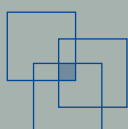


NOTAS SOBRE POLÍTICAS PARA LA FORMALIZACIÓN DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS

Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas

Una preocupación constante para diversos gobiernos y actores sociales en América Latina y el Caribe es que el 60% del empleo en las micro y pequeña empresa en la región es informal. Asimismo, en los países con mejores indicadores en esta materia en la región, alrededor de la mitad de las micro y pequeñas empresas están registradas ante las autoridades fiscales, aunque 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.



Índice

Presentación	3
Micro y pequeñas empresas e informalidad	4
Algunas políticas de formalización de micro y pequeñas empresas	5
Simplificación administrativa	6
Incentivos tributarios	7
Acceso a la seguridad social	8
Fiscalización en empresas pequeñas	10
A modo de conclusión	11

Presentación

Uno de los desafíos para lograr reducir la informalidad laboral en América Latina y el Caribe es avanzar en la formalización de las micro y pequeñas empresas, que son las principales generadoras de empleos en nuestra región.

Es un desafío complejo pues la informalidad es un fenómeno multidimensional y el mundo de las MYPE es sumamente heterogéneo. Pero los datos de que disponemos nos indican que este es un obstáculo importante en el camino de nuestros países hacia el desarrollo económico y social, y que será necesario encontrar soluciones para avanzar en la reducción de la desigualdad y de la pobreza.

Durante la última década América Latina y el Caribe registró un período de crecimiento sostenido que incluso resistió en buen pie los embates de la crisis internacional. El desempleo urbano bajó a mínimos históricos de 6,2% en 2013. Sin embargo, la informalidad, aunque también descendió, es persistente y sigue afectando a 47,7% de los trabajadores ocupados. De acuerdo con estimaciones de la OIT, al menos 60% de los trabajadores en las microempresas están empleados en condiciones de informalidad.

La mayoría de los trabajadores informales de la región pertenece al 20% más pobre de la población, entre quienes la tasa de informalidad laboral es de 72%, más del doble de lo que sucede entre el 20% de mayores ingresos, entre quienes la informalidad es de 31%, lo cual permite establecer un claro vínculo con la desigualdad de ingresos.

¿Cómo abordar la formalización de las micro y pequeñas industrias? No existen recetas únicas y precisamente esta nueva serie de Notas de la OIT busca alimentar los debates sobre este tema y generar insumos para reducir la informalidad.

Al abordar el diseño de políticas para las MYPE será necesario tener en cuenta siempre que hay una distinción entre la formalización de una empresa y la formalización de las relaciones de empleo. La realidad es que el trabajo no declarado existe también en un contingente importante de MYPE registradas, y por lo tanto las medidas de formalización de estas unidades productivas deben integrar los aspectos laborales.

También es importante enfrentar este desafío con estrategias integrales y de largo aliento que consideren los diferentes ámbitos relacionados con este tema, como el administrativo, tributario, laboral, de seguridad social y de fomento productivo. Las políticas para promover la formalización de las micro y pequeñas empresas incluyen las de impulso a la productividad, de revisión y adecuación normativa, de incentivos a la formalización y de mejorar en la capacidad para hacer cumplir las normas.

Hay algunos aspectos clave, como la simplificación de los trámites para tener una empresa registrada, la adecuación de los sistemas tributarios, los incentivos relacionados con la seguridad social y la difusión de información y la inspección de la informalidad. Para las empresas también es importante que la formalización de la informalidad sea una buena inversión. Y para los países es fundamental aprovechar el potencial de este sector y de sus trabajadores para apoyar el crecimiento sostenible de las economías.

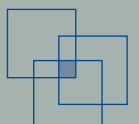
Esta serie de Notas revela que, a pesar de la complejidad del tema, en América Latina y el Caribe sí hay experiencias positivas que vale la pena sistematizar y poner a disposición de los hacedores de políticas. Las experiencias presentadas en estas Notas muestran además la preocupación que existe en los países por la sobrerrepresentación de jóvenes y mujeres en las micro y pequeñas empresas informales, ya sea como empresarios o trabajadores.

La difusión de estas Notas en el Programa de promoción de la formalización FORLAC, presentado por esta oficina regional en 2013. Esperamos que esta serie de estudios sirva de insumo para el diseño de políticas que den renovado impulso a un tema que merece estar destacado en la agenda de América Latina y el Caribe.

