



GOBIERNO
DE COLOMBIA



DNP DEPARTAMENTO
NACIONAL
DE PLANEACIÓN

Departamento Nacional de Planeación

www.dnp.gov.co

FORMALIZACIÓN EMPRESARIAL

Juan Sebastián Robledo

Director de Innovación y Desarrollo Empresarial
Director Nacional de Planeación

Octubre 2018
dnp.gov.co



DNP DEPARTAMENTO
NACIONAL
DE PLANEACIÓN

1. Antecedentes

2. Marco conceptual

3. Limitada información para tomar decisiones de política pública

4. Reducción del precio relativo de la formalidad



DOCUMENTO CONPES

FORMALIZACIÓN EMPRESARIAL

Antecedentes en políticas de formalidad y desarrollo empresarial

El país ha recorrido un largo camino de normas, políticas y programas.

PND de 1998-2002 y 2002-2006

1998

Ley 1014-2006:
Redes de
emprendimiento

2006

Creación de
los CAE

2008

Colombia Se
Formaliza (2012-
2014)

2012

Ley 1819: Monotributo y
Proyecto BID-Fomin de
Formalización

2016

Empresarial

- PND 2010 – 2014:
Formalización laboral y
empresarial

- Ley 1429-2010:
Formalización y Generación
de Empleo

Laboral

1998

2005

PND de 1998-2002 y 2002-2006

Dec. 1465-2005:
Creación de la
PILA

2010

Ref. tributaria 2012:
Eliminación de
parafiscales

2012

2014

Red Nal. de Formalización
Laboral y Acuerdos de
Formalización (2014 - hoy)

Fuente: DNP

1. Antecedentes
2. **Marco conceptual**
3. Limitada información para tomar decisiones de política pública
4. Reducción del precio relativo de la formalidad



DOCUMENTO CONPES

FORMALIZACIÓN EMPRESARIAL

Marco conceptual

La formalidad es un proceso multidimensional, no un estado binario. Una empresa es totalmente formal cuando cumple todas las normas que le aplican en la jurisdicción en donde desarrolla su objeto social.

De entrada

- Registro mercantil
- RUT

De insumos

- Contratación de mano de obra
- Uso del suelo
- Títulos de propiedad

De producción

- Normas sanitarias
- Reglamentos técnicos
- Calidad de producto
- Normas ambientales

Tributaria

- Contabilidad
- Declaración
- Pago

Fuente: DNP

Marco conceptual

Relación entre formalidad y productividad, racionalidad, tipo de empresas informales.

1. Las empresas son racionales: se formalizan sólo si los beneficios son mayores a los costos.
2. Las unidades productivas de subsistencia no hacen parte del alcance de la política. Estas deben ser apoyadas por políticas de inclusión productiva enfocada en personas naturales.
3. A nivel macro, un mayor nivel de formalidad tiene grandes beneficios sociales y económicos.
4. A nivel micro de la empresa, la formalidad es una condición necesaria pero no suficiente para crecer.

1. Antecedentes
2. Marco conceptual
- 3. Limitada información para tomar decisiones de política pública**
4. Reducción del precio relativo de la formalidad



