



Organización  
Internacional  
del Trabajo

# POLÍTICAS PARA LA FORMALIZACIÓN DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS EN AMÉRICA LATINA

EXPERIENCIAS, AVANCES Y DESAFÍOS

Linda Deelen  
Editora

Oficina Regional para América Latina y el Caribe  
Departamento de Empresas, OIT Ginebra

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

# POLÍTICAS PARA LA FORMALIZACIÓN DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS EN AMÉRICA LATINA

EXPERIENCIAS, AVANCES Y DESAFÍOS

Linda Deelen  
Editora

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2015  
Primera edición 2015

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a: [pubdroit@ilo.org](mailto:pubdroit@ilo.org), solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En [www.ifrro.org](http://www.ifrro.org) puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

---

Linda Deelen, Editora  
*Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas en América Latina.*  
*Experiencias, avances y desafíos*  
Santiago, Organización Internacional del Trabajo, 2015

ISBN 978-92-2-329488-5 (impreso)  
ISBN 978-92-2-329489-2 (web pdf)

Economía informal / empleo informal / trabajadores informales / política gubernamental / empresa /  
pequeña empresa / microempresa / seguridad social / Brasil / Chile / Colombia / Costa Rica / América Latina

Datos de catalogación de la OIT

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT así como los catálogos o listas de nuevas publicaciones pueden obtenerse en Av. Dag Hammarskjöld 3177, Vitacura, Santiago de Chile, o pidiéndolas a Casilla 19.034, CP 6681962, e-mail: [biblioteca@ilo.org](mailto:biblioteca@ilo.org)

Vea nuestro sitio en la red: [www.ilo.org/santiago](http://www.ilo.org/santiago)

---

Impreso en Chile

# Índice

PRÓLOGO . . . . .	7
AGRADECIMIENTOS . . . . .	9
RESUMEN EJECUTIVO . . . . .	11
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>MARCO CONCEPTUAL . . . . .</b>	<b>23</b>
<i>Lysette Henríquez</i>	
1. Introducción. . . . .	23
2. Informalidad: conceptos . . . . .	25
3. Componentes del empleo informal. . . . .	26
4. ¿Por qué interesa enfrentar la informalidad en la micro y pequeña empresa? . . . . .	27
5. Interpretaciones acerca de la informalidad . . . . .	30
6. Perfil de los ocupados informales . . . . .	32
7. Perfil de las entidades productivas informales . . . . .	34
8. Dimensiones de la informalidad en la MIPE en los países de América Latina . . . . .	35
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>CAUSAS DE LA INFORMALIDAD Y LÍNEAS ESTRATÉGICAS PARA REDUCIRLA . . . . .</b>	<b>39</b>
<i>Lysette Henríquez</i>	
1. Factores que determinan el nivel de informalidad en la economía. . . . .	39
2. ¿Por qué las empresas de menor tamaño operan en la informalidad? . . . . .	40
3. Líneas de estrategia para reducir la informalidad en la micro y pequeña empresa . . . . .	45
4. Hacia una política integral de formalización. . . . .	51
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>LA CONSTITUCIÓN DE LA EMPRESA . . . . .</b>	<b>53</b>
<i>Linda Deelen</i>	
1. Introducción. . . . .	53
2. Los trámites para la constitución de la empresa . . . . .	54

3. Simplificación regulatoria y administrativa . . . . . 56
4. Cómo abordar un proceso de reforma . . . . . 61

## CAPÍTULO IV

### TRIBUTACIÓN . . . . . 63

*Lysette Henríquez*

1. Introducción. . . . . 63
2. Regímenes especiales . . . . . 64
3. Simplificación tributaria al régimen general. . . . . 67
4. Simplificación tributaria: problemas más frecuentes. . . . . 69
5. Cómo diseñar un sistema apropiado a cada nivel . . . . . 70
6. Simplificación tributaria: recomendaciones específicas. . . . . 72
7. Información y asistencia tributaria . . . . . 75
8. Reducción de la evasión y promoción de continuidad en la tributación . . . . . 76

## CAPÍTULO V

### SEGURIDAD SOCIAL . . . . . 81

*Lysette Henríquez*

1. Introducción. . . . . 81
2. El déficit de seguridad social en las micro y pequeñas empresas . . . . . 82
3. Regímenes de seguridad social y formalización . . . . . 83
4. Incentivos a la formalización . . . . . 85
5. Simplificación de procedimientos. . . . . 86
6. Regímenes especiales . . . . . 87
7. Tratamiento de grupos especiales. . . . . 90
8. Reducción de la evasión y promoción de la continuidad de las cotizaciones. . . . . 91
9. Difusión y campañas informativas. . . . . 93
10. Representatividad en las instancias de la seguridad social . . . . . 95

## CAPÍTULO VI

### POLÍTICAS PARA LA FORMALIZACIÓN DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS EN BRASIL . . . . . 97

*Mario Pochmann*

1. Introducción. . . . . 97
2. SEBRAE . . . . . 99
3. Simples Nacional . . . . . 100
4. Ley del microempendedor individual . . . . . 104
5. Compras públicas . . . . . 108

6. Políticas crediticias . . . . .	110
7. Políticas de exportación . . . . .	112
8. Promoción de la economía solidaria . . . . .	112
9. Políticas de innovación y avance tecnológico. . . . .	113
10. REDESIM . . . . .	114
11. Resultados alcanzados. . . . .	115
12. Conclusiones . . . . .	118

## CAPÍTULO VII

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

#### EN CHILE. . . . . 121

*Mario Alburquerque*

1. Introducción. . . . .	121
2. Tendencias recientes en la formalización . . . . .	122
3. Políticas y esquemas para la formalización en las micro y pequeñas empresas. . . . .	124
4. Simplificación de trámites para constituir una empresa. . . . .	124
5. Creación de empresas en un día. . . . .	125
6. La microempresa familiar . . . . .	126
7. Sustitución de multas laborales por capacitación . . . . .	127
8. Programa de buenas prácticas laborales en MIPYME . . . . .	128
9. PREVIRED . . . . .	128
10. Educación previsional . . . . .	129
11. Tributación simplificada. . . . .	130
12. BancoEstado Microempresas. . . . .	131
13. Participación de las MIPE en el mercado público . . . . .	132
14. Ley de quiebra . . . . .	132
15. Ley de subcontratación . . . . .	133
16. Conclusiones . . . . .	134

## CAPÍTULO VIII

### POLÍTICAS PARA LA FORMALIZACIÓN EN LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS

#### EN COLOMBIA. . . . . 137

*Jairo Guillermo Isaza*

1. Introducción. . . . .	137
2. Tendencias recientes en la formalización . . . . .	138
3. Marco institucional de apoyo a las MIPYME en Colombia . . . . .	139
4. Centros de atención empresarial . . . . .	141

5. Política nacional de competitividad . . . . .	142
6. Decreto antitrámites . . . . .	143
7. Ley de formalización y generación de empleo . . . . .	144
8. Reforma tributaria 2013 . . . . .	147
9. Colombia se Formaliza . . . . .	147
10. Compras públicas . . . . .	148
11. El sistema nacional de MIPYME y sus instrumentos de fomento . . . . .	149
12. Conclusiones . . . . .	151

## CAPÍTULO IX

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

#### EN COSTA RICA . . . . . 155

*Lucía Alfaro, Ileana Ávalos y Hugo Chavarría*

1. Introducción. . . . .	155
2. Tendencias y peso de la informalidad en Costa Rica. . . . .	155
3. Políticas y esquemas para la formalización en las micro y pequeñas empresas. . . . .	157
4. Ley fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas . . . . .	157
5. Sistema Banca para el Desarrollo . . . . .	158
6. Política de fomento a la PYME y al emprendedurismo 2010-2014 . . . . .	160
7. Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos. . . . .	162
8. Fondo PROPYME . . . . .	163
9. Red Nacional de Incubadoras y Aceleradoras. . . . .	164
10. Exención del impuesto a las personas jurídicas para micro y pequeñas empresas. . . . .	165
11. Tasas preferenciales impuesto sobre la renta . . . . .	166
12. Apoyo a las MIPYME con los trámites de formalización. . . . .	166
13. Conclusiones . . . . .	167

## CAPÍTULO X

### CONCLUSIONES . . . . . 171

*Linda Deelen*

### BIBLIOGRAFÍA . . . . . 175

## Prólogo

**E**n el marco de la promoción del trabajo decente la OIT ha colocado en un lugar central de su agenda la transición de la economía informal hacia la economía formal. Parte importante del empleo informal se concentra en las micro y pequeñas empresas (MIPE). Los empleos informales en este segmento se caracterizan por ser precarios, sin protección social. Al mismo tiempo, la informalidad de las micro y pequeñas empresas contribuye con la baja productividad laboral y el lento desarrollo económico de los países.

La informalidad es un fenómeno multidimensional y las micro y pequeñas empresas presentan una gran heterogeneidad de tipos y grados de formalización. Muchas empresas en este segmento cumplen con algunas regulaciones pero no con otras. De hecho, el trabajo no declarado existe en un contingente importante de las MIPE registradas. Se estima que la tasa de informalidad entre este tipo de empresas es de 60%.

Las políticas para la formalización de la micro y pequeña empresa, por lo tanto, no deberían limitarse a promover el registro de estas entidades productivas, sino incorporar también como objetivo la formalización laboral.

Los gobiernos que han hecho esfuerzos para promover la formalización de las micro y pequeñas empresas se han dado cuenta de la complejidad del problema. Incluso en los países que obtuvieron avances, los resultados solo se dieron después de procesos de reforma de largo aliento. Las políticas parciales, por bien intencionadas que fueran, dieron resultados limitados.

Una estrategia efectiva para la formalización de las micro y pequeñas empresas combina medidas para reducir la carga regulatoria y el costo de la formalidad, incentivos para su formalización y mejoras en la fiscalización. Se requiere un abordaje integral con políticas en los ámbitos administrativo, tributario, laboral, de seguridad social y fomento productivo.

En la promoción de la formalidad el rol de las asociaciones empresariales y de los sindicatos es clave y no está limitado al diálogo social en la fase de diseño de las políticas, pues

desempeñan un papel importante en el fortalecimiento del contrato social y de la cultura de formalidad.

El presente libro muestra que, a pesar de la complejidad del tema, existe una amplia gama de posibles estrategias para reducir la informalidad en las micro y pequeñas empresas con resultados alentadores.

Se observa en América Latina una riqueza de experiencias positivas que merecen ser sistematizadas y compartidas con los diseñadores de políticas en otros países. Las experiencias presentadas muestran además la preocupación que existe en los países por el porcentaje más elevado de jóvenes y mujeres en las micro y pequeñas empresas informales, ya sea como empresarios o como trabajadores, y algunas posibles vías para su inclusión en el mercado laboral formal.

Este libro forma parte de los esfuerzos de la OIT por apoyar a los países de América Latina en la transición de la informalidad a la formalización en el marco del programa de la Oficina Regional conocido como FORLAC.

Este programa de Promoción de la Formalidad en América Latina y el Caribe fue lanzado en agosto de 2013 con el objetivo de abordar las diferentes dimensiones de la informalidad laboral que afecta al menos a 130 millones de trabajadores ocupados en esta región. Entre sus componentes destacan la producción de conocimiento, el trabajo a nivel de países específicos y el fortalecimiento de las organizaciones de trabajadores y empleadores en materia de formalización.

Esperamos que el documento sirva de insumo para un diálogo tripartito fructífero y para el diseño de políticas que den un nuevo impulso a un tema que merece estar en un lugar destacado de la agenda regional.

Peter Poschen  
Director  
Departamento de Empresas  
OIT

Elizabeth Tinoco  
ADG  
Directora Regional de la OIT para  
América Latina y el Caribe

## Agradecimientos

**A**l elaborar este libro hemos contado con contribuciones de un conjunto de expertos acerca de la micro y pequeña empresa en varios países y especialistas de la OIT. En primer lugar, agradecemos a los autores de los diferentes capítulos Lysette Henríquez, Mario Pochmann, Mario Albuquerque, Jairo Guillermo Isaza Castro, Lucía Alfaro, Ileana Ávalos y Hugo Chavarría. Queremos expresar nuestros agradecimientos a los colegas de la OIT, quienes hicieron valiosos comentarios sobre distintas versiones del documento, entre ellos, Sriani Ameratunga, Mario Berríos, Fabio Bertranou, Carmen Bueno, Juan Chacaltana, Luis Casanova, Marie Josee Da Silva Ribeiro, Sarah Gammage, David Glejberman, Vicky Leung, Philippe Marcadent, Markus Pilgrim, Peter Poschen, Anne Posthuma, Álvaro Ramírez, Gerhard Reinecke, Kelvin Sergeant y Mario Velásquez. Contribuciones importantes también fueron hechas por María de la Luz Celedón y Odette Zamalloa.



## Resumen ejecutivo

Los altos niveles de informalidad en las micro y pequeñas empresas (MIPE) son una preocupación constante para los gobiernos y actores sociales en América Latina. Al 2013 el 60% del empleo en las MIPE en la región sigue siendo informal. Asimismo, la gran mayoría de estas unidades productivas operan sin haber formalizado sus actividades ante las autoridades fiscales. En los países con mejores indicadores en esta materia en la región, alrededor de la mitad de las micro y pequeñas empresas están registradas y dicha proporción es bastante menor en muchos otros países. Diversos países han emprendido acciones, iniciativas o políticas para enfrentar esta compleja situación, aunque claramente el desafío aun es enorme.

### Micro y pequeñas empresas e informalidad

Según estimaciones de OIT en 2009 había 59 millones de unidades productivas o negocios en América Latina, de ellas 48 millones fueron negocios conducidos por trabajadores independientes y cerca de siete millones fueron empresas de hasta cinco trabajadores. Esto implica que la mayor parte del empleo en la región se genera en el trabajo autónomo o empresas de menor tamaño.

Desafortunadamente una alta proporción del empleo generado por este tipo de unidades es informal: al 2013 la tasa de empleo informal entre los independientes era de 82% y entre las empresas pequeñas era de 59%. Según la OIT (2013), trabajadores independientes y empresas de hasta diez trabajadores explican el 70% del empleo informal total en la región.

**CUADRO 1****América Latina (14 países): tasa de empleo informal no agrícola según categorías ocupacionales, 2013 (porcentajes)**

	<b>Tasa de informalidad</b>
Sector público	15,9
Sector privado (asalariados y empleadores)	32,9
<i>Empresas con 1 a 10 trabajadores</i>	58,6
<i>Empresas con más de 10 trabajadores</i>	14,4
Independientes	82,3
Servicio doméstico	77,5
Trabajador familiar auxiliar	100,0
<b>Total</b>	<b>46,8</b>
Fuente: SIALC OIT basada en encuestas de hogares. Nota: Ocupados de 15 años a más en zonas urbanas.	

Quienes trabajan en este tipo de unidades enfrentan condiciones de trabajo peores en comparación a los que trabajan en empresas de mayor tamaño. Según la OIT (2013), en América Latina y el Caribe en el 2012 solo el 48,4% de los asalariados urbanos en establecimientos de cinco o menos trabajadores contaba con cobertura en seguridad social (salud o pensiones), en comparación con el 87,6% de los trabajadores en empresas de seis o más trabajadores<sup>1</sup>.

Aparte de los impactos de la informalidad acerca de la calidad del trabajo –preocupación central de la OIT– existen múltiples problemas adicionales que plantea la informalidad en las micro y pequeñas empresas desde la perspectiva de la sociedad, de los trabajadores y de las empresas. Operar informalmente como empresa significa o refleja un potencial económico limitado, baja productividad, mercados restringidos, limitado acceso al crédito y pocas posibilidades de desarrollar el capital humano. Para la sociedad, la estrechez en la base de contribuyentes del sistema impositivo y la reducida cobertura de los sistemas de seguridad social, son solo algunos de los desafíos que plantea la informalidad.

Mucho se ha discutido sobre las causas de esta realidad. Aquí cabe recordar que la informalidad es un fenómeno multidimensional donde intervienen diversos factores económicos, estructurales, institucionales y hasta políticos. También inciden marcadamente los procesos de globalización, externalización y subcontratación. A nivel microeconómico, entre los principales determinantes que influyen en la decisión de las empresas de menor tamaño de operar informalmente se encuentran:

1 OIT (2013) *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2013* (Lima, OIT). La cifra de cobertura para asalariados en empresas de hasta cinco trabajadores en el 2000 fue de 31,9% y para asalariados en empresas de seis y más trabajadores era de 80,4%.

- La baja productividad de las micro y pequeñas empresas, que no permitiría enfrentar los costos de la formalidad.
- La complejidad de procedimientos para el registro de empresas y pago de obligaciones, así como la regulación inadecuada para las características de las micro y pequeñas empresas.
- El atractivo de la informalidad como opción de flexibilidad e independencia ante la percepción de escasos beneficios de la formalidad.
- La reducida fiscalización y la escasa sanción social.

FIGURA 1

### Causas de la informalidad y líneas estratégicas para la formalización de las micro y pequeñas empresas



## Políticas de formalización de micro y pequeñas empresas

Para fines de política, es importante tener presente la distinción entre la formalización de la entidad productiva y la formalización del empleo al interior de la empresa. Existe una estrecha relación entre ambos objetivos, pero es claro que las políticas para la formalización de la entidad productiva no generan necesaria ni automáticamente formalización en el empleo y cumplimiento de los derechos laborales. Entonces se requieren políticas que aborden ambos aspectos.

En este libro se revisan algunos programas o políticas de formalización de MIPE en cuatro países de la región. Se hace especial énfasis en áreas de intervención frecuentes, sobre todo a nivel de las unidades productivas, en particular en los temas de simplificación administrativa; la generación o perfeccionamiento de incentivos (acceso a la seguridad social por ejemplo) y en los desafíos a la fiscalización y cumplimiento de normas en empresas de menor tamaño.

FIGURA 2

Algunos programas o políticas de formalización de MIPE en países seleccionados (Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica)

	Simplificación de trámites	Incentivos tributarios	Acceso a la seguridad social	Mejor fiscalización
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> <li>SIMPLES Nacional o Super SIMPLES</li> <li>Ley del Microemprendedor individual</li> <li>REDESIM</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>SIMPLES Nacional o Super SIMPLES</li> <li>Ley del Microemprendedor individual</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>SIMPLES Nacional o Super SIMPLES</li> <li>Ley del Microemprendedor individual</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sustitución de multas laborales por capacitación</li> <li>Programa de Buenas Prácticas Laborales en MIPYME</li> <li>Ley de Subcontratación</li> </ul>
Chile	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley 20.494: sobre la Agilización de Trámites</li> <li>Ley 20.659: "Tu empresa en un día" (Agenda de Impulso Competitivo)</li> <li>Ley 19.740 de Microempresas Familiares</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Régimen de Tributación Simplificada (Nuevo artículo 14 de la Ley del Impuesto a la Renta)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PREVIREDA</li> <li>Ley de subcontratación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sustitución de multas laborales por capacitación</li> <li>Programa de Buenas Prácticas Laborales en MIPYME</li> <li>Ley de Subcontratación</li> </ul>

<b>Colombia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Centros de Atención Empresarial (CAE)</li> <li>Ley 1.429 de 2010</li> <li>Decreto Antitrámites (N° 19 de 2012)</li> <li>Portal Nacional de Creación de Empresas</li> <li>Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley 590 o Ley MIPYME</li> <li>Ley 1.429 de 2010</li> <li>Reforma Tributaria 2013 (Ley 1607 de 2012)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reforma Tributaria (Ley 1607 de 2012)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Colombia se Formaliza: Ruedas y Brigadas de formalización</li> <li>Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA)</li> </ul>
<b>Costa Rica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley 8.220 de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos</li> <li>Sistema Centralizado de Recaudación (SICERE)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley 9.024 de exención del impuesto a las personas jurídicas para micro y pequeñas empresas</li> <li>Ley 7.092 sobre tasas preferenciales del impuesto a la renta</li> <li>Ley de Sociedades Anónimas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistema Centralizado de Recaudación (SICERE)</li> </ul>	

Nota: Los capítulos sobre las políticas implementadas en los cuatro países también describen políticas de mejora de la capacidad productiva, estas se han omitido en esta figura.

### *Simplificación administrativa*

La necesidad de simplificar los trámites administrativos para la constitución y funcionamiento de la empresa últimamente ha tenido mucha resonancia en la región. Diferentes países han implementado estrategias para hacer menos engorroso el proceso de creación de empresas. Los cambios legislativos que significan trámites más cortos y baratos para la obtención de permisos y para el registro de la empresa en las distintas entidades administrativas son un paso importante hacia una mayor formalización.

En este sentido, las estrategias más comunes para simplificar los trámites para la constitución de la empresa han sido: a) ventanillas únicas, b) reforma de los permisos y licencias, c) plazos administrativos límites y silencio administrativo positivo, d) reducción o eliminación del capital mínimo pagado, e) nuevas formas jurídicas para microempresas, f) simplificación de procesos administrativos, g) digitalización de procesos administrativos, y h) información y difusión.

El modo más efectivo de llevar adelante un proceso de racionalización de trámites depende de la complejidad de las regulaciones existentes, el compromiso político, el nivel de centralización en la toma de decisiones, así como el grado de uniformidad de las regulaciones entre las diferentes jurisdicciones. Múltiples esfuerzos se han realizado en la región. Por ejemplo, en Chile, la simplificación de los trámites para la constitución de la empresa se hizo en diferentes pasos, con la ley de la microempresa familiar (Ley 19.740), la ley sobre la agilización de trámites para el inicio de actividades de nuevas empresas (Ley 20.494) o la plataforma “Tu empresa en un día” (creada según Ley 20.659), que permitía el registro electrónico y gratuito para constituir una empresa.

En Colombia, el Decreto Antitrámites del 2012 abarcó un gran número de procedimientos a ser agilizados con un solo Decreto, así como la Ley 1429, que eliminó la obligación de realizar ciertos trámites ante el Ministerio de la Protección Social. Los Centros de Atención Empresarial (CAE) proveen de servicios integrados de información y asesoría para constituir empresas en un solo día en un solo lugar y a bajo costo (especie de ventanilla única), así como el Portal Nacional de Creación de Empresas. En Costa Rica, la Ley 8220 de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos permitió a los ciudadanos contar con más información para facilitar diversas gestiones (entre ellas, el registro de empresas), así como el Sistema Centralizado de Recaudación (SICERE).

Debido a que los procesos de reforma típicamente involucran a múltiples actores, estos deberían alcanzar consensos desde el principio de estos procesos. De esta manera lo entendió el gobierno brasileño cuando creó la Red Nacional para la Simplificación del Registro y la Legalización de Empresas y Negocios (REDESIM), liderada por el Gobierno Federal con la participación de entidades estatales y municipales y el sector privado.

### *Incentivos tributarios*

Una especial atención requieren los sistemas tributarios a los que están sometidas las pequeñas entidades productivas. El nivel de la carga tributaria indudablemente es uno de los factores más relevantes detrás de la decisión de muchos pequeños empresarios de no formalizarse. En muchos países de la región existe una tasa de impuesto a las ganancias diferenciada para las empresas de menor tamaño. Sin embargo, no son solo las tasas impositivas que importan en materia tributaria. La complejidad de los procedimientos del sistema impositivo, la multiplicidad de tributos y la escasez de información también inciden en los procesos de formalización.

Las estrategias en materia tributaria que inciden positivamente en la formalización se agrupan en las siguientes categorías: a) regímenes tributarios especiales que otorgan un tratamiento diferenciado para los pequeños contribuyentes, b) simplificaciones en los

regímenes generales en materia de contabilidad, declaración y pago de impuestos, c) información y asistencia tributaria, y d) reducción de la evasión.

En particular, los regímenes tributarios especiales se crearon con el objetivo de enfrentar la informalidad, fomentar las empresas de menor tamaño y promover una mayor eficiencia en el uso de los recursos administrativos de las agencias tributarias. Estos regímenes suelen contar con una o más de las siguientes características: a) tasa tributaria menor que los regímenes generales, b) determinación de la base gravable mediante un método presuntivo, y c) integración de impuestos de diferente naturaleza en un solo tributo (monotributo).

Un ejemplo de régimen tributario especial es SIMPLES Nacional (Super SIMPLES) en Brasil. Este permite que las pequeñas empresas hagan una sola declaración anual simplificada para el pago de los impuestos y contribuciones de competencia federal, estatal y municipal, cuya alícuota es progresiva según la renta bruta y la actividad económica ejercida. Al 2012 más de cuatro millones de micro y pequeñas empresas habían optado por este régimen, dando un gran empuje a la formalización. Asimismo, la Ley del Microempresario Individual para cuentapropistas que facturan por debajo de un límite permite el pago de un monto fijo mensual que incluye contribuciones a la Seguridad Social y exenciones del pago de varios impuestos para esta categoría de trabajadores.

Una simplificación al régimen tributario general es la ocurrida en Chile en el 2007. Se introdujo el Régimen de Tributación Simplificada (artículo 14 ter de la Ley de Impuesto a la Renta), que consiste en un régimen optativo que simplifica la contabilidad y abarata la determinación del impuesto a la renta a que están afectos los micro, pequeños y medianos empresarios. En Colombia, la Ley MIPYME redujo los aportes parafiscales durante los tres primeros años de creación de una empresa. La Ley 1429 de 2010 también redujo la carga regulatoria e introdujo exenciones en el impuesto a la renta, en los aportes parafiscales, en el pago de la matrícula mercantil y en la contribución a la subcuenta de solidaridad del Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA) del sistema de salud para empresas con hasta 50 trabajadores<sup>2</sup>. Finalmente, la reforma tributaria de 2012 (Ley 1607) eliminó definitivamente los aportes parafiscales, así como el aporte empleador al sistema de salud en el caso de trabajadores cuyo salario no supere los diez salarios mínimos. Esto significa que la cotización sobre la nómina de estos trabajadores se redujo en 13,5%.

En Costa Rica, las pequeñas empresas se benefician de una tasa preferencial del impuesto a la renta (Ley 7092 del Impuesto a la Renta), así como una exención del impuesto a las personas jurídicas (Ley 9024 de Impuesto a las Personas Jurídicas). Para aprovechar esta última exención, la empresa tiene que estar inscrita en el registro PYME del Ministerio de

---

2 Estas reducciones son decrecientes en el tiempo hasta el sexto año de operación. Lo dispuesto en materia tributaria tiene vigencia indefinida, mientras que los menores aportes parafiscales y los descuentos en el valor de la matrícula mercantil solo podrán ser aprovechados por las empresas que se acojan a la ley hasta el 31/12/ 2014.

Economía. Dicho registro solo emite certificaciones a empresas que están al día con sus diferentes obligaciones, reforzando de esta manera la formalización.

Un desafío central en materia tributaria está en diseñar un sistema que sea apropiado para cada nivel, relativamente sencillo y entendible por los contribuyentes. Para las microempresas a nivel de subsistencia, suele ser recomendable la exención total o el pago de una sola patente o cuota. Para microempresas sobre el nivel de subsistencia, suelen ser adecuados los regímenes tributarios especiales que sustituyen un conjunto de impuestos. Las pequeñas empresas con mayor inserción en el mercado, a su vez, deberían incorporarse al régimen general, beneficiándose de ciertas simplificaciones tributarias. El tránsito de un régimen a otro tiene que ser lo menos traumático posible y no generar distorsiones ni para los contribuyentes ni para las autoridades recaudadoras.

En general, las experiencias internacionales validan la noción de tratar de forma diferenciada en materia tributaria a determinados sujetos. Sin embargo, los regímenes tributarios especiales pueden conllevar ciertos elementos negativos. Uno de los problemas más recurrentes es el llamado “enanismo fiscal” o la tendencia de las empresas a permanecer pequeñas para pagar menos impuestos. La evaluación de este efecto negativo es una tarea pendiente.

### *Acceso a la seguridad social*

Los problemas recurrentes relacionados con el acceso a la seguridad social, limitantes de la formalización del empleo en las empresas de menor tamaño, tienen que ver, en primer lugar, con la escasa capacidad contributiva de estos establecimientos y la irregularidad de sus ingresos. Las microempresas informales suplen su baja productividad ahorrándose las cotizaciones de la seguridad social, que entre todos los aportes puede representar entre 25% a 45% del salario bruto. Un indicador de la magnitud de este problema es que al 2012, 60% de asalariados en microempresas era considerado informal por no contar con seguro de salud. La complejidad de las declaraciones y pagos a los programas de seguridad social también suele traducirse en altos costos de transacción.

Las relaciones causales entre la protección social y la informalidad en las micro y pequeñas empresas son múltiples y van más allá de la capacidad contributiva de las empresas. Muchas veces los trabajadores en estas empresas temen que el pago de las cotizaciones no se vea compensado por los beneficios de la seguridad social. Teniendo en cuenta la baja capacidad contributiva, los incentivos relacionados con la seguridad social para formalizarse deben ser importantes. Un factor decisivo es la calidad de los servicios brindados. La relación precio-calidad de los beneficios en las áreas de salud, maternidad y desempleo determinan si los sistemas responden o no a las necesidades de los afiliados. La confianza

en los sistemas de pensiones, generada por medio de reglas del juego y criterios de indexación claros, estables y respetados, es otro aspecto clave. Una adecuada cobertura del seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales también funciona como incentivo a la formalización.

Otras características de las pequeñas unidades productivas son la falta de continuidad en las cotizaciones, que se origina en la irregularidad de los ingresos y la alta rotación laboral, ello juega en contra de la formalización. El reducido desconocimiento entre empresarios y trabajadores sobre los procedimientos y beneficios de la seguridad social es otro obstáculo a la formalización y la extensión de la protección social.

No existe un modelo único e ideal para promover la formalización y la protección social en las micro y pequeñas empresas. Sin embargo, existen algunas características de los regímenes generales de seguridad social que pueden ser más o menos favorables a la formalización del empleo en estas entidades. Las principales son: 1) la progresividad en las cotizaciones, 2) la existencia de subsidios a las cotizaciones, 3) la existencia de un componente básico financiado con impuestos y 4) la reducción de los costos de administración del sistema de la seguridad social.

Similar a lo que se ha visto en el ámbito fiscal, existen en la región regímenes especiales de seguridad social que se supone son más apropiados para determinados segmentos de trabajadores, empresas o sectores, como trabajadores independientes, trabajadores familiares no remunerados, micro y pequeñas empresas, empresas subcontratistas y asalariados temporales o a tiempo parcial.

Estos regímenes tienen su origen en las dificultades que enfrentan las empresas de menor tamaño en cumplir con los procedimientos y regulaciones generales en materia de seguridad social, ya sea por debilidades productivas o administrativas. En ese sentido, buscan adecuarse a las características y los modos de operar de las empresas de menor tamaño. Las características más habituales de estos regímenes son 1) menores contribuciones de los aportantes, 2) cotizaciones integradas, 3) cambio de ámbito objetivo de aplicación, 4) periodicidad de los pagos, 5) exenciones, 6) gradualidad en la aplicación de las obligaciones y 7) mitigación frente a crisis económica.

Cabe mencionar que el diseño de regímenes especiales de seguridad social conlleva el riesgo de incumplimiento de los derechos laborales. Estas situaciones negativas se dan en regímenes donde la exención, la reducción o la aplicación gradual de las obligaciones no es substituida por un elemento de subsidio estatal. Tampoco se considera adecuado que los trabajadores de las empresas de menor tamaño tengan derecho a un paquete de beneficios de menor calidad o intensidad de cobertura que el correspondiente al régimen general. Este tipo de regímenes especiales en vez de mejorar la calidad del trabajo podrían agravar los problemas de desigualdad entre trabajadores de distintos sectores.

Existen regímenes especiales que reducen la carga administrativa de la micro y pequeña empresa sin tener un impacto negativo sobre los derechos de sus trabajadores. Los regímenes que sustituyen ciertas contribuciones laborales por subsidios, que unifican cotizaciones e impuestos en un menor número de pagos y que permiten ajustar la periodicidad de pagos a la estacionalidad no afectarían negativamente la calidad del empleo. Estos regímenes merecen ser estudiados y, donde conviene, replicados y ajustados a otros contextos.

Un ejemplo de una adaptación del régimen general a la realidad de las MIPE fue la reforma tributaria que entró en vigor en Colombia en el 2013 (Ley 1607), que buscó un mayor financiamiento de la seguridad social a partir de los impuestos generales. Esta reforma eliminó los aportes parafiscales así como el aporte del empleador al sistema de salud en el caso de trabajadores cuyo salario no supere los diez salarios mínimos. Para compensar la reducción en las recaudaciones se introdujo el impuesto CREE (Impuesto sobre la Renta para la Equidad), trasladando parte de la carga fiscal del trabajo a la renta.

Un tema pendiente en muchos países es la racionalización de los procesos administrativos relacionados a la seguridad social. Esta tarea es especialmente urgente donde existen regímenes descentralizados privados con múltiples opciones de entes gestores. Algunos países han avanzado con sistemas de registro, declaración y pago de cotizaciones únicos y con la digitalización de los trámites. La plataforma PREVIRED, utilizada por 450.000 empresas chilenas, es un buen ejemplo; así como el SICERE en Costa Rica, que permite que el empleador pague en línea todas las aportaciones a la seguridad social.

### *Fiscalización en empresas pequeñas*

Otro obstáculo importante a la formalización de las micro y pequeñas empresas es la escasa fiscalización del segmento por las autoridades fiscales y laborales. Las experiencias en la región muestran que existe hoy una gama de metodologías para mejorar el enfoque de la fiscalización y aumentar el respeto a la normativa por medio de una mejor información, educación y apoyo por parte de los órganos administrativos. Asimismo, se registran mecanismos efectivos de cooperación entre organismos fiscalizadores y esquemas de responsabilidad subsidiaria en sistemas de subcontratación.

Un punto clave es complementar los cambios legislativos para promover la formalización de las micro y pequeñas empresas con esfuerzos de difusión y capacitación en terreno. Es necesario, por un lado, capacitar los funcionarios de los entes administradores que interactúan con los empresarios para que transmitan la información correcta, ofrezcan un servicio eficiente y procesen los trámites de acuerdo a la normativa. El programa de capacitación del SEBRAE en Brasil para funcionarios municipales, por ejemplo, fue clave en la implementación de las leyes SIMPLES y Microempresa Individual.

Además se requiere ampliar los programas de capacitación y difusión para los mismos empresarios y trabajadores de la micro y pequeña empresa, ya sea mediante actividades presenciales, información por escrito o digital. El rol de las asociaciones empresariales y los sindicatos en estos esfuerzos es muy importante y evaluado positivamente en las experiencias en la región. Ejemplo en esta materia es el programa “Colombia se Formaliza”, que actúa por medio de las Ruedas y Brigadas de Formalización, que son iniciativas de sensibilización respecto de los beneficios y responsabilidad de la formalización.

Chile cuenta con un esquema interesante de sustitución de multas por capacitación laboral que permite a los microempresarios infractores de la normativa laboral participar en un curso sobre la legislación laboral en vez de pagar la multa. De esta forma se desincentiva la formalización al atenuar el temor a las multas por incumplimiento. El Programa de Buenas Prácticas Laborales en MIPYME brinda asistencia técnica a empleadores y trabajadores en el tema de cumplimiento de la normativa laboral, previsional y de seguridad y salud en el trabajo.

Finalmente, la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) en Colombia es un ejemplo de un mayor flujo de información entre entidades públicas. Antes de su creación, los aportantes debían pagar aisladamente las contribuciones a la seguridad social, los aportes parafiscales y los impuestos. Con la integración de los pagos se fortaleció la fiscalización de la formalización del empleo, pues las empresas solo podían acceder a los beneficios tributarios si cumplían con la normativa laboral.

## A modo de conclusión

Como se ha discutido en la Conferencia Internacional del Trabajo 2014, la transición hacia la formalidad demanda un abordaje integral. Esto requiere tomar en cuenta los diversos factores económicos e institucionales que determinan la informalidad. Exige también esfuerzos a nivel de la formalización en las unidades económicas, así como en la formalización del empleo.

En este libro se analizan algunas experiencias en la formalización a nivel de unidades económicas. Las cifras en América Latina muestran que combatir la informalidad en las empresas de menor tamaño no es tarea fácil. Los avances durante la última década han sido moderados en comparación con los esfuerzos desplegados por los países para facilitar la formalización. Al mismo tiempo, los casos de los cuatro países analizados muestran que avances muy significativos son posibles.

Estas experiencias permiten extraer algunas lecciones interesantes. No se obtienen los resultados esperados al reducir la carga administrativa de las empresas sin hacer un esfuerzo continuo de mejorar los instrumentos de fomento en pro de una mayor competitividad del sector. Se requiere a la vez crear o perfeccionar los incentivos a la formalización, tomando

en cuenta los intereses de las empresas y de los trabajadores. Estos esfuerzos tienen que ir complementados por políticas hacia una fiscalización más efectiva del segmento y una mayor capacitación de los empresarios y trabajadores acerca de las obligaciones y los beneficios de la formalización.

Es necesario encontrar también un equilibrio entre incentivos y sanciones. Este equilibrio no es necesariamente idéntico para países con diferentes niveles de desarrollo. En países con grandes segmentos de microempresas informales que ni siquiera generan los ingresos suficientes para cubrir las necesidades básicas de los ocupados en ellas, sanciones mal enfocadas, agravan la vulnerabilidad y la desigualdad. Esto no es una excusa para no fiscalizar a las micro y pequeñas empresas, sino un argumento para adecuar la inspección a las características de estas empresas. El desafío para los diseñadores de políticas es encontrar la mezcla adecuada de instrumentos para cada contexto, asegurando que la formalización sea una opción atractiva para las empresas y sus trabajadores.

El incremento en la región de regímenes especiales para las empresas de menor tamaño en los ámbitos fiscal, laboral y administrativo, lleva a la pregunta fundamental de hasta qué punto es recomendable establecer normas más favorables para ciertos segmentos de empresas que para otros. La existencia de regímenes favorables en los distintos ámbitos puede generar una situación donde es preferible para las empresas no crecer más allá de cierto umbral, ya sea en realidad o en papel. Esta problemática apunta otra vez a la necesidad de un abordaje integral y una coordinación interinstitucional, para asegurar que en el diseño del conjunto de políticas se mantenga un equilibrio entre incentivar la formalización de las micro y pequeñas empresas sin desincentivar su crecimiento.

Las experiencias analizadas también demuestran que algunas reformas requieren periodos largos de adecuación, difusión e implementación antes de que empiecen a mostrar resultados en los niveles de formalización. Lo que últimamente se está promoviendo mediante estas políticas es una cultura de cumplimiento y el fortalecimiento del contrato social, temas que no cambian de un día para otro, sino que requieren esfuerzos de largo aliento. Por el lado positivo, la recopilación de iniciativas efectuada para este libro muestra que existe en los países de la región una gran riqueza de respuestas de política, digna de ser estudiada y, donde sea conveniente, adaptada a nuevos contextos.

# Marco conceptual

*Lysette Henríquez*

## 1. Introducción

Según estimaciones de OIT en 2009 había 59 millones de unidades productivas o negocios en América Latina, de ellas 48 millones fueron negocios conducidos por trabajadores independientes y cerca de siete millones fueron empresas de hasta cinco trabajadores. Esto implica que la mayor parte del empleo en la región se genera en el trabajo autónomo o empresas de menor tamaño.

Por infortunio, una alta proporción del empleo generado por este tipo de unidades es informal: al 2013 la tasa de empleo informal entre los independientes es de 82% y entre las empresas con diez o menos trabajadores es de 59%. Según la OIT (2013), trabajadores independientes y empresas de hasta 10 trabajadores explican el 70% del empleo informal total en América Latina.

### CUADRO 1

**América Latina (14 países): tasa de empleo informal no agrícola según categorías ocupacionales, 2013 (porcentajes)**

	Tasa de informalidad
Sector público	15,9
Sector privado (asalariados y empleadores)	32,9
<i>Empresas con 1 a 10 trabajadores</i>	58,6
<i>Empresas con más de 10 trabajadores</i>	14,4
Independientes	82,3
Servicio doméstico	77,5
Trabajador familiar auxiliar	100,0
<b>Total</b>	<b>46,8</b>

Fuente: SIALC OIT basada en encuestas de hogares.

Nota: Ocupados de 15 años a más en zonas urbanas.

Quienes trabajan en este tipo de unidades enfrentan condiciones de trabajo peores en comparación con los que trabajan en empresas de mayor tamaño. Según la OIT (2013), en América Latina y el Caribe al 2012 solo el 48,4% de los asalariados urbanos en establecimientos de cinco o menos trabajadores contaba con cobertura en seguridad social (salud o pensiones), en comparación con el 87,6% de los trabajadores en empresas de seis o más trabajadores<sup>1</sup>.

Aparte de los impactos de la informalidad acerca de la calidad del trabajo, preocupación central de la OIT, existen múltiples problemas adicionales que plantea la informalidad en las micro y pequeñas empresas desde la perspectiva de la sociedad, de los trabajadores y de las empresas. Operar con informalidad como empresa significa o refleja un potencial económico limitado, baja productividad, mercados restringidos, limitado acceso al crédito y pocas posibilidades de desarrollar el capital humano. Para la sociedad, la estrechez en la base de contribuyentes del sistema impositivo y la reducida cobertura de los sistemas de seguridad social son solo algunos de los desafíos que plantea la informalidad.

Son pocos los países en la región que han podido mejorar sustancialmente los niveles de formalidad en las micro y pequeñas empresas. Los que han tenido algo de éxito han impulsado un conjunto de políticas integrales y coherentes, que lograron a la vez mejorar la productividad, simplificar los trámites administrativos, generar incentivos a la formalización y mejorar la fiscalización y el cumplimiento de las normas.

En el análisis de estas políticas es importante tener presente la distinción entre la formalización de la entidad productiva y la formalización del empleo al interior de la empresa. Existe una estrecha relación entre ambos objetivos, pero está claro que las políticas para la formalización de la entidad productiva no generan necesaria ni automáticamente formalización en el empleo y cumplimiento de los derechos laborales. Entonces se requieren políticas que aborden ambos aspectos.

Este libro pretende apoyar el esfuerzo de reducir la presencia del empleo informal en la empresa de menor tamaño, analizando los esfuerzos que se han realizado en cuatro países en esta materia. Lo que aspira es estimular al lector en la búsqueda de soluciones integrales al problema de la informalidad en este segmento de empresas, abriéndole variadas posibilidades y entregándole elementos conceptuales para hacer adecuados diagnósticos que le permitan hacer planteamientos de políticas e instrumentos pertinentes al contexto correspondiente.

---

1 OIT (2013), *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2013* (Lima, OIT). La cifra de cobertura para asalariados en empresas de hasta cinco trabajadores en el 2000 fue de 3,9% y para asalariados en empresas de seis a más trabajadores era de 80,4%.

## 2. Informalidad: conceptos

El concepto de informalidad ha ido evolucionando con los años y con las interpretaciones de lo que acontece en el mundo en esta materia. La OIT ha realizado propuestas de definiciones en el tiempo que sirvan de marco para la elaboración de las estadísticas en los diferentes países<sup>2</sup>. Los criterios operacionales utilizados para definir informalidad en su mayoría tienen que ver con el incumplimiento de la legislación comercial, tributaria y laboral vigentes. Mientras que inicialmente el enfoque se centraba en las unidades productivas que incumplen con ciertas obligaciones (sector informal), con posterioridad, su eje fue trasladado a los puestos de trabajo o a la calidad de las relaciones de empleo en la actividad económica (empleo informal). Esto, al constatarse que en empresas del sector formal también existían relaciones de empleo precarias e informales.

Se distinguen por lo menos tres conceptos relacionados con empleo e informalidad: sector informal –forma original que adquirió el tema–, empleo informal y economía informal, que son sus expresiones posteriores.

### *Sector informal*

El sector informal es un concepto basado en la unidad productiva que se refiere al conjunto de empresas no registradas o no jurídicamente constituidas en la economía. Son empresas no registradas cuando no se han registrado bajo las formas específicas que exige la legislación vigente en el país, ya sea en el ámbito comercial, fiscal, laboral o administrativo. No califican como empresas registradas aquellas que solo cuentan con licencias para comercializar localmente, como por ejemplo las emitidas por los municipios para vendedores ambulantes. Son empresas jurídicamente no constituidas cuando no se han conformado legalmente como una entidad separada, independiente de la persona (o grupo de personas) que es su propietaria. Para fines estadísticos, generalmente se incluyen en el sector informal empresas bajo un determinado límite de empleo de acuerdo con el contexto nacional. El PREALC<sup>3</sup> consideraba las unidades productivas de cinco ocupados o menos como parte del sector informal. El empleo en el sector informal se mide como el total de puestos de trabajo en las unidades productivas del sector informal.

### *Empleo informal*

El empleo informal es un concepto basado en el puesto de trabajo o en las relaciones de empleo. Se refiere a aquellos empleos que tienen escasa o nula protección social, no están

---

2 OIT (2011), *Statistical update on employment in the informal economy* (Ginebra, OIT).

3 Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe de la OIT.

sujetos a la legislación laboral nacional, no tienen derechos a determinadas prestaciones relacionadas con el empleo y están al margen del impuesto a la renta. El empleo informal en general presenta condiciones de alta vulnerabilidad, especialmente frente a las situaciones de riesgo en el ciclo de vida laboral, activa y pasiva. El empleo informal de manera habitual se origina en empleos no declarados, empleos temporales, trabajos con horas o salarios bajo determinado umbral, ocupaciones en empresas no jurídicamente constituidas, trabajo doméstico y trabajos que están fuera del lugar donde opera el empleador, entre otros.

