



INFORMALIDAD

UNA NUEVA VISIÓN PARA COLOMBIA

Consejo Privado
de Competitividad



MIEMBROS DE NÚMERO



MIEMBROS ASOCIADOS



CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

Rosario Córdoba, *Presidente*

Rafael Puyana, *Vicepresidente*

EQUIPO TÉCNICO

Helena García, *Secretaria General -*

Investigadora Asociada

Clara Patricia Martín, *Investigadora Asociada*

Lorena Lizarazo, *Investigadora Asociada*

Jose Linares, *Investigador Asociado*

Daniel Payares, *Investigador Asociado*

Indira Margarita Porto, *Investigadora Asociada*

Sammy Johan Palomino, *Comunicador*

Andrés Joya, *Pasante*

Juan Sebastián Martínez, *Pasante*

EQUIPO ADMINISTRATIVO

Carolina Cortés, *Coordinadora Financiera y*

Administrativa

Francy Benítez, *Secretaria Presidencia*

CONSEJO DIRECTIVO

Antonio Celia, *Presidente*

César Caicedo, *Vicepresidente*

David Bojanini

Ernesto Fajardo

Josefina Agudelo

José Alejandro Cortés

Consejo Privado de Competitividad 

www.compitem.com.co

twitter.com/ColombiaCompite

Dirección: Cra 9. No. 70 A - 35 Piso 4, Bogotá - Colombia.

Teléfono: (571) 7427413

Susana Rudas, *Correctora de Estilo*

MIEMBROS DE NÚMERO

Ernesto Fajardo, *Alpina*

Carlos Enrique Cavalier, *Alquería*

Juan Carlos Mora, *Bancolombia*

Jorge Esteban Giraldo, *Bimbo de Colombia*

Roberto Junguito, *Cerrejón*

César Caicedo, *Colombina*

Manuel Santiago Mejía, *Corbeta*

Carlos Enrique Moreno, *Corona*

Jaime Murra, *Diana Corporación*

María Aparicio, *Federación Nacional de Cafeteros*

Jorge Mario Velásquez, *Grupo Argos*

José Alejandro Cortés, *Grupo Bolívar*

David Bojanini, *Grupo de Inversiones*

Suramericana

Carlos Ignacio Gallego, *Grupo Nutresa*

Rodolfo Bayona, *Grupo Orbis*

Federico Martínez, *IBM de Colombia*

Rose Marie Saab, *Independence*

Juan Carlos Garcés, *Intel*

Harold Éder, *Inversiones Manuelita*

Carlos Andrés Uribe, *Ladrillera Santafé*

Antonio Celia, *Promigás*

Eduardo Rodríguez, *Shell Colombia*

Daniel Fernández, *Siemens*

Álvaro José Henao, *Smurfit Kappa Cartón de Colombia*

Josefina Agudelo, *TCC Inversiones*

Luis Alberto Botero, *Team Foods Colombia*

Francisco José Barberi, *Tecnoquímicas*

Louis Balat, *The Coca-Cola Company*

Carlos Arturo Londoño, *Valorem*

MIEMBROS ASOCIADOS

Bruce Mac Master, *ANDI*

Gustavo Mutis, *Centro de Liderazgo y Gestión*

Julián Domínguez, *Confecámaras*

Andrés Gómez, *FTI Consulting*

Andrés Cadena, *McKinsey & Company*

Jorge Humberto Peláez, *Pontificia*

Universidad Javeriana

Carlos Antonio Espinosa, *Racafé*

Jorge Enrique Bedoya, *SAC*

Pablo Navas, *Universidad de los Andes*

José Manuel Restrepo, *Universidad del Rosario*

Juan Luis Mejía, *Universidad EAFIT*

Henry Bradford, *Universidad CESA*

Francisco Piedrahita, *Universidad ICESI*

Ramón de la Torre

.PUNTOAPARTE BOOKVERTISING

Andrés Barragán, *Director Editorial*

Mateo L. Zúñiga, *Director de Arte*

Carlos Silva, *Director de Arte*

Angélica Villate, *Diseñador*

Melisa Rincón, *Diseñador*

Diego Pinilla, *Diseñador*

Daniela Mesa, *Diseñador*

Jeisson Reyes, *Diseñador*



www.puntoaparte.com.co

ISBN 978-958-98481-7-3 . Copyright © 2017

Impreso en Bogotá D.C.

el 24 de octubre de 2017 por Zetta Comunicadores.