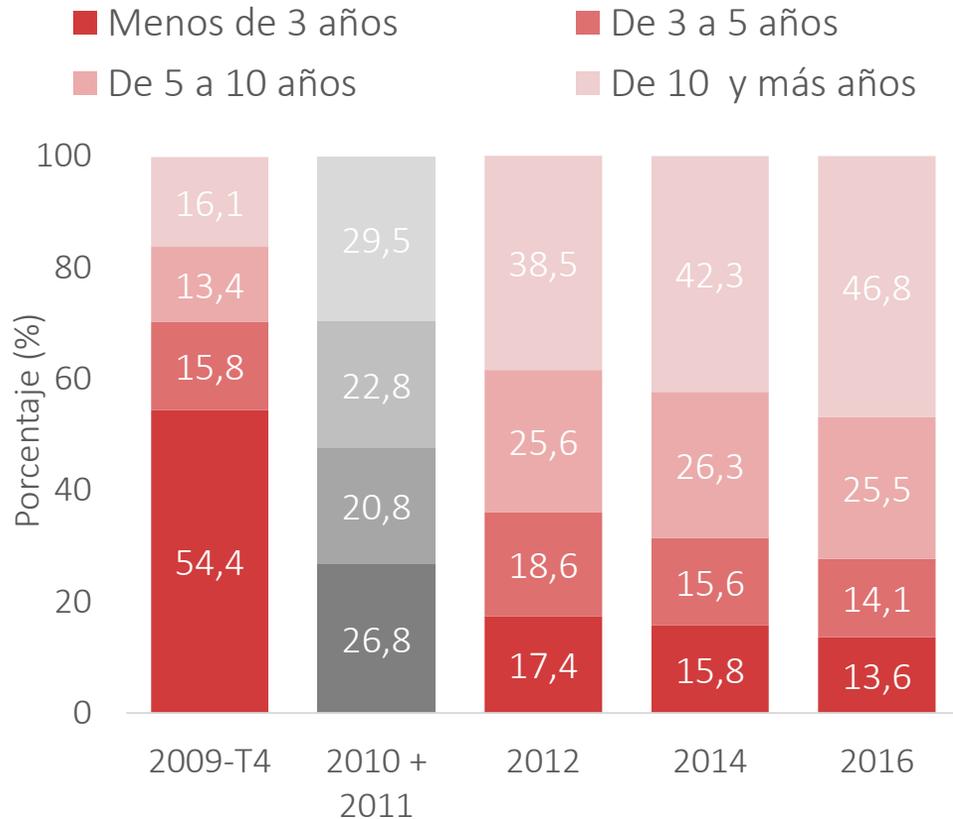
DOCUMENTO CONPES

FORMALIZACIÓN EMPRESARIAL

Retos de las fuentes oficiales sobre la formalidad

2009 – 2018 Periodo de transición con cambios de operativos, fuentes y escala.

Encuesta de microestablecimientos

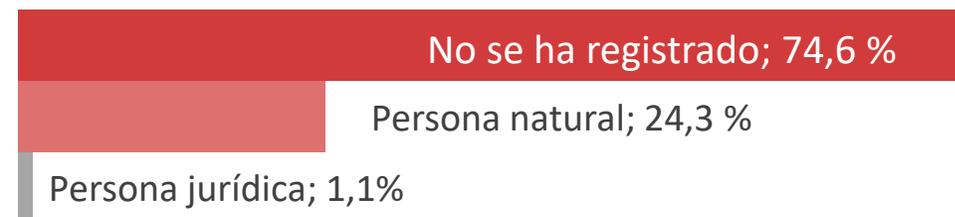


Módulo de micronegocios (GEIH)

Solo cinco preguntas a empleadores o cuenta propia.

- Tenencia de registro
- Tipo de registro
- Empleados
- Ingresos
- Salarios

Resultados 2015



Fuente: Anexos encuesta de micronegocios-DANE. Elaboración DNP -DIDE.

Propuesta: medición integral de la formalidad

Realizar una encuesta económica a micronegocios, fortalecer el RUES y crear el índice de formalidad empresarial (IFE)

Encuesta económica a micronegocios

2019: Operativo estadístico.

2020: Publicación de resultados.

Mejora de la información

Fortalecimiento del RUES
+
Censos empresariales

Revisión de variables clave formulario RUES.

Implementación de censos empresariales.

Construcción del Índice de Formalidad Empresarial (IFE) Nuevo Módulo de Micronegocios

Dimensión	Variables
De entrada	- Registro mercantil - RUT
De insumos	- Aportes a pensión (empleador y empleados) - Aportes a ARL (empleador y empleados) - Pago de prestaciones sociales (cesantías, intereses, vacaciones) a empleados
De producción	- Monto único para impuestos (predial, rodamiento, SOAT, Sayco)
Tributaria	- Formas de pago: efectivo, cheque, transferencia bancaria, crédito - Monto único para impuestos (predial, rodamiento, SOAT, Sayco) - Contabilidad: libro de registro diario de operaciones, P y G o balance general, otro tipo de cuentas, no lleva contabilidad

1. Antecedentes
2. Marco conceptual
3. Limitada información para tomar decisiones de política pública
4. **Reducción del precio relativo de la formalidad**