### *Economía informal*

Según la Resolución Relativa al Trabajo Decente y la Economía Informal de la Conferencia Internacional del Trabajo (2002), la economía informal hace referencia al conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto. Las actividades de esas personas y empresas no están recogidas por la ley, lo que significa que se desempeñan al margen de ella, o no están contempladas en la práctica, es decir, que si bien estas personas operan dentro del ámbito de la ley, esta no se aplica o no se cumple; o la propia ley no fomenta su cumplimiento por ser inadecuada, engorrosa o imponer costos excesivos<sup>4</sup>.

Se hace hincapié respecto de que la presencia del sector informal y el empleo informal son dos fenómenos distintos que obedecen a distintas causas, por lo que deben ser tratados por separado y no ser confundidos. Sin embargo, la mayor proporción del empleo informal –como se puede apreciar en las estadísticas disponibles– se origina en el sector informal. No obstante existe en muchos países en América Latina una preocupación que los procesos de globalización y apertura comercial puedan asociarse a una mayor incidencia del empleo informal en el sector formal, especialmente donde no existe una buena coordinación entre las políticas comerciales y laborales.

### **3. Componentes del empleo informal**

El empleo informal, recogiendo las principales tendencias y criterios operacionales, se pueden resumir en forma simplificada en:

*Empleo informal en el sector informal* compuesto por:

- Autoempleo: trabajadores por cuenta propia.

---

4 Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal. Conferencia Internacional del Trabajo, 90ª reunión, 2002.

- Familiares auxiliares no remunerados.
- Empleadores y asalariados en microempresas no registradas.

*Empleo informal en el sector formal* compuesto por:

- Asalariados en empresas registradas sin protección social.
- Trabajadores familiares auxiliares en empresas registradas sin protección social.
- Asalariados domésticos sin protección social.

Aunque se ha avanzado en los países respecto de la conceptualización de la informalidad para su tratamiento estadístico, todavía existe una importante brecha en la disponibilidad de estadísticas confiables y metodológicamente homogéneas, lo que hace difícil hacer comparaciones entre países. Habitualmente los instrumentos utilizados (encuestas y censos) no tienen como objetivo principal la medición de la informalidad y carecen de las precisiones conceptuales necesarias. A pesar de estas dificultades, en el párrafo 1.8 se presentan algunos datos acerca de la informalidad en las micro y pequeñas empresas en los países de América Latina.

#### 4. ¿Por qué interesa enfrentar la informalidad en la micro y pequeña empresa?

Son múltiples los problemas que plantea la informalidad desde la perspectiva de la sociedad, de los trabajadores y de las empresas.

##### *Trabajadores*

Desde la perspectiva de los trabajadores, los empleos informales son de manera habitual de baja productividad y mala calidad. Están expuestos a riesgos y vulnerabilidad, en especial frente a situaciones como enfermedad, accidentes y enfermedades del trabajo, pérdidas de ingreso por invalidez, despido y vejez. Asimismo, los trabajadores no están habilitados para ejercer sus derechos laborales en términos de horarios laborales, pago de horas extraordinarias, salario mínimo, vacaciones pagadas y afiliación sindical, entre otros. Esta limitada capacidad para hacer valer sus derechos básicos se origina en la ausencia de un contrato escrito. Una proporción mayoritaria de los ocupados que se encuentran en pobreza se desempeñan en empleos informales. El déficit de trabajo decente en este segmento del mercado laboral ha sido una preocupación permanente de la OIT.

## *Empresa*

Desde el punto de vista de la empresa operar en la informalidad significa limitaciones en el acceso al financiamiento de las entidades financieras formales, y por tanto, estar expuesta a costos financieros mayores. Los problemas de registro de activos a nombre de la empresa limitan su capacidad de endeudamiento y las posibilidades de inversión. La informalidad implica restricciones en el acceso al mercado, en la participación en compras públicas, en el avisaje y la publicidad, en la protección de nombres comerciales, marcas y patentes y en la circulación y transporte de mercancías e insumos. Operar en la informalidad implica obstáculos para establecer contratos con trabajadores, proveedores y clientes más allá de los círculos familiares y de amigos, tanto en los mercados nacionales como externos. Las empresas informales son susceptibles de extorsión por parte de funcionarios corruptos y quedan al margen de los servicios que brindan las diferentes agencias públicas dedicadas al desarrollo productivo. La imposibilidad de establecer sociedades y distribuir el riesgo entre diversas personas es otra de las aristas de la informalidad. Los impedimentos en la resolución de los conflictos por los medios más adecuados para el negocio, independiente de las relaciones de parentesco, vecindad o amistad<sup>5</sup>, se suman a las limitaciones.

Las empresas informales implican también competencia desleal para las empresas formales en los mercados de bienes y servicios. Es más: en muchos países se produce un círculo vicioso en el sentido que mayor informalidad incide en menor creación de empresas formales y menor expansión de las mismas. Por esta razón, la formalización de la economía informal es un tema que tiene mucha resonancia entre las asociaciones gremiales representantes de los empleadores formales.

## *Estado y sociedad*

Desde la óptica de la sociedad en su conjunto, habitualmente se menciona como problema relacionado con la informalidad la estrecha base de contribuyentes del sistema impositivo. Sin embargo, aunque la reducida recaudación por este motivo constituye una dificultad, el potencial aporte impositivo del segmento es relativamente marginal. Más bien son otros los inconvenientes que genera la informalidad. Entre ellos, la escasa capacidad del Estado para asegurar que los trabajadores tengan condiciones justas de trabajo, controlar formas de explotación de los trabajadores como el trabajo infantil y el trabajo forzoso, identificar prácticas ilegales y fiscalizar las regulaciones ambientales. Otro de los problemas que se avizoran es la reducida cobertura de los sistemas de seguridad social y la consecuente presión sobre el gasto social a futuro cuando los ocupados informales dejen la etapa activa de la vida laboral.

---

5 Instituto Libertad y Democracia (2007), "Evaluación de la economía extralegal en 12 países de Latinoamérica y el Caribe". Resumen Ejecutivo (Perú).

La constatación, sin embargo, es que la informalidad persiste, aun en situaciones de crecimiento económico<sup>6</sup>. En la mayoría de los casos, la informalidad en la micro y pequeña empresa, más que una opción voluntaria sigue siendo una necesidad, una estrategia de sobrevivencia para los involucrados. Esto implica que su combate por parte de los gobiernos no puede ser tan frontal como uno esperaría a primera vista, analizando las graves consecuencias de la informalidad para empresas, trabajadores y sociedad. Existen varias razones por las que los gobiernos en América Latina, más que combatir la informalidad frontalmente, intentan facilitar la transición de la economía informal a la economía formal mediante un enfoque integrado en el que los incentivos a la formalización juegan un rol importante. Entre estas razones cabe destacar:

- a) El empleo informal en la micro y pequeña empresa permite un ingreso a las familias que no tienen acceso al empleo formal, y en muchos casos es una estrategia de supervivencia. En otros casos el empleo informal complementa el ingreso familiar, lo que es especialmente conveniente cuando otro miembro de la familia tiene un empleo formal con protección de salud para la familia.
- b) El sector informal presenta bajas barreras de entrada y constituye una solución factible para grupos vulnerables que habitualmente son marginados del mercado laboral por motivos de calificación, edad, sexo, etnia, etc. Para las mujeres muchas veces representa una opción de trabajo en el hogar compatible con el cuidado de niños y ancianos y con horarios de tareas domésticas. Los jóvenes a veces combinan un trabajo informal con estudios, lo que permite ganar experiencia laboral y generar ingresos.
- c) El sector informal produce bienes y servicios de menor calidad y precio, valorizados por los sectores de bajos ingresos de la población, especialmente en tiempos de crisis. Desde el punto de vista de la economía genera producto y demanda, pero con efectos menores a la economía formal por su baja productividad.

Sin embargo, aun teniendo en cuenta los aspectos mencionados, las dimensiones negativas de la informalidad para trabajadores, empresas y sociedad son elocuentes. Por esta razón es necesario integrar la formalización explícitamente en la agenda de desarrollo de los países. La experiencia internacional señala que la formalización incide en el aumento de la productividad, en la mejora de las condiciones laborales, que ayuda a la equivalencia entre las empresas, favoreciendo el desarrollo de sociedades inclusivas.

---

6 OECD (2009), *Is informal normal?*

## 5. Interpretaciones acerca de la informalidad

La informalidad se caracteriza por su gran heterogeneidad. Desde los años 70 en adelante<sup>7</sup> se han desarrollado diferentes teorías que intentan interpretar la informalidad o las dimensiones de la misma. Incluso respecto de explicaciones relacionadas con la naturaleza del empleo informal existen antecedentes previos, desde 1954, con Lewis<sup>8</sup>. Destacan en estos desarrollos tres vertientes<sup>9</sup> conceptuales importantes: a) la interpretación de PREALC; b) la interpretación de modernización con explotación; y c) la interpretación institucional legal.

Las investigaciones de PREALC/OIT de los años 70 parten de la observación que en el proceso de industrialización se produce un excedente de mano de obra que la economía no es capaz de absorber por distintas causas. Este excedente que no puede acceder a empleo de calidad se ubica fuera del sector moderno, en unidades productivas caracterizadas por su baja relación capital/trabajo, su pequeño tamaño y por desarrollar actividades no organizadas en términos económicos y jurídicos. El sector informal, según estudios de PREALC, presenta un comportamiento anticíclico.

Moser (1978) planteó por primera vez la visión que las actividades del sector informal están subordinadas a las del sector formal como una forma de este último de reducir costos. Más recientemente, diversos autores han destacado que la apertura de las economías y la modernización tecnológica han contribuido a la informalidad. Según ellos, las cadenas productivas globales de *commodities*, mediante sistemas de subcontratación, se basan en la existencia de micro y pequeñas empresas operando en la informalidad. En estas mismas cadenas, las empresas del sector formal generan formas de trabajo flexible y temporales muy precarias y desprotegidas, como el trabajo a domicilio y otros. Por medio de estas prácticas se evita la contratación permanente y se reducen los costos salariales. La externalización de funciones derivada de los cambios en la forma de organización de la producción muchas veces se traduce en formas de trabajo precarias.

De Soto (1989, 2000) destaca el rol de la regulación excesiva como un obstáculo para el desarrollo de la actividad empresarial. Los costos, la duración y la complejidad de los procedimientos llevan a los potenciales emprendedores a incorporarse a la informalidad. Las medidas planteadas son las mejoras administrativas mediante la desregulación y la simplificación. Para explicar la actitud de las personas De Soto maneja los conceptos de costo de la formalidad y costo de la informalidad.

---

7 El hito inicial que plantea la existencia de un sector informal es el estudio (1972) *Informal income opportunities and urban employment in Africa* (Ginebra, OIT).

8 Lewis, Arther (1954), *Economic development with unlimited supplies of labour*. Manchester School.

9 Tokman, Víctor (1991), *El sector informal en América Latina. Dos décadas de análisis*, México.

Maloney (2004) y Perry (2007), desde una microperspectiva, destacan las motivaciones individuales de los empresarios y, en menor medida, de los asalariados. Plantean que trabajar en la informalidad es el resultado de sopesar los costos y beneficios que trae la formalidad. Las motivaciones pueden ser financieras, como la evasión de impuestos y cotizaciones previsionales cuando la relación valor-precio de los servicios de seguridad social es baja. Las motivaciones también pueden ser no financieras, como una mayor libertad en autoempleo, flexibilidad laboral y libertad de horarios. También enfatizan la existencia de trabajadores por cuenta propia que no tienen mayores ambiciones de crecimiento o expansión de sus actividades económicas.

Fields (2005) plantea que al interior de los mercados laborales informales urbanos en los países en desarrollo coexisten dos niveles: un nivel superior y un nivel inferior. El nivel superior representa la parte competitiva, aquellos que han escogido voluntariamente ser informales. El nivel inferior está compuesto por aquellos trabajadores que no pueden darse el lujo de estar desempleados y que no tienen acceso a empleos más productivos del sector formal, ya sea por falta de calificaciones o por otras razones.

Las diferentes perspectivas teóricas presentan una amplia gama de factores relacionados con la informalidad. Estas distintas interpretaciones son importantes porque conducen a diferentes soluciones y propuestas de políticas. Las vertientes conceptuales que ponen el acento en la regulación excesiva, por ejemplo, podrían llevar a propuestas de políticas de cierta manera opuestas a interpretaciones que resaltan la presencia del empleo informal en las cadenas de valor globales y en la subcontratación o a aquellas que la relacionan más con aspectos motivacionales. La Resolución Relativa al Trabajo Decente y la Economía Informal de la Conferencia Internacional del Trabajo (2002) aborda la informalidad desde la perspectiva de la calidad del empleo, definiéndola ante todo como una cuestión de gobernanza y llamando la atención a la necesidad de marcos macroeconómicos, sociales, jurídicos y políticos propicios a la creación de trabajo decente y oportunidades empresariales sostenibles a gran escala.

La multidimensionalidad del fenómeno lleva a que su abordaje, desde las políticas públicas, requiera de un buen diagnóstico de las características concretas que toma este fenómeno en determinado contexto. Por ejemplo, es muy diferente abordar una informalidad voluntaria de nivel superior, tomada como libre opción, a una informalidad de nivel inferior que es una estrategia de supervivencia, constituyendo una necesidad para el grupo involucrado. Mientras en el primer caso el papel de los incentivos para pasar a la formalidad juegan un rol relevante, en el segundo caso aspectos como el mejoramiento de la empleabilidad o la productividad son centrales.

## 6. Perfil de los ocupados informales

Por medio de diversos estudios se han analizado las características de los ocupados informales y examinado la participación del autoempleo y del empleo asalariado, aspectos de género y familiares, edad y capital humano. Entre las regularidades que se observan en el perfil de los ocupados informales en los países destacan las siguientes:

- a) La mayor proporción de los ocupados informales son *trabajadores por cuenta propia*. Esto tiene importancia para las políticas públicas, ya que aspectos como protección social y otros deben ser pensados en función de trabajadores cuya característica importante es la autonomía y cuyos ingresos no provienen de un salario.
- b) Desde el punto de vista de *género*, se aprecia una sobrerrepresentación de las mujeres en el empleo informal respecto del empleo formal<sup>10</sup>. Al interior del empleo informal, existe una sobrerrepresentación femenina en la categoría de trabajadores familiares sin remuneración y una subrepresentación entre los empleadores. En promedio el nivel de ingresos o salarios es menor para las mujeres, asimismo la precariedad de las condiciones de trabajo. Entre las causas de este mal posicionamiento dentro de la economía informal, además de las culturales, se señalan las mayores limitaciones que enfrentan las mujeres en materia del acceso al crédito, a la titularidad de activos y la menor participación en las redes sociales.
- c) Los *aspectos familiares* tienen efectos relativos a la probabilidad de los individuos de desempeñarse en la actividad informal<sup>11</sup>. El matrimonio, en el caso de las mujeres, incrementa la posibilidad de autoemplearse. Esposas cuyas parejas son autoempleados tienen una más alta propensión a unirse al negocio de su esposo. Asimismo, esposas cuyos maridos perciben salarios bajos acostumbran a optar por empleos informales para complementar los ingresos familiares. En materia de composición de unidades familiares, una familia numerosa en niños y en miembros inactivos tiene un efecto positivo en la incorporación al empleo formal de los hombres, pero negativo en el caso de las mujeres. Las mujeres deciden autoemplearse en actividades informales para equilibrar la demanda de trabajo con las necesidades familiares. Se observa que las mujeres en empleos informales tienen más hijos que las mujeres trabajando en el sector formal. Durante los períodos de crisis tiende a aumentar el empleo femenino informal debido a la disminución de los ingresos de las unidades familiares por desempleo de alguno de sus miembros. En estas situaciones los empleos formales de alta productividad son escasos y las mujeres encuentran trabajo en el sector informal.

10 UNIFEM (2005), *El progreso de las mujeres en el mundo*.

11 Boudig (2006); Benrjee (2004); Beneria (2006); Gallaway y Bernasek (2002) y Greene (2000).

- d) Con relación a la *edad*, habitualmente los dos extremos de la pirámide etaria participan en mayor proporción en el empleo informal. A un lado se encuentran jóvenes dispuestos a trabajar por bajos salarios y sin protección social, mientras acumulan experiencia laboral o culminan sus estudios. Al otro lado, personas de mayor edad con poca calificación y menor productividad, que por lo general están relacionadas con actividades productivas tradicionales y mal remuneradas. Para el empleador formal, la tercera edad representa un riesgo de discapacidades propias de la vejez, mayor propensión a enfermarse, menos horas laborales por los mismos motivos y más costo en seguridad social.
- e) El *capital humano*, asociado fundamentalmente a la educación y la experiencia laboral, es otro elemento clave para la inserción del individuo en el mercado laboral informal. El bajo nivel educacional, el analfabetismo y la reducida experiencia laboral se relacionan directamente con la participación en el empleo informal<sup>12</sup>. Los jóvenes con baja calificación que se insertan en este mercado presentan habitualmente estas características. También los empleadores y trabajadores por cuenta propia del sector informal presentan un menor nivel educacional respecto de sus pares del sector formal.
- f) Los *migrantes* campo-ciudad al interior de los países y los que se mueven entre países por motivos fundamentalmente de diferenciales de ingresos se insertan habitualmente en la economía informal. En ambos casos estos migrantes no pueden resistir períodos largos sin ingresos y desconocen el mercado laboral y las redes para acceder a un puesto de trabajo formal. Juegan también en su contra las bajas calificaciones en el caso de los primeros y la carencia de permisos de trabajo en el caso de los segundos. En ese sentido, mientras más restrictiva la política migratoria y mayor el diferencial de ingresos respecto del país de origen, mayores son las probabilidades que los migrantes engrosen las filas de la informalidad.
- g) Algunas investigaciones señalan que los ocupados en la economía informal tienden a permanecer en ella a lo largo de su vida laboral y que en general existe poca movilidad de las personas entre la informalidad y la formalidad<sup>13</sup>. Las redes que usan los trabajadores informales para insertarse al mercado laboral están conformadas mayoritariamente por trabajadores informales. Es bastante común que un trabajador informal tenga en su familia padres y hermanos con esas características y que el vecindario también trabaja en la economía informal.

---

12 Freije (2001).

13 Véase, por ejemplo, Gabriel Ulyssea y Dimitri Szerman (2006), *Job duration and the informal sector in Brazil* (Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Economica Aplicada).

## 7. Perfil de las entidades productivas informales

El empleo informal tiende a concentrarse en empresas de pequeño tamaño, fundamentalmente bajo cinco trabajadores, con una alta participación de microempresas unipersonales. Entre las características más importantes de estas entidades productivas están las siguientes:

- a) Las entidades productivas informales habitualmente presentan un reducido nivel de organización, con baja división entre capital y trabajo. Las relaciones laborales se basan regularmente en relaciones informales de empleo, trabajo de familiares y amistades. La propiedad de los activos, en la mayor parte de los casos, no pertenece legalmente a la unidad productiva. Esto limita la celebración de contratos, transacciones con otras unidades productivas y operaciones de financiamiento.
- b) Las empresas del sector informal presentan una considerable menor productividad que las del sector formal de similar tamaño, lo que obedece a su bajo nivel de tecnología, inversión y capital humano, su reducido nivel organizacional y también a su limitada inserción en el mercado y problemas de acceso al crédito. Puede ser habitual que los productos del sector informal sean de inferior calidad y precio y lleguen a un mercado diferente respecto de los del sector formal.
- c) Habitualmente todas las transacciones de las entidades productivas informales son en efectivo. En algunos casos se utilizan insumos que proceden de unidades productivas informales o que tienen origen dudoso, ya sea traídos al país por canales poco formales o que carecen de las certificaciones o permisos exigidos por el mercado. Los productos o servicios se comercializan sin factura, por lo que habitualmente no se destinan a empresas formales.
- d) Los salarios e ingresos en el sector informal en promedio son menores que en el sector formal. Sin embargo, estudios demuestran que empleadores en la economía informal pueden tener ingresos que superan los del sector formal. Al interior del sector informal se dan diferencias importantes entre categorías de empleo, notablemente entre empleadores y asalariados.
- e) La dinámica de los salarios e ingresos en la economía informal tiene un ritmo menor a la del sector formal. Esto en parte obedece a la limitada capacidad de negociación que tienen los actores del sector –tanto dependientes como autónomos– y a la menor dinámica de crecimiento y productividad de las unidades productivas del sector informal.
- f) Las unidades productivas informales en alta proporción operan en el hogar o no tienen local conocido, establecido o visible al público. Esto dificulta la fiscalización y el monitoreo por parte de los diferentes servicios y autoridades. Cuando tienen locales

establecidos o instalaciones, habitualmente la titularidad de la propiedad presenta problemas.

- g) La representación de los actores de la economía informal a nivel nacional, local o sectorial es mínima o inexistente en la mayoría de los países, lo que dificulta la canalización de sus planteamientos, su posicionamiento y la superación de su condición mediante diferentes instrumentos de política pública. Esta falta de organización y representación es igualmente válida para los asalariados como para los empresarios.

La problemática de las pequeñas entidades productivas informales está estrechamente relacionada a la heterogeneidad productiva, es decir, la existencia simultánea de sectores de productividad laboral media y alta y un conjunto de segmentos en que la productividad del trabajo es muy baja<sup>14</sup>. Las brechas de productividad entre sectores, regiones y empresas de distintos tamaños contribuyen a la profunda desigualdad en los países de América Latina. Una pregunta pendiente en la discusión acerca de la heterogeneidad productiva es dónde enfocar las intervenciones: directamente en el sector de las microempresas o en el sector intermedio, a fin de articular productivamente los estratos productivos. Esta pregunta tiene relevancia en el diseño de políticas para la formalización de las pequeñas entidades productivas, para ellas la articulación productiva genera oportunidades e incentivos a la formalización.

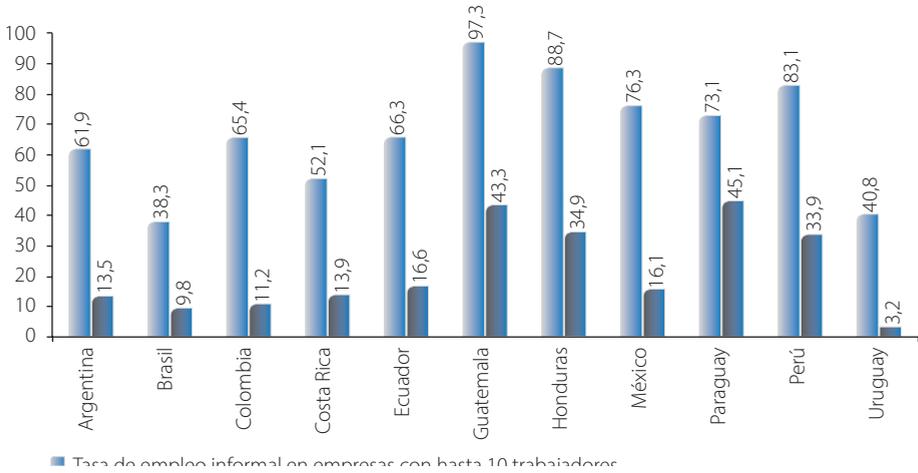
## 8. Dimensiones de la informalidad en la MIPE en los países de América Latina

Como se señalaba anteriormente, existen dificultades metodológicas para comparar estadísticas entre países referente a informalidad. A pesar de los avances logrados en esta materia en la 17ª Conferencia de Estadísticos Laborales (2003) de la OIT, la información disponible aún es de actualidad y calidad muy dispar.

El Gráfico 1 muestra la tasa de empleo informal en empresas con hasta diez trabajadores en países seleccionados en América Latina. El mismo gráfico muestra la gran diferencia que existe en estos países entre la tasa de empleo informal en las microempresas en comparación con las empresas con diez o más trabajadores. Estas diferencias confirman una vez más la necesidad de un enfoque específico de políticas para facilitar la formalización de las empresas de menor tamaño.

## GRÁFICO 1

Tasa de empleo informal en empresas de distintos tamaños en las actividades no agrícolas, países seleccionados, 2013 (porcentajes)



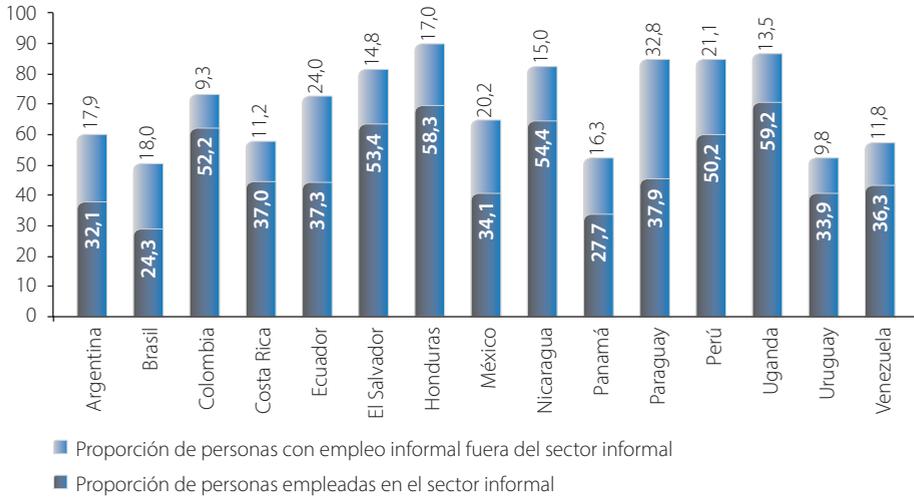
Fuente: SIALC OIT basada en encuestas de hogares.

Una investigación de la OIT (2011) respecto de empleo en la economía informal en 47 países de medianos y bajos ingresos<sup>15</sup> muestra que la mayor parte del empleo informal en 15 países en América Latina se encuentra en el sector informal, o sea, en el conjunto de empresas no registradas o no jurídicamente constituidas en la economía (Gráfico 2). Se observa que los componentes de la economía informal pueden variar bastante. Colombia tiene un empleo informal de 59,6% y un sector informal de 52,2%. Por su parte México tiene un empleo informal de 53,7% y un sector informal de 34,1%. Mientras que en el caso de Colombia el gran desafío se centra fundamentalmente en la formalización de las microempresas y de los trabajadores por cuenta propia. En México el reto además tiene que ver con la formalización del empleo informal en las empresas formales.

En los países con datos desglosados por sexo disponibles, la proporción de mujeres en el empleo informal en las actividades no agrícolas supera la proporción de hombres en esta situación. Sin embargo, el Gráfico 3 muestra que la mayoría de los países registra mayor participación de los hombres en el empleo del sector informal como porcentaje del empleo no agrícola en comparación con las mujeres.

GRÁFICO 2

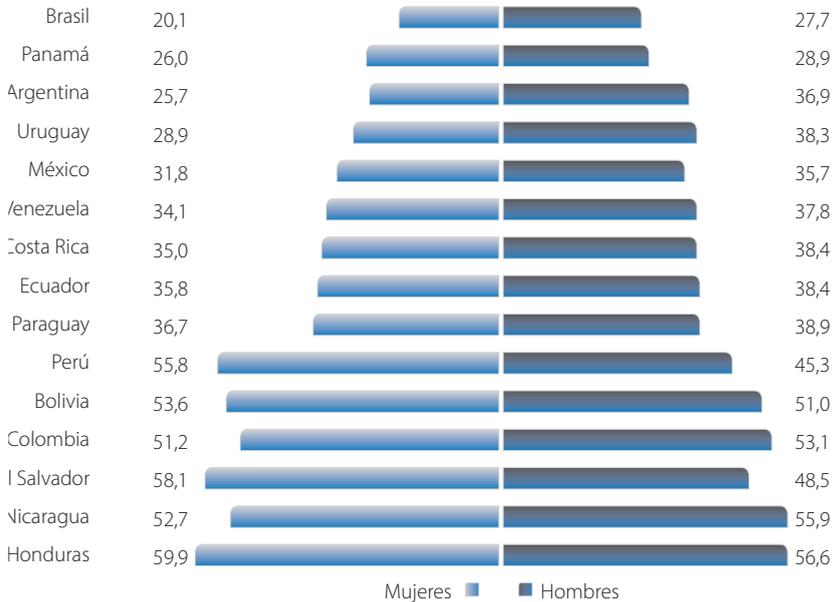
### Economía informal por componente de empleo en países seleccionados (último año disponible)



Fuente: OIT (2012).

GRÁFICO 3

### Proporción de personas empleadas en el sector informal por sexo, países seleccionados (último año disponible)



Fuente: OIT (2012).

Nota: Los datos se refieren al empleo no agrícola y el último año disponible para cada país.



# Causas de la informalidad y líneas estratégicas para reducirla

*Lysette Henríquez*

## 1. Factores que determinan el nivel de informalidad en la economía

Durante las últimas cuatro décadas se han efectuado estudios que empíricamente han tratado de avanzar respecto de los factores determinantes de la informalidad. Estas investigaciones no siempre entregan resultados concluyentes transversalmente entre países. Tampoco resulta sencillo en los análisis y correlaciones separar taxativamente causas de efectos. Sin embargo, los principales factores se pueden agrupar en los siguientes grandes grupos.

**Factores económicos:** Con el crecimiento económico generalmente bajan los niveles de informalidad. Sin embargo, en muchos países de América Latina y el Caribe la informalidad persiste a niveles inaceptables aunque las economías crezcan. Adicionalmente, en la mayoría de los países la informalidad es de tal magnitud, que solo en función del crecimiento económico se requerirá de un horizonte de tiempo bastante largo para superarla. A esto se suman los tiempos de agitación económica en que el sector informal y el empleo informal tienden a crecer.

**Factores estructurales:** La estructura productiva, el capital humano y la productividad inciden marcadamente en la informalidad. La baja capacidad contributiva en los países de América Latina está muy relacionada a la heterogeneidad productiva y la persistencia de las brechas de productividad entre sectores y entre empresas de distinto tamaño. Si existe mucha asimetría en los niveles de productividad y si prevalecen determinadas formas de organización de la producción basadas en la precarización del empleo, la informalidad tiende a persistir.

**Los procesos de globalización, externalización y subcontratación:** Se registra en América Latina un aumento en los procesos de *outsourcing* de algunas funciones de medianas y grandes empresas, con el principal objeto de reducir costos. La externalización de funciones contiene el riesgo de traducirse en la creación de pequeños proveedores con empleo precario. La escasa regulación existente en gran

parte de los países en esta materia y la escasa fiscalización de las cadenas productivas implica que los países no están en condiciones de controlar adecuadamente los posibles efectos de estas tendencias de la informalidad.

**Factores institucionales y políticas:** Ciertos factores institucionales y políticas influyen en los costos y beneficios de la formalización de las empresas y de las relaciones laborales en las entidades productivas. Siguen existiendo grandes diferencias entre países en el tiempo, el esfuerzo y el costo de los procedimientos necesarios para abrir, operar o cerrar empresas. El nivel de impuestos, la relación costo-beneficio de las cotizaciones a la seguridad social, así como la calidad de la fiscalización, inciden en la informalidad de las empresas y de las relaciones laborales.

## 2. ¿Por qué las empresas de menor tamaño operan en la informalidad?

Más allá de los factores que determinan la incidencia de la informalidad en la economía a nivel macro, vale la pena analizar los determinantes que influyen directamente en la decisión de las empresas de menor tamaño de operar en la informalidad o formalizarse parcial o completamente. La Figura 1 presenta un conjunto de causas de la informalidad. Es importante entender las razones que subyacen bajo la informalidad en las empresas de menor tamaño para diseñar estrategias adecuadas, haciéndose cargo de la integralidad del fenómeno.

**FIGURA 1**

### **Causas de la informalidad en las micro y pequeñas empresas**

1. Baja productividad y altos costos de ser formal
2. Complejidad de procedimientos, regulación inadecuada para las características de las micro y pequeñas empresas
3. Informalidad como opción atractiva de flexibilidad e independencia
4. Reducido control y fiscalización, escasa sanción social

A continuación se analiza cada una de las causas mencionadas.

### **a) Baja productividad y alto costo de ser formal**

La baja productividad de las empresas de menor tamaño y por tanto sus reducidos ingresos, habitualmente limitan su capacidad para cumplir debidamente con sus obligaciones laborales y tributarias. Particularmente son más difíciles de enfrentar en los primeros años de operación de la empresa. Para las empresas en situaciones de vulnerabilidad o subsistencia algunos costos que para otras empresas resultan perfectamente abordables, para ellas no lo son.

Para un segmento importante de las micro y pequeñas empresas las cotizaciones a la seguridad social resultan ser onerosas, especialmente a nivel de bajos salarios o ingresos, cuando el costo de oportunidad de los recursos para los directamente involucrados es muy alto. En ese sentido se explica, por ejemplo, la menor proporción de trabajadores que cotiza para pensiones respecto de salud en estos segmentos, privilegiando aquello que perciben como una necesidad más inmediata.

Los tipos de impuestos vigentes –como el IVA y el impuesto a las ganancias– no solo representan un costo pecuario directo, sino también obligan a las empresas a llevar contabilidad formal, lo que supone la contratación de un contador y un manejo administrativo más acucioso. Para las pequeñas unidades productivas, con sus estructuras administrativas débiles, esto implica costos adicionales importantes.

Es probable que muchas microempresas informales, debido a su condición actual, no resistan los costos de la formalización, sin pasar por cambios de fondo en materia de inserción en el mercado y de dotación de factores, que redunden en una mayor productividad. Lo anterior no es siempre factible ni a corto ni a mediano plazo, por la gran precariedad de las mismas y los altos niveles de pobreza de las personas involucradas en ellas. En muchas ocasiones, la baja productividad de las microempresas es parcialmente compensada con la evasión de impuestos y el no pago de las obligaciones laborales para mantenerse en el mercado.

### **b) Complejidad de procedimientos, regulación inadecuada para las características de las micro y pequeñas empresas**

Las empresas formales en su ciclo de vida deben enfrentar un conjunto de trámites burocráticos que suponen un determinado número de procedimientos, tiempos de duración de los mismos y costos asociados. La complejidad de los trámites, sus plazos y costos en comparación con los niveles de ingreso per cápita difieren significativamente entre países. Lo anterior incide en la competitividad de las empresas, pero también en el nivel de formalización.

Una unidad productiva para iniciar el funcionamiento formal debe realizar varios procedimientos de registro y licencia ante diversos interlocutores, frecuentemente no coordinados entre sí. Los procedimientos burocráticos en el registro de propiedad

también complejizan la creación de empresas formales, sobre todo para la microempresa que habitualmente no cuenta con la titularidad de la propiedad. Lo señalado limita en el acceso a financiamiento y en la obtención de servicios básicos, como electricidad y agua.

En la fase de operación el régimen impositivo requiere un nivel de información que habitualmente la pequeña empresa no lleva, demandando contabilidad completa. Además, el régimen tributario y de seguridad social requiere realizar muchos pagos diferentes ante distintas entidades, con múltiples formularios, consumiendo valioso tiempo del empresario. Las pequeñas empresas normalmente tienen baja capacidad gerencial y una estructura administrativa precaria que no se condice con la complejidad de las demandas por parte del aparato institucional.

En la etapa de cierre de la empresa –más aún si lleva asociado un problema de insolvencia o quiebra– los procesos pueden ser muy prolongados, superando los cuatro años en algunos países y con bajos niveles de recuperación de los recursos para los involucrados. Para los empresarios participantes, los largos y costosos procesos de quiebra significan una seria limitación para reemprender otras actividades económicas en un tiempo prudencial, induciéndolos a operar en la informalidad.

El *Doing Business* del Banco Mundial ha generado un conjunto de indicadores acerca del *clima de negocios* en las materias ya señaladas y otras importantes para el funcionamiento de las empresas formales –como los permisos de construcción, acceso a crédito, obtención de electricidad, pago de impuestos y cumplimiento de contratos–, cuyos avances y retrocesos son seguidos anualmente para 183 países. Este instrumento ha generado mayores esfuerzos en los países en la dirección de simplificar y hacer menos onerosos los procedimientos para la creación, operación y cierre de las empresas.

Frecuentemente la falta de representatividad de las empresas de menor tamaño hace que la visión de estas empresas esté ausente en el diseño de las regulaciones que las afectan directamente. En particular, las regulaciones y procedimientos de seguridad social e impuestos no suelen tomar en consideración factores como:

- El bajo nivel de productividad de estas unidades, y por tanto su baja capacidad contributiva.
- La irregularidad de los ingresos en el tiempo, debido a estacionalidad o ingresos eventuales.
- El reducido acceso a financiamiento de estas empresas que dificulta el pago oportuno de sus obligaciones en tiempos contracíclicos.
- La existencia de trabajadores familiares sin remuneración.
- La debilidad de la estructura administrativa para soportar cargas administrativas pesadas.

Todo lo anterior se traduce en que la regulación habitualmente es inadecuada para este tamaño de empresas, teniendo como efecto la marginación de estas de la legalidad vigente.

### c) Atractivo de la informalidad como opción de flexibilidad e independencia

En numerosos casos, aunque se cuente con capacidad contributiva, las unidades productivas eligen libremente la informalidad por ser la opción que más se acomoda a su situación particular o porque tienen una baja percepción de la relación beneficio-costado de la formalidad.

Para mujeres, el trabajo informal muchas veces se percibe como una opción que les permite trabajar en el hogar, con libertad de horarios, logrando así una mayor compatibilidad del trabajo con las tareas domésticas que siguen recayendo desproporcionadamente sobre ellas, como el cuidado de hijos y de ancianos. De esta manera complementan el ingreso familiar y esto puede ser incluso con cobertura de salud cuando otro miembro de la familia tiene cobertura. Igualmente, a los jóvenes les permite generar ingresos, compatibilizar trabajo con estudios y adquirir experiencia laboral.

También existen emprendedores que no teniendo mayores ambiciones de expandir su negocio, perciben que las necesidades y beneficios de la formalización son para las empresas más grandes y que su unidad productiva es demasiado pequeña para ser formalizada<sup>1</sup>. Por una parte, esta opción significa independizarse de la legislación laboral y sus obligaciones, y por otra parte no pagan impuestos ni cotizaciones a la seguridad social, ni llevan contabilidad, lo que les permite ser más competitivos en materia de precios (*competitividad espuria*).

Es frecuente que los beneficios de la formalización no sean tan evidentes ni para empleadores ni para trabajadores. A menudo, la desconfianza en las instituciones, especialmente en aquellas relacionadas con beneficios de más largo plazo, como los fondos de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia, conspira en contra. La capacidad de respuesta de las entidades gubernamentales o privadas de garantizar el cumplimiento de los beneficios comprometidos a futuro está en muchas ocasiones puesta en tela de juicio. En algunos casos contribuye también –en forma adversa– la percepción de ineficiencia de las instituciones y la calidad de los servicios brindados en la actualidad. Esto suele suceder en el ámbito de la salud, donde se analizan las relaciones precio-calidad.

Algunos segmentos de trabajadores valorizan menos los beneficios que vienen con un trabajo formal. Los jóvenes muchas veces perciben las pensiones por vejez como muy distantes en el horizonte de tiempo. Para los inmigrantes los beneficios de las jubilaciones

---

1 Fajnzylber, P., Maloney, W., Montes-Rojas, G. (2009). *Does formality improve micro-firm performance? Quasi experimental evidence from the Brazilian SIMPLES Program*, Documento de discusión N° 4531 (Institute for the Study of Labor).

tampoco representan un gran incentivo. Normalmente estos migran por el diferencial de ingresos respecto de su país de origen y envían dinero en forma de remesas a sus familias de origen, valorando altamente el ingreso presente. Salvo excepciones, cuando se plantean asentarse en forma definitiva en su nuevo destino o cuando existen acuerdos entre países en materia previsional no demasiados engorrosos en su aplicación, el beneficio de la jubilación puede tener mayor valoración.

La falta de información referente a los sistemas de seguridad social, los derechos laborales, las prestaciones y otros beneficios para los involucrados en la formalización, también contribuye a la baja percepción de los beneficios de la formalización. A esto se suma el desconocimiento o los problemas de acceso de los emprendedores a varios programas de las agencias gubernamentales en materia de desarrollo productivo.

#### **d) Reducido control y fiscalización y escasa sanción social**

La dispersión territorial y la operación poco visible de las microempresas –frecuentemente en el hogar o sin local establecido– dificulta la labor de fiscalización y control. A lo anterior se suma la actitud permisiva existente en varios países con relación a la fiscalización de este segmento de empresas. No es raro encontrar países en que las empresas formales, por ser pocas, sean intensamente fiscalizadas y sancionadas y las informales no reciban ninguna sanción, lo que no contribuye a incentivar la formalidad.

La reducida capacidad de los equipos fiscalizadores –en recursos humanos y financieros– para atender a grandes números de empresas informales dispersas en todo el territorio contribuye a que el control sea reducido. A veces esta capacidad se ve debilitada más todavía por la falta de articulación entre las distintas entidades fiscalizadoras. El costo de fiscalizar adecuadamente a las empresas de menor tamaño puede ser bastante importante y el aporte potencial en materia tributaria limitado. Las administraciones tributarias de los países tienden a sacar esas cuentas.

Son extendidas también prácticas poco sanas –no sancionadas socialmente con la debida fuerza– que no contribuyen a la formalización, como:

- Multas reducidas a la informalidad, en que los infractores prefieren pagarlas a cumplir con la regulación.
- Sistemas de sanciones mal diseñados, en que la reiteración de infracciones de un mismo tipo no implica multas crecientes.
- Existencia de sobornos o de prácticas corruptas en eslabones del aparato fiscalizador cobrados a las empresas informales, posibilitando la continuidad de su operación en la informalidad.

### 3. Líneas de estrategia para reducir la informalidad en la micro y pequeña empresa

Evidentemente, antes de diseñar una estrategia para la formalización de la micro y pequeña empresa, cabe preguntarse ¿dónde se concentra el empleo informal? ¿En el sector informal o fuera del sector informal? Si el empleo informal en las empresas formales es significativo, el énfasis debería estar en la fiscalización, la vigilancia y regulación de la subcontratación y la externalización de funciones y el desarrollo de una cultura de formalidad.

Si el sector informal es muy significativo, las consideraciones deben estar más relacionadas con una política de promoción de la micro y pequeña empresa y su formalización. Al respecto cabe reiterar ciertas observaciones vinculadas con la dirección del esfuerzo en materia de formalización, enfatizando que se debe procurar que:

- a) En la fase de *creación de empresas*, estas nazcan mayoritariamente formales. En la experiencia internacional se ha observado que esta situación proporciona un mejor punto de partida y una menor reversibilidad.
- b) En los *períodos contracíclicos* o de crisis, se evite oportunamente el aumento de la informalidad, originada por el incremento del desempleo o en la incapacidad de las empresas formales para seguir manteniendo ese estatus.
- c) En el *proceso de transformación* de unidades económicas informales en formales se ponga especial énfasis en aquellos segmentos donde la informalidad se manifiesta con más intensidad. Estos pueden ser determinados sectores como el agropecuario, comercio, construcción y transporte o las microempresas familiares que concentran –en gran medida– a los trabajadores familiares sin remuneración y sin protección social, siendo estas fundamentalmente mujeres y jóvenes.

En el abordaje de la informalidad también es necesario hacer una distinción sobre la base del potencial de formalización de las unidades productivas por la situación de gran precariedad de las microempresas a nivel de subsistencia y sus bajas posibilidades de expansión. Otra distinción es acerca de la relevancia del segmento de los trabajadores independientes respecto de las micro y pequeñas empresas en la informalidad, ya que el diseño de los instrumentos destinados a los primeros debieran pensarse en función de personas que son autónomas y no perciben salarios.

A partir de las causas de la informalidad identificadas, en la Figura 2 se exponen algunas líneas de estrategia para su reducción.

FIGURA 2

## Líneas de estrategia para reducir informalidad en la micro y pequeña empresa



## a) Incrementar la productividad de las unidades productivas

Una primera línea estratégica para reducir la informalidad es con políticas de fomento de la micro y pequeña empresa, con vistas a aumentar su capacidad contributiva y viabilizar su formalización. Para ello se requiere superar las dificultades que estas empresas tienen para incrementar su productividad. El mejoramiento del acceso a mercados y al financiamiento, el desarrollo del capital humano, el acceso a capital físico y a nuevas tecnologías, constituyen puntos básicos de la agenda formalizadora. Todos los países de América Latina cuentan con programas públicos de promoción de la micro y pequeña empresa. Sin embargo, a pesar de importantes mejoras en el diseño y a implementación

de los instrumentos de fomento, estos programas no han conseguido cerrar la brecha productiva entre empresas de distinto tamaño y entre empresas operando en distintos territorios.

No se puede enfatizar demasiado la necesidad de fomentar una competitividad sistémica de las empresas de menor tamaño, desincentivando la “competitividad espuria” basada en la precarización del empleo y de las condiciones de trabajo. No se trata solo de fortalecer las capacidades productivas de las micro y pequeñas empresas, sino de asegurar que mejoren su posicionamiento dentro de los mercados y de las cadenas de valor. En este sentido, las políticas de integración productiva, asociatividad y desarrollo económico local son componentes importantes de las políticas de formalización.

Se requiere en los países de América Latina una mayor integración de los aspectos laborales en las políticas de fomento, en particular las que van destinadas a las empresas de menor tamaño. Generalmente, los diseñadores de las políticas de fomento consideran los impactos relativos al empleo como efectos secundarios que no merecen análisis *a priori*. Para avanzar hacia una mayor formalidad y calidad del empleo en las empresas de menor tamaño es necesario avanzar hacia instrumentos de fomento que no solo sostengan a estas empresas en el mercado, sino que también incorporen estas dimensiones. Asegurar que todas las empresas usuarias de los instrumentos de fomento tengan la información actualizada acerca de las regulaciones vigentes es un primer paso en la dirección adecuada.