Oficina Regional
para América Latina
y el Caribe

Elizabeth Tinoco
ADG

Directora Regional de la OIT para América Latina y el Caribe



NOTAS SOBRE POLÍTICAS PARA LA FORMALIZACIÓN DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS

Micro y pequeñas empresas e informalidad

Según estimaciones de OIT en 2009 había unas 59 millones de unidades productivas o negocios en América Latina y el Caribe, de los cuales unos 48 millones fueron negocios conducidos por trabajadores independientes y cerca de 7 millones fueron empresas de hasta 5 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: las tasas de empleo informal entre los independientes es de 84% y entre las empresas pequeñas es de 60%. Según OIT (2013), trabajadores independientes y empresas de hasta 10 trabajadores explican casi el 70% del empleo informal total.

Cuadro 1. Empleo informal según categoría ocupacional en América Latina y El Caribe (2012)

	Tasa de informalidad
Sector público	15.4%
Sector privado (asalariados y empleadores)	33.1%
Empresas con 1 a 10 trabajadores)	59.9%
Empresas con más de 10 trabajadores	14.6%
Independientes	83.5%
Servicio doméstico	78.9%
Trabajador Familiar Auxiliar	100.0%
Total	47.7%

Nota: (*) Incluye asalariados y patronos y empleo público. Ocupados de 15 años a más en zonas urbanas. No incluye empleo agrícola.
Fuente: SIALC OIT en base a encuestas de hogares.

Quienes trabajan en este tipo de unidades enfrentan condiciones de trabajo peores en comparación a los que trabajan en empresas de mayor tamaño. Según OIT (2013), en América Latina y el Caribe al año 2012 solo el 48,4% de los asalariados urbanos en establecimientos de 5 o menos trabajadores contaba con cobertura en seguridad social (salud o pensiones), en comparación con el 87,6% de los trabajadores en empresas de 6 o más trabajadores.¹

Aparte de los impactos de la informalidad sobre 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 fuertemente 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 5 trabajadores en el 2000 fue de 31.9% y para asalariados en empresas de 6 a 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

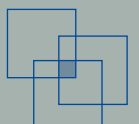
Gráfico 1. Causas de la informalidad y líneas estratégicas para la formalización de las MYPE



Algunas 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 formalización del empleo al interior de la empresa. Existe evidentemente una estrecha relación entre ambos objetivos, pero es claro que las políticas para la formalización de la entidad productiva no generan necesariamente ni automáticamente formalización en el empleo y cumplimiento de los derechos laborales. Claramente entonces se requieren políticas que aborden ambos aspectos.

En estas notas se revisan algunos programas o políticas de formalización de Mypes 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.



NOTAS SOBRE POLÍTICAS PARA LA FORMALIZACIÓN DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS

Cuadro 2. Algunos programas o políticas de formalización de MYPEs 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"> • SIMPLES Nacional o Super SIMPLES • Ley del Microemprendedor individual • REDESIM 	<ul style="list-style-type: none"> • SIMPLES Nacional o Super SIMPLES • Ley del Microemprendedor individual 	<ul style="list-style-type: none"> • SIMPLES Nacional o Super SIMPLES • Ley del Microemprendedor individual 	
Chile	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 20.494: sobre la Agilización de Trámites • Ley 20.659: "Tu empresa en un día" (Agenda de Impulso Competitivo) • Ley 19.740: de Microempresas Familiares 	<ul style="list-style-type: none"> • Régimen de Tributación Simplificada (Nuevo artículo 14 de la Ley del Impuesto a la Renta) 	<ul style="list-style-type: none"> • PREVIRED • Ley de subcontratación 	<ul style="list-style-type: none"> • Sustitución de multas laborales por capacitación • Programa de Buenas Prácticas Laborales en Mipymes
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> • Centros de Atención Empresarial (CAE) • Ley 1429 de 2010 • Decreto Anti-trámites (N° 19 de 2012) • Portal Nacional de Creación de Empresas • Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 590 o Ley MIPYME • Ley 1429 de 2010 • Reforma Tributaria 2013 (Ley 1607 de 2012) 	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma Tributaria (Ley 1607 de 2012) 	<ul style="list-style-type: none"> • Colombia se Formaliza: Ruedas y Brigadas de formalización • Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA)
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 8220 de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos • Sistema Centralizado de Recaudación (SICERE) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 9024 de exención del impuesto a las personas jurídicas para micro y pequeñas empresas • Ley 7092 sobre tasas preferenciales del impuesto a la renta • Ley de Sociedades Anónimas 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Centralizado de Recaudación (SICERE) 	

Nota: las Notas de cada país también incluyen políticas de mejora de la capacidad productiva, las cuales se han omitido en este cuadro.
Fuente: elaboración propia en base a Notas de cada país.