Reducción del costo de la carga regulatoria de ser formal



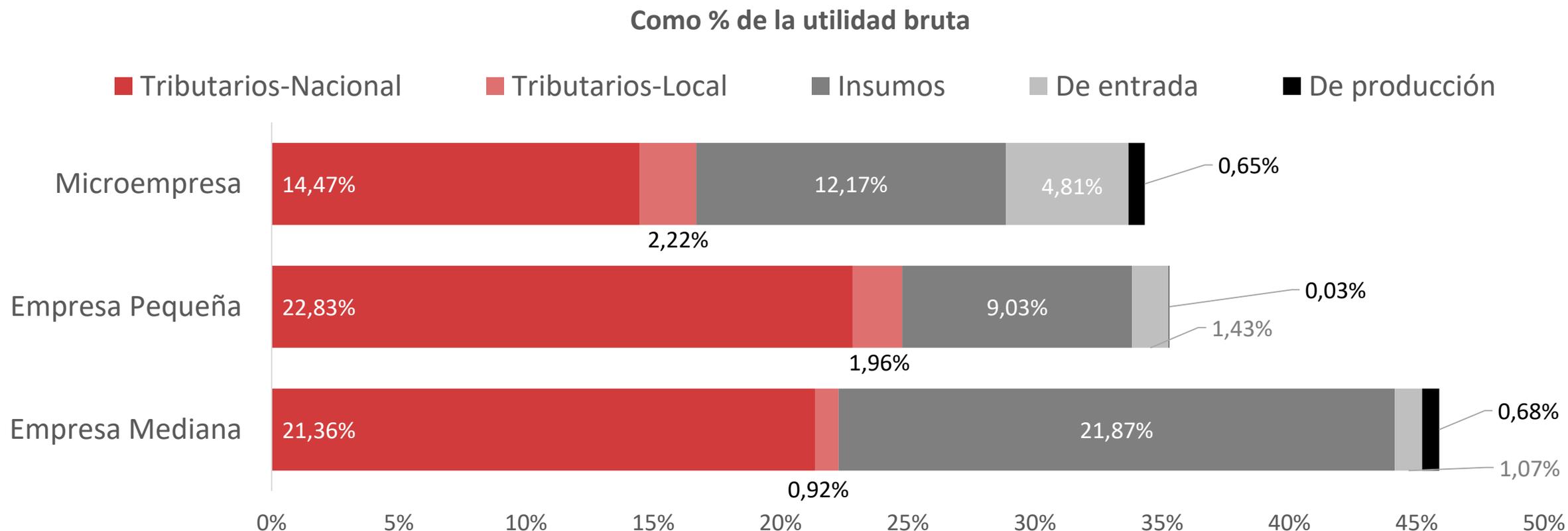
DOCUMENTO CONPES

FORMALIZACIÓN EMPRESARIAL

Aproximación a los costos de las mipymes

Costos salariales, tributarios y laborales representan hasta el 45% de la utilidad bruta

Ejemplo de costos adicionales de ser formal



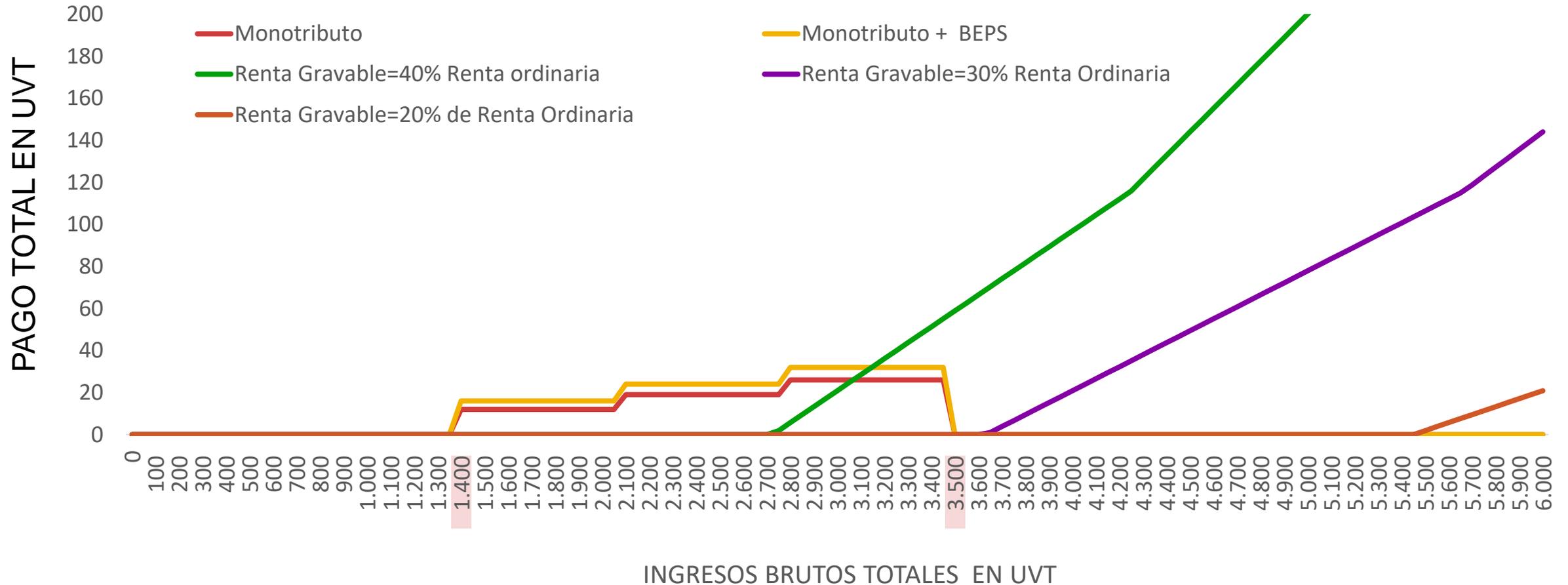
Fuente: DNP con base en promedios para sector y tamaño de la EAM, EAC y microestablecimientos.