## **b) Revisión/adaptación de normas, regulaciones o procedimientos**

La experiencia internacional señala que una forma de abordar los temas planteados ha sido por la vía de simplificación de procedimientos y, donde sea conveniente, tratamientos diferenciados en materia regulatoria para las empresas de menor tamaño. Lo anterior se expresa, en algunos casos, en regímenes especiales en el ámbito tributario, laboral, de seguridad social, comercial y administrativo para este segmento de empresas, por mencionar las áreas más importantes.

Antes de considerar la conveniencia de un régimen especial, se señala que hay determinadas características de los regímenes generales, especialmente en el ámbito tributario y de seguridad social, que favorecen más que otras a la formalización de las micro y pequeñas empresas. En este sentido, un camino muy potente hacia la formalización es pasar toda la regulación a un examen de su impacto referente a la empresa de menor tamaño, previa a su aprobación y promulgación<sup>2</sup>.

¿A qué obedece la necesidad de establecer regímenes especiales, tratamientos diferenciados o leyes para las empresas de menor tamaño? En primer lugar a un reconocimiento que las empresas de menor tamaño presentan características distintas,

---

2 Véase el ejemplo de la Unión Europea (2008), en *Pensar primero a pequeña escala. Small business act para Europa: Iniciativa a favor de las pequeñas empresas* (Bruselas, Comisión Europea).

que a veces requieren un tratamiento diferenciado en la regulación con el fin de promover el crecimiento y cumplimiento de sus obligaciones. Entre las mayores diferencias con las grandes empresas está la estructura administrativa precaria que les resta capacidad para enfrentar procedimientos complejos o cargas administrativas pesadas.

Los temas abordados en los regímenes especiales o tratamientos diferenciados difieren entre países. Sin embargo se observan ciertas tendencias. Por ejemplo, los contenidos de presencia frecuente en las leyes para las empresas de menor tamaño son: a) definiciones legales de tamaño de empresa para uso en el ámbito de la regulación laboral, tributaria, de seguridad social y fomento productivo; b) enunciación más precisa de la institucionalidad responsable de la regulación y de las políticas y programas; c) aspectos tributarios, laborales y de seguridad social específicos para este tamaño de empresas; y d) simplificación de trámites y procedimientos para la creación de empresas, su posterior operación y cierre.

Las formas más comunes utilizadas en los regímenes especiales o en la regulación MIPYME suelen ser:

- Simplificaciones administrativas y de procedimientos.
- Servicios electrónicos.
- Coordinaciones administrativas del aparato institucional.
- Fechas comunes para el inicio de los cambios de regulación.
- Periodicidad de pagos acorde con el ciclo de la actividad.
- Medidas de mitigación en las obligaciones frente a las crisis.
- Gradualidad en la aplicación de obligaciones y estándares.
- Reducción de obligaciones permanentes o temporales.
- Tasas de contribución o cotización progresivas según el tamaño de la empresa.

Los capítulos III, IV y V de este libro presentan en más detalle la lógica detrás de las simplificaciones y regulaciones especiales en los ámbitos administrativo, tributario y de seguridad social, así como sus ventajas y desventajas. Algunas consideraciones generales para tener en cuenta en el diseño de regímenes especiales o leyes orientadas a las empresas de menor tamaño son las siguientes.

**La duración.** ¿Se trata de un esfuerzo temporal para regularizar situaciones de informalidad o de una regulación de carácter permanente? En el caso de Perú, la ley orientada a la micro y pequeña empresa del 2003 se planteó cinco años de duración y estaba orientada a dar un tiempo a las empresas para facilitar su formalización<sup>3</sup>. En el caso de Brasil, el Estatuto de la Micro y Pequeña Empresa tiene carácter permanente,

---

3 En el 2008 se revisó nuevamente la situación, debido a que los avances aún no habían sido significativos.

estableciendo un marco jurídico en diferentes ámbitos para las empresas que tienen determinados niveles de ventas anuales. También la regulación puede ser permanente, pero a las empresas se les otorga un tiempo o se plantea una gradualidad para alcanzar el régimen general vigente en el país. Esto sucede en algunos países en materia tributaria y de seguridad social.

**La articulación del régimen especial con el régimen general.** Este punto tiene particular importancia en los regímenes tributarios y de seguridad social. El tránsito de un régimen a otro no debiera ser traumático ni para las empresas ni para las personas. El sistema que se diseñe debe asegurar que las personas pueden cambiar a lo largo de su vida laboral de estatus de trabajador independiente, asalariado o empleador sin perder recursos y beneficios. Por otra parte, las empresas pueden estar exentas del pago de determinados tributos durante períodos específicos y posteriormente no tener esta exención. Los tiempos para que este tránsito se produzca y la progresión deben ser realistas.

**El alcance de la regulación.** Algunas iniciativas regulatorias en materia de empresas de menor tamaño combinan varias dimensiones, integrando aspectos relacionados con temas tributarios, laborales, de seguridad social, comerciales, administrativos y de desarrollo productivo. Para que los cambios perseguidos realmente se produzcan, habitualmente se requieren esfuerzos simultáneos en el ámbito regulatorio y no regulatorio, complementando nuevas regulaciones con un conjunto de políticas, programas y acciones para su éxito. Es primordial determinar en forma integral todas aquellas iniciativas requeridas para producir efectivamente los cambios buscados, en los distintos planos.

Los regímenes especiales no están exentos de polémica. Particularmente en los aspectos relacionados con el tema laboral se pueden producir tensiones entre la necesidad de bajar la carga administrativa de las empresas por un lado y la protección de los derechos laborales por el otro. La OIT considera inoportuno cualquier régimen especial que perjudique los derechos laborales de los trabajadores en las pequeñas entidades productivas.

Igualmente controvertidos son los regímenes especiales en materia tributaria, especialmente aquellos que dicen relación con cargas tributarias diferenciadas por tamaño de empresa, esgrimiéndose que no obedecen a principios de eficiencia económica y a una adecuada asignación de los recursos<sup>4</sup>. Existe un mayor consenso con las simplificaciones administrativas, con la consiguiente reducción de los costos de transacción para cumplir con las obligaciones tributarias, laborales y de la seguridad social.

---

4 Jousten, A. (2007), *SMES and the tax system: What is so different about them?* CESifo Forum 2007, Vol. 8, Issue 2, págs. 14-20.

### c) Generar o perfeccionar los incentivos a la formalización

Los incentivos a la formalización de las empresas y de las relaciones laborales en las entidades productivas forman un componente importante de las políticas para disminuir la informalidad. La presencia de incentivos potentes para cada una de las partes involucradas, complementa las estrategias en los ámbitos de productividad, regulación y fiscalización.

Asegurar que haya incentivos a la formalización en gran medida tiene que ver con el otro lado del contrato social: garantizar que las empresas y las personas que cumplen con las reglas también se beneficien de los sistemas creados por el Estado y por la sociedad. En este sentido no se trata tanto de generar incentivos nuevos, sino de perfeccionar los elementos incentivadores inherentes al funcionamiento correcto y eficiente del mercado y de la institucionalidad pública.

Un ámbito evidentemente importante son los beneficios otorgados por los sistemas de seguridad social, así como la percepción de las personas concerniente a la capacidad de esta institucionalidad –ya sea pública o privada– de garantizar beneficios de calidad a mediano y largo plazo. Un sistema de salud que provee servicios de mala calidad a personas que contribuyen con una parte importante de sus ingresos no constituye un incentivo a la formalización. De la misma manera, cualquier señal que genera desconfianza en la sustentabilidad de los sistemas previsionales influye negativamente el cálculo costo-beneficio que todos los ocupados hacen durante su ciclo laboral.

Por el lado de las empresas, los incentivos a la formalización tienen que ver con un mayor acceso a servicios financieros, al mercado nacional e internacional, a la justicia y a los servicios del Estado. En cuanto más eficientemente funcionan estos mercados y servicios, mayor el incentivo a formalizarse. Los esfuerzos que han empleado algunos países en la región para crear mayor acceso de las micro y pequeñas empresas formales al mercado público, han generado resultados interesantes.

Existe una necesidad de evaluar el impacto de los servicios financieros y no financieros que se ofrecen a las microempresas informales. Los créditos otorgados por las microfinancieras por un lado fomentan la productividad, posibilitando mejor flujo de caja y en algunos casos mayores inversiones, pero por el otro lado disminuyen el incentivo para que las empresas en búsqueda de financiamiento se formalicen. De la misma manera, muchos instrumentos de fomento destinados a las microempresas no piden que las empresas usuarias se formalicen, privilegiando el combate de la pobreza sobre los incentivos a la formalización.

### d) Mejorar la capacidad administrativa para hacer cumplir las normas

La escasa capacidad de control en las empresas de menor tamaño, hace que muchos empresarios no enfrentan mayores sanciones por su decisión de operar parcial o comple-

tamente en la informalidad. Por la reducida probabilidad de ser fiscalizadas, las empresas tienden a tomar el riesgo y pagar las multas cuando caigan en lugar de formalizarse.

Un elemento que debe ser examinado cuidadosamente es el carácter de las sanciones o infracciones al cumplimiento de la regulación. La tendencia actual en la fiscalización de las empresas de menor tamaño es a poner énfasis en la prevención y capacitación, más que en grandes multas o castigos difíciles de cumplir para este tipo de empresas. Sin embargo, se señala que la reiteración debe de ser notoriamente sancionada.

Es importante avanzar hacia registros únicos o códigos únicos de identificación, tanto para empresas como para trabajadores, que posibiliten una fiscalización inteligente, cruzando información entre las administraciones tributarias, las instituciones de la seguridad social y las municipalidades. Una mayor incorporación de las TICS permite hacer un seguimiento y monitoreo más estrecho y oportuno, contribuyendo así a un proceso de control más efectivo. La actualización del registro es otro tema a considerar, ya que especialmente en el caso de la microempresa existe una alta tasa de mortalidad.

Detectar empresas que evaden sus responsabilidades en el ámbito fiscal y laboral requiere de mayor articulación y flujo de información entre las diferentes agencias públicas. Esta colaboración requiere a veces la celebración de acuerdos o protocolos a nivel ministerial para vincular a los diferentes organismos de control, permitiendo, por ejemplo, el acceso a información o el cruce de datos entre las administraciones tributarias, laborales, de seguridad social, migratorias o de policía, para una acción más planificada y estratégica. Algunos países han avanzado en la creación de instancias interministeriales para combatir el trabajo no declarado de forma más coordinada, pudiendo contar incluso con la representación de los actores sociales.

Una verdadera cultura de formalidad requiere control social, sindicatos, organismos de la sociedad civil y de líderes de opinión sólidos, una prensa independiente y un sistema judicial imparcial. En los países donde los beneficios sociales de la carga tributaria son significativos y extendidos universalmente a la población, el control social es más elevado. Asimismo, el contrato social y la confianza en los sistemas.

#### 4. Hacia una política integral de formalización

Para bajar los niveles de informalidad en el sector de las micro y pequeñas empresas es necesario abordar la problemática de manera integral y diseñar e implementar un conjunto de políticas que promuevan la transformación genuina a la formalidad. En otras palabras, no basta la simplificación administrativa si las políticas de fomento no logran mejorar los niveles de productividad e ingresos en las empresas de menor tamaño. De igual manera, instalar un régimen especial no es de mucha utilidad si a nivel local las instituciones no tienen las herramientas para apoyar y complementar la implementación del esquema.

Sin lugar a dudas, la clave está en encontrar un equilibrio entre los incentivos a la formalización y los desincentivos a la informalidad, tomando en cuenta que la mezcla adecuada de incentivos y sanciones debe ser diferente, dependiendo de la mayor o menor presencia de emprendedores vulnerables en el sector informal. El desafío para los diseñadores de políticas es encontrar el equilibrio adecuado en cada contexto, asegurando que la formalización sea una opción atractiva para las empresas y sus trabajadores.

En el diseño de políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas es necesario tener en mente la distinción entre la formalización de la entidad productiva y la formalización de las relaciones laborales dentro de la empresa. Aunque existen acentuadas correlaciones entre estos dos objetivos, los resultados de ciertas políticas acerca de una variable u otra pueden ser desiguales.

En el conjunto de los países latinoamericanos las micro y pequeñas empresas presentan diferentes grados y tipos de formalización. Políticas para la formalización de la entidad productiva no automáticamente generan los resultados deseados en términos de empleo formal y cumplimiento de los derechos laborales en el segmento. En el análisis de las relaciones entre la formalización de las micro y pequeñas empresas y las regulaciones tributarias, de seguridad social y laboral presentado en los siguientes capítulos, se intenta hacer una distinción entre los distintos tipos y grados de formalización.

## CAPÍTULO III

## La constitución de la empresa

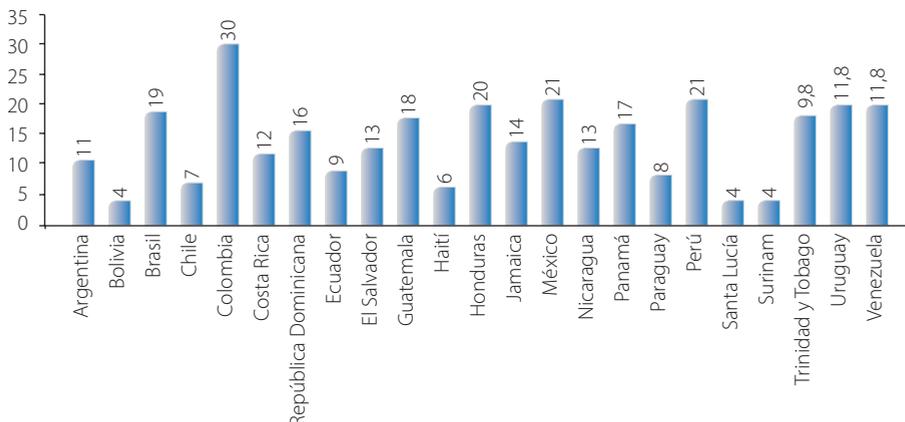
Linda Deelen

## 1. Introducción

La necesidad de racionalizar los trámites para la constitución de la empresa es un tema que ha recibido mucha atención en los países de América Latina durante los últimos diez años. Desde que el Banco Mundial publicó en el 2003 el primer informe sobre las regulaciones que afectan a las empresas, hay una consciencia creciente del exceso de trámites que existe en muchos países para la creación de las empresas. Estos trámites no siempre sirven para proteger a los clientes, trabajadores o vecinos de las empresas, pero sí hacen más compleja su formalización. En el periodo 2005-2013 los 23 países en donde se presentan datos en los informes *Doing Business*<sup>1</sup>, implementaron 311 reformas para simplificar la constitución de la empresa.

## GRÁFICO 1

Número de reformas implementadas para simplificar la constitución de la empresa en países seleccionados, 2005-2013



Fuente: Banco Mundial, *Doing business 2003-2013*.

1 Banco Mundial, *Doing business 2003-2013* (Washington, Banco Mundial).

En la discusión referente a la racionalización de los trámites empresariales es importante tener en mente que el conjunto de regulaciones para la constitución de la empresa juega un rol fundamental en proteger a distintos grupos de personas que interactúan con la empresa, en asegurar que la empresa pague sus impuestos y opere en concordancia con la regulación ambiental. Con el registro de la empresa se crea una entidad única e identificable en caso de quiebra o demandas contra la empresa presentadas por trabajadores, clientes, acreedores, accionistas o vecinos. Otro objetivo importante de estas regulaciones es asegurar que la empresa se haya instalado en un espacio físico seguro y saludable.

Varios estudios han llamado la atención a la importancia de los trámites para la constitución de la empresa como fuente de ingresos oficial y no oficial para los servicios públicos y sus funcionarios. Datos de 85 países analizados en el marco de un estudio de la Universidad de Harvard<sup>2</sup> muestran que una regulación más estricta no está asociada a una mejor calidad de los productos, ni a mejores resultados ambientales o una competencia más leal. El estudio muestra que una regulación más estricta sí está asociada a niveles más altos de corrupción y una mayor presencia relativa de la economía informal. Estos datos evidencian que algunas regulaciones benefician menos a la sociedad y más al aparato público y sus servidores.

Se destaca que los trámites para la constitución de la empresa forman solo una parte del conjunto de las regulaciones que afectan a las empresas. Muchos de los procedimientos para la constitución de la empresa se hacen solo una vez, mientras que las obligaciones tributarias y de la seguridad social se repiten durante toda la vida operacional de la empresa. Este argumento no quita importancia a la necesidad de simplificar la creación de empresas, pero sí apunta a que la racionalización de los trámites para la constitución de la empresa por sí solo no tendrá un impacto sustancial sobre la tasa de formalización, ya que el empresario evalúa la carga administrativa que conlleva la formalización de la empresa en su conjunto. Cabe destacar que los trámites para la constitución de la empresa se hacen en la fase inicial del ciclo de vida de la empresa cuando el empresario suele tener poco conocimiento de los procedimientos y pocos recursos para invertir.

## 2. Los trámites para la constitución de la empresa

Aunque los objetivos de las regulaciones para la constitución de la empresa son similares en todas partes, no existen dos países donde los procedimientos son exactamente iguales. Hay mucha variación en el número de trámites que implica constituir una empresa, desde

---

2 Djankov, S. *et al* (2002), "The regulation of entry", en *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. CXVII (1) (Oxford, Oxford University Press).

un único procedimiento en Canadá hasta 17 procedimientos en Venezuela. Los procedimientos para la constitución de la empresa se pueden agrupar en diferentes categorías.

### *El registro comercial*

Un primer paso para la constitución de la empresa es la incorporación en el registro de empresas, ya sea a nivel nacional, estatal o provincial con una entidad pública, privada o mixta creada para estos fines. Un paso previo al registro es la consulta para verificar que el nombre propuesto para la empresa sea único en el país o en la región. Dependiente de las regulaciones nacionales o subnacionales y la forma jurídica escogida para la empresa, los países pueden pedir diferentes tipos de formularios, la escritura pública de la sociedad firmada ante notario o con firma electrónica, un comprobante de depósito bancario del capital requerido mínimo y una cuota de inscripción, entre otros requerimientos. Con el registro de la empresa se crea una entidad que puede interactuar legalmente con entidades públicas y privadas.

### *Registro ante las autoridades tributarias competentes*

Una vez registrada la empresa, el empresario debe avisar a las autoridades tributarias competentes del inicio de actividades y presentar la información pertinente. Revisada esta información, la autoridad tributaria asigna a la empresa un código de identificación fiscal que permite a la empresa emitir facturas o boletas.

### *Inscripción en la seguridad social*

Si el empresario contempla la contratación de trabajadores, el siguiente trámite obligatorio es la inscripción en la seguridad social de la empresa recién constituida. La complejidad de este paso depende del nivel de coordinación entre los administradores de los distintos subsistemas de la seguridad social. En algunos países la inscripción se hace con un solo procedimiento digital, mientras que en otros países es necesario acudir a cinco o seis diferentes oficinas para la afiliación de los empleados con los administradores del seguro de salud, cesantía, pensiones, accidentes laborales y otros, según la legislación vigente.

### *Otros permisos y licencias*

Dependiente de las regulaciones vigentes y del rubro, las empresas pueden estar legalmente obligadas a obtener diferentes certificados, licencias y permisos para poder operar. Estos documentos normalmente tienen relación con el lugar físico de operación,

calificaciones ocupacionales, estándares de salud y seguridad y el cuidado del medio ambiente. Algunos de los permisos y licencias son emitidos por las municipalidades y otros por los diferentes servicios públicos competentes. En muchos casos la obtención de estos documentos es un requerimiento inicial, que requiere una inspección *in situ* antes de que la empresa pueda iniciar operaciones. Generalmente los permisos y licencias tienen un costo que puede variar según el tamaño de la empresa, el rubro y la jurisdicción.

### 3. Simplificación regulatoria y administrativa

Aunque muchos gobiernos se han esforzado durante los últimos años para racionalizar los trámites para la constitución de la empresa, han encontrado que esta tarea no es necesariamente fácil. En primer lugar, los procesos de simplificación involucran un gran número de instituciones que operan en diferentes niveles administrativos, cada una con su lógica operacional, sus prioridades propias y, muchas veces, sus necesidades de generar ingresos. En segundo lugar, la implementación de las reformas, sobre todo a nivel municipal, requiere esfuerzos adicionales en materia de difusión y capacitación de los funcionarios públicos.

Diferentes países han implementado distintas estrategias para hacer menos engorroso el proceso de la constitución de la empresa. Las estrategias más corrientes son las siguientes:

#### *Ventanillas únicas*

El modelo de la ventanilla única se ha instalado en muchos países para facilitar el proceso de la constitución de la empresa. El concepto de la ventanilla única se refiere más ampliamente al agrupamiento en una sola instancia u organismo de distintos trámites que el ciudadano o empresario debe realizar ante la administración pública. A menudo las ventanillas únicas no se limitan a los trámites para la creación de la empresa, sino también a la gestión de otros tipos de solicitudes de ciudadanos y empresarios, como permisos de circulación por ejemplo. Una ventanilla única puede pertenecer a una sola institución o puede integrar trámites gestionados por múltiples entidades. Otro modelo es el centro multiservicio, que implica la unificación del espacio de recepción de varias entidades en un solo lugar físico.

El modelo de la ventanilla única institucional, en el que una entidad ofrece una sola ventanilla de atención al público para diferentes trámites, es común por ejemplo en municipalidades. Este tipo de ventanilla única recibe solicitudes respecto de las que se pronuncian las diferentes áreas competentes de la misma entidad. El modelo no presenta mayores complejidades para la entidad administrativa, pero tampoco simplifica de manera sus-

tancial la labor del empresario, quien igual tiene que acudir a otras instituciones para los demás trámites.

La ventanilla única interinstitucional recibe solicitudes relacionadas a múltiples trámites gestionados por diferentes entidades. La idea es ofrecer al empresario un proceso único, para ello debe presentar un solo formulario que responde a los requisitos de información de todo el proceso, sin necesidad de relacionarse con otras entidades. La creación de una ventanilla única interinstitucional requiere un acuerdo y un modelo de trabajo coordinado entre las diferentes entidades involucradas.

Un centro multiservicio es un espacio físico único en el que múltiples entidades atienden a los empresarios con sus propias ventanillas de recepción. Este modelo no libera al empresario de la necesidad de relacionarse con múltiples entidades, pero sí le posibilita hacer todos los trámites en un solo lugar. El centro multiservicio no necesariamente simplifica el proceso de la constitución de la empresa, ni la cantidad de formularios requeridos, ya que no siempre las entidades presentes logran ofrecer un proceso racionalizado. La creación de un centro multiservicio implica ciertos costos para la administración pública de mantener un local en una localidad de fácil acceso con el personal necesario.

### *Reforma de los permisos y licencias*

Muchos países han hecho esfuerzos, a veces con el apoyo de organizaciones internacionales, de reformar el sistema de permisos y licencias que las micro y pequeñas empresas requieren para desarrollar sus actividades, eliminando permisos innecesarios y reformulando procesos de certificación mal diseñados. Los permisos y licencias que afectan a las micro y pequeñas empresas suelen tener relación con el lugar físico de operación, calificaciones ocupacionales, estándares de salud, seguridad y cuidado del medio ambiente.

A veces los países deciden mantener ciertos permisos y eximir ciertos tipos de empresas de la necesidad de obtenerlos. Ha sido así, por ejemplo, con el permiso sanitario, que en muchos países solo es obligatorio para las empresas que manipulan alimentos. En otros casos ha sido posible unir dos permisos o licencias en uno solo con un solo proceso de verificación.

Existe mucho margen para bajar la carga administrativa de las empresas en la obtención de permisos y licencias, simplificando los requerimientos de información, cambiando la frecuencia de renovación, asegurando que el mismo permiso se reconozca entre una jurisdicción y otra y abaratando los costos de obtención del documento.

Se requieren criterios claros en cuanto al costo de los distintos permisos y licencias para las empresas. La guía "How to reform business licenses", preparada por el Banco Mundial basada en experiencias en diferentes países, recomienda que las empresas paguen los

permisos y licencias cuando dichos documentos generan beneficios directos para la empresa o cuando las empresas generan efectos negativos para la comunidad, como por ejemplo en el caso de contaminación ambiental. En el caso de licencias y permisos que generan beneficios para la comunidad, la guía recomienda que las tarifas se reduzcan en el tiempo para ser remplazadas por mecanismos de recaudación más eficientes.

### *Establecimiento de plazos límites y silencio administrativo positivo*

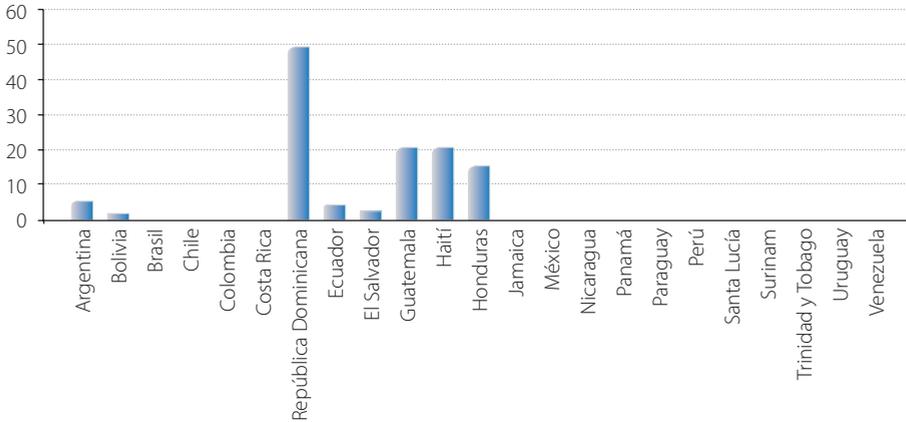
Para que el tiempo requerido en constituir una empresa no se alargue, muchos gobiernos han establecido plazos límites para ciertos trámites. Ha sido así, en algunos países, con el plazo que los funcionarios municipales tienen para conceder la licencia de funcionamiento, una vez que el empresario haya presentado la solicitud con la información correspondiente. A veces se ha instalado el principio del silencio administrativo positivo, lo que significa que en caso de falta de resolución en los procedimientos administrativos dentro de los plazos establecidos, lo solicitado se considera concedido. Algunos países han introducido la modalidad de la licencia provisoria, que automáticamente se transforma en definitiva transcurrido un plazo si no hay pronunciación de las autoridades competentes.

### *Capital mínimo pagado*

Un requerimiento que en muchos países ha sido revisado es el capital mínimo pagado de las sociedades antes de obtener la licencia de funcionamiento. El requisito de capital mínimo pagado refleja la cantidad de dinero que la empresa tiene que tener depositado en un banco o ante un notario antes de la inscripción y hasta tres meses después de la constitución de la sociedad. Muchos países han reducido o eliminado el capital mínimo pagado y otros han permitido que las empresas al momento de registrarse tengan solo una parte del capital depositada, pudiéndose depositar el resto ya funcionando la empresa. El Gráfico 2 muestra la gran variedad que existe en América Latina y el Caribe en cuanto al requisito de capital mínimo pagado para la constitución de la empresa.

GRÁFICO 2

Requisito de capital mínimo pagado para la constitución de una sociedad como porcentaje de ingreso per cápita en países seleccionados, 2012



Fuente: Banco Mundial.

### Nuevas formas jurídicas para microempresas

Algunos países han creado una forma jurídica empresarial apropiada para ciertos tipos de microempresas con un procedimiento para la constitución de la empresa más simple que la que existe para la sociedad unipersonal u otras formas jurídicas similares. Estas nuevas formas jurídicas permiten por ejemplo a empresarios que desarrollan ciertos tipos de actividades productivas desde el domicilio constituir formalmente la empresa sin pasar por trámites relacionados a la zonificación o el uso de suelo. Se supone que sobre todo las mujeres, muchas veces sobrerrepresentadas en las actividades productivas que se emprenden desde el domicilio, benefician de formas jurídicas menos complejas para formalizar sus empresas.

### Simplificación de procesos administrativos

Ciertos países han logrado agilizar el proceso de la constitución de la empresa sin hacer cambios regulatorios, racionalizando solo los procedimientos administrativos. A veces estos esfuerzos involucran la delegación de la gestión de uno o más procedimientos de una institucionalidad a otra más ágil o más accesible para los empresarios. Otras veces se trata del rediseño de los formularios, incorporando mayor claridad y pidiendo solo la información estrictamente necesaria para poder gestionar la solicitud. El uso de un único número de identificación de la empresa, otorgado por las autoridades tributarias y usado

en todas las interacciones del empresario con el aparato público, también genera eficiencia en los procesos administrativos. En la mayoría de los países existe además margen para que los procedimientos que involucran una verificación *in situ* sean programados y ejecutados de una manera más eficiente para la empresa sometida al proceso de inspección.

### *Digitalización de procesos administrativos*

El uso de tecnologías de información y comunicación ha sido clave en los avances registrados en los países en bajar el tiempo requerido para la constitución de la empresa. Para empezar, la búsqueda de un nombre único para la empresa, requisito para poder registrar la empresa, se hace mediante una máquina de búsqueda que incluso en algunos países el empresario mismo puede acceder por internet. De ahí el conjunto de procedimientos se presta para ser agilizado por medio de formularios y comunicaciones en línea con las diferentes autoridades y servicios involucrados e incluso por procesos automáticos entre una entidad y otra.

En muchos países la empresa registrada en la página *web* del registro de empresas automáticamente queda registrada con las autoridades fiscales, quienes le otorgan un número fiscal. El reconocimiento de la firma digital en algunos países vuelve innecesario la notarización de ciertos documentos como la escritura pública. La digitalización de los diarios oficiales y la posibilidad de publicar el extracto de la escritura en línea también reduce el costo y el tiempo requerido para los tipos de empresas que tienen que cumplir este trámite.

### *Información y difusión*

Un aspecto clave en la simplificación del proceso de la constitución de la empresa es el acceso que los empresarios tienen a la información acerca de las regulaciones y procedimientos, tanto digital como por escrito. En muchos países esta información existe en internet, pero no siempre está presentada de manera completa, actualizada y entendible.

Más allá de tener acceso a la información correcta y actualizada, los empresarios de las micro y pequeñas empresas requieren asistencia técnica durante el proceso de la constitución de sus empresas. Los pequeños empresarios no suelen tener acceso a abogados o especialistas en el tema y están dependientes del apoyo brindado por los funcionarios municipales o de los servicios de apoyo empresarial. Para ellos muchas veces la selección de una forma jurídica adecuada para la empresa, paso previo al proceso de registro, ya es un proceso que requiere de cierta asesoría técnica.

## 4. Cómo abordar un proceso de reforma

De las experiencias de los distintos países que han llevado adelante procesos de reforma para simplificar la constitución de la empresa se pueden extraer ciertas lecciones. Evidentemente la manera de abordar el tema depende del compromiso político existente con una posible reforma, la complejidad de las regulaciones existentes, el nivel de centralización en la toma de decisiones, así como el grado de uniformidad de las regulaciones entre las diferentes jurisdicciones.

Los procesos de reforma típicamente involucran a múltiples actores. En muchos casos, por lo tanto, tiene sentido crear una comisión para el análisis de la situación actual y la preparación de la propuesta de reforma. Dicha comisión luego también puede dinamizar el compromiso político para la aprobación e implementación de la propuesta de reforma. La comisión debería integrar como mínimo a representantes de las autoridades pertinentes a nivel central y local y de las autoridades regulatorias. La comisión puede integrar a representantes del sector privado o, alternativamente, programar sesiones de trabajo con los representantes empresariales en distintas fases del proceso.

Un primer paso en el proceso es la creación de un inventario de las regulaciones que actualmente afectan a las empresas en la fase de la constitución, incluyendo el conjunto de licencias y permisos requeridos para diferentes tipos de empresas. Esta sistematización de las regulaciones existentes normalmente se somete a una validación por los diferentes actores, proceso que también genera más claridad referente a las dificultades en los trámites para la constitución de la empresa para distintos tipos de micro y pequeñas empresas.

En países donde los gobiernos subnacionales tienen la autoridad de diseñar sus propias regulaciones, hacer un inventario de todos los permisos y licencias locales puede ser un proceso muy engorroso. En estos casos, tiene sentido separar el proceso de reforma nacional de los procesos de reforma a nivel local sin perder de vista la necesidad de coordinación entre un proceso y otro.

En la sistematización de las regulaciones actuales y en el diseño de la propuesta de reforma es necesario transparentar el rol que los permisos y licencias tienen en la generación de ingresos para los servicios públicos a nivel local. Estas entidades no siempre cuentan con los recursos necesarios para desarrollar sus actividades y dependen de los montos cobrados a las empresas. Puede entonces existir la necesidad de complementar la propuesta de reforma con ofrecimientos para compensar la pérdida de ingresos de estas entidades locales. Estas situaciones, a la vez, enfatizan la necesidad de tener criterios claros en cuanto a qué tipos de licencias y permisos deben de ser pagados por las empresas.

Existen buenos argumentos para hacer un proceso de reforma integral, racionalizando a la vez varios procesos y rediseñando o eliminando, donde conviene, ciertos tipos de

licencias y permisos<sup>3</sup>. Por un lado el impacto de una reforma diseñada e implementada de manera integral será mayor. Por el otro lado, cuando se presenta una propuesta integral y completa, existe menos probabilidad que los intereses específicos que pueden existir para no reformar ciertas regulaciones demoren el proceso. En algunos contextos, sin embargo, puede ser eficaz salir adelante con algunas reformas específicas relativamente fáciles de acordar e implementar y que tengan un impacto inmediato para las empresas. De esta manera se genera cierto *momentum* para el proceso de reforma que en su totalidad puede requerir más tiempo.

Los mecanismos legales más apropiados para implementar los cambios propuestos dependen del sistema legal existente en el país. Independientemente de los mecanismos más adecuados, puede ser recomendable presentar un conjunto de reformas en un solo paquete. Algunos países han promulgado leyes que dictan normas para suprimir o reformar un conjunto de regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública. En otros países se han presentado al poder legislativo paquetes de iniciativas de reformas en varios ordenamientos legales.

Una vez promulgada y entrada en vigor la nueva legislación, se requieren esfuerzos de divulgación y capacitación de funcionarios públicos para que la implementación sea efectiva. Sobre todo a nivel municipal, la experiencia muestra que la reforma se implementa de una manera imperfecta si no va acompañada de procesos de asesoría para concretar los cambios en los procesos administrativos y para asegurar que la información entregada a los empresarios sea la correcta.

---

3 Véase (2010), *How to reform business licenses* (Washington, Banco Mundial).

# Tributación

*Lysette Henríquez*

## 1. Introducción

Un ámbito que merece ser estudiado en profundidad en el marco de las políticas de la formalización de las micro y pequeñas empresas son los sistemas tributarios a los que están sometidas estas entidades productivas y los desincentivos que generan para la formalización. El nivel de la carga tributaria indudablemente es uno de los factores más notables tras la decisión de muchos pequeños empresarios de no registrarse. Aun si los problemas de liquidez que pueden generar las imposiciones tributarias en teoría afectan más durante ciertas etapas del ciclo de vida de las empresas –como es la iniciación de actividades–, en realidad empresas de distintos niveles de madurez siguen operando en la informalidad para evadir sus obligaciones tributarias.

En muchos países de la región existe una tasa de impuesto a las ganancias diferenciada para empresas de menor tamaño. Sin embargo, no son solo las tasas impositivas que nos deben preocupar en materia tributaria. La complejidad del sistema y sus procedimientos, la multiplicidad de tributos y cotizaciones y la escasez de información son temas relacionados de mucha incidencia en los procesos de formalización.

Desde la perspectiva de la administración tributaria, la micro y pequeña empresa constituye un segmento difícil y costoso de fiscalizar y con un potencial reducido de ingresos fiscales. Estimaciones realizadas en diversos países indican que pueden representar entre el 1 y el 10% del monto de la recaudación y entre el 70 y 95% de los contribuyentes. Particularmente complejo de administrar son el sector primario y la construcción, por su dispersión geográfica, accesibilidad e irregularidad de ingresos.

La estructura básica de los diferentes sistemas tributarios se presenta esquemáticamente en la Figura 1 y está compuesta por impuestos directos que gravan las fuentes de riqueza, la propiedad o la renta e impuestos indirectos que se le imponen a bienes y servicios y a las transacciones que se realizan con ellos. Los impuestos directos para las personas jurídicas tienden a ser proporcionales y, para las personas físicas, progresivos. Entre los impuestos indirectos están el impuesto al valor agregado (IVA), licencias, patentes y aranceles aduaneras, entre otros.

**FIGURA 1**  
**Estructura básica de los sistemas tributarios**

<b>Impuestos directos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Impuesto a la Renta o las ganancias (IR)</li> <li>➤ Impuesto patrimonial</li> </ul>
<b>Impuestos indirectos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Impuesto al Valor Agregado (IVA)</li> <li>➤ Impuestos específicos</li> </ul>

Las áreas de intervención más habituales en materia tributaria que inciden positivamente en la formalización se agrupan en las siguientes categorías:

- *Regímenes especiales*, que habitualmente otorgan un tratamiento diferenciado para los pequeños contribuyentes con relación a los diferentes tributos.
- *Simplificaciones en los regímenes generales* en materia de contabilidad, declaración del IVA y ajustes al impuesto a la renta.
- *Información y asistencia tributaria*.
- *Reducción de la evasión y promoción de continuidad en la tributación*.

La necesidad de reducir los costos de transacción para los pequeños contribuyentes y los costos de administración para las agencias tributarias lleva a poner énfasis en la simplificación tributaria. Lo más frecuente es que para las unidades económicas de menor complejidad se establezcan regímenes especiales, que requieren de escaso soporte documental y contable. Para pequeñas empresas que tienen personería jurídica, mayor desarrollo y capacidad de información, es habitual que se trate de incorporarlas al régimen general tributario que opera en el país, haciendo solo algunas simplificaciones para facilitar el cumplimiento y apoyar su crecimiento.

## 2. Regímenes especiales

En varios países para simplificar la tributación de pequeños contribuyentes se han creado regímenes especiales. Estos se implantan fundamentalmente para hacer frente a la elevada informalidad de la actividad económica de determinados segmentos, para fomentar las empresas de menor tamaño y promover una mayor eficiencia en el uso de los recursos administrativos de las agencias tributarias. Se caracterizan por tener una o más de las siguientes características:

- Una *tasa tributaria* menor que los regímenes generales, por lo que constituyen un estímulo fiscal importante.

## CUADRO 1

América Latina: Regímenes especiales de tributación para los pequeños contribuyentes<sup>a/</sup>

	Países
<b>Poseen regímenes especiales de tributación para los pequeños contribuyentes</b>	Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Nicaragua, Honduras, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay
<b>No poseen un régimen especial de tributación para pequeños contribuyentes</b>	El Salvador, Panamá y Venezuela (exenciones de impuestos en régimen general)
<b>Aplican más de un régimen especial</b>	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, México, Perú y Uruguay
<b>Solo incluyen a las personas físicas (TCP, microempresas individuales, microempresas familiares, sociedades de hecho, sociedades de personas)</b>	Argentina, Bolivia <sup>b/</sup> , Brasil <sup>c/</sup> , Colombia, Chile <sup>d/</sup> , Ecuador <sup>e/</sup> , México <sup>f/</sup> , Nicaragua, Honduras, Paraguay, Perú <sup>g/</sup> , República Dominicana y Uruguay <sup>h/</sup>
<b>Incluyen a las personas jurídicas</b>	Brasil <sup>i/</sup> , Costa Rica, Chile <sup>j/</sup> , México <sup>k/</sup> , Perú <sup>l/</sup> y Uruguay <sup>m/</sup>
<b>Se consideran solo los ingresos brutos para determinar los contribuyentes incluidos</b>	Brasil, Chile <sup>n/</sup> , México, Paraguay, Perú <sup>o/</sup> y República Dominicana
<b>Se consideran parámetros o magnitudes físicas para determinar los contribuyentes incluidos (complementaria o únicamente)</b>	Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile <sup>p/</sup> , Ecuador, México, Nicaragua, Honduras, Paraguay, Perú <sup>q/</sup> y Uruguay
<b>Aplican la técnica de la cuota fija</b>	Argentina, Bolivia <sup>r/</sup> , Chile <sup>r/</sup> , México, Nicaragua, Perú y Uruguay

a/ Se analizaron 17 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela

b/ Régimen Tributario Simplificado y el Sistema Tributario Integrado.

c/ Régimen del Microempendedor Individual (MEI).

d/ Régimen Simplificado del Impuesto a la Renta para comercio, industria y pesca; Régimen de Tributación Simplificada para los Pequeños Contribuyentes del IVA y el Régimen de Cambio de Sujeto del IVA.

e/ Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE).

f/ Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS) y el Régimen Intermedio.

g/ El Nuevo Régimen Único Simplificado (RUS).

h/ Monotributo.

i/ Régimen SIMPLES.

j/ Régimen Simplificado del Impuesto a la Renta (sociedades legales y cooperativas mineras) y Régimen de Renta Presunta Sector Agropecuario.

k/ Régimen Simplificado agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, y el Régimen Simplificado Sector Transportes.

l/ Régimen Especial del Impuesto a la Renta (RER).

m/ Impuesto a la Pequeña Empresa (IPE).

n/ Régimen de Renta Presunta Sector Agropecuario y Régimen de Tributación Simplificada para los Pequeños Contribuyentes en el IVA.

ñ/ Régimen Especial de Renta (RER).

o/ Régimen Simplificado del Impuesto a la Renta.

p/ Nuevo Régimen Único Simplificado (RUS).

q/ Régimen Tributario Simplificado (RTS) y Sistema Tributario Integrado (STI).

r/ Régimen Simplificado del Impuesto a la Renta (para el comercio, pescadores artesanales y propietarios de un taller artesanal) y el Régimen de Tributación Simplificada para los Pequeños Contribuyentes en el IVA.

- Determinación de la base gravable mediante un *método presuntivo* y no a base de los resultados reales obtenidos en el ejercicio, ya que la disponibilidad y calidad de la información se supone limitada. Los montos a pagar se determinan por medio de una estimación de la renta presunta media sobre la base de parámetros monetarios o físicos que reflejan lo más aproximadamente posible la capacidad contributiva de las empresas de menor tamaño. Esto hace menos complejos los procedimientos, facilita la fiscalización posterior y contribuye a reducir los requisitos en materia de contabilidad y registros.
- *Sustitución*. Algunos regímenes especiales sustituyen impuestos de diferente naturaleza integrándolos en un solo tributo o pago. Esa integración puede incluir impuestos a la renta, IVA y otros, propios de cada país. Incluso en algunos casos incorporan el aporte del empleador a las cotizaciones de la seguridad social. Esta integración de impuestos y cotizaciones se conoce en algunos países como *monotributo* y supone un ahorro de costos administrativos para los pequeños contribuyentes. También algunos regímenes especiales sustituyen e integran impuestos del ámbito nacional, provincial y local, simplificando los trámites y por lo tanto los costos de cumplimiento.

En el Cuadro 1 se presenta una síntesis de las características de los regímenes especiales existentes en los países de América Latina. El Cuadro 2 muestra en cuáles de estos regímenes se sustituyen ciertos impuestos o cotizaciones en un solo pago.

## CUADRO 2

### América Latina: Sustitución de impuestos y cotizaciones en los regímenes especiales de tributación

	Países
<b>Aplican un porcentaje sobre los ingresos brutos</b>	Brasil, Chile <sup>a/</sup> y Perú
<b>Aplican regímenes que sustituyen solo impuestos</b>	Bolivia, Brasil <sup>b/</sup> , Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Nicaragua, Honduras, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay
<b>Aplican regímenes que sustituyen impuestos y cotizaciones de la seguridad social</b>	Argentina, Brasil y Uruguay
<b>Aplican regímenes que sustituyen un solo impuesto</b>	Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Honduras, Paraguay <sup>c/</sup> , Perú y República Dominicana
<b>Aplican regímenes que sustituyen el IVA y el Impuesto a la Renta (IR) o sus equivalentes<sup>d/</sup></b>	Argentina, Brasil, Bolivia, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay

a/ Régimen Simplificado del Impuesto a la Renta (suplementeros y propietarios de un taller artesanal).

b/ Régimen de Renta Presunta.

c/ Impuesto a la Renta del Pequeño Contribuyente.

d/ En Brasil los impuestos al consumo general equivalente al IVA son ICMS y el ISS que no son de jurisdicción del gobierno nacional (estatal y municipal).

### 3. Simplificaciones tributarias al régimen general

Otra forma de abordar la tributación de las empresas de menor tamaño o de los pequeños contribuyentes es por modificaciones en el régimen general que faciliten el cumplimiento de las obligaciones. Entre ellas las más frecuentes son:

#### *Contabilidad tributaria simplificada*

Se trata de sistemas de contabilidad con exigencias menores que las agencias tributarias ponen a disposición de los pequeños contribuyentes. Consisten habitualmente en una contabilidad de dos columnas, de ingresos y gastos, cuya preparación no requiere de la asesoría de un contador. La mayoría de estos programas se acceden por medio de internet, con interfaces muy simples para el contribuyente, requiriendo de este ingresar al portal solo información acerca de sus ingresos, gastos e inversiones. El programa genera automáticamente los libros contables, declaraciones mensuales de IVA, declaraciones provisionales y definitivas del impuesto a la renta, determinando los montos a pagar. El contribuyente tiene la obligación de guardar la documentación comprobatoria de respaldo. A veces estos sistemas se complementan con la emisión de facturas electrónicas, notas de crédito y débito, declaraciones juradas de sueldos y honorarios, generación de reportes simplificados para el sistema financiero y certificados.

