



Barranquilla, enero 30 de 2017

Doctor

**Juan Sebastián Robledo Botero**

Subdirector Técnico

Subdirección de Política Industrial y Comercial

Dirección de Desarrollo Empresarial

Departamento Nacional de Planeación

**ASUNTO: Comentarios ACOPI al borrador de documento CONPES sobre Política de Formalización Empresarial.**

ACOPI ha realizado un análisis al borrador de documento CONPES sobre Política de Formalización Empresarial, con el fin de aportar a su construcción en este sentido presentamos nuestros comentarios al documento, con lo cual se pretende, acercar la política pública al contexto MIPYME, segmento que representamos.

**1. Síntesis posición gremial**

ACOPI reconoce los esfuerzos anteriores que el gobierno nacional ha realizado frente a la informalidad empresarial a través de acciones para reducir los costos administrativos de registro y socializar los potenciales beneficios del mismo.

Sin embargo consideramos que los esfuerzos deben centrarse principalmente en implementar políticas enfocadas en que las empresas alcancen un desarrollo empresarial básico que les permita materializar los beneficios de ser formal, pues tal como se menciona en el documento <sup>1</sup>, la evidencia muestra que el impacto en la formalización aumenta significativamente cuando la reducción de costos es acompañada de políticas que aseguren que las empresas capitalicen los potenciales beneficios de formalizarse mediante la simplificación administrativa, disminución del costo del marco normativa y la aplicación eficiente de una política diferencial para el segmento Mipyme, especialmente en el acceso efectivo a contratación pública.

---

<sup>1</sup> capítulo 3 numeral 3.5 pág. 28 del marco conceptual, (Benhassine, Mckenzie, Pouliquen, & Santini, 2016), (Campos, Goldstein, & McKenzie, 2015), (De Mel, McKenzie, & Woodruff, 2013).



Por otra parte, consideramos que, frente a la heterogeneidad del tejido empresarial, además de los temas como la simplificación del monotributo, la flexibilización y disminución de los costos laborales y no salariales, se debe incluir el control a los sobrecostos de inclusión financiera.

## 2. Comentarios al Documento

1. El documento señala la necesidad de implementar programas de asistencia técnica para mejorar la calidad de la gerencia, enfocados en fortalecer las habilidades blandas de los gerentes, sobre el particular destaca la participación de las cámaras de comercio como el principal actor para la provisión de servicios empresariales y no se tienen en cuenta a los demás gremios con capacidades instaladas y experiencia para la ejecución de estas acciones.
2. Se menciona como una acción de gran importancia, el facilitar los trámites y requisitos de las empresas para obtener reembolsos de incapacidades de trabajadores por parte de las EPS, así como garantizar que las EPS realicen dichos reembolsos en un tiempo prudente que no afecte de manera grave el flujo de caja de las empresas, sin embargo, en el capítulo de recomendaciones, no se detalla la ruta de mejora frente a este tema donde se identifica la importancia de involucrar al Ministerio de Salud y a la Superintendencia de Salud, con el fin que asuman el liderazgo respectivo de acuerdo a sus competencias. De igual manera para este caso es de vital importancia integrar a través de las TIC's una plataforma que permita hacer seguimiento y controlar las responsabilidades de cada una de las partes interesadas
3. Otro aspecto que queremos destacar es el tema de los sobre costos de la inclusión financiera de la Mipyme, en este sentido desde ACOPI vemos como una barrera a la formalización empresarial los costos transaccionales de bancarización y la profundización de servicios financieros que se suman a la limitación que impuso la Ley 1819 de 2016.
4. El CONPES, se propone mejorar los sistemas de información para la toma de decisiones de la política pública, en este punto consideramos necesario incluir en el instrumento de recolección de la información la caracterización por tamaño de empresas, por sectores y ventas para determinar el aporte del segmento Pyme a los indicadores macroeconómicos.
5. Observamos que dentro de esta misma línea de acción le otorgan a las Cámaras de Comercio unas funciones distintas al registro, como son la responsabilidad de verificar y reportar a las autoridades competentes las inconsistencias en la información, con lo cual se le está concediendo funciones de policía administrativa, que solo deben estar radicadas en el



estado y propiciando la figura de privados vigilando privados, lo cual a nuestro parecer es contraproducente.