* Insumos corresponden a costos laborales. Cifras a 2016

** Impuestos incluidos: Renta, IVA, ICA y Riqueza

Formalidad tributaria: Monotributo vs renta personas naturales*

En la mayoría de los casos el pago por monotributo es mayor que en el régimen ordinario



* Personas naturales no asalariados no obligados a llevar contabilidad.

Fuente: DNP con base en Ley 1819 de 2016

Formalidad tributaria: costos administrativos

Los costos fijos de preparación, declaración y pago de impuestos son altos, lo cual es especialmente oneroso para empresas pequeñas

Tributo	Mes de pago											
	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.
Renta			X			X						
IVA	X				X				X			
Predial			X				X		X		X	
ICA	X		X	X	X		X		X		X	
Registro Mercantil		X										

Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 2105 de 22 de diciembre de 2016. Para el caso de los tributos regionales se consultaron las fechas de pago definidas para el caso de Bogotá D.C. para el año 2017.

Propuestas: formalidad tributaria

Instrumento tributario para la formalización:

Promover la formalidad tributaria de las personas naturales con ingresos inferiores a 3500 UVT.

- Aplicación a todos los sectores económicos
- Simplificación de registro (a través de la VUE), declaración y pago
- Posibilidad de inclusión de pagos de seguridad social
- Deducción del 4x1000

ICA:

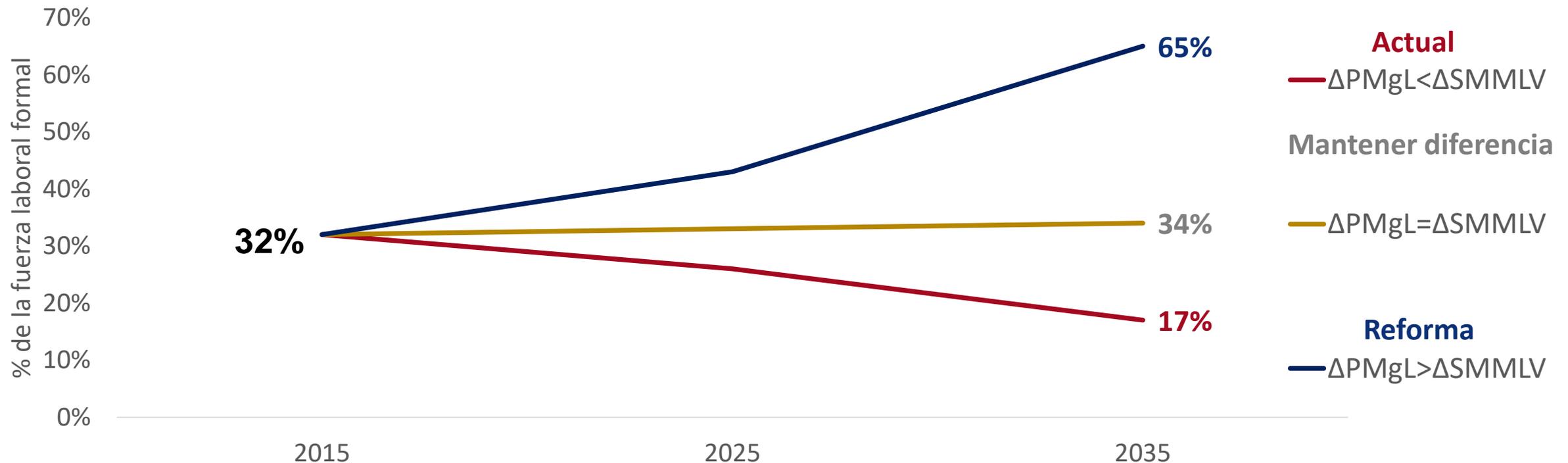
- Integrar al instrumento tributario
- Estandarización de tarifas y actividades económicas
- Virtualización del trámite
- Uso de nuevo formulario único y evaluación del mismo en el reporte de buenas prácticas de las entidades territoriales