Estas soluciones tecnológicas masivas mejoran significativamente la capacidad de la agencia tributaria de administrar una gran cantidad de contribuyentes de bajo impacto recaudatorio. Por otra parte, reducen los tiempos y costos para el contribuyente. En algunos países las agencias de fomento o los gremios empresariales han creado puntos de atención en donde los potenciales usuarios de estos programas pueden acceder con o sin apoyo de un asesor.

#### *Simplificaciones al impuesto al valor agregado*

Uno de los temas que más atención requiere en la reducción del costo del cumplimiento tributario es el IVA. Las líneas de acción más habituales para simplificar el cumplimiento son las siguientes:

- Establecimiento de *límite de operación o tamaño* para el contribuyente, en donde está exento de registrar IVA. Normalmente las empresas que quedan bajo el límite establecido tienen la opción voluntaria de registrar IVA, que en algunos casos representa una ventaja en el mercado, abriendo la posibilidad de hacer negocios con empresas que acreditan IVA. La determinación de este límite está relacionada con

el costo de cumplimiento del IVA para este tipo de contribuyentes, el costo de la agencia tributaria para administrarlo y la recaudación adicional que significa.

- Reducción de las *frecuencias de declaraciones de IVA* para los pequeños contribuyentes. Una menor frecuencia en los pagos de IVA mejora sustantivamente la situación de caja de las pequeñas empresas y permite abordar los problemas de descalce en el tiempo entre compras y ventas.
- Reducción de la *complejidad de la declaración*, estableciendo esquemas simplificados de pago determinados sobre la base de suma alzada en lugar de cálculos detallados, como por ejemplo una tasa fija aplicada sobre ventas, diferenciando para algunos sectores de actividad económica (comercio y servicios).
- Establecimiento del IVA basada en la *contabilidad de caja o efectivo* en lugar de la contabilidad a partir de valores devengados. Lo anterior posibilita mejorar la situación de capital de trabajo del contribuyente, ya que un problema muy frecuente en las empresas de menor tamaño es que exista un descalce entre el tiempo en que se efectúa la venta –y por lo tanto la emisión de factura– y su pago efectivo.

### *Ajustes al impuesto a la renta*

El impuesto a la renta por su naturaleza e importancia ofrece a la sociedad la posibilidad de incentivar o desincentivar ciertos comportamientos entre los contribuyentes. Algunos países en América Latina han bajado la tasa de impuesto a la renta para las empresas de menor tamaño para incentivar su formalización. Existe, sin embargo, cierta reticencia a diferenciar la tasa estándar del régimen general para este segmento, por los abusos y filtraciones que suele generar. Más bien se ha optado por disminuciones con fines específicos, como el incentivo a la inversión o la innovación para pequeñas empresas, o formas de depreciación que mejoren su capitalización. Se considera también el régimen de renta para personas físicas, ya que muchas pequeñas entidades productivas operan sin contar con personería jurídica.

Para las empresas de menor tamaño tiene relevancia la reducción del costo de ser formal, asimismo, que el diseño del sistema contributivo no deteriore la situación de liquidez y capitalización de la empresa. Estas empresas enfrentan mayores problemas de acceso al financiamiento que las grandes empresas, siendo habituales sus limitaciones de capital de trabajo y baja capacidad de inversión. Por otra parte, los costos de transacción inciden en los costos fijos, afectando más desfavorablemente las empresas de menor tamaño.

Las formas más habituales de modificaciones al impuesto a la renta para pequeños contribuyentes son las siguientes:

- a) *Exención total o tasa de tributación diferenciada* para empresas bajo determinados límites de operación o tamaño.
- b) *Exenciones temporales*. Los beneficiarios de estas medidas habitualmente son empresas recién creadas durante sus primeros años de operación. Este instrumental presenta importantes riesgos, ya que es difícil evitar que pasado el período de exención algunas empresas cierren y vuelvan a iniciar actividades. A otras empresas les complica operativamente el cambio abrupto en la situación tributaria.
- c) *Incentivos tributarios*. Se trata de descuentos tributarios, que pueden tomar distintas formas como reducciones de la tasa de tributación u otorgamiento de créditos tributarios, orientados a desafíos operacionales de las pequeñas empresas o a promover la inversión.
- d) *Simplificaciones a la depreciación*. En general se trata de ofrecer formas de depreciación acelerada de activos fijos que incentivan la inversión. Algunos países permiten a las empresas de menor tamaño imputar la inversión como gasto de una sola vez en el mes que se realiza para la determinación de pagos provisorios mensuales del impuesto a la renta.
- e) *Incidencia de la tributación en aspectos de liquidez de la empresa*. Para las pequeñas empresas, por sus limitaciones de capital de trabajo, son relevantes las fechas establecidas para los pagos de impuestos, la periodicidad o frecuencia, los procedimientos y plazos establecidos para las franquicias tributarias y las devoluciones de impuestos. Algunas iniciativas en materia tributaria que mejoran la liquidez de la empresa son:
  - *Fechas de pagos mensuales diferidas*.
  - *Cambios en la arquitectura de pagos provisorios de impuestos* a favor de los pequeños contribuyentes, creando la opción de tributar por un porcentaje menor y ajustar o liquidar al final del año fiscal.
  - Integración de aspectos como el *descalce* entre las fechas en que la empresa hace la venta, emite la factura y tributa por ella con relación a la fecha en que efectivamente recibe los ingresos.
  - Opciones de *periodicidad diferente* en los pagos de impuestos para actividades marcadamente estacionales como la agricultura y el turismo.

#### 4. Simplificación tributaria: problemas más frecuentes

En general las experiencias internacionales validan la noción de tratar diferenciadamente en materia tributaria a determinados sujetos. Sin embargo, las mismas experiencias nos

hacen poner atención en ciertos elementos negativos que la simplificación tributaria puede conllevar.

Uno de los problemas más recurrentes en los regímenes especiales es el llamado *enanismo fiscal*, que consiste en la tendencia de las empresas a usar distintas estrategias para *permanecer* pequeñas y pagar menos impuestos. Es la situación, por ejemplo, de empresas que previamente contribuían en el *régimen general* y posteriormente migran al régimen especial, encuadrándose en las categorías inferiores de tributación por la vía de la subdeclaración o fragmentación, con la consiguiente pérdida de recaudación para el país.

El otro problema asociado a este tipo de regímenes es la *categorización y la técnica presuntiva utilizada*, tanto en su establecimiento como en la actualización de sus parámetros. Se reconoce que el nivel de ventas como parámetro de referencia único es insuficiente, ya que no entrega certeza jurídica ni provee una estimación fiable de las ganancias. Por ello se aboga por la complementación con otros parámetros que puedan reflejar también la capacidad de ingresos de estas unidades productivas. A veces, sin embargo, la determinación de estos y su posterior control es bastante complejo.

En los regímenes presuntivos habitualmente la determinación de la carga tributaria es a base de los *rendimientos medios* o potenciales de la actividad, por ello el contribuyente que se encuentre por debajo de la media sale desfavorecido. Tal es la situación, por ejemplo, de un contribuyente que durante los ejercicios anuales enfrenta pérdidas, pero quien debe pagar impuestos de todas formas, ya sea sobre la base de técnicas presuntivas de cuota fija o por un porcentaje relacionado con las ventas brutas.

Otra complicación generalizada es la apuesta al *uso de las TICs*, tanto para el registro, declaración, contabilidad simplificada y pagos, utilizando programas que no siempre resultan tan amigables y accesibles como sería deseable. No siempre se considera en forma realista la brecha digital existente entre las pequeñas unidades productivas y las empresas medianas y grandes. A estas limitaciones se suman problemas de accesibilidad por la falta de oficinas de las agencias tributarias en localidades más pequeñas y la escasa disponibilidad de conexión en este tipo de lugares. El no aprovechamiento de las ventajas del régimen especial por desinformación de los contribuyentes, asimismo el desconocimiento de las sanciones por el mismo motivo, son problemas recurrentes.

## 5. Cómo diseñar un sistema apropiado a cada nivel

A partir de las experiencias internacionales surgen recomendaciones prácticas para aspectos de diseño de los regímenes especiales y de simplificación de regímenes generales tributarios en la perspectiva de la formalización de empresas. Estas se enmarcan en tres principios generales: simplicidad, menor costo y certeza jurídica.

Las características de diseño y operación de los sistemas tributarios tienen que adecuarse al contexto del país y las particularidades de los contribuyentes. Aspectos a tomar en cuenta son el nivel de educación de los pequeños contribuyentes, la disponibilidad de información confiable, los niveles de informalidad, la cultura de emisión de recibos o facturas, el acceso a asesoría tributaria por parte de las pequeñas empresas, el nivel de información y conexión y la capacidad de las agencias tributarias, entre otros. Los sistemas deben entonces diseñarse en consonancia con las necesidades y los obstáculos percibidos en la realidad.

Antes de diseñar adecuaciones al sistema tributario para las micro y pequeñas empresas es válido preguntarse *¿cuál sería el objetivo principal que se pretende obtener con el sistema tributario para este segmento?* La respuesta a esta pregunta admite diseños y énfasis diferentes si lo que se pretende es prioritariamente la formalización de las empresas, una mayor equidad del sistema tributario o un aumento en la base tributaria o la recaudación. Una segunda pregunta válida es *¿qué aspectos específicos del régimen tributario constituyen los principales obstáculos para la formalización en la actualidad?*

Un aspecto importante a tener en cuenta es la gran heterogeneidad de los pequeños contribuyentes. Para fines tributarios habitualmente las clasificaciones con propósitos estadísticos de las empresas de menor tamaño –en micro, pequeña y mediana– suelen ser insuficientes, ya que no representan adecuadamente sus problemáticas, distintas capacidades contributivas y administrativas.

En la Figura 2 se presenta un agrupamiento para fines tributarios junto con un posible esquema de tributación apropiado para los distintos segmentos.

**FIGURA 2**

**Componentes de un sistema tributario apropiado para las micro y pequeñas empresas**

<b>Microempresas a nivel de subsistencia<sup>a/</sup></b>	<b>Microempresas sobre nivel de subsistencia<sup>b/</sup></b>	<b>Pequeñas empresas con potencial de crecimiento<sup>c/</sup></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exención total o parcial de impuestos</li> <li>• Pago de patente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Régimen especial presuntivo de cuota fija o de porcentaje sobre ventas</li> <li>• Complementación con indicadores o parámetros físicos</li> <li>• Impuesto integrado (IVA + IR + otros)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Régimen general con simplificaciones en contabilidad, IVA e IR</li> <li>• Régimen presuntivo basado en porcentaje sobre ventas, complementada con indicadores o parámetros físicos</li> </ul>

a/ En general se trata de microempresas individuales de baja complejidad.

b/ Se trata de aquellas actividades en que es muy difícil controlar el nivel de ventas, por lo tanto usarlo para establecer la base gravable se presta para la evasión.

c/ En general se trata de personas jurídicas o sociedades con cierto nivel de complejidad.

De acuerdo con este esquema para las microempresas a nivel de subsistencia se sugiere la exención total o parcial del pago de impuestos. En el caso que sea parcial, pueden pagar una patente o cuota anual, trimestral o mensual. Este impuesto puede ser recaudado a nivel local para también ser destinado al presupuesto de ese nivel.

Para microempresas sobre el nivel de subsistencia, suelen ser adecuados los regímenes especiales presuntivos, especialmente de cuota fija o de un porcentaje de las ventas, sustituyendo e integrando un conjunto de impuestos. Las dos primeras agrupaciones mencionadas se supone que en general están bajo el límite de registro de IVA, por lo que no declararían este tipo de impuesto.

Las pequeñas empresas con una relativa estabilidad y potencial de crecimiento se deberían incorporar al régimen general, beneficiarias de algunas simplificaciones tributarias en materia de contabilidad, IVA e impuesto a la renta.

Complementando estos mecanismos, también en algunos países existe la posibilidad de *sustitución tributaria o cambio del sujeto*. Esta forma simplificada de tributación utilizada en encadenamientos productivos traslada la obligación tributaria de las pequeñas unidades productivas a sus clientes o proveedores, quienes deben retener el impuesto a estas, incorporándolo en su declaración. En esta fórmula el criterio general es situar la capacidad de subrogación o retención del impuesto en la empresa que mayor capacidad administrativa, económica y documental presenta en la relación cliente-proveedor.

## 6. Simplificación tributaria: recomendaciones específicas

No es fácil diseñar e implementar un sistema tributario que por un lado promueve la formalización de las pequeñas empresas, con características adaptadas a las realidades y los desafíos de los pequeños contribuyentes y que a la vez garantiza un nivel satisfactorio de certeza jurídica. Las siguientes recomendaciones tienen que ver fundamentalmente con regímenes especiales, que son un sólido instrumento para promover la formalización, pero que a la vez presentan desafíos en cuanto a su diseño y articulación con el régimen general.

### Sectores

Existe una variada gama de experiencias en cuanto a los sectores de actividad económica incluidos en los regímenes especiales. Algunos se limitan solo a industria, comercio y servicios mientras que otros están destinados únicamente al sector primario o a la artesanía. Debido a la heterogeneidad de la pequeña empresa y de la informalidad, en

algunos países coexisten varios regímenes simplificados destinados a diferentes sectores de actividad, distintos sujetos o diferentes tipos de impuestos.

Es recomendable separar en regímenes especiales distintos las actividades primarias de las restantes e incluso desglosar las diferentes actividades primarias. Lo anterior, en la perspectiva de establecer la técnica presuntiva más adecuada a la naturaleza de la actividad con parámetros apropiados para su categorización.

### *Ámbito subjetivo de aplicación*

Los regímenes especiales normalmente establecen un umbral o límite máximo de tamaño u operación. Este umbral puede tener como referencia el límite establecido en el régimen general para la exención de declaración del IVA para pequeños contribuyentes o basarse en ciertas definiciones legales de tamaño de empresa vigentes en el país y puede ser muy diferente entre regímenes y países.

La adhesión a los regímenes especiales es voluntaria, ya que siempre es posible optar por el régimen general. El contribuyente habitualmente se incorpora mediante su autocategorización, con excepción –en algunos casos– de aquellas categorías que suponen exención total o parcial de impuestos, que requieren mayores filtros externos o institucionales para comprobar medios.

### *Progresividad*

De manera normal los regímenes especiales son progresivos, presentando tramos o categorías basados en determinados parámetros –monetarios o físicos– que intentan reflejar distintas situaciones de ingresos y capacidad contributiva. Para diferentes sectores de actividad económica, los tramos pueden definirse de manera distinta. Acerca del número óptimo de tramos de la escala existe algún grado de divergencia, ya que mientras pocos tramos facilitan el control y reducen la evasión, un mayor número apunta hacia más equidad y a una gradualidad que allana la adaptación a los cambios al no ser estos tan abruptos.

Los parámetros que se usan para calcular la base gravable pueden ser monetarios o físicos, utilizando uno solo o la combinación de dos o más. Son frecuentes parámetros como el nivel de ingresos brutos o ventas anuales, nivel de activos, nivel de compras, número de empleados, área de superficie agrícola bajo explotación, tipo de vehículo o m<sup>2</sup> de local. Lo anterior, por la dificultad que presenta la comprobación de las ventas, debido a que en una importante proporción estas se verifican en efectivo.

Existen distintas formas de aplicar la progresividad, como:

- porcentajes diferentes según categoría;
- cuotas fijas diferenciadas según categoría;
- porcentaje fijo, menos o más, una cantidad o monto diferenciado según categoría.

Cada una tiene distintas implicancias, respecto del grado de simplicidad del sistema, equidad y señales políticas y económicas enviadas. La forma más utilizada es la de cuota fija por categoría, debido a su mayor simplicidad para los contribuyentes.

La progresividad en las fronteras con el régimen general es un tema sensible, ya que en estos tramos tiende a provocarse concentración. Existen formas graduales que facilitan el traspaso suave del régimen especial al régimen general, ya sea en porcentajes que van variando levemente o, en otros casos, por el otorgamiento de uno o más años adicionales para hacer el tránsito cuando el límite se haya sobrepasado.

### **Impuesto al valor agregado**

En la mayoría de los regímenes que sustituyen el pago del IVA las unidades productivas pueden emitir *facturas* (especiales), ampliando de esta manera sus posibilidades de vender a empresas que requieren factura o comprobantes. Sin embargo, al no registrar IVA no tienen derecho a crédito fiscal por sus compras ni débito fiscal por sus ventas. Tampoco las facturas emitidas por estos contribuyentes generan crédito fiscal a favor de los destinatarios de las mismas. En algunos países, los clientes de las empresas exentas de IVA pueden computar en su liquidación del impuesto a las ganancias un cierto porcentaje sobre las compras a proveedores no registrados en el IVA.

### **Contabilidad**

Al basarse en técnicas presuntivas, los requerimientos de documentación e información de respaldo en los regímenes especiales suelen ser menores. En la mayoría de los casos las unidades productivas deben realizar declaraciones juradas y no requieren llevar contabilidad completa, ni disponer de la asesoría periódica de un contador, ni están obligados a presentar declaración del impuesto a la renta o del IVA.

No obstante lo anterior, es importante que las pequeñas contribuyentes lleven un registro simplificado de ventas, compras e inversiones. Es conveniente ir generando una cultura de registros contables básicos en este tipo de unidades productivas para que adquieran mayor conciencia de su situación y resultados. En ese sentido, puede constituir una ayuda la incorporación de TIC a estos procesos, de tal modo que se generen automáticamente los libros contables a partir de la información suministrada por el contribuyente, como también se puedan emitir los certificados referente a su situación tributaria y pago de cotizaciones

al día para diferentes instancias financieras. En algunos países existen incentivos para los contribuyentes del régimen especial que llevan registros contables básicos, materializado en descuentos tributarios.

## 7. Información y asistencia tributaria

Las estrategias de información y asistencia para las empresas de menor tamaño deben promover el cumplimiento voluntario, reduciendo los costos de transacción para los contribuyentes y de administración para las agencias tributarias. Se trata de facilitar el cumplimiento informando y asistiendo al contribuyente por medios masivos y personalizados. Los servicios de información tienen particular importancia en la fase de implantación de los regímenes especiales, donde es necesario generar adhesión y posteriormente comunicar las modificaciones que se les efectúan. En la fase de aplicación de los regímenes especiales se requiere tanto de los servicios de información como de los servicios de asesoría especializada. Asimismo, en la aplicación de las simplificaciones tributarias del régimen general a las pequeñas empresas.

Los servicios de información se orientan a divulgar los criterios de aplicación y resolver las dudas relativo al cumplimiento de las obligaciones fiscales. Deben tener un carácter masivo y realmente orientado al segmento que interesa. En la fase de implantación de los regímenes especiales, la transmisión de aspectos como la simplicidad y los beneficios de estos regímenes pasa a ser crucial. Los medios habitualmente utilizados son campañas de publicidad, folletos, cartas, guías, instructivos y manuales prácticos, tutoriales y despliegue de preguntas frecuentes en la *web*. Es muy importante la existencia de instancias de interacción con el contribuyente en los servicios de información, que proporcionen una adecuada retroalimentación a las consultas, con preocupación por el lenguaje utilizado y por los tiempos de respuesta.

Los servicios de asistencia tributaria están orientados a facilitar el cumplimiento de los deberes formales del contribuyente. Los más usuales son:

- *Centros o módulos de información y asesoría tributaria especializada* para pequeñas empresas en forma presencial en las distintas localidades del país.
- *Servicios de asistencia al contribuyente* para la elaboración de las declaraciones simplificadas de los pequeños contribuyentes por parte de cámaras de comercio, asociaciones empresariales, entidades financieras, asociaciones de contadores y otros.
- *Servicios por internet de utilización general* que proveen la posibilidad de descargar formularios y modelos al computador del usuario o para impresión.

- *Servicios de utilización restringida* que ayudan con la categorización del contribuyente, la presentación de sus declaraciones y realización de pagos por internet, consultas acerca de la situación de sus obligaciones periódicas y pagos; entre otros.
- *Ventanilla única empresarial* que trata de integrar en un mismo lugar físico o en una única ventanilla virtual la información, orientación y atención acerca de requisitos y procesos para la formalización o apertura de empresas, además de entregar la documentación comprobatoria requerida.

## 8. Reducción de la evasión y promoción de continuidad en la tributación

Entre los principales problemas reportados por las agencias tributarias relacionados con las empresas de menor tamaño está la discontinuidad en la tributación, por una parte, y la subdeclaración o evasión, por otra, reflejada en el enanismo fiscal. La discontinuidad está fundada en gran medida en la irregularidad de los ingresos, la vulnerabilidad y la falta de control. Por su parte, la subdeclaración tiene relación con las características propias de las técnicas presuntivas, las categorizaciones y sus limitaciones e, igualmente, con la falta de control. Pero también con la escasa moral tributaria existente en el ambiente donde suelen operar las micro y pequeñas empresas.

Una de las dificultades más frecuentemente mencionadas es el escaso control o fiscalización o la carencia del mismo por parte de las agencias tributarias, incidiendo a su vez en la recaudación y en el deterioro de la moral tributaria. Las agencias tributarias frecuentemente usan metas de recaudación e incentivos asociados a las mismas, generando la concentración del interés en las grandes empresas y un reducido compromiso con el segmento de los pequeños contribuyentes. Del escaso control se puede derivar una situación de incumplimiento tributario no sancionado, que relaja el sistema y aumenta la tendencia al incumplimiento de otros contribuyentes. Es bastante usual la falta de decisión política para controlar a este segmento de contribuyentes por el impacto social y político que conlleva.

En ese contexto, contar con una unidad especializada en pequeños contribuyentes en las agencias tributarias es destacada en los estudios como una buena práctica que ayuda a la empresa de menor tamaño y su formalización. Conocer las lógicas de funcionamiento de estos sujetos para establecer los regímenes y sistemas más adecuados, determinar las formas de control y sanciones apropiadas, tanto desde la perspectiva de los contribuyentes como de la administración, son algunas de las razones que justifican esta especialización. Sin embargo, también incide el correcto alineamiento de incentivos para el funcionamiento de la fiscalización. Al existir una unidad especializada en pequeños contribuyentes, las metas que se coloque la agencia tributaria pueden tener mayor especificidad con relación

a las características de estos y alineamiento con los objetivos planteados respecto de su incorporación.

El control a las empresas de menor tamaño debe centrarse en su adecuada categorización, cuando se trata de regímenes especiales presuntivos progresivos, su correcto registro, particularmente de la actividad económica y domicilio y el chequeo de información directa o indirecta de fácil acceso que lleve a establecer su capacidad contributiva.

Algunos países avanzaron en la reducción de la evasión con incentivos al pago oportuno y continuo, formas de control de bajo costo y sanciones al incumplimiento más oportunas y acordes con el tipo de sujeto. Entre las buenas prácticas se puede mencionar las siguientes.

### Incentivos

- a) *Incentivos al cumplimiento voluntario* mediante la bonificación por el pago oportuno de impuestos en el régimen especial.
- b) *Incentivos a la declaración y pago por medios electrónicos*. En algunos países para los pequeños contribuyentes que utilizan internet se les otorga más días de plazo para presentar sus declaraciones provisorias mensuales o anuales. Se adelanta en forma significativa la revisión de la declaración anual y la devolución de los diferenciales de impuestos con relación a los pagos provisionales mensuales.
- c) *Medidas paliativas* o de alivio frente a situaciones de crisis económica, desastres naturales o situaciones económicas adversas temporales de las empresas.
- d) *Exigencia del código de identidad tributario y de situación al día en pago de impuestos* para diferentes tipos de actos administrativos, compras públicas, acceso al financiamiento, garantías, registro de la propiedad, acceso a instrumentos de desarrollo productivo, capacitación subsidiada y utilización de instancias de mediación y arbitraje.

### Formas de control de bajo costo

- a) Para un control efectivo de bajo costo es indispensable la conformación de un buen registro o *padrón tributario* como referente para efectuar el control, y en general, toda la operación tributaria. Cada cierto tiempo se requiere hacer un *censo tributario*, de tal modo de detectar las empresas que no están registradas y empadronarlas para su posterior formalización. Otra forma complementaria de ir abordando el censo, con buenos resultados, son los *peinados fiscales* sectoriales o territoriales, en que se eligen sectores o zonas con mayor riesgo de evasión. Estos permiten contextualizar mejor el proceso de inspección. La actualización del registro es otro tema a considerar, ya que entre los pequeños contribuyentes existe una alta tasa de mortandad.

- b) Los *controles extensivos* son ampliamente reconocidos como una forma efectiva de control para los pequeños contribuyentes, resultando ser de bajo costo unitario. Efectuados por medios informáticos, habitualmente son aplicados a la totalidad del segmento de contribuyentes, cruzando información. Las inconsistencias detectadas permiten la exclusión de contribuyentes indebidamente categorizados y su fiscalización individualizada. También se han utilizado en estos cruces antecedentes acerca de familiares directos, en búsqueda de casos de fragmentación o atomización de empresas.
- c) Es conveniente en los *cruces de información* utilizar la información concerniente a ventas de bienes o servicios efectuados por contribuyentes registrados en el IVA a los inscritos en los regímenes especiales, con el objeto de poder conocer el nivel de compras de estos últimos, y por tanto deducir su capacidad de ingresos. Esto permite detectar niveles de ingresos de estos negocios incompatibles con el régimen especial.
- d) *La coordinación fiscal de los diferentes ámbitos para el control* es clave. Uno de los grandes desafíos en los gobiernos federales, descentralizados, que sustituyen impuestos de distinto ámbito territorial y los integran en uno, es la distribución de funciones respecto del control. En ese sentido la integración de plataformas tecnológicas para coordinar las acciones en los distintos niveles debe ser parte de los diseños de las agencias tributarias. En el mismo sentido, es vital la coordinación entre tributación interna y aduanas.
- e) *La coordinación de las agencias tributarias con los municipios* y el cruce de los registros tributarios con las bases de datos municipales puede ser una vía para detectar potenciales contribuyentes que no están en el registro tributario.
- f) *El código de identificación tributaria* –ojalá único– para personas físicas y jurídicas, para diferentes trámites y procedimientos ante distintas instituciones constituye una buena práctica, facilitando en gran medida el control extensivo y el cruce de información. Asimismo, los *informes comerciales o del bureau de crédito* que incorporan la situación de cumplimiento tributario de personas físicas y jurídicas incentivan el cumplimiento, pero debieran siempre garantizar el resguardo de la privacidad de la información personal.

### **Sanciones oportunas**

Como principio general el control debe estar muy cerca en el tiempo del hecho imponible, jugando la oportunidad un rol muy importante en la inducción del cumplimiento voluntario de la tributación. El tipo de sanciones a las empresas de menor tamaño debe ser acorde con sus características. No tiene sentido, por ejemplo, utilizar sanciones del tipo de “clausura del local”, cuando una parte importante de estos contribuyentes opera en su

vivienda. Por otra parte, las sanciones deben ser pecuniarias y no tan pequeñas, para que tengan un sentido aleccionador y puedan cubrir los costos de la cobranza por parte de la agencia tributaria. Sin embargo, tampoco deben ser desproporcionadas, llevando a la inercia del no pago al contribuyente, con la consecuente migración a la informalidad.

Se debe considerar la exclusión del régimen especial por parte de la agencia tributaria como posibilidad frente a problemas de categorización, comprobaciones de fragmentación y de traspaso de límites. Sin embargo, es preciso que exista claridad acerca de la real y oportuna capacidad de aplicación de esta medida y de otros tipos de sanciones que se dispongan.



## CAPÍTULO V

# Seguridad social

*Lysette Henríquez*

## 1. Introducción

La seguridad social está constituida por el conjunto de programas de protección social de un país, establecidos por ley o por un acuerdo obligatorio, que permite a las personas cierta seguridad de ingresos en situaciones de riesgo. La inexistencia de protección social en el empleo de trabajadores y empleadores es uno de los aspectos más importantes del empleo informal. La baja cobertura de seguridad social en las micro y pequeñas empresas trae graves consecuencias para el conjunto de los ocupados en estas entidades, entre ellas la exclusión de los sistemas de salud y pensiones y la mayor exposición a los riesgos de seguridad y salud en el trabajo.

Los ámbitos habituales de los regímenes generales de la seguridad social abarcan, entre otras contingencias, pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia, salud, maternidad, accidentes del trabajo, desempleo y asignaciones familiares. Los beneficios asociados a estos temas se perciben de dos maneras: en efectivo –normalmente los relacionados con la sustitución de ingresos– y en especies, como es el caso de los servicios médicos, presentes en los beneficios de salud, maternidad y accidentes del trabajo. Estos tres también tienen un componente en efectivo, materializado en el pago de licencias.

Desde el punto de vista de su financiamiento, existen sistemas relacionados con el empleo o regímenes contributivos, con aportes de los empleados o empleadores y sistemas cuyo financiamiento se deriva de los impuestos o regímenes no contributivos. Entre los regímenes contributivos se puede hacer una distinción entre los que son administrados por agencias públicas o privadas, como los seguros privados obligatorios, los fondos de pensiones privados y los de responsabilidad directa del empleador.

Entre los regímenes no contributivos, con beneficios financiados a partir de los impuestos, se encuentran por un lado los sistemas universales, que constituyen un derecho para el conjunto de los ciudadanos y los programas de asistencia social, orientados a los sectores más vulnerables y normalmente con comprobación de ingresos.

Los países de la región cuentan con diferentes sistemas de seguridad social con una variedad de mecanismos de financiamiento, sistemas administrativos públicos y privados, donde coexisten seguros sociales, políticas de asistencia social y programas de transferencias monetarias. El diseño de estos sistemas, sus realidades operacionales, costos, beneficios e incentivos tienen diferentes efectos en los niveles y características de la informalidad en las micro y pequeñas empresas.

## 2. El déficit de seguridad social en las micro y pequeñas empresas

El déficit en la cobertura de pensiones y salud es mucho mayor entre los asalariados de empresas de cinco o menos trabajadores que entre los asalariados en los establecimientos de seis y más trabajadores. A nivel de América Latina en el 2012 solo el 39,2% de los asalariados de empresas de cinco o menos trabajadores tenía protección en salud, comparada con el 84,6% de los asalariados en los establecimientos de seis y más trabajadores. En el mismo año el 41,7% de los asalariados de empresas de cinco o menos trabajadores tenía cobertura de pensiones, comparado con el 84,9% de los asalariados de empresas de seis y más trabajadores.

Los problemas recurrentes relacionados con la seguridad social, limitantes de la formalización del empleo en las empresas de menor tamaño, tienen que ver en primer lugar con la escasa capacidad contributiva de estas empresas y la irregularidad de sus ingresos, que las hace particularmente vulnerables cuando están en niveles de subsistencia, en situaciones económicas adversas de la empresa o de la economía en su conjunto. La periodicidad de los pagos, habitualmente mensuales, y la regularidad de las cuotas no se condicionan con la irregularidad de los ingresos y los problemas de liquidez de estas empresas.

Las microempresas informales con sus bajos niveles de productividad suplen su falta de competitividad ahorrándose las cotizaciones de la seguridad social, que entre todos los programas puede representar entre 25% a 45% del salario bruto. Por otra parte, la complejidad de los procedimientos que implican normalmente las declaraciones y pagos de cotizaciones al conjunto de instituciones involucradas en los diversos programas de la seguridad social se traduce en altos costos de transacción, sumado a las limitaciones que se derivan de la reducida estructura administrativa de las micro y pequeñas empresas.

Sin embargo, las relaciones causales entre la protección social y la informalidad en las micro y pequeñas empresas son múltiples y van más allá de la capacidad contributiva de las empresas. Se supone que para los trabajadores los beneficios de la seguridad social son un incentivo importante para buscar un trabajo formal e insistir que sus derechos en esta materia sean respetados. En la realidad existen varias razones por las que los trabajadores a veces prefieren la informalidad. Una es la percepción que el pago no se ve compensado por

los beneficios y otra es que el trabajador, al formalizarse su la relación laboral, puede perder importantes beneficios que recibe por su condición de pobre o indigente.

La complejidad reside en que las decisiones que toman los trabajadores y empresarios individuales se hacen en función de múltiples factores, como la situación familiar, la edad, la situación laboral de sus familiares en edad de trabajar, el número y la edad de personas dependientes, el número de años que estiman estar trabajando y cotizando, la rotación en el empleo, la estacionalidad de sus ingresos, entre otros. También inciden en estas decisiones la calidad de los servicios de salud en el lugar de residencia.

Una de las dificultades recurrentes en la seguridad social es la discontinuidad o insuficiente densidad de las cotizaciones de los trabajadores de las empresas de menor tamaño. La limitada densidad en las cotizaciones tiene implicaciones para el trabajador cuando se trata de regímenes contributivos de capitalización individual, ya que incide en forma determinante en el monto y duración de su futura pensión. En algunos casos para acceder a algún beneficio es preciso contar con cierta cantidad o regularidad de cotizaciones. Por esta razón resulta muy compleja la formalización de trabajadores de mayor edad, especialmente en aquellos países donde los regímenes generales exigen largos períodos de cotizaciones para obtener los beneficios de pensiones, no existiendo garantía de pensiones básicas, o donde existen regímenes contributivos de capitalización individual.

Existen sectores y segmentos de actividad económica donde es más difícil la implementación de los regímenes de seguridad social o donde es más complejo el control de su cumplimiento. Entre los sectores de actividad donde se presentan dificultades se destaca al sector primario por su localización geográfica, la estacionalidad de sus actividades y la naturaleza de sus relaciones de trabajo. En el sector de la construcción coexisten empresas modernas más formales con segmentos que presentan problemas parecidos al sector primario, por similares consideraciones. Gran parte de los ocupados en este sector trabajan en domicilios no claramente identificados o en sus viviendas, lo que complica adicionalmente la fiscalización.

### 3. Regímenes de seguridad social y formalización

La experiencia a nivel mundial muestra que no existe un modelo único e ideal para generar acceso universal a la seguridad social. Los sistemas de seguridad social en los países se construyen durante periodos largos sobre la base de cambios económicos, demográficos, tradiciones sociales y políticas. Sin embargo, existen algunas características de los regímenes generales de la seguridad social que pueden ser más o menos favorables a la formalización del empleo en las micro y pequeñas empresas o que contribuyen a atenuar la informalidad. Entre las principales se destacan:

- a) *Los regímenes de tipo universal* que no se financian con las cotizaciones laborales del empleador, del asalariado o del trabajador independiente, sino vía impuestos, reducen la carga administrativa relacionada a la formalización de las relaciones laborales en las empresas de menor tamaño. En general, sistemas que independicen el costo de la seguridad social de la nómina salarial o aminoran su peso directo facilitan la formalización del empleo en estas entidades productivas, aunque indirectamente los costos se estén asumiendo vía impuestos. Se señala la necesidad de evaluar la capacidad recaudatoria del Estado que debe ser suficiente para garantizar que el régimen universal ofrezca a los ocupados un nivel adecuado de cobertura y servicio, condición que depende de un conjunto de factores económicos y estructurales.
- b) *Progresividad en las cotizaciones.* Habitualmente en los regímenes generales las contribuciones sociales se calculan mediante una alícuota fija del salario o de los ingresos en el caso de empleadores o trabajadores independientes. Algunos sistemas diferencian distintas capacidades contributivas de los asalariados o las empresas de menor tamaño, estableciendo escalas o categorías de ingresos o salarios crecientes. De esta manera la cotización a la seguridad social, ya sea del aporte total, del empleador o del asalariado, es creciente: a mayor ingreso o salario, mayor cotización. En la mayoría de los regímenes se trata que los cotizantes de los distintos niveles de la escala accedan al mismo paquete de beneficios.
- c) *La existencia de subsidios a las cotizaciones.* En algunos regímenes generales, especialmente en los sistemas de pensiones, existen subsidios a las cotizaciones de los salarios o ingresos más bajos, cercanos a los niveles de subsistencia. Estos subsidios estatales pueden ser al aporte del empleador, del asalariado o del trabajador independiente. En algunos sistemas estos subsidios son decrecientes en forma progresiva, de acuerdo con el aumento del salario o de los ingresos.
- d) La existencia de un componente básico financiado con impuestos en los sistemas contributivos de pensiones favorece la formalización de las relaciones laborales en las empresas de menor tamaño y el acceso de los trabajadores en estas empresas a una jubilación digna. Los regímenes privados de pensiones, de capitalización individual sin pilar solidario, generalmente son inadecuados para los asalariados de bajos ingresos en las micro y pequeñas empresas. Tanto los bajos salarios como los problemas de continuidad de las cotizaciones impactan profundamente en el reducido nivel de pensión obtenido por el cotizante y en la insuficiente duración de la misma, respecto de la esperanza de vida. Situación que generalmente se agrava en el caso de las mujeres trabajadoras, que suelen tener menos continuidad en las cotizaciones.
- e) *Reducción de los costos de administración del sistema de la seguridad social.* Una forma de reducir el peso de las cotizaciones a la seguridad social es disminuir los costos de administración del sistema, que representa habitualmente varios puntos porcentuales de las cotizaciones, dependiendo de las características de organización del sistema.

En algunos países el propio gobierno asume este costo. Existe una variedad de estrategias para bajar los costos de administración, entre las que se mencionan el aumento de la base de cotizantes y la densidad de sus cotizaciones en el tiempo, que posibilita reducir los costos unitarios de administración por economías de escala. De la misma manera, la real competencia y transparencia del mercado entre gestores privados de la seguridad social, con reglamentos claros, puede incidir positivamente en la reducción de las comisiones y los costos de administración.

#### 4. Incentivos a la formalización

Teniendo en cuenta la baja capacidad contributiva del segmento de micro y pequeñas empresas, los incentivos relacionados con la seguridad social para formalizarse deben ser realmente importantes para los diferentes actores involucrados. Asimismo, debe haber suficiente confianza en la institucionalidad que proporciona los beneficios en el corto y largo plazo.

En primer lugar se requieren incentivos claros en la etapa laboral activa para los asalariados. Siendo las pensiones un beneficio de más largo plazo –y siendo la protección en salud en algunos países un derecho universal o extendido para los ingresos bajos– se requiere diferenciar más intensamente los beneficios actuales, de corto y mediano plazo de la seguridad social, para que sean realmente atractivos para los ocupados en las empresas de menor tamaño. Para ello tiene sentido relacionarla con necesidades sentidas o servicios de gran utilidad para los cotizantes, como créditos hipotecarios para vivienda, educación o inversiones en emprendimientos.

Un factor bastante decisivo es la calidad de las coberturas y de los servicios brindados por los sistemas de seguridad social. La relación precio-calidad de los beneficios ofrecidos determinan si los sistemas responden realmente a las necesidades de los afiliados. Algunos aspectos importantes son: a) la real posibilidad en los programas de salud de acceso a especialistas, medicamentos, servicios de odontología; b) los sistemas de copago para los gastos médicos; c) el pago de licencias de salud y maternidad y el porcentaje del salario sustituido; d) la calidad de las prestaciones frente a la maternidad; y e) la calidad de las prestaciones frente al desempleo en términos de duración, porcentaje del salario sustituido y gradualidad.

Una adecuada cobertura del seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en las micro y pequeñas empresas funciona como incentivo a la formalización. Un primer elemento importante es la efectiva cobertura de los programas preventivos. Aunque en la mayoría de los países los programas de prevención forman parte de los beneficios del seguro, la cobertura efectiva en las empresas de menor tamaño suele ser deficiente. Otro elemento es la cobertura efectiva del seguro no solo en el evento de accidentes sino también

en el caso de enfermedades ocupacionales. Por las altas tasas de accidentabilidad en las MIPE y la baja capacidad de negociación de los trabajadores frente a los administradores del seguro, tienen mucha importancia también los beneficios efectivos del trabajador o sus dependientes en caso de invalidez o sobrevivencia en términos de montos y duración.

*Otro factor importante es la confianza en la institucionalidad de la seguridad social.* Un aspecto que genera desconfianza respecto de los beneficios de largo plazo, es el manejo de los fondos de pensiones y la capacidad real de la institucionalidad de responder a los compromisos adquiridos con los cotizantes. Las crisis económicas, que afectan los resultados de las inversiones financieras realizadas por los fondos de pensiones, los procesos inflacionarios, que implican pérdida de poder adquisitivo de las pensiones y los cambios demográficos que han variado considerablemente la relación de cotizantes activos a pasivos, generan preocupación acerca de la sostenibilidad de los sistemas. Igualmente, el redestino de los recursos a otros rubros del gasto fiscal en algunos países ha mermado la confianza en el beneficio a percibir en el largo plazo.

Entre los aspectos que contribuyen a mejorar la confianza en los sistemas de pensiones están la definición de reglas del juego claras, estables y respetadas por las partes, el establecimiento *a priori* de tasas de rentabilidad mínimas y de criterios para su fijación en el caso de fondos previsionales y la definición *a priori* de criterios de indexaciones de las pensiones realistas, automáticas, conocidas y aceptadas por las partes, que no signifiquen una negociación desgastadora y asimétrica entre estas.

## 5. Simplificación de procedimientos

Una tarea pendiente en muchos países es la racionalización de los procesos administrativos relacionados a la seguridad social. La simplificación de los procedimientos para el registro de los trabajadores, el pago de las cotizaciones y la percepción de beneficios facilita la formalización de las micro y pequeñas empresas. Esta tarea es especialmente urgente donde existen regímenes descentralizados privados con múltiples opciones de entes gestores en los distintos programas de la seguridad social.

Los avances en esta materia se han dado por la creación de procesos de registro de trabajadores, declaración y pago de las cotizaciones únicos o integrados y a la vez por medio de la digitalización de los trámites en la medida de lo posible, para que los empleadores y trabajadores no tengan que trasladarse a las instalaciones de los distintos entes gestores. Los aspectos más corrientes de la simplificación son:

- a) *Integración de las cotizaciones en una sola declaración y pago.* En algunos países las cotizaciones de los diferentes programas de la seguridad social se reúnen en una sola declaración y un solo pago de las cotizaciones a una entidad recaudadora,

que posteriormente distribuye los montos recaudados al conjunto de instituciones gestoras de los diferentes programas de la seguridad social.

- b) *Simplificación del registro de trabajadores, declaración y pago.* Se registran avances en materia de automatización y unificación del registro de trabajadores para los diferentes gestores del sistema de seguridad social en un solo proceso. En algunos casos se permite pagar en línea, con transferencias electrónicas o en forma presencial, con otros medios de pago, mediante las planillas emitidas por el sistema.
- c) *Ampliación de formas de pago y recaudación por distintos medios.* Como parte de los procesos de unificación y automatización, se entrega a los cotizantes una amplia gama de opciones de pago, en términos geográficos y uso de distintos medios de pago: transferencias electrónicas, en efectivo, cheques, tarjetas, etcétera.

En algunos países los sistemas *on line* de recaudación generan mensualmente un certificado que muestra que la empresa está al día con sus cotizaciones. Esta modalidad permite a las agencias públicas proveedoras de crédito y servicios pedir este certificado de sus clientes, promoviendo la formalización y el cumplimiento de los derechos laborales sin crear trámites burocráticos muy complejos.

## 6. Regímenes especiales

Los regímenes especiales se originan en la necesidad de dar respuestas más adecuadas a las problemáticas y necesidades de determinados grupos o segmentos de trabajadores, empresas o sectores de actividad económica, en la perspectiva de extensión de la cobertura de la seguridad social a los mismos, y por tanto la promoción de su protección social y formalización.

Los sujetos más frecuentes de estos regímenes son los trabajadores independientes, trabajadores familiares no remunerados, micro y pequeñas empresas, empresas subcontratistas y asalariados temporales o a tiempo parcial. En términos de sectores de actividad económica es frecuente encontrar regímenes especiales dirigidos al sector primario, la construcción y la artesanía. Las características que más frecuentemente se observan en los regímenes especiales se describen a continuación.

### *Menores contribuciones de los aportantes*

En algunos regímenes especiales las cotizaciones ya sea para el empleador, el asalariado o el trabajador independiente, expresadas como porcentaje sobre el salario o ingreso o en una cuota fija de acuerdo con una categoría, son menores respecto del régimen general. También es habitual en los regímenes especiales que el ingreso o salario de referencia para

el cálculo de las cotizaciones sea inferior al real y lo más frecuente es que corresponda al salario mínimo vigente en el país o vigente para la actividad.

En algunos de estos casos la reducida cotización es compensada por un subsidio por parte del gobierno, mientras que en otros el régimen genera el derecho a un determinado paquete de beneficios básicos o de menor intensidad de cobertura que el correspondiente al régimen general. El segundo escenario es indeseable, ya que tiene como consecuencia la segmentación de trabajadores en empresas grandes con mejor protección y trabajadores en pequeñas empresas con menor protección. Los subsidios gubernamentales apuntan habitualmente a las cotizaciones más onerosas, como las de pensiones o la salud, ya sea en lo que respecta al aporte del empleador, del asalariado o de ambos.

### *Cotizaciones integradas*

Algunos regímenes especiales concentran el conjunto de las cotizaciones a los distintos programas de la seguridad social en un solo pago y un solo recaudador, que luego se distribuye entre los distintos entes gestores, lo que se facilita cuando estos son organismos gubernamentales. En algunos países se han integrado los pagos de las cotizaciones a la seguridad social con el pago de impuestos en un solo tributo, lo que simplifica la operación de las empresas en su declaración como en el pago.

