. (2017). Estudio de Demanda de Inclusión Financiera.
- Banco Mundial . (2015). Reforma del Sistema Tributario para Micro, Pequeños y Medianos Negocios. El Grupo Banco Mundial.
- Banco Mundial . (2016). Reforma al sistema tributario a nivel local: El caso del ICA en Bogotá. Bogotá: Grupo Banco Mundial.
- Banco Mundial & Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2008). Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en Argentina. Buenos Aires: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2010). Colombia (2010): Encuesta Empresarial Banco Mundial. Obtenido de Encuesta Empresarial Banco Mundial: <http://espanol.enterprisesurveys.org/data/exploreeconomies/2010/colombia#in-formality>
- Banco Mundial. (2010). Informality in Colombia: Implications for Worker Welfare and Firm Productivity. Washington: Report No. 42698-CO.
- Banco Mundial. (2017). Doing Business 2017: Equal Opportunity for All. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2017). Doing Business 2018: reforming Create Jobs. Washington DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2017). Doing Business en Colombia 2017. Washington, D.C.: Grupo del Banco Mundial.
- Bancóldex SA. (2017). Informe de la Junta Directiva y del Presidente a la Asamblea General de Accionistas 2016.
- Basudeb, G.-K., Kanbur, R., & Ostrom, E. (2006). Linking the Formal and Informal Economy. Oxford: Oxford University Press.
- Bell, L. A. (1997). The Impact of Minimum Wages in Mexico and Colombia. *Journal of Labor Economics* .
- Benhassine, N., Mckenzie, D. J., Pouliquen, V., & Santini, M. (2016). Can enhancing the benefits of formalization induce informal firms to become formal ? Experimental evidence from Benin . Policy Research Working Paper.
- BID. (2013). More than Revenut: Taxation as a Development Tool. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

- BID-FOMIN. (2017). Trámites del grado de formalización que aplican por actividad económica. Cali: Cámara de Comercio de Cali.
- Bruhn, M. (2011). License to sell: The effect of business registration reform on entrepreneurial activity in Mexico. *The Review of Economics and Statistics*.
- Bruhn, M., & McKenzie, D. (2013). Entry Regulation and Formalization of Microenterprises in Developing Countries.
- Busso, M., Fazio, M. V., & Levy, S. (2012). (In) Formal and (Un) Productive: The productivity costs of excessive informality in Mexico. Working Paper IDB.
- CAF. (2013). Emprendimientos en América Latina: desde la subsistencia hacia la transformación productiva.
- Camacho, A., Conover, E., & Hoyos, A. (2009). Effects of Colombia's social protection system on worker's choice between formal and informal employment. Documentos CEDE: Universidad de los Andes.
- Campos, F., Goldstein, M., & McKenzie, D. (2015). Short-term impacts of formalization assistance and a bank information session on business registration and access to finance in Malawi. Policy Research Working Paper, World Bank.
- Cárdenas, M., & Mejía, C. (2007). Informalidad en Colombia: Nueva Evidencia.
- Cárdenas, M., & Rozo, S. (2007). La informalidad empresarial y sus consecuencias: ¿Son los CAE una solución? Bogotá: Documentos de trabajo, Fedesarrollo.
- Cárdenas, M., & Rozo, S. (2009). Análisis de nuevos datos sobre Informalidad en Colombia. Bogotá: DESARROLLO Y SOCIEDAD ISSN 0120-3584.
- Censo Minero Departamental, 2.-2. (2012). Colombia Minera Desarrollo responsable. Bogotá: Ministerio de Minas y Energía. Obtenido de <https://www.minminas.gov.co/documents/10180/698204/CensoMinero.pdf/093cec57-05e8-416b-8e0c-5e4f7c1d6820>
- Clavijo, S., Vera, A., & Cabra, M. (2013). El mercado laboral colombiano: Desempeño reciente y agenda de reformas. *Revista Carta Financiera - ANIF*.