CORTO
PLAZO

Formalidad de insumos: salario mínimo y formalidad laboral

El crecimiento del salario mínimo vs el crecimiento de la productividad es un determinante clave de la formalidad laboral en el largo plazo

Simulación del crecimiento de la fuerza laboral formal



Nota: Diferencia entre el crecimiento de la productividad laboral y el crecimiento del salario mínimo legal es de medio punto porcentual (-0,5pp actual, +0,5pp reforma, 0pp mantener diferencias en niveles)

Fuente: Loaiza, N. (2016) "Informality in the Process of Development and Growth".

Formalidad de insumos: afiliación a seguridad social

La afiliación al sistema seguridad social en Colombia del empleador y sus trabajadores es dispendiosa: cada entidad requiere formularios y procesos distintos

Pasos actuales para afiliar a un empleado al sistema de seguridad social

Entidad Prestadora de Salud

- Cada empleado elige su EPS (44 posibles)

Administradora Fondos de Pensión

- Cada empleado elige su AFP (5 posibles)

Administradora de Riesgos Laborales

- Empresa elige su ARL

Caja de Compensación Familiar

- Empresa elige su CCF

Registro de primer empleado toma 6 días hábiles, hasta 8 formularios y hasta 12 trámites

Propuestas: formalidad de insumos

CORTO
PLAZO

Ventanilla Única Empresarial (VUE):

- Piloto en Bogotá incluirá inscripción de empleadores a entidades de seguridad social
- Expansión a dos ciudades en 2018

Inscripción de trabajadores a seguridad social:

- Formulario único de afiliación al SGSS en papel
- Portal Único Transaccional: Mi Seguridad Social

Costos de la contratación formal:

- Metodología y proceso para definir el aumento anual del salario mínimo enfocada en reducir la brecha respecto al crecimiento de la productividad laboral
- Alternativas de flexibilización de los costos laborales no salariales con consideraciones específicas para zonas rurales