### *Cambio de ámbito objetivo de aplicación*

Mientras que en los regímenes generales el referente sobre el que se calcula la cotización suele ser el salario o ingreso del cotizante, algunos regímenes especiales establecen el aporte empresarial basados en el nivel de ventas brutas. La determinación de la contribución puede ser por un porcentaje o cuota respecto de las ventas del periodo anterior o por medio de una cuota fija, de acuerdo con la categoría determinada sobre la base de esos mismos parámetros. Los sistemas de cuota fija simplifican mucho los procesos administrativos de las pequeñas empresas, ya que no requieren de mayores cálculos.

### *Periodicidad de los pagos*

Algunos regímenes especiales se caracterizan por presentar opciones de periodicidades de pagos de cotizaciones distintas a los regímenes generales –habitualmente mensuales– como bimestrales, semestrales e incluso, anuales. Esto permite a las micro y pequeñas empresas con actividades estacionales como la agricultura y el turismo mantener niveles de liquidez adecuados.

## *Exenciones*

En algunos regímenes especiales existe la obligatoriedad de cotización a solo algunos de los programas de la seguridad social. Es una medida bastante extendida eximir a las microempresas con menos de cinco trabajadores de la cotización para el seguro de accidentes del trabajo, que puede representar entre el 0,7% y el 4% del salario según los países y el nivel de riesgo de la actividad. Sin embargo, la exención de la cotización no debiera significar que estas empresas queden ajenas a la labor de prevención de accidentes del trabajo, ni a la atención médica de los mismos como tampoco a las prestaciones en efectivo que puede generar un accidente. También es común que los regímenes para trabajadores independientes y microempresas estén eximidos de la obligatoriedad de las cotizaciones para el desempleo.

## *Gradualidad en la aplicación de las obligaciones*

Algunos regímenes especiales consideran un período de gradualidad en los pagos de las cotizaciones para nuevas unidades productivas, que puede ir entre tres a cinco años. Estas medidas pretenden facilitar la incorporación a la formalidad de las empresas nacientes, aliviando su situación de liquidez en los primeros años de operación, mediante el otorgamiento de un período de varios años para alcanzar el 100% de la cotización. Estos esquemas evidentemente solo son aceptables si los ocupados en estas unidades gocen de los mismos beneficios de los sistemas de seguridad social que los que trabajan en otros establecimientos. Asimismo, debe existir particular cuidado en que se establezcan las medidas de resguardo necesarias para que las empresas recién creadas posteriormente no reinicien actividades para hacerse beneficiarias nuevamente de la aplicación gradual.

## *Mitigación frente a crisis económica*

En algunos países han aparecido regímenes temporales como medidas de alivio o mitigación frente a resultados desfavorables o situaciones complejas de las pequeñas empresas por contextos de crisis económica. Se trata de evitar que las pequeñas empresas vulnerables, frente a problemas financieros o situaciones negativas más generalizadas de la coyuntura, caigan en la informalidad por el incumplimiento reiterado de sus obligaciones. Algunos países han ofrecido subsidios a las cotizaciones de determinados grupos de trabajadores, como los jóvenes.

El diseño y la implementación de los regímenes especiales requiere mucho cuidado, ya que existe el riesgo de que los esfuerzos para bajar la carga administrativa de las empresas de menor tamaño perjudiquen el cumplimiento de los derechos laborales de los trabajadores en estas entidades productivas. Estas situaciones negativas se dan en regímenes donde

la exención, la reducción o la aplicación gradual de las obligaciones no es substituida por un elemento de subsidio estatal. Tampoco se considera adecuado que los trabajadores de las empresas de menor tamaño, por estar registrados en el régimen especial, tengan derecho a un paquete de beneficios de menor calidad o menor intensidad de cobertura que el correspondiente al régimen general, agravando los problemas de desigualdad que ya genera la estructura de ingresos laborales.

Teniendo en cuenta que en el ciclo de vida laboral tanto asalariados como trabajadores independientes pueden pasar por distintos estatus de empleo, sectores de actividad económica y tamaños de empresa, es muy importante que los regímenes especiales consideren los empalmes con los regímenes generales y la portabilidad de recursos y beneficios entre unos y otros. El tránsito de un régimen a otro no debiera tener impactos negativos para las personas ni desde el punto de vista económico ni administrativo.

## 7. Tratamiento de grupos especiales

En la mayoría de los países los grupos relativamente vulnerables en el mercado laboral, como los jóvenes y los migrantes, están sobrerrepresentados en las micro y pequeñas empresas, por las bajas barreras de entrada en este segmento. En el diseño de las políticas para la formalización de las pequeñas empresas es importante tener en cuenta que ciertos conjuntos de personas pueden tener desafíos adicionales en cuanto a su integración en los sistemas de seguridad social. Estas personas no necesariamente tienen los mismos intereses y por lo tanto no responden tampoco a los mismos incentivos. La heterogeneidad de la informalidad ha llevado a establecer, para algunos grupos especiales, determinadas características en los regímenes de seguridad social que promuevan su afiliación.

*Los inmigrantes* normalmente priorizan contar con recursos en el presente para enviar a sus países de origen. Por tanto su interés en los sistemas de seguridad social en el país donde trabajan es relativo. Generalmente son más interesantes para los inmigrantes los sistemas de salud y maternidad que los sistemas de pensiones, generando estos últimos beneficios a largo plazo en un país donde no tienen seguridad de permanencia. En ese sentido, la posibilidad de cotizar separadamente para algunos beneficios, como salud, puede contribuir a incentivar una mayor formalización. Por otra parte, los acuerdos de reciprocidad entre países y la portabilidad de beneficios y recursos en los programas de pensiones también van encaminados en esta dirección.

*Los jóvenes*, particularmente los de bajo nivel educacional y de calificaciones, integran parte del empleo asalariado informal fundamentalmente en empresas de menor tamaño. Es muy deseable promover la contratación formal de estas personas para su inserción al mundo del trabajo, adquisición de experiencia, incluso posibilidad de acceso a capacitación. El subsidio a la cotización de la seguridad social ha sido utilizado en algunos

países de la región para formalizar la contratación. Este subsidio, que puede ser decreciente en el tiempo, en algunos casos está relacionado con otras políticas activas de empleo y de calificación formal para mejorar la productividad laboral mientras los jóvenes gocen del subsidio.

*Los trabajadores de mayor edad* generalmente tienen mayores necesidades de salud y protección social. Sin embargo, para los trabajadores de mayor edad es difícil la incorporación tardía a un régimen de pensiones, especialmente si es de capitalización individual. En general se busca que aquellos trabajadores de mayor edad que ya están en el sector formal, no pasen a la informalidad o queden desprotegidos cuando más necesitan la protección. En ese sentido, son favorables para los trabajadores de mayor edad los regímenes de seguridad social de acceso universal, que no discriminan por permanencia en el sistema o aquellos regímenes que tienen un pilar solidario, independiente del tiempo de contribución.

La incorporación de los *trabajadores familiares no remunerados* al sistema de seguridad social debe ser una de las metas más importantes en los esfuerzos para la formalización de las relaciones laborales en las empresas de menor tamaño. Habitualmente los regímenes generales de seguridad social no incorporan este estatus de empleo, con la excepción de los regímenes universales de pensiones y salud, existentes en muy pocos países.

En algunos casos los regímenes especiales de seguridad social otorgan a los trabajadores familiares, mayoritariamente mujeres, el estatus de colaborador, cotizando para salud por un salario mínimo y brindando la opción voluntaria de cotizar para una pensión básica. En otros, puede ser a la inversa, cotizando solo para una pensión básica y haciendo un aporte para salud por un monto menor, solo por aquellos beneficios o servicios complementarios que no obtendría por medio del derecho a las prestaciones por ser cónyuge o hijo de un afiliado. Esto da la posibilidad de acceder a prestaciones en efectivo por maternidad y salud. El monto de la cotización se establece sobre la base de aquellas prestaciones o beneficios adicionales a la condición de familiar directo de un trabajador independiente.

## **8. Reducción de la evasión y promoción de la continuidad de las cotizaciones**

Los altos niveles de desprotección en la micro y pequeña empresa son el resultado directo de la evasión de las obligaciones en materia de seguridad social y la falta de continuidad en las cotizaciones, que se origina en la irregularidad de los ingresos, la reducida capacidad contributiva o la escasa convicción acerca de los beneficios. No es excepcional que las pequeñas empresas se financian a cuenta de la seguridad social, es decir, optan por “endeudarse” con la seguridad social que generalmente tiene tasas punitivas menores que las que afrontan en el mercado financiero.

Algunos países han experimentado con esquemas que pretenden reducir la evasión y mejorar la densidad de las cotizaciones. Entre los posibles instrumentos se destacan los siguientes:

- a) *Requisito de cumplimiento de obligaciones de la seguridad social para actos administrativos.* Algunos países han establecido como requisito el estar al día con las obligaciones en materia de seguridad social y tributaria para varios actos administrativos en relación con las compras públicas, el registro de compra y venta de propiedades, la obtención de garantías o créditos del sistema de fomento productivo, el otorgamiento de certificaciones y el acceso a instrumentos de fomento productivo y capacitación. Estos certificados deben ser fácilmente obtenibles por los sistemas *on line* de recaudación, tanto para el empleador, el asalariado o el trabajador por cuenta propia.
- b) *Responsabilidad subsidiaria en las relaciones de subcontratación.* En muchos países de la región las empresas mandantes, principales o contratantes responden solidariamente por incumplimientos de las obligaciones en materia de seguridad social y laboral de las empresas subcontratadas. Esta responsabilidad faculta a la empresa principal a exigir la información acerca del cumplimiento de las cotizaciones previsionales de sus contratistas y subcontratistas y retener pagos con cargo al contrato, para liquidar pagos pendientes que hubiesen en esa materia.
- c) *Agente retenedor de las cotizaciones en las relaciones de subcontratación.* En algunos países la empresa mandante o contratante puede retener las cotizaciones de la seguridad social a las pequeñas empresas subcontratadas, ejerciendo el rol de subrogancia. Este modelo favorece el control del cumplimiento y la continuidad en las cotizaciones.
- d) *Diseño de acciones para que las firmas de mayor tamaño –y mayor exposición a la acción inspectiva del Estado– colaboren brindando información referente a potenciales situaciones de informalidad laboral en la cadena de valor.*
- e) *Integración de impuestos y cotizaciones a la seguridad social.* Los regímenes especiales que reúnen en un solo pago diferentes tipos de impuestos y cotizaciones a la seguridad social no solo simplifican los trámites administrativos para los contribuyentes, sino que facilitan también la fiscalización y el control, particularmente cuando la entidad recaudadora es una sola.
- f) *Incentivos al cumplimiento del pago oportuno y continuado.* Algunos regímenes generales y especiales premian el pago oportuno y regular de las cotizaciones, incentivando de esta manera a las empresas a mantenerse al día con las cotizaciones.
- g) *El enfoque de la fiscalización.* La inspección del trabajo en algunos países se ha planteado que para las micro y pequeñas empresas, en una primera aproximación al

fiscalizado, la orientación sea más preventiva que punitiva, utilizando herramientas como la capacitación y el establecimiento de plazos para posibilitar el arreglo de situaciones. Se recomienda que frente a las reincidencias las instituciones pertinentes actúen con rigor.

- h) *La incorporación de las tecnologías de información, los cruces de información y los códigos de identificación únicos.* El uso de bases de datos relacionales, especialmente entre las administraciones tributarias, las instituciones de la seguridad social y las municipalidades posibilita hacer control y fiscalización “inteligente”. Por otra parte, cada institución puede hacer un seguimiento más estrecho y oportuno de los morosos, caracterizando comportamientos e identificando las áreas de mayor riesgo, lo que permite desarrollar estrategias sectoriales.
- i) *El papel de los sindicatos, los sectores organizados y el control social.* Los sindicatos pueden jugar un rol importante en materia de denuncia y reivindicación del respeto a los derechos laborales y previsionales. El papel de los sindicatos ha tenido particular importancia en las relaciones de subcontratación, en las cadenas productivas, en que los sectores más organizados se movilizan por los derechos del conjunto. Mientras menos sean en un país los que transgreden las normas relacionadas a la seguridad social, mayor es la sanción social y la capacidad de denuncia existente sobre el no cumplimiento de las obligaciones.

## 9. Difusión y campañas informativas

La literatura y las encuestas constatan un desconocimiento generalizado, especialmente en los países en desarrollo, relativos a los beneficios de la seguridad social y las características de los regímenes, tanto entre empresarios de la micro y pequeña empresa, trabajadores dependientes e independientes. Llegar al sector informal con actividades de divulgación no siempre es sencillo y existen temas de recepción más difícil como –por su horizonte de largo plazo– las pensiones. Es importante establecer estrategias adecuadas de comunicación, información y divulgación que promuevan una cultura previsional.

En el caso de los regímenes especiales es necesario generar adhesión y mantener el interés en el tiempo, enfatizando los beneficios, los deberes y derechos de los cotizantes, la simplicidad y el menor costo para los aportantes, como también la credibilidad de las instituciones. Una mayor información en la ciudadanía también contribuye a un mayor control social con relación a los derechos de los trabajadores.

Más allá de las acciones que realizan los Ministerios de Trabajo y las Administraciones de la Seguridad Social, algunas de las vías de difusión que reportan experiencias positivas son:

1. *Los municipios* tienen cobertura nacional y directa relación con el comercio informal mediante los permisos otorgados, con las empresas por la emisión de patentes y licencias y con la comunidad en general por los diversos trámites realizados en ellos. Algunos municipios incluso tienen departamentos especializados en capacitación para microempresarios y fomento productivo.
2. *El sector educativo* tiene acceso a la comunidad de padres y potenciales emprendedores, especialmente en los últimos años de la educación técnica profesional o secundaria. La preparación de profesores en los temas de seguridad social como formadores o diseminadores, la elaboración de material didáctico para profesores, padres y estudiantes, la organización de reuniones, charlas y talleres, son algunas de las formas de intervención posibles para aumentar la cultura de la población acerca de la seguridad social.
3. *Las ONG* tienen directa relación con las microempresas, ya sea por la vía de las microfinanzas, por el trabajo con pequeños productores rurales o con mujeres. Existen experiencias positivas de convenios entre el sector público y ONG para la ejecución de programas de capacitación acerca de las ventajas de la formalización y de la seguridad social, los deberes y derechos de los diferentes actores, los regímenes más convenientes para diferentes situaciones y las opciones jurídicas con sus ventajas y desventajas.
4. *Los gremios, sindicatos y organizaciones asociativas* pueden ser vehículos efectivos para difundir información a sus afiliados y área de influencia, por medio del establecimiento de acuerdos o convenios de colaboración con las instituciones de la seguridad social. Los gremios empresariales, por conocer de adentro los desafíos en las labores diarias de las micro y pequeñas empresas, son agentes efectivos y creíbles en temas de educación previsional.
5. *Tutoriales, manuales y portales*. El desarrollo de tutoriales amigables acerca del proceso de afiliación a la seguridad social, características, beneficios, deberes y derechos, incorporados a las páginas *web* de las instituciones involucradas y con *links* desde páginas altamente visitadas, puede ser una estrategia de difusión que permite llegar a todo el país. Algunas instituciones han desarrollado cursos en línea diferenciados para empleadores, asalariados y trabajadores independientes, ya que los alcances y los temas a enfatizar pueden ser distintos. También es de gran ayuda la existencia de manuales que se puedan bajar al computador personal, como la posibilidad de hacer consultas en el portal.

## 10. Representatividad en las instancias de la seguridad social

El tripartismo y la presencia de representantes de la empresa de menor tamaño en las diferentes instancias permanentes o coyunturales de la seguridad social son factores importantes de rescatar de las experiencias internacionales. El diálogo tripartito en los organismos de dirección de los fondos previsionales, en los comités o grupos de trabajo para el seguimiento o monitoreo de determinados aspectos de la política pública y en la resolución de problemas relacionados con la seguridad social ha dejado un saldo positivo.

El diálogo tripartito, por una parte, ha significado compatibilizar los aspectos de eficiencia con los de equidad, resguardando los derechos de los más carenciados. Por otra parte ha permitido hacer más sostenibles los cambios y reformas social y políticamente complejos. De igual manera, la regulación y los mecanismos para aumentar la cobertura de la seguridad social, se han desarrollado con aproximaciones más equilibradas, teniendo en cuenta la visión de las distintas partes involucradas.



# Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas en Brasil<sup>1</sup>

Mario Pochmann

## 1. Introducción

En el 2012 Brasil se convirtió en la séptima principal economía del mundo en cuanto al PIB. Entre el 2003 y el 2013 40 millones de personas salieron de la pobreza, mientras que la pobreza extrema se redujo en 89%. El país logró reducir la desigualdad, y a la vez bajar la incidencia del empleo informal<sup>2</sup>.

Entre el 2002 y el 2012 hubo un aumento de 15,6% en la tasa de formalidad (proporción de la población ocupada que contaba con una ocupación formal), de acuerdo con la definición explicitada en el capítulo I. Según datos de la OIT<sup>3</sup>, al 2012, el porcentaje de la población ocupada urbana con protección en salud o pensiones era de 70,2%. El mismo porcentaje entre los asalariados en los establecimientos de cinco o menos trabajadores era de 52,4%.

Las micro y pequeñas empresas representan actualmente alrededor del 95% de todos los establecimientos del país, generan alrededor de 16,6 millones de empleos formales, y son responsables del 20% del Producto Nacional Bruto (PIB). En las tres últimas décadas del siglo pasado Brasil implementó un conjunto de medidas destinadas a la formalización de las MIPE y la formalización de las relaciones laborales dentro de estas empresas.

---

1 Es necesario aclarar que en el presente capítulo utilizamos la definición de "formalidad" empleada por la Oficina de la OIT en Brasil: la *tasa de formalidad* corresponde a la participación de la suma de los trabajadores y las trabajadoras asalariados/as "*com carteira assinada*", inclusive los trabajadores y las trabajadoras domésticos/as, de los/las militares y los/las funcionarios/as públicos/as estatutarios/as, de los empleadores/as y de los trabajadores y las trabajadoras por cuenta propia que contribuyen para la seguridad social, sobre el total de la ocupación I (según el estudio de la Oficina de la OIT en Brasil: "Perfil do Trabalho Decente no Brasil: Um Olhar sobre as Unidades da Federação" (pág. 82), disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms\\_206109.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_206109.pdf). Acesado en marzo de 2014.

2 Para más información véase, Pochmann, M. (2013), *Políticas públicas e situação social na primeira década do século XXI*. In: SADER, E. (org.) 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil (São Paulo, Boitempo/Flacso).

3 OIT (2013), *Panorama Laboral 2013 América Latina y el Caribe* (Lima, OIT).

Un dato histórico importante fue la promulgación en 1984 del Estatuto de la Microempresa<sup>4</sup>. Por primera vez, fueron establecidas directrices para un tratamiento diferenciado en los campos administrativo, tributario, previsional, laboral, crediticio y de desarrollo empresarial para las microempresas.

Cuatro años después, la nueva Constitución Federal de 1988 afirmó la centralidad de las micro y pequeñas empresas. El artículo 179 establece tratamientos jurídicos diferenciados para este segmento de empresas en todos los niveles administrativos, mediante la simplificación de sus obligaciones administrativas, tributarias, de seguridad social y crediticias, o la eliminación o reducción de estas.

En 1990 se estableció de forma autónoma el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE). Financiado con parte de la carga fiscal del trabajo recaudado en la planilla de sueldos de los empleos formales del país<sup>5</sup>, el SEBRAE se convirtió en la mayor y más importante institución pública especializada en el fomento de las empresas de menor tamaño.

En 1996 la Ley 9317 creó el Simples Federal, proporcionando tratamiento diferenciado a las micro y pequeñas empresas en el campo tributario, con la unificación de impuestos y tasas y la simplificación de los trámites de formalización. Tres años después, en 1999, la Ley 9841 instituyó el Nuevo Estatuto de la Pequeña y Mediana Empresa, que extendió el trato favorable a las áreas previsional, laboral, crediticia y administrativa.

A pesar de los esfuerzos gubernamentales dirigidos al trato diferencial de las micro y pequeñas empresas, con la reducción de los impuestos y la simplificación contable, los resultados alcanzados en términos de formalización en un primer momento no fueron positivos. Entre 1980 y 2000 la tasa de informalidad en el total de la ocupación creció 3,1%, equivalente a un aumento de 0,2% al año en promedio.

Solamente a partir de la primera década del 2000 la tasa de informalidad en el mercado laboral empezó a disminuir. En un periodo de 10 años, la informalidad de los puestos de trabajo<sup>6</sup> cayó de 41,7% en el 2001 al 30,2% en el 2011<sup>7</sup>. En el mismo periodo la informalidad en los establecimientos de cinco o menos trabajadores bajó de 60,8% a 47,7%<sup>8</sup>.

En resumen, es posible diferenciar en Brasil dos momentos distintos en lo que se refiere a las estrategias de política para las micro y pequeñas empresas y sus resultados, que también están relacionados a dos contextos generales de la economía y del mercado de

---

4 Ley 7256 de 27 noviembre 1984. Ver en SEBRAE.

5 Responde por 0,6% del salario base del empleado. Ver, DIEESE (2006), *Encargos sociais no Brasil* (Brasília, MTE).

6 Medida como el porcentaje de la población ocupada urbana con protección en salud o pensiones.

7 OIT (2013), *Panorama Laboral 2013* (Lima, OIT).

8 *Ibíd.*

trabajo significativamente diferentes. En el primer momento entre 1980 y 1990, marcado por la transición al régimen de estabilidad monetaria y semiestancamiento del ingreso per cápita, los efectos de las políticas implementadas fueron casi inexistentes. En el segundo momento, a partir de la primera mitad de los años 2000, marcado por la prevalencia de la estabilidad monetaria con la recuperación del crecimiento económico la estrategia y las políticas implementadas tuvieron resultados muy positivos.

Los mayores avances en la formalización se registraron en un periodo en donde el gobierno profundizó y sistematizó las políticas asociadas al ambiente de negocios de las micro y pequeñas empresas. Se destaca, en este sentido, la Ley Complementaria 123 de 2006, que instituyó el Simples Nacional, un nuevo régimen especial unificado y simplificado de recaudación, cobranza y fiscalización de impuestos y contribuciones de las micro y pequeñas empresas. Otro paso importante fue la promulgación, dos años después, de la Ley Complementaria 128, que estableció el régimen especial de tributación y simplificación para el Micro Emprendedor Individual (MEI).

Los esquemas para mejorar el entorno de negocios para las MIPE a partir de la primera mitad de los años 2000 fueron creados al mismo tiempo en que se instaló en el país un conjunto de políticas que favorecieron el crecimiento económico, la distribución de ingresos y la generación y formalización del empleo. El análisis de la dinámica de la formalización de las micro y pequeñas empresas en Brasil requiere un abordaje amplio, y no debe limitarse al análisis de una u otra política, modalidad o iniciativa.

Sin pretender presentar todas las políticas macro y micro que pueden haber tenido un impacto en la formalización, este capítulo describe algunas de las principales iniciativas relacionadas al entorno de negocios, el fomento productivo y el acceso a servicios financieros que incidieron directamente en la formalización de las micro y pequeñas empresas y la formalización de las relaciones laborales en estas unidades productivas.

## 2. SEBRAE

Un rol fundamental en el fomento y la formalización de las MIPE juega el Servicio Brasileño de Apoyo a la Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), entidad privada de interés público y con presencia en todos los estados del país, cuya principal fuente de financiamiento son las retenciones salariales de las empresas. El SEBRAE, operando de forma autónoma desde 1990, se ha convertido en la principal modalidad de apoyo a las empresas de menor tamaño por medio de un conjunto de programas de capacitación, desarrollo tecnológico, desarrollo económico local, acceso a mercados y garantías de crédito, entre otros.

Al operar en forma descentralizada, en más de 700 centros de atención a lo largo de todo el país, el SEBRAE responde a las diferentes realidades regionales. En el 2013 el SEBRAE entregó 1,5 millón de atenciones a las micro y pequeñas empresas.

El mandato del SEBRAE es más amplio que la atención individual o colectiva a las micro y pequeñas empresas y la ejecución de proyectos de fomento. Su misión de promover la competitividad y el desarrollo sustentable de las micro y pequeñas empresas también implica un rol en el diseño, la reglamentación e implementación del marco legal para las MIPE.

En el ámbito de las políticas públicas, el SEBRAE no solo ha tenido un rol importante en el diseño de la Ley General de la Micro y Pequeña Empresa, sino también en la capacitación de gestores para la aplicación de la Ley, sobre todo a nivel municipal. El SEBRAE, la Confederación Nacional de Municipios (CNM) y la Asociación Nacional de Alcaldes (FNP) crearon una red nacional de agentes de desarrollo local, capacitados para promover el desarrollo local, fomentando la articulación entre los municipios y los entes de apoyo técnico y generando un entorno de negocios favorable para las micro y pequeñas empresas.

Junto con el Banco de Brasil, el SEBRAE opera un Fondo de Garantías (FAMPE) para las micro y pequeñas empresas, para complementar las garantías exigidas por los bancos. El FAMPE garantiza hasta el 80% de los créditos. Desde su creación en 1995 el fondo atendió 150 mil micro y pequeñas empresas. Como un ejemplo de este modelo se pueden destacar la creación, con el apoyo de SEBRAE, de una asociación de garantías de crédito en Serra Gaúcha, en el que participan 32 municipios, atendiendo 350 micro y pequeñas empresas asociadas con una cartera de garantías que facilitó la extensión de 12 millones de reales.

### 3. Simples Nacional

En el espíritu de los artículos 146, 170 y 179 de la Constitución Federal de 1988, que definen un tratamiento diferenciado y preferencial para las micro y pequeñas empresas, a partir de los 90 surgieron varias iniciativas para unificar y simplificar los diversos dispositivos legales existentes en el país.

En 1996 la Ley 9317, conocida por SIMPLES, planteó un tratamiento tributario simplificado para las micro y pequeñas empresas, creando un sistema integrado de pago de impuestos y contribuciones a la seguridad social. La ley permitió el pago unificado de cinco tributos federales, más la contribución del empleador a la seguridad social. Se estableció una alícuota única, reducida en cuanto a su porcentaje de incidencia y progresiva, basada en tramos de ventas anuales. El sistema dispensó al empresario de llevar contabilidad o libros comerciales. Los resultados de la ley en términos de formalización de las pequeñas empresas en su tiempo fueron reducidos.

En la década del 2000 el proceso de formalización ganó significativo impulso con la promulgación, en 2006, de la Ley Complementaria 123, que se tornó conocida como Ley General de las Micro y Pequeñas Empresas. Por medio de ella se implementó el Régimen

Especial Unificado de Recaudación de Tributos y Contribuciones, o Simples Nacional, que representó la desburocratización, simplificación y unificación de ocho tributos asociados a las pequeñas empresas.

De acuerdo con el Simples Nacional, también llamado Súper Simples, las empresas elegibles actualmente (2014) son (i) las microempresas con facturación bruta de hasta 360 mil reales anuales y (ii) las pequeñas empresas con facturación bruta entre 360 mil y 3,6 millones de reales al año. A partir de julio del 2007, cuando el Simples Nacional entró en vigor, sustituyendo al Simples Federal, todas las empresas elegibles precisaron solicitar adhesión a la Super Receita Federal<sup>9</sup>.

El SIMPLES Nacional permite que las empresas hagan una sola declaración anual simplificada para el pago de los impuestos y contribuciones de competencia federal, estadual y municipal, cuya alícuota varía según el sector de actividad económica. La Ley General, además, libera a las micro y pequeñas empresas de pagar las demás contribuciones sociales instituidas a nivel federal y reduce las obligaciones fiscales adicionales.

El SIMPLES Nacional incluye todos los estados y municipios de la federación, que bajo el régimen del SIMPLES Federal recaudaban el Impuesto a la Circulación de Mercaderías y la Prestación de Servicios y sobre Servicios de Transporte Interestatal e Intermunicipal y de Comunicación (ICMS) y el Impuesto sobre Servicios de Cualquier Naturaleza (ISS). En cada estado el ICMS precisó tanto de legislación propia como del establecimiento de convenios con la Receita Federal para que hubiera uniformidad en todo el país para las micro y pequeñas empresas. Lo mismo ocurrió a nivel municipal con relación al ISS.

El tributo único en el régimen tributario especial reúne el Impuesto a la Renta de las Personas Jurídicas (IRPJ), la Contribución a los Programas de Integración Social y de Formación del Patrimonio del Servidor Público (PIS/PASEP), la Contribución Social sobre el Lucro Líquido (CSLL), la Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social (COFINS), el Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI), la Contribución Patronal Previsional para la Seguridad Social (INSS), el Impuesto sobre Operaciones Relativas a la Circulación de Mercancías y Sobre Prestaciones de Servicios de Transporte Interestadual e Intermunicipal y de Comunicación (ICMS) y el Impuesto sobre Servicios de Cualquier Naturaleza (ISS).

El contribuyente, en lugar de pagar cada impuesto o contribución separadamente, con fechas y cálculos diferentes para su recaudación, contribuye con un único valor. La alícuota total del Simples Nacional varía según el ingreso bruto acumulado en los doce meses anteriores al período de referencia y el sector de actividad económica ejercida. El tributo único simplifica y facilita el manejo de la contabilidad empresarial en las pequeñas unidades.

---

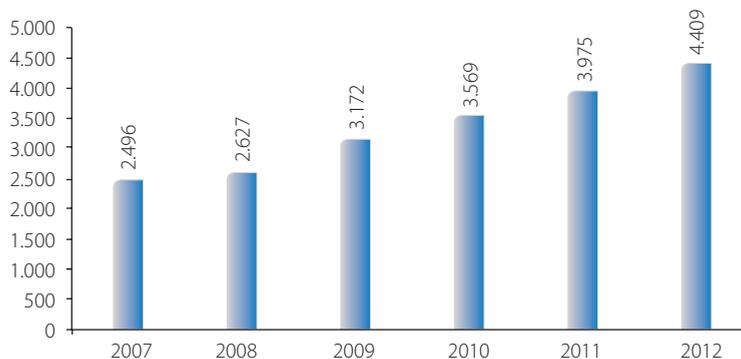
9 La Receita Federal es el organismo gubernamental brasileño responsable del cobro de los impuestos.

Una ventaja del nuevo marco regulatorio fue la reducción de la carga tributaria. La gran mayoría de las micro y pequeñas empresas que optó por el nuevo régimen de tributación establecido por el Simples Nacional obtuvo una reducción de entre 20 y 50% del total de impuestos, tasas y contribuciones según el ramo de actividad de la empresa y el volumen de facturación. De acuerdo con estudios desarrollados por el SEBRAE en el 2009<sup>10</sup>, la percepción de 32% de los empresarios relativo al efecto del Simples Nacional en la carga total de impuestos fue que esta se había reducido, mientras el 40,4% opinaba que se había mantenido igual. Hasta cierto punto, la diferencia en la percepción de los empresarios acerca de la situación fiscal se puede asociar con la heterogeneidad estructural que caracteriza las micro y pequeñas empresas en Brasil.

Es importante resaltar que con el Simples Nacional los empleados de los micro y pequeños emprendimientos siguieron con el régimen contractual y todos los derechos sociales y laborales idénticos a los demás trabajadores formalmente contratados en el país. En este sentido, el esquema significó una reducción de las cargas administrativas de las empresas, sin que esta modificación tuviera implicancias negativas en la calidad del trabajo en estas unidades productivas.

#### GRÁFICO 1

##### Evolución del número de micro y pequeñas empresas optantes del Simples Nacional (en miles)



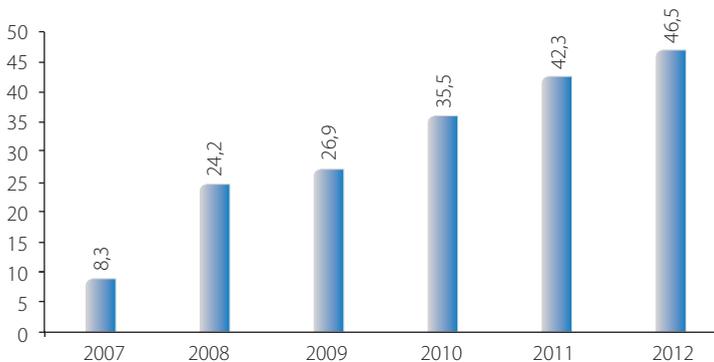
Fuente: Schwingel & Rizza (2013) a base de datos de la Receita Federal.

Al 2012<sup>11</sup> había en el país más de 4 millones de micro y pequeñas empresas optantes por el régimen SIMPLES<sup>12</sup>. Un estudio<sup>13</sup> del Instituto para el Estudio del Trabajo (IZA) muestra un incremento en ingresos y empleo entre las empresas registradas. Mediante un experimento cuasi natural se observa que las empresas registradas en el SIMPLES realizaron operaciones más permanentes e intensivas en capital, con mayor contratación de trabajadores.

Además de la elevación en la cantidad de micro y pequeñas empresas formalizadas se observó también un aumento importante en la recaudación tributaria resultante de las unidades de pequeña escala que salieron de la informalidad. Entre 2007 y 2012 la recaudación tributaria por medio del SIMPLES Nacional pasó de 8,3 mil millones de reales a 46,5 mil millones de reales<sup>14</sup>.

### GRÁFICO 2

#### Evolución de la recaudación total del simples nacional entre 2007 y 2012 (en mil millones de reales)



Fuente: Schwingel y Rizza (2013) a base de datos de la Receita Federal.

Las evidencias indican que la creación de un régimen fiscal especial para las pequeñas empresas ha permitido el avance de la formalización sin bajar la recaudación de impuestos. Por el contrario, ocurre en el período una elevación considerable de esa recaudación.

11 Schwingel, I. y Rizza, G. (2013), *Políticas públicas para a formalização das empresas* (Brasilia).

12 Este número no incluye los microemprendedores individuales formalizados según la Ley MEI.

13 IZA (2009), *Does formality improve micro-firm performance? Quasi-experimental evidence from the Brazilian SIMPLES Program*.

14 Acerca del aumento significativo de la recaudación de impuestos, ver más en Schwingel, I. y Rizza, G. (2003), *Políticas públicas para a formalização das empresas* (Brasilia).

## 4. Ley del microempresedor individual

La Ley Complementaria 128 del 2008 sobre el Microempresedor Individual (MEI) ha representado un gran impulso para la formalización de las microempresas y de los/as trabajadores/as independientes o por cuenta propia. Además, ha significado una ampliación de la protección social y del trabajo para los/as ocupados/as en pequeñas empresas en Brasil.

Según la Ley MEI, el/la empresario/a o trabajador/a independiente, cuya facturación bruta anual no supera los 60 mil reales, que no tiene participación en otra empresa ni como socio o titular, y que contrata no más de un empleado con un sueldo mínimo o piso profesional, puede registrarse como microempresedor individual. El proceso de formalización se inicia con la inscripción en el Portal del Emprendedor, en este el empresario automáticamente queda registrado en el Catastro Nacional de Personas Jurídicas (CNPJ), lo que le facilita la apertura de una cuenta bancaria, el pedido de préstamos y la emisión de facturas fiscales.

Al registrarse, el microempresedor recibe el Certificado de la Condición de Microempresedor Individual (CCMEI) y el documento de funcionamiento provisorio para un periodo de seis meses. En este plazo el municipio debe pronunciarse y, de estar todo en orden, entregar al microempresedor el permiso de operación. La concesión de licencias de funcionamiento *a priori*, con verificación posterior de las condiciones necesarias para la instalación de la empresa, salvo en actividades de alto riesgo, facilita la formalización de los micro y pequeños emprendimientos.

GRÁFICO 3

**Evolución del número de microempresedores individuales, 2010-2014**  
(en miles)



Fuente: Elaboración propia a base de datos de la Secretaría de la Recaudación Federal de Brasil.

El microempresario individual paga un valor fijo por mes, que incluye cinco reales para el ISS municipal, un real para el ICMS estadual y 33,90 reales para el Seguro Social del Instituto Nacional de Seguro (INSS)<sup>15</sup>. El microempresario individual está exento de otros impuestos como el IRPJ, el PIS, Cofins e IPL. La contribución al INSS equivale al 5% del valor del sueldo mínimo nacional, en comparación con el régimen general, que considera para los cuentapropistas el 20% sobre los ingresos mensuales. El pago simplificado de los tributos debe ser realizado mensualmente por medio del Documento Único de Recaudación (DUA).

Los beneficios de estar registrado como microempresario individual incluyen una pensión básica de vejez sobre a base de edad, invalidez y sobrevivencia, subsidio por enfermedad y maternidad, subsidio para la familia por reclusión y por muerte. La atención médica se hace en el sistema público (SUS – Sistema Único de Salud) para los cotizantes, como ocurre también en el régimen general. Si el microempresario quiere acceder a otros beneficios del régimen general, como por ejemplo una pensión de vejez basada en tiempo de cotizaciones, tiene la posibilidad de cambiar de estatus cotizando el 20% y pagando las diferencias correspondientes.

La alícuota mensual no incluye las cotizaciones previsionales del empleado en una microempresa individual, que corresponden al 11% del salario mínimo, siendo el 3% la contribución patronal y el 8% la contribución del empleado.

La implementación de la Ley General de las Micro y Pequeñas Empresas y de la Ley Complementaria sobre el Microempresario Individual ha requerido un esfuerzo mayor de difusión y capacitación hacia los municipios. En un espacio de tiempo relativamente reducido, estas iniciativas gubernamentales se extendieron a lo largo del territorio nacional. En el 2012, casi la totalidad de los municipios brasileños reconocía la modalidad de formalización del microempresario, mientras la reglamentación de la Ley General de la Micro y Pequeña Empresa no había aún llegado homogéneamente al conjunto del territorio nacional<sup>16</sup>. En perspectiva, el potencial de formalización de las micro y pequeñas empresas sigue en camino de alcanzar proporción aún mayor de los establecimientos y ocupaciones.

En el 2014 se alcanzó un número de 4 millones de microempresarios individuales formalizados en Brasil. Solo entre 2010 y 2013 el INSS registró 2,6 millones de nuevos contribuyentes provenientes de la formalización de los microempresarios individuales.

---

15      *Ibíd.*

16      SEBRAE (2012), *Regulamentação da Lei Geral Municipal* (Brasilia, SEBRAE).

Del total de los microemprendedores individuales registrados en el 2012, el 54% eran hombres y el 46% mujeres<sup>17</sup>. La participación de las mujeres en el esquema ha aumentado durante los últimos años. Siendo la microempresa el formato más corriente entre las empresas operadas por mujeres, la Ley MEI abre posibilidades importantes para la inclusión productiva de las mujeres, facilitándoles el acceso a nuevos mercados, servicios financieros y no financieros de entidades públicas y privadas.

Tras la formalización del emprendimiento, el 60% de los microemprendedores declararon en el 2012 haber aumentado los ingresos de su actividad productiva<sup>18</sup>. Solo el 3% informó haber sufrido una disminución de los ingresos, a diferencia del 41% que los mantuvieron inalterados.

#### GRÁFICO 4

##### Evolución de la facturación del microemprendedor después de la formalización, 2012 (porcentaje de respondientes)



Fuente: SEBRAE (2012).

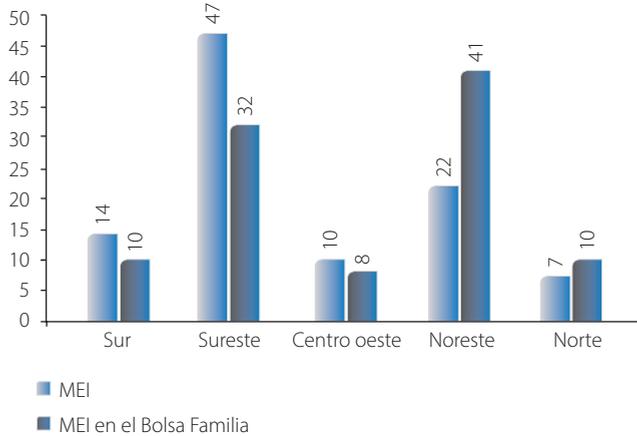
Es importante destacar que en Brasil la formalización de una micro o pequeña empresa y de las relaciones laborales dentro de esta empresa no implica necesariamente que los ocupados en la empresa pierdan acceso a los beneficios de los distintos programas sociales. Al revés, algunos de los programas sociales, como el Programa Brasil Sin Miseria, iniciado en 2011, incorporan iniciativas destinadas a la promoción de la inclusión productiva. El programa permite la conexión directa con los emprendimientos, resultando en un aumento de la formalización en las mismas entre las personas de menores recursos.

17 SEBRAE (2012), *Perfil de microemprendedor individual 2012*, Serie Estudios e Pesquisas (Brasilia, SEBRAE).

18 Op.cit.

## GRÁFICO 5

**Composición regional de los microemprendedores individuales y de aquellos que participan del Programa Bolsa Familia (porcentajes)**



Fuente: Moreira (2013).

En el 2011, de 1,4 millones de microemprendedores individuales registrados, una parte importante eran beneficiarios del programa de transferencia de ingresos a familias pobres beneficiarias del Programa Bolsa Familia<sup>19</sup>. La región sur, por ejemplo, que presentaba el 14% de todos los microemprendedores individuales registrados del país, tenía el 10% del mismo universo registrado como beneficiarios del Programa Bolsa Familia. La región noreste, que respondía por el 22% de los microemprendedores individuales del país, contabilizaba el 41% de ellos como beneficiarios del programa Bolsa Familia.

Se destaca, por lo tanto, la integración entre los programas sociales y los esfuerzos para la formalización de los microemprendedores en Brasil. Identificando la informalidad como determinante significativo de la pobreza y de la desigualdad, el gobierno brasileño considera fructífera la convergencia de programas sociales, como el Bolsa Familia, y esquemas para la formalización de las micro y pequeñas empresas como el Simples Nacional y MEI.

19 Moreira, R. (2013), *Empreendedorismo e inclusão produtiva*, Radar, 4 (Brasilia, IPEA).

## 5. Compras públicas

Un elemento muy importante en la política pública destinada a la formalización de las micro y pequeñas empresas es el fomento de la participación de las MYPE en las compras gubernamentales. En este campo varias iniciativas terminaron por presentar efectos sustanciales en la dinámica de las pequeñas unidades productivas.

La Ley General de las Micro y Pequeñas Empresas de 2006 establece exclusividad para las micro y pequeñas empresas en la adquisiciones públicas de bienes, servicios y obras por un valor de hasta 80.000 reales, prevé la simplificación de los procedimientos de las licitaciones públicas, permite la subcontratación de las micro y pequeñas empresas en grandes lotes y garantiza la preferencia de las micro y pequeñas empresas en caso de empate con una empresa de mayor tamaño.

En el 2007 se promulgó el Decreto 6.204, que define los detalles del tratamiento diferencial y simplificado de las micro y pequeñas empresas en las contrataciones públicas en el ámbito de la administración pública federal, consolidando la disciplina de integrar a las MYPE en las compras estatales. Se destaca que la incorporación de las pequeñas empresas en las licitaciones federales, estatales y municipales requiere un esfuerzo constante en términos de difusión y capacitación para técnicos y gestores pertenecientes a las instituciones gubernamentales federales y municipales.

Una iniciativa interesante en este ámbito es el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) del Ministerio de Educación (MEC), que establece que el 30% del total de los recursos traspasados por el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación (FNDE) a los municipios para la alimentación escolar deben ser usados en compras de la agricultura familiar. En conformidad la Ley 11947 del 2009 son servidas diariamente 50 millones de colaciones en las instituciones educativas públicas, atendiendo las necesidades alimentarias de los estudiantes y estimulando la producción en las pequeñas empresas locales<sup>20</sup>. La promoción de las compras públicas descentralizadas y orientadas a las pequeñas empresas agrícolas generó mayor conciencia acerca de la alimentación saludable y los beneficios del consumo de productos locales.

Otro ejemplo es el Programa Nacional de Adquisición de Alimentos (PAA), que contempla la compra institucional –por medio de llamada pública y sin la necesaria licitación tradicional– de productos de los pequeños emprendimientos. La adquisición directa de los alimentos por el poder público posibilitó cumplir dos objetivos principales: el primero relacionado con la atención de personas que viven en inseguridad alimentaria por medio de entidades pertenecientes a las redes asistenciales, restaurantes populares, bancos de alimentos, cocinas comunitarias y canastas de alimentos distribuidas por el propio gobierno federal. El segundo objetivo tiene relación con el fomento de las pequeñas entidades

productivas rurales. En el 2012 más de 185 mil agricultores familiares abastecieron con su producción al PAA<sup>21</sup>.

La participación en el PAA exige que los beneficiarios sean agricultores familiares, comunidades indígenas o pueblos tradicionales que se encuentran en los segmentos de mayor vulnerabilidad social. Introducido en el 2003, el programa nacional se ejecuta con recursos del Ministerio del Desarrollo Agrario (MDA) y del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), en coordinación con los gobiernos estatales, las municipalidades y la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB), según la Ley 10.696/2003.

En 2011 se instaló el Régimen Diferenciado de Contrataciones Públicas (RDCP). Esta medida promueve la participación de las micro y pequeñas empresas en las adquisiciones estatales para los grandes eventos deportivos internacionales que se realizan en el país a partir del 2013, como la Copa de Fútbol de las Confederaciones, el Mundial de Fútbol FIFA 2014 y los Juegos Olímpicos de 2016. Las garantías fijadas de acuerdo en la Ley 12.462 y el Decreto 7.581 de 2011 contribuyen a que las pequeñas empresas participen de estas adquisiciones, ya sea de forma directa o por subcontratación de grandes empresas.