6. De igual manera, queremos señalar que las Cámaras de Comercio no solo cumplen con una delegación pública otorgada por el estado como es la de llevar el registro mercantil, sino que existe una dualidad de funciones teniendo en cuenta que se autodenomina gremios con lo cual se convierten en una competencia desleal frente a los verdaderos gremios.
7. El gremio está de acuerdo en que toda política pública cuyo objetivo sea la formalización debe incluir estrategias que incrementen la relación costo - beneficio, consideramos que esta estrategia debe implementarse con acciones de acompañamiento de desarrollo o fortalecimiento empresarial y con recursos del estado que se conviertan en un verdadero estímulo a la formalización, en la que el empresario a través de estos programas encuentre el apalancamiento que necesita para lograr un crecimiento sostenido. Igualmente consideramos que estas políticas deben ser ejecutadas por los gremios debido a su especialización, infraestructura y conocimiento del contexto del segmento Pyme y no solamente por las Cámaras de Comercio.
8. En relación con las tarifas que deben pagar las Pymes en materia de registro y renovaciones ante Cámaras de Comercios, y otros tramites como certificaciones técnicas, estamos de acuerdo con la reforma que pretende adoptar la estructura tarifaria por tamaño de empresa, que esta se fije como porcentaje de las ventas, lo cual haría más equitativo el sistema tarifario.
9. Frente a la reducción de los costos por la carga regulatoria para producción y la comercialización planteada en la línea de acción 8, consideramos que los trámites ante el INVIMA no son los únicos prioritarios, ya que en igual nivel de importancia para el tejido empresarial se encuentran certificaciones nacionales como es el caso de las expedidas por la ONAC cuyos trámites se encuentran centralizados generando altos costos por los desplazamientos, de igual forma ocurre con las certificaciones internacionales por lo que consideramos que debe darse la homologación de laboratorios y certificaciones, teniendo en cuenta que el país no cuenta con esta infraestructura y en consecuencia debe acudir a la oferta internacional, la política estatal debe estar encaminada al cierre de estas brechas,
10. Destacamos que en el Borrador del documento CONPES, se haya incluido el análisis de impacto normativo (AIN) establecido en el CONPES de mejora normativa, cuya implementación y puesta en marcha se encuentra en



mora, creemos necesario que el CONPES de Mejora Normativa y el CONPES de Formalización deben integrarse para lograr mejor impacto. Igualmente, se necesita centralizar en un organismo la función de realizar el impacto de análisis normativo y vemos en la figura del defensor de la Mipyme, el escenario apropiado para desarrollar la misma, en Estados Unidos existe un modelo similar.

11. En el aspecto de reducción de la carga regulatoria, observamos que no se contempla una reducción de la carga fiscal, consideramos que este aspecto es de suma importancia para el sector empresarial, ya que representa un gran incentivo hacia la formalidad. Nuestro sistema tributario, se caracteriza por constantes cambios que generan inestabilidad para el tejido empresarial, complejidad para su interpretación, inequidad en la distribución, multiplicidad de tramites que generan costos ocultos administrativos, por lo que se requiere una política que simplifique el sistema tributario y reduzca la tasa de tributación de las empresas, así como unas políticas diferenciales en materia tributaria por tamaño de empresas.
12. Frente a la evaluación propuesta del monotributo consideramos que el enfoque de este debe ser su simplificación, fácil aplicación y actividades de socialización y capacitación, para tal fin recomendamos adoptar y ajustar al contexto nacional las experiencias exitosas de Brasil y Chile.

### **3. Aportes a la política pública**

1.- Es necesario profundizar en mediadas que busquen disminuir los aportes parafiscales, similar a lo logrado con la ley 1607 de 2012, sobre todo en lo que respecta al 4% que corresponde aportar a las Cajas de Compensación

De acuerdo con el estudio "Costo no salariales en Colombia pos-Ley 1607 de 2012" elaborado por ANIF para ACOPI, 2015, se evidencia que un incremento del 1 % en dichas cargas estarían elevando el desempleo en un 0.1% en particular, la contribución a salud y pagos parafiscales que presentan una relación directa con la tasa de desempleo.

De manera similar un incremento en los costos no salariales del 1% se traducirían en reducciones del -0.4% en los niveles de formalidad.

2.- En el estudio "Simplificación Normativa y Políticas Diferenciales para las Pymes", elaborado por ACOPI - Fundesarrollo 2017, cuyo objetivo central fue analizar los principales obstáculos regulatorios que hacen ineficiente la operación y funcionamiento de las Pymes colombianas y que afectan su productividad e incentivan la informalidad.