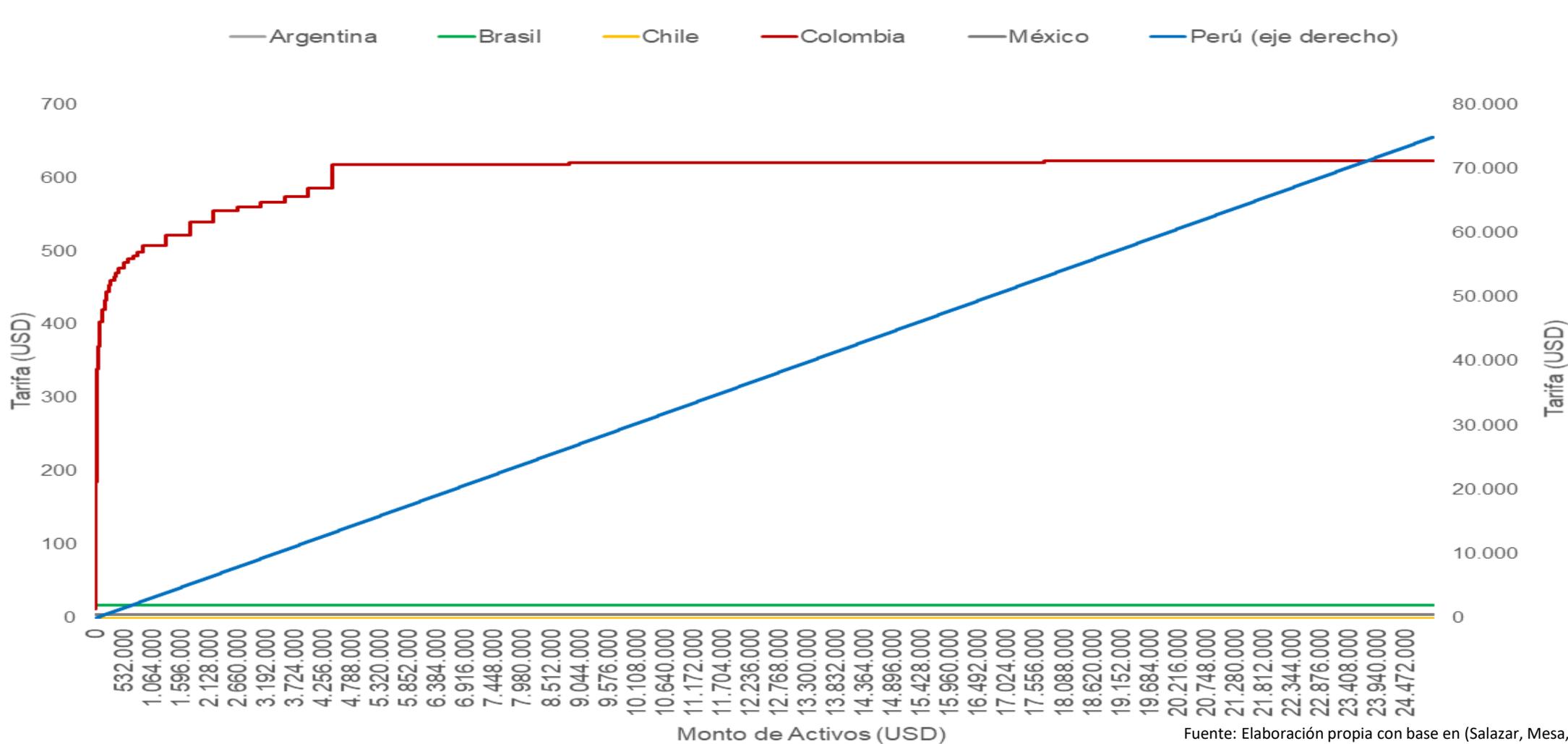
MEDIANO
PLAZO

Virtualización total de trámites:

- Expansión de la VUE a todas las cámaras de comercio (57)
- Inscripción de trabajadores a todo el Sistema General de Seguridad Social en línea a través del Portal Único Transaccional

Formalidad de entrada: creación de empresas

La tarifa del registro mercantil es alta comparada con la de otros países



Fuente: Elaboración propia con base en (Salazar, Mesa, & Navarrete, 2017)

Propuestas: formalidad de entrada

CORTO
PLAZO

Reforma a tarifa de registro mercantil neutral en recaudo:

- Tarifa indexada al IPC con criterios de simplicidad, eficacia, eficiencia y transparencia

Comité VUE* - Instancia para revisión de trámites empresariales:

- Simplificación, automatización o eliminación bajo una coordinación interinstitucional para implementación de reformas.

* VUE: Ventanilla Única Empresarial.

Formalidad de producción: procesos y costos críticos

Los procesos, trámites y solicitudes de requisitos para temas empresariales son un obstáculo para la formalización y supervivencia de los negocios

Procesos y costos administrativos

910 requisitos/trámites/procesos empresariales identificados por los empresarios*

Cumplimiento de estándares mínimos de calidad

Registro sanitario demorado y en físico con alta incidencia de errores (**1.800 solicitudes de corrección** al INVIMA al año). Intermediación prevalente aumenta costos indirectos.

Cumplimiento de contratos

Hacer cumplir contratos vía disputa comercial **tarda 1.288 días y cuesta el 45,8% del valor de la demanda** (el doble que en la OCDE).

Otros

17.000 establecimientos comerciales cerrados aplicando el nuevo código de policía
+ bomberos, derechos de autor, ambientales,...

* Campaña Menos Trámites, Más Simples.

Propuestas: formalidad de producción

CORTO
PLAZO

Comité VUE - Instancia para simplificación de trámites empresariales:

- Revisión y priorización de los trámites empresariales para su simplificación y automatización. Coordinación interinstitucional para implementación de reformas.