Una modalidad más reciente que promueve la participación de las pequeñas empresas en las compras estatales es el Programa de Compras Sostenibles, establecido en el 2012. Enfatizando la importancia de la preservación ambiental y del consumo consciente, el gobierno federal privilegia las pequeñas empresas especializadas en la producción y comercio de bienes ecológicos, sociales y económicamente responsables.

De los 40 millones reales comprometidos en el 2012 por licitaciones sustentables, el 57% fueron pagados a micro y pequeñas empresas<sup>22</sup>. En menos de dos años, la participación de las micro y pequeñas empresas en este tipo de compras gubernamentales creció de 6,6 millones de reales en el 2010 a 22,4 millones de reales en el 2012, lo que representó un crecimiento de 115%.

Se constata así varias iniciativas gubernamentales que favoreció el acceso de las MIPE al mercado público. Innecesario mencionar que las empresas pueden participar en el conjunto de estos esquemas siempre y cuando se encuentren formalizadas. De esta manera la ampliación del acceso de las MIPE al mercado público ha sido un pilar fundamental en la estrategia nacional de formalización de estas entidades y, por consecuencia, de las ocupaciones generadas en ellas.

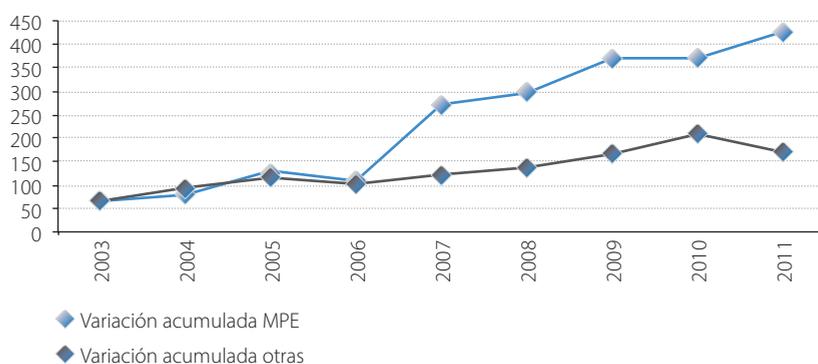
---

21 *A Experiência do Brasil de compras públicas da agricultura familiar para programas sociais*, Programa de Aquisição de Alimentos, 2012.

22 SEBRAE (2014), *Oportunidades para empresas de serviços terceirizáveis e empreendedores individuais* (Brasília, SEBRAE).

GRÁFICO 6

## Evolución del valor de las compras del gobierno federal a las micro y pequeñas empresas, 2003-2011



Fuente: MPOG/SISG.  
Nota: deflactor Ipca/IBGe.

## 6. Políticas crediticias

Un hito importante en términos de políticas crediticias fue la promulgación, en el 2003, de la Ley 10735, que estipula que los bancos comerciales, los bancos universales con portafolio comercial y la Caja Económica Federal tienen que usar el 2% de los depósitos a la vista para transacciones de crédito a personas de bajos ingresos y microemprendedores. Los bancos pueden ejecutar estas operaciones directamente, transferir los recursos a otras instituciones financieras con carteras de microcrédito o comprar transacciones. Los fondos no utilizados para los fines establecidos en la ley, tienen que estar depositados en el Banco Central sin generación de interés.

Esta ley, en combinación con varias mejoras en el marco regulatorio y el gran incremento en el número de puntos de atención mediante agentes bancarios, resultó en una rápida expansión de transacciones de crédito a personas de bajos ingresos y microemprendedores durante los últimos diez años. La red hoy incluye 150.000 agentes bancarios<sup>23</sup>, que atienden al público en tiendas, farmacias y oficinas de correo, cubriendo la totalidad de los municipios brasileños.

En el 2005 la expansión del crédito tuvo otro empuje con el lanzamiento del Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado (PNMPO) del Ministerio del Trabajo y Empleo (MTE), establecido por medio de la Ley 11.110. Este programa, financiado por

23 *Global partnership for financial inclusion. Bringing the principles to life. Eleven Country Case studies, 2011.*

el Fondo de Apoyo al Trabajador (FAT) y la asignación obligatoria de los depósitos a la vista, está orientado a la extensión de crédito a las pequeñas entidades productivas. Los principales operadores del microcrédito fueron el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), las Organizaciones de Sociedad Civil de Interés Público (OSCIP) asociadas al PNMPO, las Sociedades de Crédito al Microemprendedor, las cooperativas de crédito, las agencias de fomento y los bancos cooperativos<sup>24</sup>. En la segunda mitad de la década del 2000 se realizaron más de 6,7 millones de operaciones de microcrédito, lo que equivale a la suma de 8,7 mil millones de reales inyectados en las pequeñas unidades productivas.

En el 2011 las políticas nacionales de microcrédito ganaron mayor impulso con la creación del Programa Crecer del Gobierno Federal, cuyas tasas de interés cobradas son inferiores a la tasa de inflación. De los 3,4 millones de operaciones de microcrédito realizadas en el marco de este programa en los años 2012-13, alrededor de un tercio fueron destinadas a los beneficiarios del programa nacional de transferencias de ingresos condicionadas Bolsa Familia.

En el ámbito rural, tiene importancia el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF), que financia proyectos individuales o colectivos de pequeños productores agrícolas en todo el país. Para tener acceso a las líneas crediticias del PRONAF el productor agrícola tiene que abrir una cuenta bancaria en una institución financiera formal<sup>25</sup>. En la cosecha agrícola del 2012/2013 más de 2,2 millones de pequeños agricultores se vieron beneficiados por operaciones de microcrédito a costos reducidos por un monto total de 18 mil millones de reales.

Como resultado de estas políticas, el número de clientes de los servicios financieros se amplió considerablemente para toda la población y para micro y pequeñas empresas. En el 2010, el registro general del sistema nacional financiero tenía 114 millones de individuos y 6,5 millones de entidades legales registradas con operaciones financieras activas<sup>26</sup>. En el 2012 el crédito llegó a significar el 53,3% del Producto Interno Bruto en comparación con el 25,5% en el 2001. Los bancos públicos multiplicaron por tres su participación en la oferta total del crédito en todo el país en el mismo período.

Con los programas de microcrédito el Gobierno Nacional avanzó para superar uno de los obstáculos importantes en el desarrollo de las micro y pequeñas empresas en Brasil. Sin acceso al crédito, muchas veces las actividades de las pequeñas entidades productivas permanecen prisioneras de la informalidad y de las estrategias de sobrevivencia frente a la baja productividad y rentabilidad existentes.

---

24 Banco Central do Brasil (2010), *Report on Financial Inclusion*, N° 1 (Brasilia).

25 *Ibíd.*

26 *Global partnership for financial inclusion. Bringing the principles to life. Eleven Country Case studies*, 2011.

Quedan pendientes algunos desafíos importantes. Con la formulación, en el 2009, del Proyecto de Inclusión Financiera, el Banco Central de Brasil se planteó tres objetivos principales; a) asegurar que la oferta de servicios financieros se adecue a las necesidades de la población, con mayor énfasis en los instrumentos de ahorro y los seguros, b) promover la transparencia en la oferta de los productos financieros y la educación financiera y c) extender el acceso de la población a los servicios financieros.

## 7. Políticas de exportación

Una política pública que cabe mencionar por su contribución positiva al entorno de negocios para las pequeñas empresas fue la simplificación del proceso de exportaciones de bajo valor, generalmente asociado a las MIPE. En 1999 fue introducida la modalidad del Despacho Simplificado de Exportación (DSE) para exportaciones hasta un valor de 50 mil dólares.

Doce años después, en el 2011, más de 3.400 emprendimientos, o el 26% del total de las micros y pequeñas empresas exportadoras, utilizaron el DSE, lo que permitió alcanzar 104 millones de reales en ventas al exterior. Este mismo año las micro y pequeñas empresas representaron el 62% de las empresas exportadores del país, responsables del 1% de las exportaciones.

## 8. Promoción de la economía solidaria

Un avance importante respecto de la formalización fue la incorporación de la economía solidaria en la agenda de desarrollo del gobierno federal. En la década del 2000 la economía solidaria pasó a constituirse como una alternativa innovadora de inclusión por medio de la generación de trabajo e ingresos bajo la forma de cooperativas, asociaciones, clubes de intercambio y empresas asociativas, entre otras instituciones comprometidas con la producción de bienes y servicios.

Después de diversas iniciativas adoptadas en las esferas subnacionales, el gobierno federal implementó gradualmente, desde el 2003, un conjunto de políticas destinadas al desarrollo de la economía solidaria. Con la creación de la Secretaría Nacional de la Economía Solidaria (SENAES) en el Ministerio del Trabajo y Empleo, las cooperativas y demás emprendimientos asociativos pasaron a tener mayor atención por parte de la agenda de políticas públicas.

Como medidas específicas de promoción de la economía solidaria se destacan el fomento de servicios financieros y asistencia técnica para las unidades productivas asociativas, así como la formación de educadores y gestores en el ámbito de la economía solidaria. Al

mismo tiempo, tuvo importancia la elaboración de un marco jurídico propio y la creación del sistema de información concerniente a la economía solidaria, que incluye un catastro de los emprendimientos solidarios en el país, así como de las entidades de apoyo y fomento de la economía solidaria.

## 9. Políticas de innovación y avance tecnológico

Un incentivo importante para que las micro y pequeñas empresas se formalicen es el acceso a los programas e incentivos a la innovación y al desarrollo tecnológico. El Plan Brasil Mayor (PBM), iniciado en el 2011, articula los esfuerzos de política industrial del Gobierno Federal con foco en la innovación y la competitividad. El PBM da continuidad a la Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior (PITCE) entre el 2003 y 2007 y la Política de Desarrollo Productivo entre el 2008 y 2010, que en ambos casos dedicaron un espacio significativo a las micro y pequeñas empresas.

El Plan Brasil Mayor contempla el apoyo a las micro y pequeñas empresas por medio de la ampliación del acceso al crédito para capital de trabajo o proyectos de inversión. Asimismo, el Plan define la importancia de estrategias de desarrollo económico local para promover el desarrollo de las micro y pequeñas empresas.

Del conjunto de medidas adoptadas en los últimos años, resultaron significativas en términos de impacto en las pequeñas empresas las exenciones en inversiones y exportaciones, el acceso ampliado al crédito para los proyectos de innovación y transferencia tecnológica, el perfeccionamiento del marco regulador de la innovación y la ampliación de los incentivos fiscales.

Se destaca la importancia de la Financiadora de Estudios y Proyectos (FINEP), empresa pública vinculada al Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT) dedicada a la promoción de la innovación en empresas, universidades, institutos tecnológicos y otras instituciones públicas o privadas del país. Mediante programas y convocatorias públicas se conceden financiamientos reembolsables y no reembolsables a instituciones públicas y privadas, que favorecen la innovación en las empresas.

Entre la multitud de programas orientados a la innovación y la transferencia tecnológica se menciona el Programa Nacional de Apoyo a las Incubadoras de Empresas, que tiene por objeto fortalecer las incubadoras y parques tecnológicos a fin de ampliar y optimizar los recursos disponibles para la creación y consolidación de micro y pequeñas empresas innovadoras.

Otro programa importante es la iniciativa FINEP/SEBRAE, que financia proyectos de innovación, desarrollados junto a un grupo de micro y pequeñas empresas y una institución de ciencia y tecnología. Este programa no solo permite la realización de proyectos de

innovación de interés para las MIPE, sino también promueve la cooperación entre la institucionalidad científica y las pequeñas empresas.

El SEBRAE implementa también el Programa de Agentes Locales de Innovación, un modelo de atención que pretende fomentar la innovación en pequeñas empresas, así como el SEBRAETEC, que ofrece acceso subsidiado a servicios de innovación y transferencia tecnológica. En el 2011 el programa SEBRAETEC atendió a 22,2 mil micro y pequeñas empresas en todo el país.

En términos generales, el SEBRAE juega un rol importante dentro del sistema brasileño de tecnología, en acercar los recursos, los instrumentos y los servicios de un conjunto de instituciones públicas y privadas especializadas en temas de innovación y tecnología a las necesidades de las MIPE, fomentando de esta manera el dinamismo tecnológico en estas unidades productivas.

## 10. REDESIM

El esfuerzo gubernamental dirigido a la formalización de las empresas en Brasil contempla también la creación de la Red Nacional para la Simplificación del Registro y la Legalización de Empresas y Negocios (REDESIM), proyecto en curso que se encuentra subordinado al Ministerio del Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC). El objetivo de esta iniciativa es agilizar e integrar en un único sistema todos los procesos de registro, inscripción, otorgamiento de licencias y permisos relativos a la apertura, el funcionamiento y el cierre de empresas de cualquier porte, de acuerdo a la Ley Complementaria 123 del 2006.

El Decreto 6.884 de 2009 asignó al Comité de Gestión de la REDESIM la responsabilidad de elaborar el modelo operacional de REDESIM y de definir su reglamento interno. De esta manera, el REDESIM será desarrollado por el gobierno federal con la participación de órganos y entidades estatales y municipales de varios estados comprometidos con la compatibilización e integración de los distintos sistemas y procedimientos de registro y formalización de empresas en el plan nacional.

REDESIM pretende ser un proyecto integrador, que articule los trámites y servicios de las juntas comerciales con los procedimientos de las distintas entidades federales, estatales y municipales. La uniformidad en la recolección electrónica y la síntesis de los datos e informaciones permitirá la integración de distintas instituciones operadoras en el ámbito de la formalización de los emprendimientos. En el marco del REDESIM se prevé también el establecimiento de centros de atención empresarial para la orientación, el registro y la formalización de empresas y personas jurídicas.

Esta tarea está aún en proceso de un mayor impulso frente al objetivo superior de construir un único local de licenciamiento, apertura y cierre de micro y pequeñas empresas en el país. Con la creación de la Secretaría de Micro y Pequeña Empresa por el gobierno federal, en el 2013, se encuentra en curso el desarrollo de un sistema integrado de licenciamiento automático, el que deberá permitir, posteriormente, la fiscalización del funcionamiento por los organismos competentes, lo que agilizará bastante la formalización de los emprendimientos de pequeña escala de producción.

El ejercicio de articulación federativa, con vistas a integrar los esfuerzos de los tres niveles de gobierno (nacional, estadual y municipal), exige más tiempo para resolver las cuestiones asociadas a la existencia de un único mesón de atención para los micro y pequeños emprendedores. Un paso fundamental para esto fue adoptado con la integración sistémica de todos los actores del proceso involucrados en los sistemas de inscripción y licenciamientos.

## 11. Resultados alcanzados

Los innegables avances en términos de formalización de la economía y del mercado de trabajo se encuentran directa e indirectamente asociados al conjunto de las políticas públicas adoptadas en el país desde la década de 2000, más allá del enfoque de las micro y pequeñas empresas. Las distintas medidas macro y microeconómicas se presentaron convergentes, positivas y favorables al esfuerzo nacional de enfrentar la informalidad en el país, incluyendo el área de micro y pequeñas empresas. Los resultados positivos se encuentran asociados no solamente a una u otra política pública, sino al conjunto de las acciones gubernamentales<sup>27</sup>.

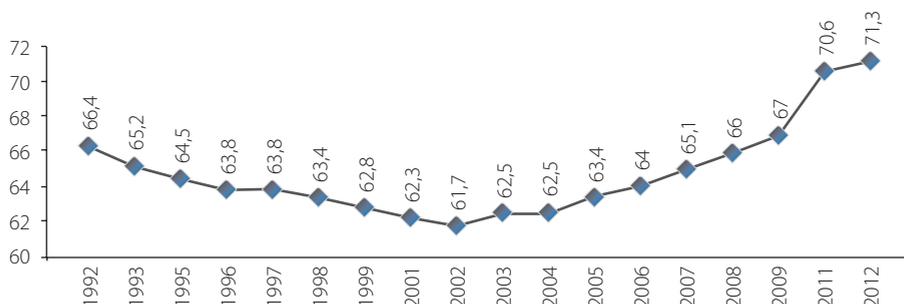
La comparación entre las décadas de 1990 y 2000 permite evidenciar una innegable inflexión en la trayectoria de formalización de la población asalariada en el país, medida como el porcentaje de los/las asalariados/as cubiertos/as por la seguridad social sobre el total de los/las asalariados/as.

---

27 Para más detalles ver Pochmann, M., *Processo de formalização em unidades de pequena escala de produção: A experiência brasileira recente* (Brasilia, OIT).

## GRÁFICO 7

**Evolución de las tasas de formalización<sup>a/</sup> de la población asalariada entre 16 y 59 años (en porcentajes)**



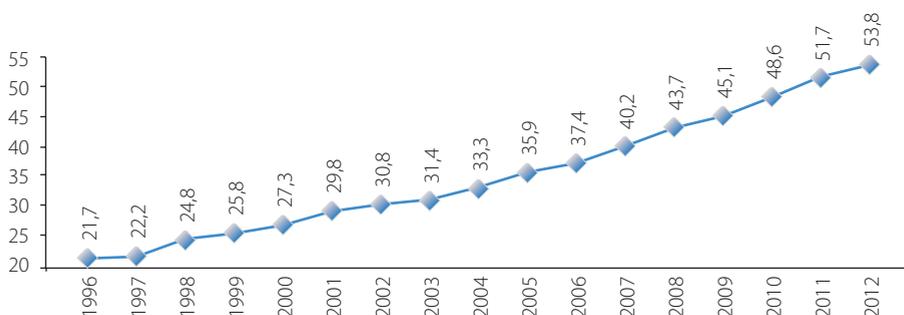
Fuente: Elaboración propia basada en datos de IBGE/PNADs.

a/ Contribución a la previsión social.

El aumento promedio anual de los/las nuevos/as asalariados/as que cotizan para la seguridad social fue de 2,6 millones de trabajadores/as entre 2003 y 2012, contra 1,4 millones de nuevos cotizantes previsionales contabilizados entre 1996 y 2003.

## GRÁFICO 8

**Evolución del número de empleados asalariados cotizantes de la seguridad social, 1996-2012 (en millones)**



Fuente: Elaboración propia basada en datos del Ministerio de la Seguridad Social.

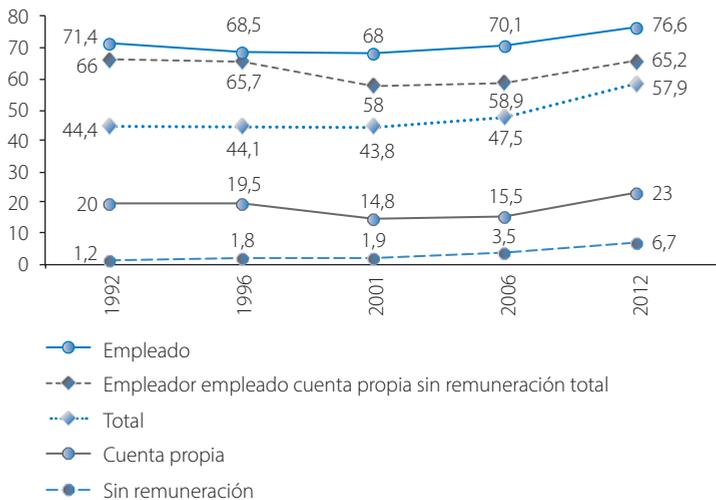
A su vez, considerando el total de la ocupación, entre 2001 y 2012 la de formalidad aumentó 32,2%. Entre los empleadores la formalización creció 12,4%, entre los asalariados 12,6%, entre los cuentapropistas 55,4% y entre los ocupados sin remuneración se multiplicó por 3,5 veces. La tasa de formalidad utilizada corresponde a la suma de todos/as

los/as ocupados que contribuyen al sistema brasileño de seguridad social, incluyendo a los asalariados, incluso los trabajadores y las trabajadoras domésticos/as, los militares, los/las funcionarios públicos/as, los/las trabajadores/as por cuenta propia y no remunerados y empleadores en relación con el total de la ocupación del país, en acuerdo con la definición de la OIT/Brasil.

Las empresas de menor tamaño fueron las que más contribuyeron a la elevación de la formalización en la ocupación en el período reciente en Brasil. La inclusión de los ocupados en las micro y pequeñas empresas, a partir de la adhesión al régimen del Simples Nacional y del Microempendedor Individual, implicó un avance importante en la formalización. En 2012 había 7,1 millones de establecimientos formalizados, siendo 2,7 millones como MEI y 4,4 millones como micro y pequeñas empresas. En resumen, 4,9 millones de micro y pequeñas empresas fueron formalizadas en solo cinco años (2007 a 2012).

#### GRÁFICO 9

#### Evolución de las tasas de formalización<sup>a/</sup> total y por categorías de actividad (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia basada en datos de IBGE/PNADs.

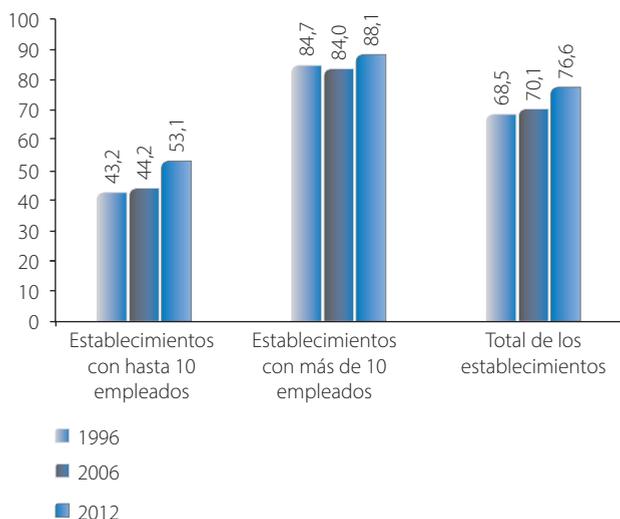
a/ Contribución a la previsión social.

Los resultados obtenidos en términos de formalización de las relaciones de trabajo en el ámbito de las pequeñas empresas fueron sustanciales. Entre el 2006 y el 2012 la tasa de formalización de los empleados asalariados en las unidades con hasta 10 empleados

creció 3,1% anual, en promedio, mientras que en las empresas de más de diez trabajadores el aumento fue de 0,8% como promedio anual.

**GRÁFICO 10**

**Evolución de la tasa de formalización de los empleados<sup>a/</sup> en los establecimientos empresariales (en porcentajes)**



Fuente: Elaboración propia a base de datos de IBGE/PNADs.

a/ Contribución a la previsión social.

El foco de las medidas gubernamentales de inclusión social para el segmento de la población desprotegida, especialmente para trabajadores por cuenta propia, empleados sin contrato, emprendedores de pequeña escala de producción y trabajadores sin remuneración, resultó positivo al interior del proceso de formalización. Se pudo observar que de 11,9 millones de contribuyentes individuales con, al menos, una cotización para la seguridad social en el 2012, más de 7,1 millones eran optantes del Simples Nacional.

## 12. Conclusiones

La experiencia reciente de formalización de las micro y pequeñas empresas forma parte integral de un conjunto de políticas públicas destinadas a la reducción de la desigualdad y de la pobreza en Brasil. La implementación de medidas fundamentales como la Ley General de la Micro y Pequeña Empresa y la Ley del Microempresario Individual se encaja en la perspectiva ampliada de mejorar las condiciones de empleo y la calidad de vida en el país.

Convergente con el diagnóstico de que las empresas de menor tamaño son responsables de gran parte del empleo en Brasil, el país ha implementado un conjunto de políticas públicas para promover la formalización en estas unidades productivas. Estas políticas tienen su origen en nada menos que la Constitución Federal de 1988 que afirma la centralidad de las micro y pequeñas empresas y establece tratamientos jurídicos diferenciados para este segmento de empresas.

Con la aplicación de la Ley General de las Micro y Pequeñas Empresas de 2006, las normas generales relativas al tratamiento diferenciado y favorecido a las micro y pequeñas empresas de la Constitución Federal, se consolidaron. La posterior actualización de la legislación, por medio de importantes ajustes, y el esfuerzo realizado en términos de capacitación de gestores a nivel estatal y municipal, contribuyeron a la creación de un entorno favorable para la formalización de las MIPE.

Aunque la instalación de un régimen especial de tributación fue una de las principales medidas adoptadas para el combate a la informalidad, este apartado muestra que los logros en términos de formalización de las micro y pequeñas empresas fueron el resultado de un conjunto de políticas de fomento, crédito y de entorno regulatorio. La eficacia de la estrategia gubernamental para enfrentar la informalidad no se localizó en una u otra iniciativa específica, sino justamente en la articulación y la coherencia entre un conjunto de políticas.

El avance registrado en términos de formalización de los emprendimientos de la ocupación no deja dudas respecto del éxito de las iniciativas gubernamentales adoptadas desde el inicio de la década del 2000. En lugar de que las grandes empresas respondan por el aumento de la formalización de los puestos de trabajo, como en el pasado, actualmente son los pequeños emprendimientos los principales motivos explicativos de la reducción sustancial de la informalización.

Sin embargo, todavía se requieren acciones continuadas y cada vez más articuladas entre sí, especialmente en un país con una enorme herencia en relación con la desigualdad y pobreza. Se destaca la necesidad de mayor inversión en campañas informativas, con el objetivo de mejorar la calidad de la formalización, principalmente con relación al Micro Emprendedor Individual (MEI). Especialmente en lo relativo al régimen especial para las pequeñas empresas es necesario generalizarlo entre los establecimientos y ocupaciones en los sectores más remotos y realidades regionales del país. También se requiere una inversión todavía mayor en la promoción del uso de las nuevas tecnologías de comunicación e información por parte de los pequeños negocios para tornar más fácil y rápido el proceso de formalización por internet.

Mientras que se simplificaron los trámites para abrir y mantener una micro o pequeña empresa con renta bruta hasta 2,4 millones de reales al año bajo el formato SIMPLES, abrir una empresa de responsabilidad limitada en Brasil todavía implica 13 procedimientos y

demora 120 días<sup>28</sup>. El costo para abrir una empresa de responsabilidad limitada se estima a 34,4% del ingreso per cápita. Cerrar una empresa insolvente tarda cuatro años. Estas cifras muestran la importancia del proyecto REDESIM, que pretende integrar todos los procedimientos en un único sistema y bajar sus costos. Mientras tanto, el costo relativo de la carga regulatoria de una empresa de mayor tamaño representa un desincentivo al crecimiento de las empresas.

En términos de inclusión financiera, el país tiene todo un camino por delante para asegurar no solo el acceso de las micro y pequeñas empresas a los servicios financieros, sino también que estos servicios realmente contribuyan a reducir su vulnerabilidad y mejorar su productividad. Sin este salto cualitativo en los servicios financieros y sin la necesaria educación financiera, el endeudamiento y su costo se pueden convertir en detractores de la formalización.

Como se observó en Brasil, dependiendo de las condiciones generales, favorables o adversas, los resultados logrados a partir de las políticas para la formalización de las MIPE pueden ser mayores o menores. El necesario contexto macroeconómico favorable a la expansión productiva con mejor repartición de los ingresos requirió la articulación y coherencia en las acciones del gobierno en términos de políticas macroeconómicas, industriales, comerciales, crediticias, de educación, ciencia y tecnología, entre otros.

Es en función de estas políticas que aquellas direccionadas al establecimiento de un régimen especial de funcionamiento para las micro y pequeñas empresas pudieron alcanzar los mejores resultados en términos de formalización de la economía brasileña. El éxito innegable, según lo comprobado, por la adopción del régimen tributario favorable por el Simples Nacional y el MEI, pasó por la existencia combinada de las políticas macro, meso, y micro adoptadas.

## CAPÍTULO VII

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

Mario Alburquerque

## 1. Introducción

Tradicionalmente la economía informal en Chile ha tenido una menor extensión en comparación con otros países de América Latina. En el 2006 la tasa de informalidad, medida como el porcentaje de los ocupados en la economía formal, era de 39,5%<sup>1</sup>. En el 2012 el 69,9% de la población urbana tenía cobertura de pensiones, al mismo tiempo que a nivel de América Latina esta cifra era de 60,5%<sup>2</sup>.

La menor importancia de la economía informal en Chile se explica no solo por el sólido crecimiento económico que ha vivido el país durante las últimas décadas, sino también por una institucionalidad reguladora y fiscalizadora sólida y una cultura de cumplimiento con las leyes. El costo de abrir una empresa en Chile es bajo y la carga administrativa relacionada a la formalización de las relaciones laborales está acotada. Cabe mencionar también el menor peso de los asalariados en establecimientos pequeños en la estructura ocupacional. En el 2012 el 52,8% de los ocupados urbanos trabajaba en establecimientos de seis o más trabajadores en comparación con un promedio ponderado de 40,3% para los países de América Latina.

No obstante el estado avanzado de la formalidad en la economía chilena, el país sigue caracterizándose por una gran heterogeneidad productiva y la existencia de un segmento de empresas pequeñas con baja productividad, altas tasas de informalidad y vulnerabilidad en el empleo. En el segmento de la micro y pequeña empresa conviven entidades con distintos grados de formalización, incluso muchas empresas que operan formalmente con patente e iniciación de actividades ante el Servicio de Impuestos Internos, pero que incumplen las normativas laborales.

---

1 Infante, R. (2008), *La economía informal en Chile* (Santiago, OIT).

2 OIT (2013), *Panorama Laboral América Latina y el Caribe* (Lima, OIT).

Las políticas que durante la última década favorecieron la formalización de las micro y pequeñas empresas fueron sobre todo esfuerzos legislativos destinados a crear un entorno de negocios más favorable y con menor carga regulatoria en pro de una mayor competitividad de las empresas de menor tamaño. Al mismo tiempo, los distintos gobiernos mantuvieron un importante compromiso con las micro y pequeñas empresas y con el impulso al emprendimiento en el país. Compromiso que se ha traducido en el fortalecimiento de los instrumentos de fomento junto con un mejor acceso de las micro y pequeñas empresas a los servicios financieros.

## 2. Tendencias recientes en la formalización

Según la encuesta de hogares CASEN en el 2011 habían 552 mil micro y pequeñas empresas<sup>3</sup> y 905 mil trabajadores por cuenta propia<sup>4</sup>. Un estudio de SERCOTEC muestra que en el mismo año las micro y pequeñas empresas y el trabajo por cuenta propia generaba el 49% del empleo del sector privado<sup>5</sup>. La participación de las micro y pequeñas empresas en las ventas en el 2011 era de 8,9%<sup>6</sup>.

Una manera de medir el nivel de informalidad en las entidades productivas chilenas es comparando el número de empresas con iniciación de actividades en el Servicio de Impuestos Internos, con el número total de personas que en las encuestas de hogares se autodeclaran como patrón-empleador o trabajador por cuenta propia. En el 2011 había 1,5 millones de empleadores y trabajadores por cuenta propia y 825 mil empresas con iniciación de actividades, o sea, un nivel de formalización de 54%. En el 2000 el número de empleadores y trabajadores por cuenta propia era de 1,2 millones de personas, mientras que el número de empresas con iniciación de actividades era de 674 mil, o sea, igualmente un nivel de formalización de 54%. Esta tendencia neutral se da en un contexto en el que el número de trabajadores por cuenta propia en el país creció 24%.

A partir de los datos de la Tercera Encuesta de Microemprendimiento<sup>7</sup>, el Ministerio de Economía, Turismo y Fomento estima que en el 2013 el 52% de los emprendimientos se

---

3 La Encuesta CASEN detecta 491.035 empresas con 2-9 ocupados y 61.379 empresas con 10-49 personas.

4 Del total de 1.534.484 patrones-empleadores y trabajadores por cuenta propia, el 59% no emplea trabajadores.

5 SERCOTEC (2014) *La situación de la Micro y Pequeña Empresa en Chile* (Santiago, SERCOTEC).

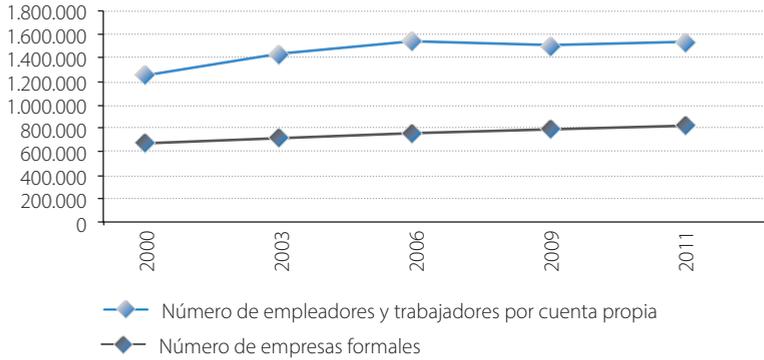
6 *Ibíd.*

7 La muestra de la Tercera Encuesta de Microemprendimiento del 2013 estaba compuesta por cerca de tres mil personas que en la Encuesta Nacional de Empleo se clasificaron como trabajadores por cuenta propia o empleadores.

habían formalizado<sup>8</sup>. De los formales, el 28,4% había iniciado actividades como trabajador independiente, el 53,7% como persona natural, el 14,5% como empresa individual de responsabilidad limitada o sociedad de responsabilidad limitada y el 3,4% como otro tipo de empresa.

### GRÁFICO 1

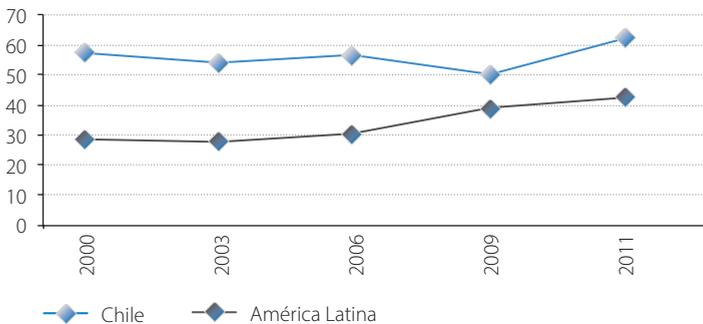
#### Número de entidades productivas y empresas formales en Chile, 2000-2011



Fuente: Encuesta CASEN 2000, 2003, 2006, 2009, 2011 y Servicio de Impuestos Internos, Chile.

### GRÁFICO 2

#### Chile y América Latina: Porcentaje de los asalariados urbanos en los establecimientos de menos de cinco trabajadores con cobertura de pensiones



Fuente: OIT.

8 Para efectos de la encuesta se consideró que una empresa es formal si ha iniciado actividades ante el Servicio de Impuestos Internos.

Un buen indicador del nivel de formalidad del empleo en las empresas de menor tamaño es el porcentaje de ocupados en el segmento cubierto por los sistemas de pensiones. Según la OIT, en el 2011 el 62,2% de los asalariados urbanos en los establecimientos de cinco o menos trabajadores estaban cubiertos por protección de pensiones, cifra sustancialmente mayor que el promedio ponderado de los países de América Latina. En la última década, la tendencia hacia la formalización ha sido positiva. En el 2000 el porcentaje de los asalariados urbanos en los establecimientos de cinco o menos trabajadores cubiertos por los sistemas de pensiones equivalía al 57,6%.

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

A continuación se presentan las políticas más importantes en relación con la formalización de las micro y pequeñas empresas en Chile. Aunque ninguna de estas políticas tenía como objetivo central la formalización de estas empresas, como parte de su diseño se crearon mecanismos e incentivos en pro de la formalización. Un hito muy importante fue la promulgación en el 2010 de la Ley 20.416, que fija normas especiales para las empresas de menor tamaño, conocida como Estatuto PYME. Esta ley establece un marco normativo para la creación, el desarrollo, fomento y término de actividad de estas empresas, reconociendo la necesidad de una regulación y fiscalización diferenciada. El Estatuto PYME incluye un conjunto de normas generales, temáticas institucionales y algunos artículos transitorios en pro de una mayor competitividad de las entidades productivas de menor tamaño. Algunas de las políticas descritas en este capítulo fueron introducidas en el marco del Estatuto PYME, mientras que otras se implementaron con anterioridad o en seguimiento a lo definido en esta ley.

### 4. Simplificación de trámites para constituir una empresa

Un área de especial prioridad del gobierno entre el 2010 y 2014 fue la reducción de los costos económicos y de transacción para formar una empresa. En el 2011 se lanzó la Agenda de Impulso Competitivo con el propósito de vigorizar el crecimiento económico eliminando barreras, acelerando trámites y mejorando las condiciones para emprender e innovar. Bajo el liderazgo del Ministerio de Economía se buscó avanzar en esta área por medio de varios proyectos de ley, actualización de reglamentos, desarrollo de nuevos programas, mejoras de gestión y procesos en servicios públicos que interactúan con el sector productivo.

En el 2011 se promulgó la Ley 20.494 referente a la Agilización de Trámites para la Iniciación de Actividades de Nuevas Empresas. La normativa buscó facilitar la creación formal de

empresas, racionalizando algunas de las trabas burocráticas que constituían un obstáculo para el emprendimiento. En el mismo año el gobierno chileno se puso la meta de aumentar la tasa neta de creación de empresas a 25.000 por año.

La ley agilizó los procedimientos para obtener la patente municipal por medio de una modificación de la Ley de Rentas Municipales. Con esta reforma las municipalidades se ven obligadas a otorgar la patente definitiva en forma inmediata si el contribuyente presenta su solicitud acompañando el conjunto de permisos necesarios. Asimismo, los funcionarios municipales están obligados a otorgar una patente provisoria en forma inmediata si el contribuyente acompaña los permisos requeridos, quedando pendiente la verificación por parte de la Dirección de Obras Municipales o el permiso sanitario. En el caso de no pronunciamiento de las autoridades sanitarias y de la Dirección de Obras Municipales dentro de un plazo de 30 días, la Municipalidad debe convertir la patente provisional en el documento definitivo.

Con el mismo objetivo de reducir el costo y el tiempo de la constitución de la empresa, la Ley 20.494 modifica el código tributario para que los contribuyentes que inician actividades tengan derecho a que se les autorice en forma inmediata la emisión de documentos tributarios electrónicos, sin necesidad de visita previa a las instalaciones por parte de las autoridades fiscales. Para tal efecto, el empresario solo tiene que entregar una declaración jurada simple respecto del domicilio y efectividad de las instalaciones para el giro solicitado. Asimismo, se les debe autorizar en forma inmediata el timbraje de documentos no electrónicos, como boletas de venta y guías de despacho.

En tercer lugar, la ley permite la publicación del extracto de constitución de una sociedad en la página *web* del Diario Oficial, estableciendo además que el Diario debe publicar el extracto al día siguiente de la solicitud. En comparación con el procedimiento tradicional de publicación en papel, este trámite ahora cuesta la mitad y se tarda un día en vez de diez días.

## 5. Creación de empresas en un día

En el marco de la Agenda de Impulso Competitivo, se instaló en el 2014 por medio de la Ley 20.659 la plataforma "Tu Empresa en un Día", administrada por el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. El objetivo de la plataforma es ofrecer un sistema simplificado para la constitución y modificación de empresas. Por medio de este servicio se espera que las empresas actualmente operando en la informalidad se constituyan formalmente. Asimismo se espera que parte de las empresas actualmente constituidas como personas naturales se conviertan en sociedades o empresas individuales de responsabilidad limitada.

El registro de la empresa en la plataforma por medio de un formulario digital reemplaza los requisitos tradicionales de la escritura pública, inscripción en el Registro de Comercio del Conservador de Bienes Raíces y publicación en el Diario Oficial. El registro es gratuito, sin

perjuicio de los costos de obtener una firma digital o de solicitar los servicios de un notario para que él firme digitalmente por cuenta de los usuarios. Una vez registrada la empresa se le asigna automáticamente un número de identificación tributaria, con el que la empresa puede empezar sus operaciones. La plataforma no substituye los trámites que las empresas deben cumplir a nivel municipal para obtener la patente. Según información del gobierno chileno, durante los primeros cinco meses 10.025 empresas usaron la plataforma para la creación de su empresa.

## 6. La microempresa familiar

Una medida anterior a las iniciativas arriba mencionadas fue la promulgación en el 2001 de la Ley 19.749 de Microempresas Familiares, que introduce un procedimiento simplificado para el inicio de actividades y la obtención de la patente municipal para microempresas que operan desde el domicilio del propietario. La ley representa una gran oportunidad para las microempresas de beneficiarse de las ventajas de la formalización, como la posibilidad de vender con boleta y de acceder a servicios públicos. Asimismo, la creación de la figura legal Microempresa Familiar es un paso adelante hacia la inclusión productiva de las mujeres, ya que según datos de la OIT en el año que se promulgó la ley 46,6% de las microempresarias trabajaba en su domicilio, casi duplicando la proporción de hombres que se encontraba en tal situación.

La ley ofrece una posibilidad de formalización sin mayores costos o trámites a microempresarios que trabajan en su domicilio, que tienen menos de cinco trabajadores que no son familiares, cuyo capital de negocio no excede las mil UF<sup>9</sup> y cuya actividad no es peligrosa, contaminante ni molesta. Las microempresas familiares pueden estar a nombre de una o más personas naturales, son eximidas de las restricciones de la zonificación comercial o industrial y no necesitan permiso de construcción o recepción definitiva del inmueble en el que funciona la empresa. Para obtener la patente municipal el empresario presenta solo una declaración simple y, en el caso de empresas elaboradores de alimentos, la autorización sanitaria.

La implementación de la Ley de Microempresas Familiares a nivel municipal ha sido algo dispar. En cierta medida, la intencionalidad de la ley de simplificar los trámites se contraponen a la cultura formalista que enfatiza el cumplimiento estricto de las normas y los procedimientos en los municipios. Algunos municipios piden a los microempresarios documentos y trámites adicionales que según la ley no se les deberían pedir. Una primera evaluación en el 2005 mostró un número de 3 mil microempresas familiares formalizadas. En la segunda encuesta de Microemprendimiento del Ministerio de Economía, Turismo y

Fomento del 2011 el 7% de los emprendimientos declaraban estar acogidos al régimen de microempresa familiar, lo que correspondería a 100 mil empresas a nivel país.

## 7. Sustitución de multas laborales por capacitación

El temor a las multas por incumplimiento de la normativa laboral hace que muchos empresarios de las microempresas decidan operar en la informalidad, contribuyendo de esta manera a la desprotección y vulnerabilidad laboral que caracterizan el empleo en el segmento. Los factores que explican el alto grado de incumplimiento con las normas de horarios, seguridad y salud laboral y salario mínimo son múltiples, pero incluyen sin lugar a dudas la falta de conocimiento de la normativa. De ahí la importancia de diseñar acciones que aumenten el respeto a la normativa por medio de una mejor información, educación y apoyo de los órganos administrativos para alcanzar la formalización. En esta área se reporta el programa de sustitución de multas laborales por capacitación.

El actual Código del Trabajo chileno, en vigencia desde el 2001, permite a los microempresarios infractores de la normativa laboral participar en un curso referente a la legislación laboral en vez de pagar la multa. La normativa fue elaborada en un contexto de altos niveles de informalidad y poco conocimiento de la legislación laboral entre los microempresarios. La disposición reduce el riesgo para los microempresarios que han avanzado en la formalización de la entidad productiva de incurrir costos por desconocimiento de la normativa laboral. Por tanto atenúa el desincentivo a la formalización que constituye el temor a la fiscalización.

De modo concreto, el artículo 477 del Código del Trabajo especifica que en el caso de empresas de nueve o menos trabajadores, el inspector del trabajo puede, si lo estima pertinente, autorizar a solicitud del afectado, y solo por una vez en el año, la sustitución de la multa impuesta por la asistencia obligatoria a un programa de capacitación dictado por la Dirección del Trabajo. En el marco de su programa de capacitación para microempresarios, la Dirección del Trabajo entrega talleres de capacitación de seis horas máximo enfocados al establecimiento de relaciones laborales más justas y equilibradas entre las partes involucradas. Una sistematización del programa realizada en el 2006<sup>10</sup> muestra que en este periodo participaban 1.300 microempresarios anualmente con resultados predominantemente positivos en términos de aprendizaje y evaluación por los propios microempresarios.

---

10 Montero, L.; Reinecke, G. y Zapata, D. (2006), *Sustitución de multas por capacitación: Evaluación de una experiencia innovadora de aplicación de la legislación laboral en microempresas* (Santiago, OIT).

## 8. Programa de buenas prácticas laborales en MIPYME

Otro programa de la Dirección del Trabajo que fomenta la formalización en las micro y pequeñas empresas es el Programa de Buenas Prácticas Laborales en MIPYME, que asiste técnicamente a los empleadores y trabajadores en el cumplimiento de la normativa laboral, previsional y de seguridad y salud en el trabajo y en promover buenas relaciones laborales al interior de la empresa. Las empresas de cualquier rubro pueden participar en el programa, mientras que cuenten con un sindicato o representante elegido por los trabajadores y no tengan sanciones ejecutoriadas por infracción a la norma en los últimos seis meses antes de la postulación ni reclamos pendientes.

Las empresas participantes se someten voluntariamente a una auditoría de fiscalización en la empresa o faena por parte de funcionarios de la Dirección del Trabajo. A solicitud de las partes, esta auditoría se puede complementar por unas sesiones de capacitación gratuita impartida por los mismos funcionarios. Una vez que cumple con la normativa, la empresa recibe una acreditación como empresa con Buenas Prácticas Laborales, que tiene una vigencia de un año. Durante este tiempo la empresa no se considera en las fiscalizaciones, a no ser que surja un reclamo o denuncia. Cada año la Dirección del Trabajo acredita aproximadamente 180 empresas.