- Colombia Compra Eficiente - DNP. (2014). Decreto número 1510 de 17 de julio de 2013. "Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública". N-D15102013-01. . 12.
- Colpensiones. (2018). Informe de gestión 2017. Bogotá.
- Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria. (2015). Informe Final Presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público.
- Confecámaras. (2017). Formalidad: Lecciones aprendidas de la experiencia internacional y nacional. Confecámaras.



- Confecámaras. (2017). Registro de Garantías Mobiliarias .Informe Estadístico acumulado a diciembre de 2017. Bogotá.
- Confecámaras. (Diciembre de 2017). Registro Único Empresarial y Social.
- CONPES 3859. (2016). POLÍTICA PARA LA ADOPCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE UN CATASTRO MULTIPROPÓSITO RURAL-URBANO. Bogotá: DNP.
- Consejo Privado de Competitividad. (2016). Informe Nacional de Competitividad 2016-2017. Bogotá.
- Consejo Privado de Competitividad. (2017). Informalidad: Una nueva visión para Colombia. Bogotá: Consejo Privado de Competitividad.
- Dabla-Norris, E., & Koeda, J. (2008). Informality and Bank Credit: Evidence from Firm-Level Data. IMF Working Paper.
- Dabla-Norris, E., Gradstein, M., & Inchauste, G. (2008). What causes firms to hide output? The determinants of informality. *Journal of Development Economics*.
- DANE . (2015). Microdatos de la encuesta de micronegocios 2015. Bogotá: DANE.
- DANE. (2009). Metodología Encuesta de Microestablecimientos. Bogotá <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/Microestablecimientos.pdf> : DANE.
- DANE. (2013). Ficha Metodológica Encuesta de Encuesta de Microestablecimientos. Bogotá: Dirección de Metodología y Producción Estadística -DIMPE.
- DANE. (2016). Encuesta Nacional de Microestablecimientos.
- DANE. (2018). Gran Encuesta Integrada de Hogares.
- De Giorgi, G., & Rahman, A. (2013). SME's registration: Evidence from an RCT in Bangladesh. *Economic Letter*, Volume 120, Issue 3, Pages 573-578.
- De Mel, S., McKenzie, D., & Woodruff, C. (2013). The Demand for, and Consequences of, Formalization among Informal Firms in Sri Lanka. *American Economic Journal: Applied Economics*.
- De Soto, H. (1989). *The other path*. New York: Harper & Row Publishers, Inc.
- DIAN. (04 de septiembre de 2017). Comunicado de Prensa. Bogotá.
- Díaz, J. J., Chacaltana, J., Rigolini, J., & Ruiz, C. (2018). *Pathways to Formalization: Going Beyond the Formality Dichotomy*. Washington: Grupo Banco Mundial.
- Dirección de Evaluación de Políticas Públicas; DNP. (2008). Evaluación de Impacto del Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas. 74, 89.
- Dirección Mipymes. (2017). Resumen Ejecutivo Proyecto de Inversión Formalización. Bogotá: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

- DNP. (2006). Estudio técnico para la simplificación de trámites de la familia liquidación y cierre de empresas.
- DNP. (2017). Reporte: Aproximación al inventario normativo por medio del piloto Big Data regulatorio. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Econometría. (2013). Evaluación a la implementación de la ley 1429 de 2010 y diseño e implementación de un sistema de seguimiento y evaluación. Ministerio de Trabajo.
- Economía, O. y. (2009). Programa de Medición del Costo Administrativo. Paris: OCDE.
- Enste, D., & Schneider, F. (2000). Shadow Economies Around the World : Size, Causes, and Consequences.
- Enste, D., & Schneider, F. (2002). Ocultándose de las sombras, El crecimiento de la economía subterránea. International Monetary Fund.
- Eslava, M., & Haltiwanger, J. (2012). Young Business, Entrepreneurship and the dynamics of employment and output in Colombia's manufacturing industry. Caracas: CAF working papers No 2012/08.