Registro sanitario:

- Implementación de las fases II y III de INVIMA a un clic

Reglamentación del Código de Policía

MEDIANO
PLAZO

Facilidad de negocios para las Mipymes

- Filtros y escenarios específicos en los AIN para regulaciones que impacten a las Mipymes
- Identificación de procedimientos, prácticas y sanciones lesivas que afectan a las Mipymes

1. Antecedentes
2. Marco conceptual
3. Limitada información para tomar decisiones de política pública
4. **Reducción del precio relativo de la formalidad**

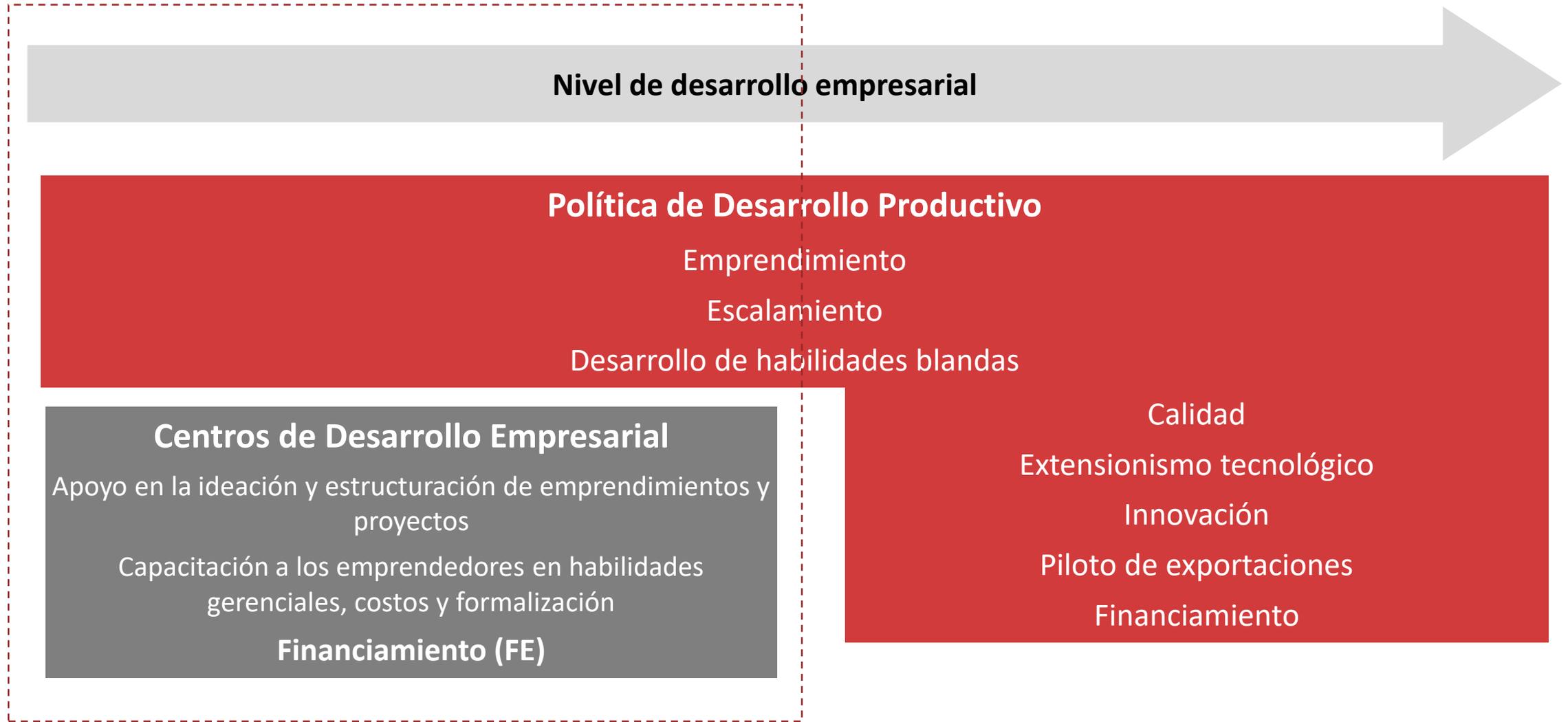
Aumento de los beneficios de la formalidad



DOCUMENTO CONPES

FORMALIZACIÓN EMPRESARIAL

Apoyo empresarial basado en nivel de desarrollo



Aumento de los beneficios de ser formal

Medidas para materialización efectiva de los beneficios de la formalidad

CORTO
PLAZO

Programa de desarrollo empresarial para la formalización

- Selección rigurosa para identificar las empresas con potencial de crecimiento
- Asistencia técnica segmentada por actividad económica
- Apoyo para estructurar estrategia de negocio enfocada en mercado

Facilitar acceso al financiamiento:

- Promoción del uso de garantías mobiliarias
- Línea de Bancóldex y garantía del FNG para el apoyo a la formalización empresarial
- Potencialización de nuevas alternativas de financiación