## 9. PREVIRED

En el 2002 los Administradores de Fondos de Pensiones operando en Chile lanzaron el portal PREVIRED, que permite a las empresas efectuar sus declaraciones y pagos a los sistemas de seguridad social con un solo pago. Antes de que se creara este portal el empleador tenía que preparar planillas distintas para los administradores de pensiones, el seguro de salud, las cajas de compensación y la mutual de seguridad, repitiendo los mismos datos en cada planilla. Las planillas se pagaban en diferentes lugares el día 10 de cada mes, resultando en largas filas.

La plataforma PREVIRED reduce significativamente la carga administrativa de las empresas formales. Es un servicio sin costo asociado para la empresa que permite hacer todas las declaraciones y cotizaciones en un solo portal, sin necesidad de desplazarse a múltiples instituciones. El pago se puede hacer en línea, ya que el portal conecta con los sistemas de pago electrónico de los distintos bancos, o en persona, imprimiendo la declaración y accediendo a una institución financiera.

Los datos previsionales de los trabajadores se ingresan una vez al sistema, permaneciendo en este y siendo consistentes para las diferentes entidades de la seguridad social. Se pueden imprimir certificados y planillas timbradas, válidas como instrumento probatorio para la inspección laboral. En el sistema se hacen todos los cálculos y actualizaciones de

los valores a pagar y de las tasas de cotización. Asimismo se determina el monto de las multas e intereses por atrasos.

A las empresas con menos de 30 trabajadores se les proporciona un *software* gratuito para la administración de las remuneraciones, que ayuda en preparar las liquidaciones mensuales para cada trabajador, así como los archivos necesarios para transmitir de forma electrónica las cotizaciones previsionales a PREVIRED. Mes a mes y en forma automática los indicadores y tasas de cotización cambian. En la actualidad aproximadamente 450.000 empresas chilenas utilizan el sistema PREVIRED.

## 10. Educación previsional

Un componente fundamental de la formalización de las micro y pequeñas empresas es la afiliación de los trabajadores a los sistemas de seguridad social. En el 2011 solo el 62,2% de los asalariados urbanos en los establecimientos de cinco o menos trabajadores estaban cubiertos por protección de pensiones. En el mismo año, a nivel país, el 59,4% de los ocupados en las microempresas cotizaba en algún sistema de salud, teniendo los demás ocupados en el segmento acceso al sistema público como indigente<sup>11</sup>.

Un estudio del Instituto de las Empresas de Menor Tamaño (IEMT) de CONUPIA<sup>12</sup>, mostraba que al 2012 el 68% de los empresarios de la micro y pequeña empresa entendía poco del sistema previsional. El 58% de los empresarios conocía superficialmente el tema y tenía interés en conocerlo más, mientras que el 10% afirmaba que no le interesaba por tener otras preocupaciones mayores.

Para fortalecer el conocimiento acerca de los sistemas de seguridad social y fomentar la cultura previsional, la Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) de Chile lleva trabajando desde 1998 un programa de educación previsional. Existe un programa de capacitación a profesores para mejorar la enseñanza referente a la previsión social en los establecimientos educativos. Hay programas de capacitación para funcionarios de municipalidades en el marco del proyecto Red Nacional de Capacitación y Asistencia Previsional a Microempresarios y Trabajadores Independientes, aquilatando el papel que tienen las municipalidades en el contacto más directo con las microempresas y trabajadores por cuenta propia.

Con la reforma previsional del 2008 se estableció en Chile un Fondo de Educación Previsional que financia actividades que promueven el conocimiento de la población en materia de seguridad social. Este fondo permite a los distintos gremios de la micro y pequeña empresa hacer capacitaciones y campañas para que sus afiliados entiendan los beneficios

11 SERCOTEC (2014), *La situación de la micro y pequeña empresa en Chile* (Santiago, SERCOTEC).

12 Confederación Nacional de la Pequeña Industria y Artesanado de Chile.

de la previsión social, conozcan sus obligaciones y se familiaricen con los procedimientos. Algunos de los gremios establecieron plataformas de difusión y educación virtual para los empresarios de las micro y pequeñas empresas.

## 11. Tributación simplificada

Un paso fundamental en la formalización de las micro y pequeñas empresas con certeza es el inicio de actividades ante la autoridad tributaria, lo que constituye una gran barrera para muchos microempresarios. Normalmente, los procesos para ser reconocida como empresa son engorrosos e implican costos, sin más beneficio visible que no ser fiscalizado y multado. Chile hizo importantes reformas para simplificar los trámites y bajar los costos de operar formalmente.

En el 2007 se introdujo en Chile, mediante el nuevo artículo 14 de la Ley de Impuesto a la Renta, un nuevo sistema contable-tributario que simplifica y abarata la determinación del impuesto a la renta a que están afectos los micro, pequeños y medianos empresarios. Las empresas que pueden acogerse al sistema son las empresas individuales o empresas individuales de responsabilidad limitada con ingresos anuales no superiores a 3.000 Unidades Tributarias Mensuales (UTM)<sup>13</sup> y con un capital efectivo no superior a 6.000 UTM<sup>14</sup>.

El régimen simplificado exige a las empresas de llevar libros de contabilidad, confeccionar balances, efectuar depreciaciones y realizar inventarios, entre otros. La renta líquida imponible se determina simplemente como ingresos menos egresos. El régimen también reduce el pago provisional mensual (PPM) al 0,25% de las ventas brutas mensuales, mejorando de esta manera el flujo de caja de las micro y pequeñas empresas.

El sistema permite a los contribuyentes llevar su contabilidad en formato electrónico por medio del Portal MIPYME en la oficina virtual del Servicio de Impuestos Internos (SII), o bien mantener los registros tradicionales de ingresos y egresos en un libro destinado a estos fines. El portal MIPYME ofrece a las empresas inscritas en el Sistema de Tributación Simplificada un *software* de contabilidad que permite registrar las transacciones comerciales, obtener los estados financieros y generar propuestas de declaraciones tributarias automáticamente.

Para usar el sistema de tributación simplificada las empresas tienen que operar con la facturación electrónica del portal MIPYME, donde el contribuyente no solo emite facturas, sino también recibe documentos tributarios electrónicos y genera sus libros de compra y venta. En abril del 2010 el sistema de tributación simplificada contaba con 44.356 inscritos.

---

13 Alrededor de 220.000 dólares estadounidenses.

14 Alrededor de 440.000 dólares estadounidenses.

## 12. BancoEstado Microempresas

Un pilar esencial de las políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas es el acceso de estas empresas a los servicios financieros formales. El acceso a instrumentos de ahorro y crédito fomenta la competitividad de las empresas, y por tanto su capacidad de cumplimiento con la normativa. De la misma manera los servicios financieros permiten que las empresas sobrevivan periodos de pérdidas sin necesidad de recaer en la informalidad.

En 1995, BancoEstado, el único banco comercial estatal en Chile, creó una filial especializada en microempresas con la misión de promover la igualdad de oportunidades al acceso a soluciones financieras para el segmento de las microempresas del país. Actualmente BancoEstado Microempresas (BEME) cuenta con una cartera de clientes vigentes de 90 mil, representando aproximadamente el 42% del segmento de microdeudores atendido por las entidades financieras reguladas, con un saldo en colocaciones de 580 mil millones de pesos<sup>15</sup>.

BancoEstado Microempresas ofrece crédito para capital de trabajo y para inversiones productivas a microempresas formales e informales con por lo menos un año de antigüedad en el rubro. Mientras que la formalización de la empresa no es requisito para recibir un crédito del BEME, sí el banco apoya a sus clientes en formalizarse mediante información y capacitación acerca de los trámites para la constitución de la empresa.

En el año 2013 BancoEstado Microempresas lanzó el producto “Cuenta Emprendedor”. Esta cuenta es un medio de gestión financiera para micro y pequeñas empresas recién constituidas bajo la modalidad de persona jurídica. Normalmente los propietarios de las microempresas en Chile no tienen cuenta bancaria en nombre de la empresa, por las dificultades en cumplir con ciertos requisitos relacionados a la antigüedad mínima de la empresa, el historial de flujos y la no existencia de deudas por parte de los socios.

La Cuenta Emprendedor permite administrar de forma segura y fácil el dinero de la empresa, disminuyendo riesgos de pérdida y robos. Para abrir la cuenta se requiere solo la documentación acerca de la constitución de la empresa, la iniciación de actividades y los representantes legales. Esta iniciativa disminuye los costos de formalización financiera y funciona como incentivo a la formalización de las micro y pequeñas empresas, ya que solo empresas formales pueden aprovechar sus beneficios. En los primeros dos meses más de 700 micro y pequeñas empresas abrieron una cuenta emprendedor.

---

15 Red para el Desarrollo de las Microfinanzas en Chile A.G., Informe estado de las microfinanzas en Chile, 2011.

### 13. Participación de las MIPE en el mercado público

El acceso a las compras gubernamentales, tanto a nivel nacional como local, constituye un incentivo fuerte a la formalización de la micro y pequeña empresa, ya que solo las empresas formales pueden vender al Estado. La participación de la micro y pequeña empresa en el mercado público al 2012 estaba en niveles muy superiores a la del total de la economía nacional, alcanzando el 42% de los montos transados, versus 8,3% de participación en la economía nacional. El monto total adjudicado a las micro y pequeñas empresas en este mismo año fue de 3.900 millones de dólares.

La normativa de compras estatales en Chile no establece ni cupos ni tratamiento diferencial para las empresas de menor tamaño. Sí se han incorporado en la normativa indicaciones tendientes a facilitar la participación las MIPE en el mercado público. En el 2006 la circular N° 23 del Ministerio de Hacienda limitó el plazo de pagos a los proveedores del Estado a 30 días desde la fecha de recepción de las facturas. En el 2011, por medio de modificaciones al reglamento de las compras estatales, se ampliaron los plazos que las empresas tienen para preparar sus ofertas, se admitieron boletas de garantía fraccionadas y se incrementaron los umbrales de inhabilidad por deuda pública. Todas estas medidas redujeron las barreras de entrada para las empresas de menor tamaño.

Una de las políticas fundamentales para mejorar la participación de las micro y pequeñas empresas en el mercado público fue la creación en el 2007 de 16 centros empresariales y puntos de acceso al mercado público a lo largo del país. Asimismo, bajo la supervisión de la Dirección de ChileCompra, que es la oficina que administra el sistema de compras públicas en Chile, se realizan sesiones de capacitación de dos horas para las empresas interesadas en registrarse como proveedores del Estado. El diseño y la accesibilidad del portal ChileCompra mejoraron en el tiempo, facilitando la participación de las empresas de menor tamaño en las licitaciones.

En el 2013 la Dirección de ChileCompra creó el Consejo PROPYME como una instancia de carácter consultiva para la generación de propuestas para promover la participación y las oportunidades de negocio de las empresas de menor tamaño en el mercado de las compras públicas. El Consejo reúne a los actores relevantes y representativos de diversos sectores para elaborar en conjunto una estrategia que permita consolidar aún más la participación de las MIPE en el sistema de compras gubernamentales.

### 14. Ley de quiebra

En el 2014 entraron en vigencia modificaciones importantes en el Libro IV del Código Comercial "De las Quiebras". Estas reformas pretenden poner fin a unas falencias en el actual proceso de quiebra en Chile, que hacen que los procesos de liquidación de la empresa no

solo son lentos y costosos, sino que constituyen también un impedimento grande a la formalización de las micro y pequeñas empresas. De acuerdo con información del Servicio de Impuestos Internos, alrededor de 15 mil emprendimientos han dejado de desarrollarse a causa de las deficiencias del proceso de quiebra actual.

La nueva normativa pone el foco en salvar empresas viables, mediante la reorganización de los activos y pasivos por acuerdo entre el deudor y sus acreedores. La nueva ley introduce un tratamiento más adecuado para los casos de insolvencia de personas naturales, que actualmente pasan por el mismo proceso que las empresas con personalidad jurídica. Para ello se crea un procedimiento que les permite renegociar sus obligaciones con todos sus acreedores, o, en su defecto, lograr una ejecución expedita y simplificada de sus bienes.

La nueva normativa reduce los plazos para la liquidación de una empresa a un máximo de doce meses, aclara los derechos de los trabajadores en caso de quiebra y cambia el perfil y el rol de los síndicos encargados de llevar los procesos de quiebra. Un objetivo importante de la ley es reducir el estigma social asociado a la quiebra y fomentar el reemprendimiento.

En términos de institucionalidad, el nuevo Libro IV prevé la creación de tribunales especialmente capacitados en los que se distribuirán las causas concursales. La Superintendencia de Quiebras se traspasa desde el Ministerio de Justicia al Ministerio de Economía, Turismo y Fomento. La creación de un Boletín Comercial en la que se publicarán todas las resoluciones y actuaciones que se dicten en los procedimientos concursales, debe reducir a cero el costo de notificación.

La importancia de una legislación efectiva referente a los procesos de reorganización y cierre de la empresa en el evento de la iliquidez de la misma no puede ser sobreevaluada. La nueva Ley de Quiebra debe ser vista en conjunto con la legislación para simplificar la creación de una empresa, ambas iniciativas encaminadas hacia mayor eficiencia y menor costo en la entrada y salida de empresas formales. Aunque el impacto final de la nueva Ley de Quiebra solo se podrá evaluar en el futuro, su diseño ciertamente disminuye el riesgo que las empresas formales caigan en procesos largos y costosos de liquidación, aumentando la propensión de los empresarios a formalizarse.

## 15. Ley de subcontratación

En el 2006 se promulgó la Ley 20.123 de Subcontratación<sup>16</sup> que apunta a un mayor cumplimiento de los derechos laborales y previsionales de los trabajadores en situación de subcontratación. Muchas de las empresas subcontratadas en los sectores de construcción, minería y agricultura, entre otras, son pequeñas empresas. Con la ley, no solo estas

---

16 Ley 20.123, "regula trabajo en régimen de subcontratación, el funcionamiento de las empresas de servicios transitorios y el contrato de trabajo de servicios transitorios".

empresas sino también las empresas que las contratan tienen la obligación de asegurar que los derechos laborales de los trabajadores de la empresa subcontratada se cumplan.

Según la ley, la empresa principal tiene derecho a ser informada por las empresas contratistas sobre el monto y estado de cumplimiento de las obligaciones laborales y previsionales que a estas correspondan respecto de sus trabajadores, como asimismo de igual tipo de obligaciones que tengan los subcontratistas con sus trabajadores. El mismo derecho tendrán los contratistas respecto de sus subcontratistas. Cuando la empresa contratista no cumple con lo estipulado en el contrato firmado con sus trabajadores, la empresa principal debe responder al trabajador. El derecho de retención estipulado en la ley permite a la empresa principal, en el caso que el contratista no acredite el cumplimiento íntegro de las obligaciones laborales y previsionales de sus trabajadores, retener los dineros necesarios para pagar lo adeudado a los trabajadores o a la institución previsional acreedora.

La implementación de la Ley de Subcontratación evidentemente depende de la efectividad de la inspección del trabajo y del nivel de sindicalización en las empresas subcontratadas. Aunque existen debilidades en estas materias, sin lugar a dudas la ley ha tenido un impacto positivo en la formalización de las pequeñas empresas. A partir del 2007 se ha registrado un crecimiento constante en el número de certificados de cumplimiento de obligaciones laborales otorgados por la Dirección del Trabajo a empresas contratistas. En el 2012 se otorgaron 1.232 certificados en comparación con 311 certificados en el 2007. Un estudio relativo al impacto de la ley acerca de la accidentabilidad en las empresas concluyó que la regulación logró reducir en 15% la tasa de accidentabilidad laboral entre 2007 y 2010<sup>17</sup>.

## 16. Conclusiones

Las políticas descritas en este capítulo en su mayoría no se diseñaron con el fin de acabar con la informalidad, sino para lograr otros objetivos, como la competitividad de las micro y pequeñas empresas o el aumento de la recaudación tributaria. Las buenas prácticas presentadas ponen la formalización en ocasiones como un objetivo secundario o como un efecto positivo, pero indirecto de su aplicación. Las políticas de facilitación de la constitución de empresas están más orientadas a favorecer el despliegue de iniciativas empresariales desde un inicio destinadas a ser formales, que abrir puertas a actividades actualmente informales que vean estas políticas como una oportunidad de formalizarse.

Se registró un avance grande en el acceso de las micro y pequeñas empresas al crédito formal, que sin lugar a dudas ha facilitado la transición de muchas empresas a la formalidad. No solo el BancoEstado Microempresas, sino también los fondos de garantía como el

---

17 Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de Construcción (2011), *Evaluación del impacto de la Ley de Subcontratación sobre la accidentabilidad y la prevención de riesgos en las empresas*.

FOGAPE, han hecho posible que las micro y pequeñas empresas se transformaran en entidades más productivas y menos vulnerables, sirviendo mercados que les permiten y obligan a operar de manera formal. Un segundo gran logro representa la simplificación tributaria, que se introdujo en Chile como parte de un paquete completo con oficina virtual, *software* de contabilidad y factura electrónica.

Una iniciativa que pretendía incidir directamente en la formalización de la microempresa fue la Ley de la Microempresa Familiar, que abrió una vía simplificada a la formalización para las empresas operadas desde el hogar. Mientras que el diseño de esta ley es muy adecuado para las características de estas entidades productivas, la implementación no ha contado con los esfuerzos necesarios de difusión y seguimiento. Varias encuestas a la microempresa muestran que los empresarios no conocen la ley, que los funcionarios municipales piden más trámites de los definidos en la ley y que la implementación ha sido lenta. Aun así, se estima que 10.000 empresas familiares se acogieron a la ley.

En términos generales, las políticas implementadas en pro de la formalización de las micro y pequeñas empresas se despliegan por medio de instrumentos legales. La Ley sobre la Agilización de Trámites para la Iniciación de Actividades de Nuevas Empresas, la Ley de Quiebras y la Ley de la Microempresa Familiar suponen que sus efectos sean positivos por el mero imperio de la ley sin necesidad de grandes esfuerzos públicos posteriormente. Los programas que sí tienen capacidad de despliegue en el terreno, como el programa de Buenas Prácticas Laborales y Educación Previsional, son relativamente pequeños y de poco alcance.

Los resultados obtenidos tanto a nivel de estas medidas como a nivel de la economía en su conjunto sugieren que para mejorar las tasas de formalización de las micro y pequeñas empresas se requiere un esfuerzo mayor en términos de difusión y seguimiento en terreno. Sigue existiendo en el país un segmento de micro y pequeñas empresas poco informadas ni de los trámites de la formalización ni de sus beneficios, que operan en distintos niveles de informalidad. Igualmente, siguen operando funcionarios en los municipios y servicios públicos que no conocen a cabalidad los trámites, derechos y obligaciones de los empresarios y trabajadores en las MIPE y, que por tanto no están en condiciones de apoyar los esfuerzos de formalización.

Un rol clave en la formalización de las micro y pequeñas empresas debería jugar SERCOTEC, servicio público reconocido por los empresarios de la MIPE como el principal ente de fomento para el sector. Por su cercanía con las empresas, esta entidad está bien posicionada para apoyar a los empresarios de la micro y pequeña empresa en formalizarse como primer paso hacia un mejor acceso a mercados, a financiamiento y a los servicios empresariales.

De igual manera es importante el rol de la Inspección del Trabajo en apoyar y fiscalizar a las micro y pequeñas empresas para que cumplan con la legislación laboral. Los programas de

multas por capacitación y de buenas prácticas laborales son esfuerzos importantes pero no han logrado suficiente escala. Valdría la pena buscar maneras para mejorar la fiscalización y el apoyo a las micro y pequeñas empresas por medio de una mayor cooperación entre los municipios y la Inspección del Trabajo.

## CAPÍTULO VIII

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

*Jairo Guillermo Isaza*

## 1. Introducción

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

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

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

## 2. Tendencias recientes en la formalización

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

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

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

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

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

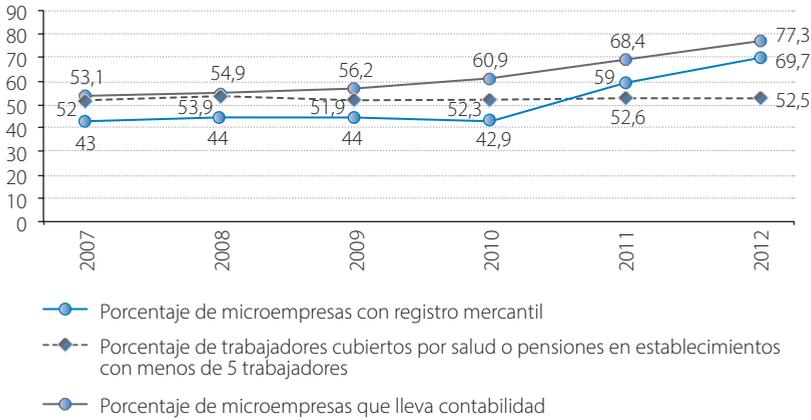
---

1 Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2005.

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

GRÁFICO 1

## Formalización en las microempresas: tendencias, 2007-2012



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

### 3. Marco institucional de apoyo a las MIPYME en Colombia

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

La Ley 590 del 2000 puede considerarse como una ley pionera en Colombia en el sentido que estableció las bases de política para el desarrollo integral de las MIPYME con la creación del Consejo Superior de la Microempresa, el Consejo Superior de la Pequeña y Mediana Empresa y el Fondo MIPYME. En materia de creación de empresas, la ley estableció un marco jurídico y de estímulos para el microcrédito empresarial por medio de entidades financieras y organizaciones no gubernamentales especializadas en la actividad crediticia.

3 Ley 1151 de 2007.

4 Ley 1450 de 2011.

5 Ley 1429 de 2010.

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

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

#### CUADRO 1

##### Colombia: Definición de micro, pequeña y mediana empresa según la Ley 590 del 2000

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

Fuente: Elaboración propia basado en el artículo 2° de la Ley 590 del 2000.

a/ Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes.

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

El artículo 12 de la Ley 905 establece el acceso preferencial de las MIPYME a los mercados de bienes y servicios que crea el funcionamiento del Estado, mientras que el artículo

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

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

17 crea el Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FOMIPYME)<sup>8</sup>, encaminado a impulsar la financiación de proyectos, programas y actividades en esta materia. Igualmente la ley dispuso facilidades para el acceso al crédito de las MIPYME por medio del Instituto de Fomento Industrial (IFI) y el Fondo Nacional de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín).

En materia de creación de empresas, la Ley 905 propone coordinar con las Cámaras de Comercio existentes en las diferentes regiones programas de formalización empresarial a ser financiados y ejecutados de manera conjunta con el Estado colombiano, aspecto que posteriormente fue reglamentado por el Decreto Nacional 3820 del 2008. En materia de tributación, la ley abre la posibilidad para que los entes territoriales, como los departamentos y municipios, estructuren regímenes tributarios para estimular la creación y formalización de las MIPYME<sup>9</sup>.

#### 4. Centros de atención empresarial

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

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

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

De acuerdo con la evaluación realizada por Cárdenas y Rozo en el 2007<sup>10</sup>, las ciudades que cuentan con Centros de Atención Empresarial reportaron en promedio y *ceteris paribus*, 5%

---

8 Posteriormente, la Ley 1450 del 2011 estableció el fondo de modernización e innovación para las micro, pequeñas y medianas empresas, denominado “INNpulsar MiPymes”, que asumió las operaciones del Fomipyme.

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

10 Cárdenas, M. y Rozo, S. (2008), *La informalidad empresarial y sus consecuencias: ¿Son los CAE una solución?*, serie Documentos de Trabajo, N° 38 (Bogotá, Fedesarrollo).

más de empresas matriculadas respecto de ciudades que no contaban con este servicio. El impacto relativo de los CAE resultó ser más alto en las ciudades de Bogotá, Medellín y Bucaramanga, mientras que resultó no ser estadísticamente significativo en las ciudades de Cartagena, Cali y Barranquilla.

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

## 5. Política nacional de competitividad

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

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

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

Una reforma importante fue el Decreto 1879 del 2008, que prohíbe que las autoridades distritales y municipales exijan a las empresas licencias, permisos, patentes o certificaciones

---

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

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

que no sean la matrícula mercantil o el registro nacional de turismo en el caso de prestadores de servicios turísticos. Mientras que el Decreto no exime a las empresas del cumplimiento de ciertos requisitos relacionados a las condiciones sanitarias y el uso del suelo, por ejemplo, ningún empresario puede ser sancionado por las autoridades de control y vigilancia de la actividad comercial, o por la Policía Nacional, por no exhibir los documentos concernidos.

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

## 6. Decreto antitrámites

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

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

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

Paralelamente con la implementación del Decreto Antitrámite las empresas se beneficiaron de la agilización de varios procedimientos por medio de su digitalización y simplificación, resultando en un ahorro de tiempo sustancial por parte del empresario o contador. A

partir del 2008 la declaración y el pago de los principales impuestos nacionales se puede realizar en línea, por medio del Modelo Único de Ingresos y Servicios de Control Automatizado (MUISCA).

Igual a los impuestos, las contribuciones a la seguridad social y los aportes parafiscales se declaran y pagan de manera digital en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes. El registro de los empleados en el sistema de pensiones así como la inscripción de los empleados a los planes obligatorios de salud se realizan hoy de una manera mucho más eficiente<sup>14</sup> que hace cinco años.

## 7. Ley de formalización y generación de empleo

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

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

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

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

Adicionalmente, el Gobierno se comprometió a expedir un reglamento especial para las empresas formales creadas por jóvenes menores de 28 años, técnicos o profesionales, para que pudieran gozar de una garantía del 80% del valor del crédito solicitado por parte del Fondo Nacional de Garantías. Efectivamente, el Decreto 489 del 2013 desarrolla algunos aspectos relacionados con la focalización de los programas de desarrollo empresarial y fija

un descuento no inferior al 20% en el valor de las comisiones de garantías otorgadas por el Fogafín a proyectos de emprendimiento realizados por jóvenes menores de 28 años de edad.

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

Estas reducciones son decrecientes en el tiempo hasta el sexto año de operación de la empresa, según el Cuadro 2. Lo dispuesto en materia tributaria tiene vigencia indefinida, mientras que los menores aportes parafiscales y los descuentos en el valor de la matrícula mercantil solo podrán ser aprovechados por las empresas que se acojan a la Ley 1429 hasta el 31 de diciembre del 2014.

#### CUADRO 2

##### Porcentajes de exención en el pago de la matrícula mercantil y los impuestos de renta y contribuciones parafiscales derivados de la Ley 1429 de 2010 (porcentajes)

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

Fuente: Elaboración propia basada en la Ley 1429 del 2010.

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

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

Por medio de La Ley 1429 también se introducen reducciones en el costo de contratación de personas pertenecientes a grupos de población vulnerable, como jóvenes menores de 28 años de edad, desplazados por la violencia, reinsertados del conflicto armado, mujeres

desempleadas por más de un año mayores de 40 años y personas cabeza de hogares clasificadas como vulnerables<sup>15</sup>. En particular, la ley dispone que los pagos de impuestos parafiscales sobre la nómina de los nuevos empleados de los grupos ya mencionados puedan ser descontados del impuesto a la renta, siempre y cuando el valor de la nómina y el número de empleados totales de la empresa sea mayor a aquel del año fiscal inmediatamente anterior.

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

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

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

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

---

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

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

## 8. Reforma tributaria 2013

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

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

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

## 9. Colombia se Formaliza

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

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

En la práctica, el programa opera por medio de Ruedas y Brigadas de Formalización. Las primeras son eventos en donde se convoca a emprendedores, que aún no cuentan con los requisitos para operar formalmente, para que conozcan los servicios ofrecidos por entidades públicas y privadas, a fin de formalizar su actividad. Las cifras del MCIT para el

período 2011-2013 indican que en este tiempo se realizaron 47 ruedas de formalización en todo el territorio nacional, a las que acudieron 5.411 empresarios.

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

## 10. Compras públicas

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

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

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

---

17 Ley 1450 de 2011.

18 Este decreto cambió algunas de las disposiciones del Decreto 734 de 2012 sobre las convocatorias cerradas a MIPYME. El Decreto 1510 de 2013 elimina la distinción entre procesos cerrados a MIPE y MIPYME que definió el Decreto 734.

## 11. El sistema nacional de MIPYME y sus instrumentos de fomento

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

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

Entre los instrumentos y programas más importantes del sistema están:

### *Garantías al crédito*

Desde 1981 el Fondo Nacional de Garantías (FNG) facilita el crédito formal a micro, pequeñas y medianas empresas, mediante el otorgamiento de garantías con cobertura de 50%, 70% u 80% según el tipo de crédito y cliente. Por medio de la capitalización del fondo decretada en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, el gobierno colombiano incrementó su capacidad para respaldar las operaciones crediticias y de leasing contratadas por MIPYME con la banca privada, incluidas las instituciones especializadas en el microcrédito. Durante el 2011 los recursos de carácter reembolsable girados por el FNG con destino a MIPYME totalizaron 7,22 billones de pesos, beneficiando a más de 112 mil PYME y 372 mil microempresas.

### *Líneas de crédito Bancoldex*

El Banco de Comercio Exterior de Colombia opera como un banco de segundo piso mediante una red de intermediarios financieros (bancos, compañías de financiamiento,

---

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

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

*leasing*, cooperativas, fundaciones especializadas en microcrédito, fondos de empleados y cajas de compensación familiar). Como su nombre indica, el banco atiende a exportadores, pero también se dedica de manera prioritaria al crédito para las pequeñas y medianas empresas, sean o no exportadores. De manera complementaria, el FNG provee las garantías a los créditos otorgados según se describió anteriormente. Durante el 2011, Bancoldex desembolsó créditos a PYME por 1,13 billones de pesos, favoreciendo a 7.222 empresas. Por su parte, los desembolsos para microcréditos efectuados por Bancoldex en el mismo año totalizaron 552,7 mil millones de pesos, 135 mil empresas.

### **Banca de oportunidades**

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

### **Fondo Emprender**

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

21 El Programa “Banca de Oportunidades” fue creado por el Decreto 3078 de 2006.

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

### *INNpalsa MiPyme*

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

### *Finagro*

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

## **12. Conclusiones**

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

De la normatividad anterior surge un número importante de instrumentos de política para la promoción de las MIPYME, estos están articulados por los Comités Superiores de Micro y Pequeña y Mediana Empresa y los Comités Regionales MIPYME. El apoyo técnico y operación de tales comités recae en el MinCIT, por medio de su Dirección de Apoyo Empresarial. La Dirección también tiene a su cargo el fomento de políticas para el desarrollo

de las MIPYME en Colombia, igual que la secretaría técnica del Sistema Nacional de MIPYME. La existencia de dicho sistema debe garantizar la coordinación de los diferentes instrumentos de política a cargo de las distintas entidades del Gobierno Nacional y los gobiernos territoriales con la colaboración de los gremios de la producción y las Cámaras de Comercio existentes en los diferentes territorios del país.

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

La reforma tributaria del año 2013 fue una apuesta para trasladar parte de la carga fiscal del trabajo a la renta. La reforma sustituyó algunas contribuciones sociales calculadas en base a la nómina por otras calculadas en base a la renta. El impacto de este cambio sobre los resultados finales de cada empresa no puede ser generalizado, ya que depende de muchos factores. Pero en términos generales, se puede esperar un resultado positivo en términos de generación y formalización del empleo así como en el crecimiento de las pequeñas entidades productivas intensivas en empleo.

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

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

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



## CAPÍTULO IX

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

*Lucía Alfaro, Ileana Ávalos y Hugo Chavarría*

## 1. Introducción

La informalidad en las micro y pequeñas empresas es uno de los desafíos que los países de América Latina han reconocido como prioritario. Muchos de ellos se encuentran emprendiendo importantes esfuerzos para generar esquemas y marcos institucionales que permitan atender tal problemática, mejorando así la calidad de vida de los trabajadores vinculados con actividades productivas enmarcadas en este tipo de empresas.

Costa Rica no es la excepción. Estudios constatan que esta nación ha establecido políticas que le han permitido tener un peso de la informalidad menor al de muchos países de la región. La estrategia del país en esta materia incorpora políticas de fomento para mejorar la competitividad de las micro y pequeñas empresas, incentivos a la formalización, esquemas para bajar los costos de la formalidad, así como programas de información y asesoría para que los empresarios conozcan los procedimientos y cumplan con sus obligaciones. En este capítulo se describen las políticas y programas que más impacto han tenido referente a la formalización, así como los desafíos pendientes.

## 2. Tendencias y peso de la informalidad en Costa Rica

Según datos del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC)<sup>1</sup> en el 2012 las micro, pequeñas y medianas empresas<sup>2</sup> constituyeron el 95% del parque empresarial de Costa

---

1 Sobre la base del Directorio de Unidades Institucionales y Establecimientos del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

2 La clasificación de las empresas por tamaño en el documento “Estado de Situación de las PYME en Costa Rica, 2013, del Ministerio de Economía, Industria y Comercio se determina a partir de la variable empleo. La microempresa es aquella con una planta de personal de menos de 15 trabajadores, la pequeña empresa aquella con una planta de personal entre 15 y 30 trabajadores y la mediana empresa aquella con una planta de personal entre 30 y 100 trabajadores.

Rica, generaron el 46% del empleo total y contribuyeron en 30% al producto interno bruto. En el mismo año el 70% de las empresas costarricenses calificaron como microempresas.

No existe información detallada acerca de las características y tendencias de la informalidad en Costa Rica, pero sí existen algunos estudios que, en su conjunto, dan una idea del nivel de informalidad en la economía costarricense y en las micro y pequeñas empresas.

Según la OIT<sup>3</sup>, en el 2012 el 66,5% de los asalariados urbanos en los establecimientos de cinco o menos trabajadores estaban cubiertos por protección de salud o pensiones, cifra sustancialmente mayor que el promedio ponderado de los países de América Latina. En la última década la tendencia a la baja de la informalidad ha sido menor. En el año 2000 el porcentaje de los asalariados urbanos en los establecimientos de 5 o menos trabajadores cubiertos por protección de salud o pensiones equivalía al 65,4%.

Un estudio de FUNDES del 2010 muestra que en el gran área metropolitana, que concentra cerca del 50% de las MIPYME de todo el país, el 78% de estas empresas no estaba en la legalidad. Según Ramírez (2010)<sup>4</sup>, la principal razón por mantenerse en la informalidad es el alto costo en tiempo y dinero que significa la formalización.

El Primer Diagnóstico Nacional de MIPYME<sup>5</sup> muestra que en el 2008 aproximadamente el 60% de las MIPYME que aparecían en los registros públicos en realidad eran “semiformales”, lo que significa que no cumplían con algunas de las siguientes obligaciones: el pago de las cargas sociales, el cumplimiento de las obligaciones laborales y el cumplimiento de las obligaciones tributarias. La formalidad era menor en Limón (17,49%) y mayor en San José (47,26%).

Datos anteriores de la OIT<sup>6</sup> muestran que en el 2000 el 45,6% de las micro y pequeñas empresas incumplían con una o más de las obligaciones requeridas para ser consideradas empresas formales<sup>7</sup>. De estas empresas informales o semiformales el 7,3% no cumplía con los trámites iniciales de formalización, el 18% no cumplía con el pago del impuesto a la renta, el 76,6% no cancelaba el seguro de riesgos del trabajo y el 76,3% no contribuía a la Caja Costarricense de Seguridad Social.

---

Esta clasificación es una aproximación a las definiciones oficiales según el Decreto Ejecutivo 37121 de la Ley 8262.

3 OIT (2013), *Panorama Laboral 2013 América Latina y el Caribe* (Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe).

4 Ramírez, L. (2010), *La informalidad y semiformalidad empresarial en Costa Rica: Un acercamiento desde la mirada de personas expertas*. Serie Observatorio de PYMES (San José, UNED).

5 UNED (2008), *Hacia el estado de las MIPYMEs: Primer diagnóstico nacional de MIPYMEs*. Serie Observatorio de MIPYMEs (San José, UNED).

6 OIT (2001), *El sector informal de la economía: Características de la micro y pequeña empresa en Costa Rica* (San José, OIT, PRONAMYPE/MTSS, Proyecto PROMICRO).

7 Empresas formales en el documento de la OIT (2001) se definen como aquellas que cumplen con el conjunto de las obligaciones requeridas en materia de patente municipal, cargas sociales, obligaciones laborales y obligaciones tributarias.

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

A continuación se presentan las políticas más importantes en relación con la formalización de las micro y pequeñas empresas en Costa Rica. Aunque ninguna de estas políticas tenía como objetivo central la formalización de la micro y pequeña empresa, como parte de su diseño se crearon mecanismos e incentivos en pro de la formalización. De esta manera el país ha intentado avanzar hacia una situación donde las micro y pequeñas empresas estén informadas, incentivadas y en condiciones de cumplir con sus obligaciones administrativas, laborales y tributarias.

### 4. Ley fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas

En el 2002 se dio un importante avance en materia de desarrollo de las micro y pequeñas empresas al promulgarse la Ley 8262 “Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas”, cuyo objetivo consistía en desarrollar al sector de pequeñas y medianas empresas y así contribuir al desarrollo económico y la generación del empleo. Junto con su reglamento, aprobado en el 2012, se instauraron mecanismos que han permitido mejorar la formalización de las MIPYME, entre ellos el Registro PYME del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, créditos y avales a las MIPYME mediante el FODEMIPYME, asesoría técnica, apoyo empresarial y esquemas para lograr una mayor participación de las micro y pequeñas empresas en las compras públicas.

La ley, cuya implementación está a cargo del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, establece una red de cooperación entre las universidades y los institutos técnicos y tecnológicos en la formulación de programas educativos, así como consultorías y asesorías dirigidas a fortalecer la productividad y competitividad de las MIPYME. Como órgano asesor del MEIC, la ley crea el Consejo Asesor Mixto de la Pequeña y Mediana Empresa, el que está compuesto por representantes del MEIC, COMEX<sup>8</sup>, MICIT<sup>9</sup>, INA<sup>10</sup>, PROCOMER<sup>11</sup>, CONARE<sup>12</sup>, Banco Popular, la Unión de Cámaras y representantes empresariales.

Con el fin de conceder créditos y avales a las MIPYME viables y generadoras de trabajo, la Ley 8262 crea, dentro del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, el Fondo Especial para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FODEMIPYME). Este fondo se

---

8 Ministerio de Comercio Exterior.

9 Ministerio de Ciencia y Tecnología.

10 Instituto Nacional de Aprendizaje.

11 Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica.

12 Consejo Nacional de Rectores.

nutre con el 0,25% del aporte patronal al Banco Popular, con aportes extraordinarios de otros bancos del Estado y donaciones de personas, entidades públicas y privadas.

Una de las estrategias más innovadoras incluidas en la Ley 8262 fue la creación e implementación del Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (PROPYME), este financia, mediante un fondo concursable, proyectos de las MIPYME que tengan como componente fundamental el desarrollo tecnológico y la innovación. El fondo tiene como objetivo financiar las acciones y actividades dirigidas a promover y mejorar la capacidad de gestión y competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas mediante el desarrollo tecnológico. Su financiamiento se define a partir de recursos del presupuesto nacional y del Ministerio de Hacienda. El programa permite financiar, de manera no reembolsable, hasta el 80% de los costos de un proyecto de una MIPYME, según criterios técnicos emitidos por el CONICIT.

Entre los instrumentos y herramientas de apoyo creados mediante la Ley 8262 están los programas destinados a aumentar la participación de las MIPYME en las compras públicas, programas de promoción del comercio interno, programas sectoriales de capacitación y asistencia técnica y el portal empresarial para MIPYME por medio del Sistema de Información Empresarial Costarricense (SIEC).

La Ley 8262 deja en claro cuáles son los requisitos que deben satisfacer todas las MIPYME que quieran aprovechar los beneficios de la ley: el pago de cargas sociales, el cumplimiento de las obligaciones tributarias y el cumplimiento de las obligaciones laborales. En este sentido, la ley no es solo un instrumento de fomento, sino también un paso adelante hacia la formalización de las empresas.

Un obstáculo fundamental que el país está enfrentando en la implementación de la ley es la incorporación de las microempresas en el conjunto de los esquemas que se iniciaron. Actualmente las empresas beneficiarias mayoritariamente son PYME. Los mismos esquemas tampoco incorporan a los pequeños productores agrícolas, debido a que la ley solo hace referencia a las actividades industriales, comerciales, de servicios y agropecuarias. Otro de sus aspectos por mejorar es la divulgación de la política, que en cierta medida solo cobró fuerza a partir del 2010 por medio de la política pública "Costa Rica Emprende".

## 5. Sistema Banca para el Desarrollo

Uno de los esquemas que más ha contribuido al crecimiento de las empresas de menor tamaño ha sido el Sistema Banca para el Desarrollo (SBD), creado a partir de la Ley 8634. En ejecución desde el 2008, su objetivo versa en financiar e impulsar proyectos productivos, viables y factibles técnica y económicamente, acordes con el modelo de desarrollo del país. La ley establece ciertas prioridades, entre ellas mujeres, minorías étnicas, personas

con discapacidad, jóvenes emprendedores, asociaciones de desarrollo, cooperativas, proyectos en zonas de menor desarrollo relativo, así como proyectos que incorporen o promuevan la producción limpia.

En el Sistema Banco para el Desarrollo participan la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), todos los intermediarios financieros públicos, el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP), las instituciones públicas prestadoras de servicios de desarrollo empresarial, financieros y no financieros, y las instituciones u organizaciones estatales que canalizan recursos públicos para el financiamiento y la promoción de proyectos productivos, con la excepción del Banco Hipotecario de la Vivienda.

El sistema fue creado en el 2008 con recursos públicos y cuenta actualmente con tres fuentes de recursos: i) el Fideicomiso Nacional para el Desarrollo, cuyos fondos provienen de presupuestos públicos y otros fideicomisos; ii) el Fondo de Crédito para el Desarrollo que se compone del dinero proveniente del 17% de las captaciones que realizan los bancos privados; y iii) el Fondo de Financiamiento para el Desarrollo, compuesto por el 5% de las utilidades netas anuales de los bancos estatales, que son administrados por cada banco. A partir de este esquema, el Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo cuenta con patrimonio propio.

Para las micro, pequeñas y medianas empresas el Sistema Banco para el Desarrollo ofrece beneficios que van desde el crédito para financiar proyectos, avales, prendaria o fiduciaria hasta asesoramiento para elaborar planes de negocios, planes de inversión y planes de mejora integral de los proyectos, en caso de que el negocio ya esté en marcha. El límite máximo en cualquiera de sus modalidades es de 65 millones de colones por usuario.

Los operadores financieros del Sistema Banco para el Desarrollo están catalogados en dos grupos. Por un lado están los acreditados, como el Banco de Costa Rica, Bancrédito, Banco Popular y Banco Nacional y, por otro lado, los operadores no financieros como la Corporación Arrocera Nacional, el Centro de Estudios y Capacitación Cooperativa, la Fundación de la Universidad de Costa Rica para la Investigación, la Fundación para el Desarrollo Académico, la Fundación Tecnológica de Costa Rica, la Asociación Costarricense para Organizaciones de Desarrollo, la Fundación para el Desarrollo Sustentable, la Cámara de Industrias de Costa Rica, la Consultora de Estrategia y Negocios y Parquetec. Una fortaleza del sistema es que según la Ley 8634, todos los operadores financieros deben realizar procedimientos de autoevaluación para fortalecer los puntos más débiles.

Los beneficiarios del Sistema Banca para el Desarrollo no necesariamente tienen que tener personería jurídica, ya que los beneficiarios también pueden ser personas físicas. Las unidades productivas no constituidas formalmente pueden ser beneficiarias del SBD. Sin embargo, a partir del momento que entran en el sistema se les concede un plazo prudencial establecido por reglamento para que cumplan las obligaciones em-

presariales definidas en el ordenamiento jurídico del país. Es decir, hay espacio para una formalización gradual.

Según el Banco Central de Costa Rica<sup>13</sup>, las operaciones del Sistema de Banca para el Desarrollo han tenido un impacto positivo en el acceso a crédito por parte de las empresas de menor tamaño en el país. Entre 2008 y 2011 aumentó el número de nuevos clientes en 27% y se incrementó el número de operaciones en 50%. La banca estatal es la mayor contribuyente de estas mejoras, aportando el 93% del incremento total de clientes MIPYME del sistema financiero nacional.

Si bien el SBD ha tenido un importante impacto en los años que lleva en ejecución, existen mejoras importantes que podrían realizarse al mismo, en los ámbitos de simplificación de trámites, incorporación de actores vinculados con el sector, asignación de los recursos y fortalecimiento de los avales.

## 6. Política de fomento a la PYME y al emprendimiento 2010-2014

Mediante el “Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 María Teresa Obregón Zamora”, la administración costarricense estableció como uno de los ejes principales de desarrollo la micro, pequeña y mediana empresa, como motor del desarrollo a nivel regional y nacional. Debido a la importancia que reviste este sector para la economía, se definió la Política Pública de Fomento a la PYME y al Emprendimiento 2010-2014, cuyo objetivo es fortalecer la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas mediante una estrategia de regionalización para que se integren y mejoren su productividad, aprovechando las oportunidades que ofrecen el mercado local y la apertura comercial. Por medio de ocho áreas estratégicas (fortalecimiento de la rectoría, emprendimiento, articulación productiva, acceso a mercados, acceso a financiamiento, servicios de desarrollo empresarial, estrategia de regionalización, innovación y desarrollo tecnológico) el gobierno asignó en el 2010 al Ministerio de Economía, Industria y Comercio la misión de fomentar la PYME y el emprendimiento.