- Farné, S. (2015). Acuerdos de formalización laboral. ¿ruta hacia la formalización en Colombia? Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Farné, S., Rodríguez, D., & Ríos, P. (2016). Impacto de los subsidios estatales sobre el mercado laboral en Colombia. Cuadernos de Trabajo No17. Observatorio de Mercado de Trabajo y Seguridad Social . Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Farrell, D. (2004). The Hidden Dangers of the Informal Economy. Obtenido de <https://www.immagic.com/eLibrary/ARCHIVES/GENERAL/MCKNSYUS/M040413F.pdf>
- FEM. (2017). The Global Competitiveness Report 2017-2018. Ginebra: World Economic Forum.
- Fernández, C., & Gomez, N. (2017). Borrador, Crecimiento Verde y Formalización Empresarial. Bogotá: <https://www.dnp.gov.co/Crecimiento-Verde/Paginas/Misi%C3%B3n-de-crecimiento-verde.aspx>.
- Fernández, C., & Gómez, N. (2018). Formalización Empresarial y Crecimiento Verde.
- Fernandez, C., & Villar, L. (2016). Taxonomía y políticas para enfrentar la informalidad en Colombia. Fedesarrollo.
- Fernández, C., & Villar, L. (2017). Taxonomía de la informalidad en América Latina. Bogotá: Fedesarrollo, 70p Documentos de Trabajo (Working Papers). No. 75 - Octubre.
- Fernández, C., & Villar, L. (2017). The Impact of Lowering the Payroll Tax on Informality in Colombia.

- FNG. (2017). Informe de gestión 2016.
- FNG. (s.f.). Información sobre la garantía microcrédito.
- Foro Económico Mundial. (2017). The Global Competitiveness Report 2016-2017.
- Galiani, S., Meléndez, M., & Navajas Ahumada, C. (2017). On the effect of the costs of operating formally: New experimental evidence. *Labour Economics*, 143-157.
- Giacomo, D. G., Matthew, P., & Aminur, R. (2015). Small Firms' Formalization: The Stick Treatment. Obtenido de Federal Reserve Bank of New York Staff Reports: [https://www.newyorkfed.org/medialibrary/media/research/staff\\_reports/sr728.pdf](https://www.newyorkfed.org/medialibrary/media/research/staff_reports/sr728.pdf)
- Hamilton, J. (2001). Institutions, Competition and the Performance of Telecommunications Infrastructure in Africa. University of Florida.: Working Paper, Department of Economics.
- Hamman, F., & Mejía, L. F. (2007). Formalizando la informalidad empresarial en Colombia. Bogotá: Banco de la República.
- Hsieh, C.-T., & Klenow, P. (2009). Misallocation and Manufacturing TFP in China and India. *The Quarterly Journal of Economics*.
- IBGE. (2013). Demografia das empresas 2013. <http://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=294575>: Rio de Janeiro, RJ - Brasil -ISBN 978-85-240-4352-9 .
- INEGI. (2014). Micro, pequeña, mediana y gran empresa-Estratificación de los establecimientos-Censos Económicos 2014. [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825077952.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825077952.pdf): INEGI. Gobierno Federal Mexicano. México DF. Obtenido de [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825077952.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825077952.pdf)
- Inexmoda. (2017). Infografía sobre el programa de Encadenamientos Productivos Formales.
- Junguito, R. B., & Caballero, C. A. (1978). La Otra Economía.
- Kaplan, D., Piedra, E., & Seira, E. (2011). Entry regulation and business start-ups: Evidence from Mexico. Policy Research Working Paper, World Bank.
- Krein, J., & Manzano, M. (2014). Notas sobre Formalización: Estudio de caso Brasil. Obtenido de OIT Programa de Fortalecimiento de la Formalización en América Latian y el Caribe: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-americas/-rolima/documents/publication/wcms\\_248256.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-americas/-rolima/documents/publication/wcms_248256.pdf)

- La Porta, R., & Shleifer, A. (2008). The Unofficial Economy and Economic Development. NBER Working Paper No. 1450. Obtenido de <http://www.nber.org/papers/w14520.pdf>
- Levy, S. (2010). Buenas intenciones, malos resultados: políticas sociales, informalidad y crecimiento económico en México. Océano.