Potenciar las actividades de apoyo empresarial de las cámaras de comercio:

- Priorización de acciones de desarrollo empresarial básico basados en lecciones aprendidas
- Reporte anual de actividades, costos e impacto para cada objetivo de política pública

Ofrecer beneficios de registro:

- Facilitación del acceso a compras públicas
- Información del RUES disponible y gratuita para empresas registradas
- Servicios de arbitraje en línea

1. Antecedentes
2. Marco conceptual
3. Limitada información para tomar decisiones de política pública
4. **Reducción del precio relativo de la formalidad**

Fortalecimiento de la inspección, vigilancia y control

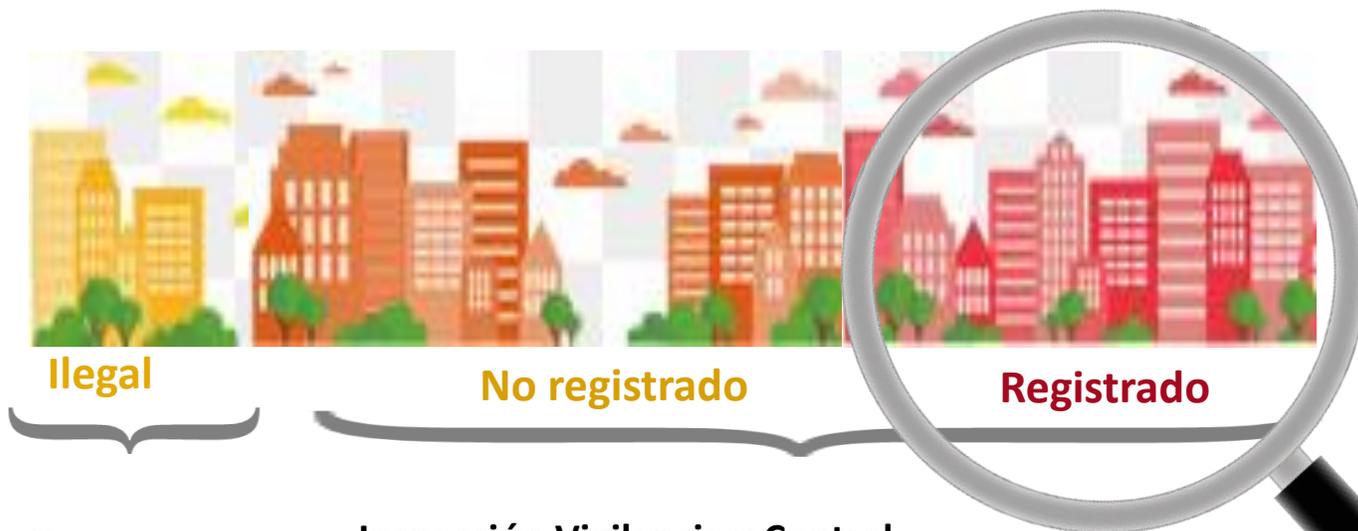


DOCUMENTO CONPES

FORMALIZACIÓN EMPRESARIAL

Inspección, vigilancia y control en Colombia

Altos costos administrativos, bajo cubrimiento y ausencia de seguimiento y control



Cierre y sanción

- * Fiscalía
- * Policía
- * Alcaldías

Inspección Vigilancia y Control

- * Secretarías
- * Superintendencias
- * Agencias del Gobierno. Ej. INVIMA, ICA, Salud
- * Ministerios
- * Privados (p.e. Sayco y Acinpro)
- * Alcaldías ...+ de 50 entidades

Mayoría de cruces de bases de datos para identificar posible evasión se basa en el universo de empresas con cierto grado de formalidad (RUES, PILA, DIAN, etc.)

Fuerte incentivo a mantenerse completamente informal

Inspección, vigilancia y control inteligente

Propuesta: inspección, vigilancia y control (IVC) objetiva más amplia y basada en riesgos

CORTO
PLAZO

- Base de datos de censos empresariales ya hechos centralizada a disposición de entidades de IVC
- Matrices de riesgo objetivas en diseño y aplicación de regulaciones con IVC
- Inclusión etapa de información y persuasión en los procesos de IVC.
- Sanciones proporcionales y objetivas en función del riesgo y población afectada



GOBIERNO
DE COLOMBIA



DNP DEPARTAMENTO
NACIONAL
DE PLANEACIÓN

Departamento Nacional de Planeación

www.dnp.gov.co