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 1) ventanillas únicas, 2) reforma de los permisos y licencias, 3) plazos administrativos límites y silencio administrativo positivo, 4) reducción o eliminación del capital mínimo pagado, 5) nuevas formas jurídicas para microempresas, 6) simplificación de procesos administrativos, 7) digitalización de procesos administrativos, e 8) información y difusión.

Adicionalmente, 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.

Por otro lado, en Colombia, el Decreto Anti-trámites del año 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 (especial de ventanilla única), así como el Portal Nacional de Creación de Empresas. En Costa Rica, la Ley N° 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).

Dado 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

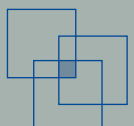
Una especial atención requiere los sistemas tributarios a los que están sometidas las pequeñas entidades productivas. El nivel de la carga tributaria indudablemente es uno de los factores más relevantes detrás de la decisión de muchos pequeños empresarios de no formalizarse. En muchos países de la región existe una tasa de impuesto a las ganancias diferenciada para las empresas de menor tamaño. Sin embargo, no son sólo 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: 1) regímenes tributarios especiales que otorgan un tratamiento diferenciado para los pequeños contribuyentes, 2) simplificaciones en los regímenes generales en materia de contabilidad, declaración y pago de impuestos, 3) información y asistencia tributaria, y 4) 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: 1) tasa tributaria menor que los regímenes generales, 2) determinación de la base gravable a través de un método presuntivo, e 3) integración de impuestos de diferente naturaleza en un sólo 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 año 2012 más de 4 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 año 2007. Se introdujo el Régimen de Tributación Simplificada (artículo 14 ter de la Ley del 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



NOTAS SOBRE POLÍTICAS PARA LA FORMALIZACIÓN DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS

sistema de salud para empresas con hasta 50 trabajadores.² Finalmente, la reforma tributaria de 2012 (Ley 1607) eliminó definitivamente los aportes parafiscales 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 un 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 de esta última exención, la empresa tiene que estar inscrita en el registro PYME del Ministerio de 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 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 un 25% a un 45% del salario bruto. Un indicador de la magnitud de este problema es que al año 2012, un 60% de asalariados en microempresas era considerado informal por no contar con seguro de salud. Por otra parte, 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, sin embargo, 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 a través 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,

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

lo cual 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.

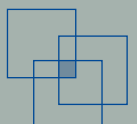
Estos regímenes tienen su origen en las dificultades que enfrentan las empresas de menor tamaño en cumplir con los procedimientos y regulaciones generales en materia de seguridad social, ya sea por debilidades productivas o administrativas. En ese sentido, buscan adecuarse a las características y los 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, sin embargo, 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 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 no afectarían negativamente la calidad del empleo. Estos regímenes merecen ser estudiados y, donde conviene, replicados y ajustados a otros contextos.

Ejemplo de adaptación del régimen general para las MYPE fue la reforma tributaria que entró en vigor en Colombia en el año 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 a la seguridad social 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 PREVIREN, 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, sin embargo, muestran que existe hoy día 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 a través de 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 a través 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. Asimismo, el Programa de Buenas Prácticas Laborales en Mipymes 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 requiere un abordaje integral. Esto requiere tomar en cuenta los diversos factores económicos e institucionales que determinan la informalidad. Requiere también esfuerzos a nivel de la formalización en las unidades económicas así como en la formalización del empleo.

En las notas que acompañan esta presentación 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.

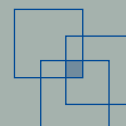
Estas experiencias, basadas en estudios de caso, permiten extraer algunas lecciones interesantes. No se obtienen los resultados esperados al reducir la carga administrativa de las empresas sin hacer un esfuerzo continuo de mejorar los instrumentos de fomento en pro de una mayor competitividad del sector. 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, además, tienen que ir complementados por políticas hacia una fiscalización más efectiva del segmento y una mayor capacitación de los empresarios y trabajadores sobre las obligaciones y los beneficios de la formalización.

Es necesario encontrar también un equilibrio entre incentivos y sanciones. Este equilibrio sin embargo, no es necesariamente idéntico para países con diferentes niveles de desarrollo. En países con grandes segmentos de micro empresas 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, sin embargo, 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 a través de 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 esta serie de notas, 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.

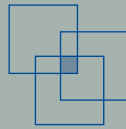




Organización
Internacional
del Trabajo

FORLAC

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



**NOTAS SOBRE POLÍTICAS PARA LA FORMALIZACIÓN
DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS**

Oficina Regional para América Latina y el Caribe