Como parte del fortalecimiento de la rectoría, se da la incorporación de empresas registradas como MIPYME en el Sistema de Información Empresarial Costarricense (SIEC) del MEIC en el régimen escalonado de pago de impuesto sobre la renta, que se analizará con mayor detalle más adelante. Además, se permite la exoneración del impuesto a las Sociedades Anónimas a las MIPYME registradas en el SIEC. Al 2012 más de 10.000 micro, pequeñas y medianas empresas estaban registradas en el SIEC para poder beneficiar de estos beneficios fiscales y de otros beneficios otorgados a estas empresas.

---

13 Banco Central de Costa Rica (2013), Acceso de las MIPYME a los servicios financieros a partir de la implementación de la Ley 8634 del Sistema de Banca de Desarrollo.

En el marco de la Política Pública de Fomento a la PYME y al Emprendimiento, en diciembre del 2010 se oficializó por parte del MEIC la “Política Nacional de Emprendimiento: Costa Rica Emprende”, la que propone la creación de instrumentos sólidos de apoyo a los emprendedores, así como una mayor articulación entre los esfuerzos públicos y privados en este ámbito. El Decreto Ejecutivo 36343 del 2011 “Reglamento de Creación del Sistema Nacional de Emprendimiento”, establece el Consejo Nacional de Emprendimiento y la Red Nacional de Incubadoras y Aceleradoras.

Con la Política Pública de Fomento a la PYME y al Emprendimiento el país comienza con la promoción de nuevos productos financieros orientados a las necesidades de las PYME. Por medio de la banca comercial se incentiva la utilización de instrumentos disponibles de apoyo a la PYME así como la generación de instrumentos novedosos, como capital semilla, el capital de riesgo y el descuento de contratos.

Unido a estos programas, hay procesos de acompañamiento personalizado para la implementación de acciones concretas dentro de las PYME mediante el Programa Nacional de Asistencia Técnica, que establece mecanismos adecuados y centralizados de información acerca de la oferta de capacitación que se tiene en el país para las PYME.

También se promueve una mayor vinculación de las PYME con grandes empresas para que dinamicen su participación de la cadena de valor por medio del Programa Nacional de Fomento de la Asociatividad, cuyo objetivo es fortalecer la capacidad de agrupación de las PYME para el logro de objetivos conjuntos. Otra de sus estrategias es la regionalización, la que implica la división del territorio en áreas menores con características comunes, permitiendo una mejor planeación y evaluación con indicadores más específicos.

Mediante un convenio entre el MEIC y el Ministerio de Educación Pública (MEP), y utilizando la metodología “Conozca de Empresa” de la OIT, se ha fomentado la cultura emprendedora en los colegios vocacionales gracias a la capacitación de 300 docentes en diferentes partes del país. Se espera que para finales del 2014 más de 20 mil estudiantes hayan participado en este proceso.

Por medio del fomento de exportación, el gobierno pretende potenciar el aprovechamiento de la plataforma de comercio exterior mediante el fortalecimiento y diversificación de negocios existentes y el impulso de nuevos emprendimientos orientados a la exportación. Para esto se fortalece el programa Costa Rica Provee, se establecen nuevos emprendimientos orientados a satisfacer las necesidades de la inversión extranjera directa y se vinculan a las PYME con cadenas locales e internacionales.

Gracias a la construcción de un Mapa Institucional de Atención a Emprendedores, las instituciones participantes en estos programas tienen identificados no solo a los beneficiarios, sino también al resto de instituciones públicas participantes, los actores de la cooperación internacional y financiadores. Eso ha permitido la creación de alianzas con

instituciones nacionales e internacionales que buscan concretar la realización de diferentes actividades hacia un impacto directo para lograr los resultados estratégicos planteados.

Paralelo a los grandes aciertos de esta iniciativa gubernamental, entre los desafíos que actualmente debe enfrentar el esquema se encuentran la real incorporación de las microempresas, así como la inclusión en los programas del sector agropecuario. Asimismo, se requiere un seguimiento a los esfuerzos del MIEC de mejorar la definición de los indicadores y la recopilación de información para el diseño y la medición del impacto de las políticas públicas.

## 7. Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos

La Ley 8220 de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos del 2002, su modificación en el 2011 y su reglamento del 2012 establecen que las instituciones están obligadas a informar y publicar sus trámites, requisitos y procedimientos, para facilitarle al ciudadano la gestión que necesita realizar.

Su objetivo es proteger al ciudadano de la corrupción e ineficiencia administrativa, promover la coordinación de los entes públicos, propiciar un uso eficiente de los recursos por parte del Estado y brindar, en general, seguridad jurídica al ciudadano. La legislación protege al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos, en el ejercicio del derecho de petición, información y derecho o acceso a la justicia del administrado, basadas en el principio de legalidad.

La ley implica que la información presentada por un empresario ante una entidad de la administración pública no puede ser requerida de nuevo para el mismo u otro trámite en la misma entidad. La norma también establece que todo trámite o requisito, con independencia de su fuente normativa, para que pueda exigirse al empresario deberá constar en una ley, un decreto ejecutivo o un reglamento y estar publicado en el Diario Oficial junto con el procedimiento a seguir. La ley también promueve la coordinación interinstitucional, estableciendo que una entidad de la administración pública que requiera información que emita o posea otra entidad deberá coordinar con esta su obtención y no solicitarla al administrado.

En concordancia con lo anterior, al empresario se le asigna un código para el acceso y seguimiento del expediente, ya que la Administración tendrá el deber de resolver el trámite dentro del plazo legal definido. En caso contrario, el administrado se verá beneficiado con el silencio positivo y podrá además exigir responsabilidad tanto a la administración pública como al funcionario público y a su superior jerárquico, por el incumplimiento.

La Ley 8220 es aplicable a toda la administración pública, central y descentralizada, incluso instituciones autónomas y semiautónomas, órganos con personalidad jurídica instrumental, entes públicos no estatales, municipalidades y empresas públicas. Con el objetivo de acelerar el cumplimiento, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio y el de Planificación Nacional (MIDEPLAN) han llevado a cabo intensos procesos de sensibilización y capacitación en las instituciones de la administración pública y han fortalecido las contralorías de servicios institucionales.

Aunque el proceso de adopción no ha concluido, y las instituciones avanzan a diferentes ritmos, lo cierto es que tanto las instituciones públicas centralizadas como descentralizadas se han visto en la obligatoriedad de simplificar y agilizar sus procesos tramitológicos. Por ejemplo, en lo referente a los permisos requeridos para la construcción de bienes muebles, la totalidad de las municipalidades del país se comprometieron a digitalizar sus trámites al 2014, y más de 30 de ellas se han sumado a la propuesta de mejora regulatoria en construcción que los simplifica conforme a la Ley 8220.

Aunque no se tienen medidos los impactos de la presente legislación en la formalización de las MIPYME, lo cierto es que la simplificación reduce no solo los costos de registro e inscripción, sino también los costos de mantenerse en la formalidad. El tiempo y los recursos dedicados por las empresas para cumplir con la tramitología es uno de los factores que más desincentiva la formalización.

## 8. Fondo PROPYME

El fondo PROPYME, creado en el 2002, entrega ayudas económicas complementarias, no reembolsables, que buscan financiar las acciones y actividades dirigidas a promover y mejorar la capacidad de gestión y competitividad de las pequeñas y medianas empresas costarricenses, mediante el desarrollo tecnológico y la innovación. El apoyo a la PYME se concreta mediante una asignación de fondos por parte de la Comisión de Incentivos, órgano adscrito al Ministerio de Ciencia y Tecnología (MICIT). Inicialmente el fondo fue diseñado como un fondo concursable, que unos años más tarde pasó a ser el Fondo PROPYME, con su propio reglamento.

El Fondo PROPYME no solamente es un pilar para apoyar el desarrollo de las medianas y pequeñas empresa sino también fomenta la formalización, ya que las empresas tienen que estar registradas como MIPYME ante el MEIC además de estar al día con las cuotas patronales de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), para poder concursar. De esta manera el Fondo PROPYME funciona como un incentivo importante a la formalización, que genera un interés entre los empresarios de registrarse con el MEIC y obtener el sello PYME.

El procedimiento de aplicación consiste en definir el proyecto a realizar, identificar la unidad de implementación del Registro Científico Tecnológico del CONICIT que apoyará en el diseño y ejecución del proyecto, y completar en línea los formularios para la presentación del proyecto. Una vez que el MICIT recibe la solicitud, emite un criterio razonado concerniente al propuesto proyecto. La Secretaría Técnica de la Comisión de Incentivos manda el proyecto al CONICIT, que emite un informe técnico acerca del proyecto, recomendando o no su aprobación. La Comisión de Incentivos, basados en el informe técnico emitido por CONICIT y el criterio razonado provisto por la Dirección de Innovación del MICIT, aprueba o rechaza el proyecto.

En caso de recibir la aprobación de la Comisión de Incentivos, el interesado realiza los trámites de formalización ante CONICIT y MICIT, el que dispone anualmente de 500 millones de colones, aproximadamente, para financiar proyectos de innovación y desarrollo tecnológico. El fondo financia un máximo de 60% del costo total del proyecto y por tanto la PYME debe aportar, como mínimo, el 40% restante, sea esto en efectivo o en especie.

Un porcentaje importante de las empresas que acceden al esquema PROPYME son microempresas. Si bien los procesos de evaluación de proyectos enfatizan los aspectos de innovación y desarrollo tecnológico, áreas en las cuales las microempresas generalmente muestran debilidades, el fondo permite que muchas empresas obtengan financiamiento en las fases iniciales de los proyectos empresariales, que normalmente no son sujeto de crédito por parte del sistema bancario, debido al riesgo que implican. Al realizarse esta apuesta por la microempresa se fomenta el tránsito de la lógica de subsistencia a la de acumulación, promoviendo así la formalización de las empresas.

## 9. Red Nacional de Incubadoras y Aceleradoras

La Red Nacional de Incubadoras y Aceleradoras (RNIA) fue concebida como una plataforma de apoyo a los emprendedores para fortalecer el desarrollo empresarial, así como crear y propiciar oportunidades de nuevos negocios. Por medio de la RNIA se brinda asesoría, soporte y herramientas a los empresarios en busca de crear las condiciones idóneas para potenciar, desarrollar y consolidar sus emprendimientos. Para formar parte de la RNIA las empresas interesadas deben inscribirse en el Sistema de Información Empresarial Costarricense (SIEC) del MEIC.

Las incubadoras tienen como mandato la creación de nuevas empresas con el apoyo necesario a las mismas durante sus primeras etapas de vida. Las incubadoras acompañan a los nuevos emprendimientos para que estas tengan la infraestructura necesaria y la figura jurídica apropiada para desempeñar sus actividades productivas y comerciales. Las aceleradoras tienen como función principal brindar apoyo a empresas existentes con

potencial innovador para que ingresen a mercados internacionales o abarquen una mayor proporción del mercado nacional.

En el 2012 la RNIA estaba integrada por ParqueTec, Parque La Libertad Costa Rica, Cámara de Comercio de Costa Rica, Centro de Incubación de Empresas, UNA INCUBA, GS1 Costa Rica, Auge, Fundación de la Universidad de Costa Rica para la Investigación y Caro Ventures. Se prevé que la red se fortalecerá con la incorporación de nuevas incubadoras y aceleradoras que desde el sector académico, el gobierno y el sector privado se vienen gestando para formar una red integrada por más de diez instancias especializadas en el acompañamiento, la orientación y la consolidación de las nuevas iniciativas empresariales.

Igual que el Fondo PROPYME, la red de incubadoras y aceleradoras representa una gran incentivo a la formalización de las micro y pequeñas empresas. Las incubadoras y aceleradoras tienen muy bien clasificados los tipos de emprendimientos y admiten solamente figuras jurídicas formalmente establecidas para evitar la informalidad.

El reglamento de la Red de Incubadoras y Aceleradoras exhorta la simplificación de trámites, al establecer que las incubadoras no pueden solicitar a las MIPYME nuevamente los documentos que han presentado ante el MEIC. Asimismo, establece un plazo máximo 15 días hábiles para analizar la información y notificar al interesado. En la evaluación del desempeño de las incubadoras y aceleradoras se aplican indicadores relacionados a la cantidad de empleos generados, permanencia en el mercado, estados financieros auditados y documentación de casos de éxito.

## **10. Exención del impuesto a las personas jurídicas para micro y pequeñas empresas**

La Ley 9024 del 2012 establece un impuesto sobre todas las sociedades mercantiles y empresas individuales de responsabilidad limitada, que se encuentran activas ante la autoridad tributaria, equivalente a 50% de un salario base mensual. La misma ley exonera del pago de este tributo a las micro y pequeñas empresas inscritas como tales en el registro PYME del Ministerio de Economía, Industria y Comercio y que estén debidamente registradas como contribuyentes ante la Dirección General de Tributación.

Esta ley refuerza la formalización, ya que el Registro Nacional no puede emitir certificaciones de personería jurídica ni inscribir ningún documento a favor de los contribuyentes de este impuesto que no se encuentren al día en su pago. Además, la ley enfatiza que el no pago del impuesto establecido por tres períodos consecutivos será causal de disolución de la sociedad. El Registro Nacional mantiene una base de datos consultable por medios electrónicos para que el público pueda verificar si los contribuyentes se encuentran al día con sus obligaciones.

Siguen existiendo ciertos desafíos para que la Ley 9024 opere como un real incentivo a la formalización de las micro y pequeñas empresas, que tienen relación por un lado con la divulgación de la ley y, por el otro, con los recursos humanos con los que cuenta el MEIC.

## 11. Tasas preferenciales impuesto sobre la renta

La Ley 7092 de 1988 establece tarifas preferenciales del impuesto a la renta para las pequeñas empresas. Existen dos tarifas preferenciales de 10% y 20% para ingresos brutos menores de ciertos montos nominales que varían año con año, comparado con una tasa de 30% para las demás entidades.

La misma ley también establece mecanismos apropiados para las micro y pequeñas empresas en el caso de pérdidas. Cuando en un período fiscal una empresa registra pérdidas, estas se aceptan como deducción en los tres siguientes periodos. Para empresas agrícolas, esta deducción se puede hacer en los siguientes cinco períodos. Las cooperativas debidamente constituidas de conformidad con la Ley 6756 y las asociaciones civiles que agremian a pequeños o medianos productores agropecuarios de bienes y servicios clasifican como entidades no sujetas al impuesto.

Con la Ley de Sociedades Anónimas, la Ley 9024 de Impuesto a las Personas Jurídicas y la Ley 7092 del Impuesto sobre la Renta se ha ido consolidando un marco jurídico clave, procurando disminuir el temor entre los empresarios que la formalización de su micro o pequeña empresa se traduzca en duras cargas impositivas. Al mismo tiempo incentiva directamente a la formalización, debido a que la exoneración correspondiente a la Ley 9024 se encuentra condicionada a la regularización de la empresa.

Como cualquier régimen tributario preferencial, el régimen establecido en Costa Rica implica un riesgo de enanismo fiscal. Por un lado el régimen facilita la formalización de las micro y pequeñas empresas, bajando sustancialmente el costo de cumplimiento. Por el otro lado, las exenciones y tasas preferenciales constituyen un incentivo para que las empresas permanezcan pequeñas y no alcancen mayores niveles de escala.

## 12. Apoyo a las MIPYME con los trámites de formalización

En Costa Rica existen servicios digitales y presenciales para que los empresarios conozcan los trámites de formalización y la oferta de las entidades públicas y privadas para el desarrollo empresarial. Estos servicios responden a una gran necesidad detectada en varios estudios que los empresarios para formalizar sus empresas antes que todo tienen que conocer y entender los procedimientos.

La página [PYME.go.cr](http://PYME.go.cr) es un proyecto conjunto del MEIC, ente rector de las políticas públicas para el fomento de la PYME, y el Instituto Nacional de Aprendizaje, con la colaboración de las instituciones que forman parte de la Red de Apoyo PYME. El sitio *web* facilita el acceso a los programas, servicios y herramientas que potencian el crecimiento de las empresas y presenta la información que el empresario requiere para formalizar la empresa y cumplir con sus obligaciones patronales y tributarias. La página cuenta, entre otros, con información referente a los pasos a seguir para registrar la empresa, obtener el certificado PYME, obtener el permiso sanitario, inscribir la empresa ante la Caja Costarricense de Seguridad Social y ante la autoridad tributaria.

La página [costarica.eregulations.org](http://costarica.eregulations.org) presenta de manera detallada todos los pasos y trámites para la formalización de la empresa bajo las distintas formas legales reconocidas en Costa Rica. Este sitio *web* también presenta los trámites para que una empresa se registre como proveedor del Estado o como importadora o exportadora.

CREAPYME es una red de centros de atención especializados para el desarrollo de la MIPYME, que brindan servicios de información, consultoría, asesoría, vinculación y trámites a los empresarios. CREAPYME cuenta con sucursales en las regiones Central, Brunca, Chorotega, Huetar Atlántica, Norte y Pacífico Central, con aproximadamente 25 puntos de atención al empresario. Además de apoyar a los empresarios con los trámites de formalización, los centros de atención brindan información relativa al acceso al financiamiento, acceso a mercados, exportación, importación, articulación productiva, servicios de desarrollo empresarial, innovación y tecnológica.

### 13. Conclusiones

Costa Rica cuenta con un conjunto de políticas y esquemas que han contribuido a una mayor formalización de las micro y pequeñas empresas y una mayor formalización de las relaciones laborales dentro de estas unidades productivas. Mientras que muchas de las políticas descritas en este capítulo no definen la formalización como objetivo central, la necesidad de promover la formalización siempre ha formado parte integral del diseño de los esquemas.

La institucionalidad costarricense reconoce a las micro y pequeñas empresas como un pilar fundamental para el desarrollo económico nacional y generó una gama de servicios financieros y no financieros para apoyar a este segmento del tejido productivo. La adopción de la Política Pública “Costa Rica Emprende” ha sido clave para la dinamización y dotación de recursos que permitan la implantación de esquemas en beneficio directo o indirecto de la formalización.

Costa Rica estableció un conjunto de incentivos para la formalización de las empresas tanto en el ámbito fiscal como productivo. El Sistema de Información Empresarial Costarricense funciona como mecanismo organizador de estos incentivos, ya que solo las empresas registradas como MIPYME en este sistema benefician de las exenciones, líneas crediticias y servicios de desarrollo empresarial. Para tener un real acceso a los diferentes esquemas, además tienen que estar al día con sus obligaciones tributarias y patronales. Este sistema, aunque durante los años iniciales tuvo poca recepción, promueve una cultura de formalización y cumplimiento con las reglas del juego a largo plazo.

Las virtudes del modelo integral instalado en el país se ven reflejadas en las cifras. Según la OIT<sup>14</sup>, en el 2012 el 66,5% de los asalariados urbanos en los establecimientos de cinco o menos trabajadores estaban cubiertos por protección de salud o pensiones, en comparación con un promedio ponderado de 48,4% para América Latina y el Caribe.

Igual que en todos los países de la región quedan desafíos pendientes. En el ámbito de fomento productivo existe cierta preocupación que las micro empresas que más apoyo necesitan para innovar y acceder a mercados, generalmente no han sido los principales usuarios de los programas de fomento. Una excepción es el Programa de Apoyo a la Microempresa (PRONAMYPE) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Este programa, así como la política nacional de emprendimiento formulada por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio y la creación de incubadoras, son valiosos esfuerzos para avanzar hacia una situación donde las microempresas alcancen las condiciones económicas necesarias para poder cumplir con el conjunto de las normas administrativas, fiscales y laborales.

La Ley 8220 que protege a los ciudadanos contra el exceso de trámites administrativos es un paso importante hacia menores requisitos y por lo tanto menores costos de formalización para las micro y pequeñas empresas. Asimismo, la administración costarricense ha avanzado en ofrecer información, apoyo digital y asesoría en la realización de los trámites empresariales. Sin embargo, el país clasifica todavía como número 102 en el índice del Banco Mundial que mide la facilidad para crear una empresa. Una importante dificultad es el proceso para adquirir la patente municipal. Se constatan diferencias significativas entre los protocolos de una municipalidad y otra para el mismo trámite, así como una persistente percepción por parte de los empresarios de que dicho proceso sea engorroso y costoso.

Un trámite específico que suele desincentivar la formalización de las micro y pequeñas empresas es la obtención del permiso sanitario, obligatorio en Costa Rica para todas las empresas independientes del rubro o tamaño. Un paso adelante es el límite de tiempo de un mes que define la ley para que la autoridad de salud responda a la solicitud, después de ello el procedimiento está sujeto de silencio positivo. También está bajo revisión el decreto emitido por el Ministerio de Salud acerca de las tarifas de registros sanitarios y

---

14 OIT (2013), *Panorama Laboral 2013 América Latina y el Caribe* (Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe).

de funcionamiento, de modo de asegurar que este decreto no afecte negativamente a la formalización de las empresas de menor tamaño.

Varios estudios han mostrado que el mayor temor entre los empresarios en relación con la formalización de la empresa es el no poder cumplir con los aportes patronales. El total de los aportes sociales como porcentaje de los sueldos en Costa Rica es de aproximadamente 34%, que corresponde a 25% del aporte patronal y 9% del aporte del trabajador<sup>15</sup>. Los bajos ingresos sobre todo en la microempresa ocasionan que muchos empresarios tomen la decisión de permanecer en la informalidad o semiformalidad, ahorrándose recursos a costo de la calidad del empleo y de los derechos laborales en estas unidades productivas. No existen en Costa Rica subsidios a las cotizaciones sociales ni exoneraciones para pequeñas entidades productivas.

Se destaca que los trámites para pagar las cotizaciones a partir del 2001 se han simplificado por medio del Sistema Centralizado de Recaudación (SICERE), que permite que el empleador haga en línea todas las aportaciones a la seguridad social, abarcando las de la Caja Costarricense de Seguridad Social, del Instituto Nacional de Aprendizaje, del Instituto Mixto de Ayuda Social, las asignaciones familiares, los aportes al Banco Popular y lo referente al régimen de pensiones complementarias y el fondo de capitalización laboral. Los trámites para que los ocupados en la empresa estén cubiertos por el Seguro de Riesgos del Trabajo tienen que hacerse por separado ante el Instituto Nacional de Seguros.

Se destaca el rol clave que juegan las asociaciones empresariales en la promoción de la formalización de las empresas. Si bien no todos los gremios solicitan la formalización de la empresa como requisito para la adhesión, en el caso de la Cámara de Industrias sí es una condición. En términos generales, la institucionalidad privada se ha sumado al reto de generar esquemas que permiten mejorar la formalización de las micro y pequeñas empresas. Es clave transitar hacia la identificación de espacios de sinergia que permitan dinamizar los esfuerzos de lo privado y de lo público, incrementando así el impacto de los esquemas y haciendo uso más eficiente de las fuerzas existentes en la institucionalidad.

---

15 Estos aportes incluyen el seguro de incapacidad, invalidez, vejez y muerte, el seguro de enfermedad y maternidad, las asignaciones familiares, las cuotas al Banco Popular, las contribuciones al Instituto Mixto de Ayuda Social, al Fondo de Capacitación Laboral, al Fondo de Pensiones Complementarias y al Instituto Nacional de Seguros.



## CAPÍTULO X

## Conclusiones

*Linda Deelen*

Las cifras en América Latina muestran que combatir la informalidad en las empresas de menor tamaño no es tarea fácil. En los países con mejor trayectoria en esta materia, alrededor de la mitad de las micro y pequeñas empresas están registradas ante las autoridades fiscales, siendo esta proporción mucho menor en la mayoría de los países. Los avances durante la última década han sido moderados en comparación con los esfuerzos desplegados por los países para facilitar la formalización. Seguramente los resultados deben ser evaluados con el telón de fondo de la heterogeneidad productiva y las brechas de productividad entre las empresas de distintos tamaños. Pero la experiencia también muestra que algunas reformas sí dan resultados positivos –aunque en ciertos casos solo después de periodos largos, de hasta una década– de adecuación y difusión antes de que empiecen a mostrar resultados.

Sin lugar a dudas la parte más complicada de la formalización de las micro y pequeñas empresas es la formalización laboral en estas entidades. Aunque existe una estrecha relación entre la formalización de la entidad productiva y la de las relaciones laborales dentro de las empresas, se ve que las políticas que facilitan la creación formal de las empresas no siempre tienen los impactos deseados sobre la formalidad y la calidad del empleo en el segmento. Esta discrepancia se produce porque las empresas de menor tamaño operan en distintos niveles de informalidad, cumpliendo con algunas normas pero no con otras, ya sea por elección o por falta de conocimiento.

Reducir la informalidad en las micro y pequeñas empresas requiere un abordaje integral. Medidas para reducir la carga administrativa de las empresas son de limitado valor si no coexisten con esfuerzos continuos para mejorar el acceso a la protección social y los instrumentos de fomento en pro de una mayor competitividad del sector. Se requiere a la vez crear o perfeccionar los incentivos a la formalización, tomando en cuenta tanto los intereses de las empresas como los de los trabajadores. Estos esfuerzos tienen que ir complementados por políticas hacia una fiscalización más efectiva del segmento y una mayor capacitación de los empresarios y trabajadores acerca de las normas, los derechos, las obligaciones y los beneficios de la formalización.

Se observa en la región cierta concentración de los esfuerzos en la racionalización de los trámites para la creación formal de las empresas. Los cambios legislativos que significan trámites más cortos y baratos para la obtención de los distintos permisos y para el registro de la empresa en las distintas entidades administrativas, son un paso importante hacia una mayor formalización de las micro y pequeñas empresas. Es importante tener en mente que cada empresa tiene que hacer los trámites para la constitución solo una vez. Los procedimientos relacionados a la tributación y las cotizaciones sociales son mensuales, trimestrales o por lo menos anuales. La experiencia muestra que la racionalización de estos procedimientos –sobre todo en países con una multiplicidad de gestores y niveles administrativos– puede resultar en saltos significativos en las tasas de formalización.

En el abordaje de la informalidad es necesario encontrar un equilibrio entre incentivos y sanciones. El equilibrio óptimo no es necesariamente idéntico para países con diferentes niveles de desarrollo. En países con grandes segmentos de microempresas informales que ni siquiera generan los ingresos suficientes para cubrir las necesidades básicas de los ocupados en ellas, sanciones mal enfocadas agravan la vulnerabilidad y la desigualdad. Esto no es una excusa para no fiscalizar a las micro y pequeñas empresas, sino un argumento para adecuar la inspección a las características de estas empresas. Existe hoy una gama de metodologías para mejorar el enfoque de la fiscalización y aumentar el respeto a la normativa por medio de una mejor información, educación y apoyo por parte de los órganos administrativos.

Varios países en la región instalaron regímenes laborales especiales para las micro y pequeñas empresas o ciertas subcategorías de empresas de menor tamaño. Estos regímenes tienen su origen en las dificultades que enfrentan las empresas de menor tamaño en cumplir con los procedimientos y regulaciones generales, ya sea por debilidades productivas o administrativas. Los regímenes especiales pretenden adecuar las regulaciones y procedimientos a las características y los modos de operar de las micro y pequeñas empresas para lograr de esta manera un mayor cumplimiento. La mayoría de estos regímenes se crearon con el objetivo explícito de promover la formalización de las micro y pequeñas empresas.

El diseño de regímenes laborales especiales para las empresas de menor tamaño requiere mucho cuidado, ya que pueden implicar el riesgo de que los esfuerzos para adecuar las regulaciones a las características de las MIPe perjudiquen el cumplimiento de los derechos laborales de los trabajadores en estas entidades productivas. Estas situaciones negativas se dan en regímenes donde la exención, la reducción o la gradualidad en la aplicación de las obligaciones no es substituida por un elemento de subsidio estatal. Igualmente en los casos donde los trabajadores de las empresas de menor tamaño, por estar registrados en el régimen especial, tienen derecho a un paquete de beneficios de menor calidad o menor intensidad de cobertura que el correspondiente al régimen general. Este tipo

de regímenes especiales en vez de mejorar la formalización y calidad del trabajo en las empresas de menor tamaño, agravan los problemas de desigualdad.

Existen muchos tipos de regímenes especiales que bajan la carga administrativa de la micro y pequeña empresa sin tener un impacto negativo sobre los derechos de los trabajadores. Los regímenes que substituyen ciertas contribuciones laborales por subsidios, que unifican cotizaciones e impuestos en un menor número de pagos y que permiten ajustar la periodicidad de pagos a la estacionalidad de ingresos son algunos de los ejemplos conocidos en la región. La experiencia muestra que existe una amplia gama de maneras de simplificar las obligaciones laborales y administrativas de las pequeñas empresas, sin que esta simplificación afecte negativamente la calidad del empleo en estas entidades. Estos regímenes merecen ser estudiados y, donde conviene, aplicados y ajustados a otros contextos.

En muchos países de la región se estableció una tasa de impuestos a la ganancia diferenciada para las empresas de menor tamaño. Asimismo, hubo avances en algunos países en bajar la complejidad del sistema impositivo y en reducir la multiplicidad de tributos. Sin embargo, el desafío de diseñar un sistema apropiado para los distintos segmentos de empresas sigue muy vigente. El peligro del enanismo fiscal define los límites de cuán ventajosos pueden ser los regímenes tributarios especiales para las empresas de menor tamaño. Las interfaces entre los regímenes especiales y generales suelen generar distorsiones tanto para los contribuyentes como para las autoridades recaudadoras. Otra contradicción a tener en cuenta es la gran heterogeneidad de pequeños contribuyentes por un lado, y la necesidad de diseñar un sistema tributario relativamente sencillo y entendible por el otro lado.

El incremento en la región de los regímenes especiales para las empresas de menor tamaño tanto en los ámbitos fiscal, laboral y administrativo, lleva a la pregunta más general de hasta qué punto es recomendable establecer normas más favorables para ciertos segmentos de empresas que para otros. La existencia de regímenes favorables en los distintos ámbitos puede generar una situación donde es preferible para las empresas no crecer más allá de cierto umbral, ya sea en realidad o en papel. Esta problemática apunta otra vez a la necesidad de un abordaje integral y una coordinación interinstitucional, para asegurar que en el diseño del conjunto de las políticas se mantenga un equilibrio entre incentivar la formalización de las micro y pequeñas empresas sin desincentivar su crecimiento.

Las experiencias en la región muestran que es absolutamente clave complementar los cambios legislativos con esfuerzos de difusión y capacitación en terreno. Es necesario, por un lado, capacitar a los funcionarios de los entes administradores que interactúan con los empresarios para que transmitan la información correcta, ofrezcan un servicio eficiente y procesen los trámites de acuerdo con la normativa. Especialmente importantes en este ámbito son los funcionarios municipales. Por otro lado, se requiere ampliar los

programas de capacitación y difusión para los empresarios y trabajadores de la micro y pequeña empresa, ya sea mediante actividades presenciales, información por escrito o digital. El rol de las asociaciones empresariales y los sindicatos en estos esfuerzos evidentemente es muy importante y evaluado positivamente en las experiencias en la región.

## Bibliografía

- Alfaro, L. (2010). *La informalidad y semiformalidad empresarial en Costa Rica: Un acercamiento desde la mirada de personas expertas*. Observatorio de MIPYMES, Vol. 5 (San José).
- Alpizar, F. (coord.), Rojas, C.; Ávalos, I.; Segura, R. (2008). *Oferta de servicios, proyectos y programas en el sector social y productivo del Estado costarricense* (San José, MIDEPLAN), sin publicar.
- Álvarez, L. (2012). *Costa Rica EMPRENDE. Consolidando un ecosistema para emprendedores* (San José).
- Andrade, G. et al. (2013). *A helping hand or the long arm of the law? Experimental evidence in what governments can do to formalize firms*, World Bank Policy Research Working Paper N° 6435 (Washington, World Bank).
- Andrade, R. y Matsuda, A. (2011). *Marco analítico sobre reformas de clima de negocios y la informalidad empresarial en América Latina y el Caribe*, Business Regulation Evaluation Group.
- Ansilier, G. y Constanzi, R. (2013). *Mercado de trabalho e inclusão previdenciária* (Brasilia, MPS).
- Azevedo, J. et al. (2007). *Uma avaliação ex-ante de algumas políticas para a melhora do ambiente de negócios no estado do Rio de Janeiro*, serie Texto para Discussão 02 (Brasilia, SEFAZ).
- Banco Central de Costa Rica (2013). *Acceso de las MIPYMES a los servicios financieros a partir de la implementación de la Ley 8.634 del Sistema de Banca de Desarrollo* (San José, Banco Central de Costa Rica).
- Bancoldex (2012). *Catálogo Fondos de Capital Privado en Colombia*. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Bogotá, Bancoldex).
- \_\_\_\_ (2013). *Informe de gestión y resultados. Informe Programa de Inversión Banca de Oportunidades enero-diciembre de 2012* (Bogotá, Bancoldex).

- Banco Mundial y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2008). *Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en Argentina* (Buenos Aires, Banco Mundial y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social).
- Barborsa, A. (2009). *De "setor" para "economia informal"* (São Paulo, USP).
- Beloque, L. (2007). *A cor do "trabalho informal"* (São Paulo, PUC).
- Berg, J. (2010). *Laws or luck? Understanding rising formality in Brazil in the 2000s*, serie Working Paper N° 5 (Brasilia, Organización Internacional del Trabajo).
- Bertranou, F. y Maurizio, R. (2011). *Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad en Argentina* (Buenos Aires, Organización Internacional del Trabajo).
- Bertranou, F. y Casanova, L. (2013). *Informalidad laboral en Argentina: Segmentos críticos y políticas para la formalización* (Buenos Aires, Organización Internacional del Trabajo).
- Bruhn, M. y McKenzie, D. (2013). *Entry regulation and formalization of microenterprises in developing countries*, serie World Bank Research Working Paper N° 6507 (Washington, World Bank).
- \_\_\_\_ (2013). *Using administrative data to evaluate municipal reforms*, World Bank Research Policy Paper N° 6358 (Washington, World Bank).
- Cacciamali, M. (2000). "Globalização e processo de informalidade", en *Economia & Sociedade* (14) (Campinas).
- Cárdenas, M. y Rozo, S. (2007). *La informalidad empresarial y sus consecuencias: ¿Son los CAE una solución?*, serie Working Paper Series N° 38 (Bogotá, Fedesarrollo).
- CEGESTI (2012). *Análisis de la realidad de acceso y participación de las PYME en las compras públicas en Costa Rica* (San José, CEGESTI).
- CEPAL (2004). *La economía informal. División de Desarrollo Social*, serie 100 Políticas Sociales (Santiago, CEPAL).
- CEPAL (2010, 2011, 2012). *Panorama Social de América Latina* (Santiago, CEPAL).
- Chacaltana, J. (2009a). *Economic implications of labour and labour-related laws on MSE*, serie Working Papers N° 31 (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo).
- \_\_\_\_ (2009b). *Experiencias de formalización empresarial y laboral en Centroamérica. Un análisis comparativo en Guatemala, Honduras y Nicaragua* (Santiago, CEPAL).
- Corseuil, C. y Foguel, M. (2009). *O aumento da formalização das relações de trabalho como consequência da expansão econômica*, *Mercado de Trabalho* 14, 39 (Brasilia, IPEA).
- Costanzi, R. N. et al. (2001). "A experiência do microempreendedor individual na ampliação da cobertura previdenciária no Brasil", en *Revista do Serviço Público*, Vol. 62 (4): 387- 406 (Brasilia).
- Dari, J. & Proni, M. (2010). *Economia informal*, serie Documentos de Trabalho N° 4 (Brasilia, Organización Internacional del Trabajo).

- Delgado, G. *et al.* (2007). *Avaliação do simples*, serie Texto para Discussão N° 1277 (Brasília, IPEA).
- Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (2011). *A informalidade e o movimento sindical: Uma agenda para o século XXI*, serie Nota Técnica N° 99 (São Paulo).
- Djankov *et al.* (2002). "The regulation of entry", en *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. CXVII (1) (Oxford, Oxford University Press).
- Fajnzylber, P.; Maloney, W. y Montes-Rojas, G. (2009). *Does formality improve micro-firm performance? Quasi experimental evidence from de Brazilian SIMPLES Program* (Brasília, IZA).
- Filgueiras, L. *et al.* (2004). *O conceito de informalidade*, serie Cadernos CRH N° 17 (Salvador).
- Galindo, E. & Silva, S. (2013). *Dispersão regional dos empreendimentos coletivos da agricultura familiar a partir dos registros administrativos do Pronaf*, serie Mercado de Trabalho N° 18 (IPEA/TEM).
- Global Partnership for Financial Inclusion (2011). *Bringing the principles to life. Eleven country case studies*.
- Hallak, J. *et al.* (2008). *Setor e emprego informal no Brasil: Análise dos resultados da nova série do sistema de contas nacionais*, IBGE Texto para Discussão N° 31 (Rio de Janeiro, IBGE).
- Husmanns, R. (2004). *Measuring the informal economy* (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo).
- IFC (2006). *Simplification of business regulations at the sub-national level. A reform implementation toolkit for project teams*.
- INAMU (2003). *El perfil de riesgo de la microempresa de mujeres*, serie Colección Teórica N° 3 (San José, INAMU).
- Infante, R. (2008). *La economía informal en Chile* (Santiago, OIT).
- Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística (2003). *Economia informal urbana* (Rio de Janeiro, IBGE).
- Instituto Libertad y Democracia (2007) *Evaluación de la economía extralegal en 12 países de Latinoamérica y el Caribe. Resumen Ejecutivo* (Lima, ILD).
- International Labour Office (2007). *Labour and labour-related laws in micro and small enterprises. Innovative regulatory approaches*, SEED Working Paper 81 (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo).
- Jansson, T. & Chalmers, G. (2001). *The case for business registration reform in Latina America* (Washington D.C., Inter-American Development Bank).
- Jousten, A. (2007). *SMEs and the tax system: What is so different about them?* CESifo Forum 2007, Vol. 8 (2): 14-20.

- Krein, D. y Proni, M. (2010). *Economía informal: Aspectos conceituais e teóricos* (Brasilia, Organización Internacional del Trabajo).
- Krein, D. y Santos, A. (2012). "La formalización del trabajo en Brasil: El crecimiento económico y los efectos de las políticas laborales", en *Revista Nueva Sociedad*, N° 239 (Fundación Friedrich Ebert).
- Maloney, William F. (2004). "Informality revisited", en *World Development*, Vol. 32 (7), págs. 1159-1178 (Gran Bretaña, Elsevier Ltda.).
- Merchán Hernández, C. A. (2011). *El ABC de la Ley de Formalización y Generación de Empleo* (Bogotá, Ministerio de Salud y Protección Social, Dirección General de Salud Pública).
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia (2008-2012). *Sistema nacional de apoyo: Informes de gestión y resultados presentados al Congreso de la República* (Bogotá, Dirección de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa).
- Ministerio de Economía, Industria y Comercio de Costa Rica (2006). *Política PYME Costa Rica 2006-2010* (San José).
- Ministerio de Economía, Industria y Comercio de Costa Rica (2010). *Política Nacional de Emprendimiento "Costa Rica Emprende" 2010-2014* (San José).
- Ministerio de Economía, Industria y Comercio de Costa Rica (2013). *Estado de situación de las PYMES en Costa Rica 2013. Primer informe del sistema de indicadores PYME* (San José).
- Ministerio de Economía, Industria y Comercio de Costa Rica (2010). *Política pública de fomento a las PYME y al emprendedurismo* (San José).
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 "María Teresa Obregón Zamora"* (San José).
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2011). *Estrategia público-privada de promoción del empleo para las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad, 2011-2014* (San José).
- Monroy, S.; Cortés, C.; Rey, C. y Rodríguez, W. (2011). *Evolución del Premio Innova* (Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ingeniería).
- Montero, L.; Reinecke, G. y Zapata, D. (2006). *Sustitución de multas por capacitación: Evaluación de una experiencia innovadora de aplicación de la legislación laboral en microempresas* (Santiago, Organización Internacional del Trabajo).
- Moreira, R. (2013). *Emprendedorismo e inclusão produtiva*, Radar N° 4 (Brasilia, IPEA).
- Navarrete, C. (2010). *Economía informal en San José, Costa Rica: Posibilidades de inserción al mercado laboral de los trabajadores informales y acceso a la seguridad social* (San José).
- Noronha, E. (2003). "Informal, ilegal e injusto", en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 18 (53) (São Paulo).
- Organization for Economic Cooperation and Development (2009). *Is informal normal? OECD Policy Brief*, (Paris, OECD).

- Organization for Economic Cooperation and Development (1999). *Regulatory reform for smaller firms* (Paris, OECD)..
- Organization for Economic Cooperation and Development (2002). *Small and medium enterprise outlook*, (Paris, OECD).
- Organización Internacional del Trabajo y Servicio de Cooperación Técnica (2010). *La situación de la micro y pequeña empresa en Chile* (Santiago, OIT-SERCOTEC).
- Organización Internacional del Trabajo (2004-2013). *Panorama Laboral América Latina y el Caribe* (Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe).
- Pochmann, M. (1995). *Políticas do trabalho e de garantia de renda no capitalismo em mudança* (São Paulo, Editora LTR).
- Pochmann, M. (2010). *Desenvolvimento e novas perspectivas para o Brasil*, (São Paulo, Cortez).
- Pochmann, M. (2011). *O trabalho no Brasil pós-neoliberal* (Brasília, Liber Livro).
- Pochmann, M. (2013). *Subdesenvolvimento e trabalho* (São Paulo, Editora LTR).
- Ramalho, J. (2010). *Desenvolvimento, subsistência e trabalho informal* (São Paulo, Cortez).
- Ramírez, L. (2010). *La informalidad y semiformalidad empresarial en Costa Rica: Un acercamiento desde la mirada de personas expertas*, Serie Observatorio de PYMES, Iniciativa UNED (San José).
- Ramos, C. (1998). *Programas federais de apoio aos pequenos investimentos*, serie Texto para Discussão N° 546 (Brasília, IPEA).
- Ramos, C. (2007). "Setor informal. Niterói", en *Econômica* Vol. 9 (1).
- Reinecke, G. y White, S. (2004). *Policies for small enterprises: Creating the right environment for good jobs* (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo).
- Ribeiro, R. (2000). *Causas, efeitos e comportamento da economia informal no Brasil* (Brasília, UNB Editora).
- Rodríguez, A. (2003). *Realidad de la Pyme Colombiana: Desafío para el desarrollo* (Bogotá, FUNDES Internacional).
- Sa, L. de (2005). *Business registration start-up: A concept note* (Washington, D.C., International Finance Corporation & the World Bank).
- Sabóia, J. (1999). "Modernização e redução do tamanho dos estabelecimentos da indústria da transformação no passado recente. Niterói", en *Econômica* Vol. 1 (1).
- Santos, A. (2006). *Trabalho em pequenos negócios no Brasil* (Campinas, IE/Unicamp).
- Schwingel, I. y Rizza, G. (2013). *Políticas públicas para a formalização das empresas*, serie Radar N° 3, (Brasília, IPEA).
- SEBRAE (2004). *Micro e pequenas empresas e compras públicas* (SEBRAE, São Paulo).
- \_\_\_\_ (2011). *Anuário do trabalho na micro e pequena empresa* (SEBRAE, São Paulo).
- \_\_\_\_ SEBRAE (2013). *6 anos de supersimples* (SEBRAE, Brasília).

- Servicio de Cooperación Técnica (2014). *La situación de la micro y pequeña empresa en Chile* (Santiago, SERCOTEC).
- Souza, A. et al. (2006). "Níveis de informalidade na economia brasileira", en *Revista Econômica do Nordeste*, Vol. 37 (3).
- Tokman, V. (1991). *El sector informal en América Latina. Dos décadas de análisis* (México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes).
- Tomazini, S. (1995). *Emprego informal e trabalho por conta própria* (Campinas, IE/Unicamp).
- Troncoso, E. (2010). *O perfil dos trabalhadores e trabalhadoras na economia informal*, serie Documento de Trabalho N° 3 (Brasilia, Organización Internacional del Trabajo).
- UNED (2008). *Hacia el estado de las MIPYMES: Primer diagnóstico nacional de MIPYMES*, serie Observatorio de MIPYMES (San José).
- UNIFEM (2005). *El progreso de las mujeres en el mundo. Mujeres, trabajo y pobreza* (Nueva York, UNIFEM).
- USAID (2005). *Removing barriers to formalization. The case for reform and emerging best practice* (Washington D.C., USAID).
- Ulysea, G. (2006). "Informalidade no mercado de trabalho brasileiro", en *Revista de Economia Política*, Vol. 26 (4) (São Paulo).
- Valenzuela, M. E.; Di Meglio, R. y Reinecke, G. (Editores) (2006). *De la casa a la formalidad. Experiencias de la Ley de Microempresas Familiares en Chile* (Santiago, Organización Internacional del Trabajo).
- Viol, A. (2000). *Tratamento tributário da micro e pequena empresa no Brasil* (Brasilia, SRF/MF).
- World Bank Group (2010). *How to reform business licenses* (Washington D.C., World Bank Group).
- World Bank Group (2010, 2011, 2012, 2013). *Doing business* (Washington D.C., World Bank Group).
- World Bank Group (2012). *The global competitiveness report* (Washington D.C., World Bank Group).
- Zevallos, E. (2007). *Restricciones del entorno de competitividad empresarial en América Latina* (San José, FUNDES Internacional).