- Levy, S. (2018). Under-Rewarded Efforts. Washington: BID.
- Loayza, N. (1997). The economics of the informal sector: a simple model and some empirical evidence from Latin America. Washington, DC: Policy, Research working paper; no. WPS 1727, World Bank.
- Loayza, N. (2016). Informality in the Process of Development and Growth.
- Loayza, N., Oviedo, A. M., & Servén, L. (2005). The impact of regulation on Growth and Informality: Cross country evidence.
- Maloney, W., & Nuñez, J. (2004). Measuring the impact of minimum wages. Evidence from Latin America. In Law and employment: lessons from Latin America and the Caribbean. University of Chicago Press.
- Mason, C., & Brown, R. (2013). Creating good public policy to support high-growth firms. Small Business Economics, Volume 40, Issue 2, pp 211–225.
- McKenzie, D., & Sakho, Y. (2010). Does it pay firms to register for taxes? The impact of formality on firm profitability. Journal of Development Economics.
- Mckenzie, D., & Woodruff, C. (2014). What are we learning from business training and entrepreneurship evaluations around the developing world? World Bank Observer, vol. 29 (1), pp 48-82.
- Mckenzie, D., & Woodruff, C. (2015). Business Practices in Small Firms in Developing Countries. NBER Working Paper 21505.
- Mel, S., McKenzie, D., & Wood, C. (2012). The Demand for, and Consequences of, Formalization among Informal Firms in Sri Lanka. Policy Research Working Papers .
- Meléndez, C. (2013). Internacionalización de las PYMES. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (BID-INTAL).
- MinHacienda. (2016). Estrategia Nacional de Inclusión Financiera en Colombia. Bogotá.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (19 de Julio de 2011). Definiciones. Obtenido de <http://www.mincit.gov.co/minindustria/publicaciones/16400/Definiciones>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2017). Resumen Ejecutivo Proyecto de Inversión Formalización. Bogotá: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2018). Base de datos de Trámites identificados en la campaña "Mneos trámites, más simple". Colombia.
- Ministerio del Trabajo. (2017 b). Boletín Virtual IVC Cuarto Trimestre.
- Ministerio del Trabajo. (2017). Boletín Virtual IVC Tercer Trimestre. Bogotá.
- Mondragón, C., Peña, X., & Wills, D. (2010). Labor Market Rigidities and Informality in Colombia.
- Mullainathan, S., & Schnabl, P. (2010). Does Less Market Entry Regulation Generate More Entrepreneurs? Evidence from a Regulatory Reform in Peru. University of Chicago Press.
- Neumark, D., & Wascher, W. (2008). Minimum Wages. MIT Press.
- Nguimkeu, P. (2017). An Estimated Model of Informality and Entrepreneurship. Obtenido de WIDER Development Conference - Public economics for development: <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/Events/PDF/Papers/PubEconConf2017-Nguimkeu.pdf>
- OCDE. (2013). Tax Administration 2013: Comparative information on OECD and other advanced and emerging economies. Paris: OECD Publishing.
- OCDE. (2014). Colombia: La implementación del buen gobierno.
- OCDE. (2015a). OECD Economic Surveys: Colombia 2015. Paris: OECD Publishing.
- OCDE. (2015b). Tax Administration 2015. Paris: OECD Publishing.
- OCDE. (2016). Estudio de la OCDE sobre mercados laborales y políticas sociales: Colombia 2016. Evaluación y recomendaciones.
- OCDE. (2016). OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Colombia 2016. París: OECD Publishing.
- OCDE. (2016). Taxing Wages in Latin America and The Caribbean. OCDE.