Se proponen acciones concretas de simplificación administrativa, disminución de costos, diseño de políticas diferenciales para las MIPYMES, tales como:

- Suspensión de la afiliación por las ARL en los eventos de mora en el pago de aportes.
  - No existencia de preaviso a la terminación del contrato por parte de trabajadores.
  - Limitación al uso de efectivo para pagos deducibles de impuestos.
  - Implementación del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo
  - Implementación de la norma de protección de datos personales.
  - Trámites/regulaciones sectoriales.
  - Baja autorretención de IVA y pago de 85% por parte de la pyme
  - Diversidad de plazos y trámites para el pago de incapacidades médicas
  - Exportaciones-importaciones.
  - Esperar terminación del plazo de período de prueba (2 meses) para finalizar contrato.
  - Requisito de mínimo cuatro semanas de cotización para el inicio de la cobertura en salud.
  - Obligatoriedad de vinculación de aprendices SENA.
  - Trámite de presentación de información exógena (medios magnéticos) ante la DIAN.
  - Cumplimiento de normas ambientales.
  - Trámites de documentos ante las Cámaras de Comercio.
3. Mayor participación de las Mipymes en el mercado de compras públicas, si bien existe un avance de las políticas de Estado relacionadas con las compras públicas a las Mipymes, aún encontramos algunos obstáculos que impiden la efectividad de las normas expedidas, entre ellas podemos señalar; Falta de garantías reales de transparencia, documentación excesiva, modalidades de contratación lesivas como la subasta inversa. Teniendo como marco referencial las situaciones descritas desde ACOPI consideramos que no es necesario realizar nuevos estudios para identificar obstáculos normativos y procedimentales en la contratación pública, se debe avanzar en una ruta de trabajo que permita garantizar la transparencia, disminuir la documentación, eliminar las modalidades de contratación lesiva, mejorar el sistema de pago a contratistas, garantizando la oportunidad en los mismos, de manera que no se afecte el equilibrio económico de la relación contractual.

En este sentido, presentamos desde ACOPI, las siguientes propuestas de trabajo:

- Adoptar mecanismos efectivos de participación de las Mipymes en los procesos de compras del estado, estableciendo que un porcentaje de las mismas debe contratarse con este segmento empresarial, un



referente podría ser el modelo mexicano que por ley establece que el 50% de las compras públicas deben hacerse a Mipymes y el modelo brasileño que establece un 30%.

- Ampliar la cuantía establecida en el Decreto 1510 de 2013.
- Promover la obligatoriedad, en las Entidades públicas, de definir un plan de compras anual para proveedores MIPYMES.
- Adoptar medidas tendientes a la obligatoriedad en las Entidades de evaluar el nivel de participación del segmento MIPYME en las compras públicas y determinar el impacto que ha tenido la promulgación y entrada en vigencia de los mecanismos de participación en los procesos de compras públicas, como medida de fortalecimiento de las Mipymes.

#### 4. Solicitudes de ACOPI

1. Acompañar la creación de la figura del defensor de la Mipyme con la presentación de un proyecto de ley para la reacción de una comisión en el CONGRESO DE LA REPUBLICA de asuntos de la micro, pequeña y mediana empresa, con el fin de centralizar y hacer efectiva las recomendaciones que en materia de política pública y análisis de impacto normativo se generen, además de discutir iniciativas, políticas, tratados comerciales y problemáticas asociadas.
2. El documento debe contener una priorización de los temas o situaciones prospectadas a estudios de simplificación administrativa, políticas diferenciales o reducción de costos administrativos ya que existe un marco conceptual, experiencias y estudios previos que permiten conocer las barreras a la formalización o su permanencia por parte del tejido empresarial Mipyme.

Como gremio reiteramos nuestro compromiso para aunar esfuerzos y lograr que esta iniciativa se convierta en una política económica que logre el objetivo trazado como es la disminución de la informalidad, crecimiento del tejido empresarial e incremento de la productividad.

Teniendo en cuenta los resultados del estudio de simplificación normativa seguiremos con el análisis de impacto de los temas abordados en materia laboral y fiscal de acuerdo con lo acordado con el DNP.

Cordialmente,

  
**ROSMERY QUINTERO CASTRO**  
Presidente

Carrera 15 No. 36-70 Piso 2  
Bogotá D.C., Colombia  
[www.acopi.org.co](http://www.acopi.org.co)  
Calle 44 No 46-32 Barranquilla  
3700207 -3145937679