- OCDE. (2017). OCDE el Mercado Laboral y las Políticas Sociales Costa Rica. Paris: OCDE.
- OCDE. (2017). OECD Economic Surveys: Colombia 2017. Paris: OECD Publishing.
- OCDE. (2017b). Regulatory Policy in Korea: Towards Better Regulation, OECD Reviews of Regulatory Reform. Paris: OECD Publishing.
- OCDE, BID & CIAT. (2016). Taxing Wages in Latin America and the Caribbean 2016. OECD Publishing: OCDE, BID & CIAT.
- OIT. (2013). La medición de la informalidad: manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- OIT. (2013). Manual Estadístico del Sector Trabajo CIET. Giunebra: 15º Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo CIET.

- OIT. (2014a). Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas. (P. d. empresas, Ed.) Notas sobre políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas, 12.
- OIT. (2014b). Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas en Chile. Notas sobre políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas, 16.
- OIT. (2015). Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas en América Latina. Experiencias, avances y desafíos. Linda Deelen, Editora.
- OIT. (2016). Desarrollo productivo, formalización laboral y normas del trabajo: áreas prioritarias de trabajo de la OIT en América Latina y el Caribe. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Perry, G., Maloney, W., Arias, O., Fajnzylber, P., Mason, A., & Saavedra-Chanduvi, J. (2007). Informality: Exit and Exclusion . The World Bank.
- Piza, C. (2016). Revisiting the Impact of the Brazilian SIMPLES Program on Firms' Formalization Rates. Obtenido de World Bank Group Policy Research Working Paper 7605: [http://documents.worldbank.org/curated/en/901421467995383598/pdf/WP\\_S7605.pdf](http://documents.worldbank.org/curated/en/901421467995383598/pdf/WP_S7605.pdf)
- Property Rights Alliance. (2017). Índice Internacional de Derechos de Propiedad 2017. PPA.
- Ramela, S. (2018). Evaluación final proyecto "Promoción de Enfoques de Valor Compartido con Grupos de Población Pobres y de Bajos Ingresos.
- Salazar, N., Mesa, C. A., & Navarrete, N. (2017). La estructura de las tarifas de registro en las Cámaras de Comercio y beneficios de sus servicios: impacto sobre la competitividad y la formalidad empresarial. Bogotá: Fedesarrollo.
- Schneider, F. (2006). Shadow Economies and Corruption All Over the World: What Do We Really Know? Discussion Paper No. 2315, IZA .
- Schoar, A. (2010). The Divide between Subsistence and Transformational Entrepreneurship.
- Shane, S. (2009). Why encouraging more people to become entrepreneurs is bad policy. Small Business Economics.
- Stiglitz, J. E. (2000). La economía del sector público.
- Storey, D., & Greene, F. (2010). Small Business and Entrepreneurship. Essex: Pearson Education Limited.
- Superintendencia Financiera de Colombia. (2016). Estudio de Demanda para Analizar la Inclusión Financiera en Colombia. Bogotá.

- Taymaz, E. (2009). Informality and Productivity: Productivity differentials between formal and informal firms in Turkey. Country Economic Memorandum (CEM) – Informality: Causes, Consequences, Policies.
- UPRA. (2016). Estrategia dfe ordenamiento social de la propiedad rural. Bogotá: Misión para la transformación del Campo.
- Uribe, J. D. (2016). Informalidad Laboral: ¿Qué hemos aprendido y que falta? Revista del Banco de la República, 5-24. Obtenido de [http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/rbr\\_1060.pdf](http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/rbr_1060.pdf)
- Valbuena, G. (2017). Oportunidades de negocio para las Mipyme en la contratación con el Estado Colombiano.
- Verdera, F. (2014). Do limits exist to informality growth in South America? A preliminary exploration. New York: The Informal Economy in Developing Countries.
- Ydrovo, C. (2010). Informalidad Empresarial en Colombia: Un Obstáculo a la Destrucción Creativa. Universidad de los Andes.