Íconos cortesía de The Noun Project.

CONTENIDOS



PRESENTACIÓN



¿POR QUÉ IMPORTA LA
INFORMALIDAD PARA
LA COMPETITIVIDAD?



CAUSAS DE LA
INFORMALIDAD



INFORMALIDAD EN COLOMBIA:
AVANCES Y DESAFÍOS



ESTRATEGIAS PARA ATACAR
LA INFORMALIDAD



ANEXOS

PRESENTACIÓN

La actividad informal obliga a que el costo y peso de la regulación recaiga sobre las empresas formales, e implica que las actividades informales no aportan al recaudo necesario para financiar los bienes públicos que son responsabilidad del Estado.

El contexto de competitividad en Colombia presenta varios desafíos para el actual y los próximos gobiernos. Por una parte, como se muestra en el Informe Nacional de Competitividad 2017-2018, es fundamental que Colombia focalice esfuerzos en cerrar las principales brechas que tiene en términos de sus condiciones básicas para la competitividad, en la eficiencia de sus mercados y en la innovación empresarial. Avances concretos en estos factores le darían al país una base sólida para sostener los avances sociales y económicos de los últimos quince años.

Por otro lado, es urgente complementar esa estrategia con una mirada profunda al crecimiento económico. Luego de años de una buena dinámica de crecimiento, promovida principalmente por los altos precios de los *commodities*, el crecimiento potencial de la economía colombiana se redujo del 4,5% a cerca de 3,5% [CPC, 2017]. Esto implica que el país debe buscar de inmediato estrategias para aumentar las tasas de crecimiento potencial, de forma que se evite un estancamiento en el nivel de prosperidad económica, fenómeno al que usualmente se le llama la “trampa del ingreso medio”.

La primera respuesta a este desafío debe ser la productividad. Al igual que lo hicieron economías que lograron crecimientos rápidos y sostenidos durante décadas, como la China, la productividad total de los factores debe convertirse en el principal motor de la economía colombiana. Para hacerlo, se deben implementar acciones claras para incrementar la productividad al interior de las firmas –como lo busca la Política de Desarrollo Productivo del Conpes 3866/2014– al igual que acciones para fomentar una mayor eficiencia en la asignación de los recursos entre empresas y sectores [CPC, 2017]. Esto implica un trabajo serio para mejorar el funcionamiento del mercado,

aumentar de forma cualitativa la movilidad laboral y promover la entrada de nuevas empresas y la competencia.

Sin embargo, esto puede no ser suficiente. Para volver a tasas de crecimiento del 4,5%, las acciones de aumento de la productividad deben estar acompañadas de una estrategia comprensiva para aumentar la formalidad. La actividad productiva informal –que conforma buena parte de la economía colombiana– es un lastre en la consecución de altas tasas de crecimiento, pues resulta de empresas de bajo valor agregado y empleos precarios, que no invierten en suficiente medida en ser productivos. Adicionalmente, la actividad informal obliga a que el costo y peso de la regulación recaiga sobre las empresas formales, e implica que las actividades informales no aportan al recaudo necesario para financiar los bienes públicos que son responsabilidad del Estado.

Por esa razón, el Consejo Privado de Competitividad presenta en esta ocasión una nueva visión sobre la informalidad en Colombia. Se trata de una propuesta para una estrategia integral, que entiende la informalidad desde distintas ópticas, que analiza sus diferentes causas, y que puede servir como hoja de ruta en la búsqueda de una mayor formalidad en el país. Espero que sea un insumo valioso para la conformación del próximo plan de gobierno, cuyo mayor reto será, sin duda, retomar la senda de crecimiento y desarrollo económico.



ROSARIO CÓRDOBA GARCÉS

Presidente



SÍNTESIS

COSTOS DE LA INFORMALIDAD

- ✓ En 1,7 % del PIB se estima la evasión en renta - **Fuente:** Comisión de Expertos Tributarios
- ✓ La evasión en IVA se estima entre 1,2 % Y 3,6 % del PIB (Entre 10,5 y 31 billones) - **Fuente:** DIAN - FMI
- ✓ Firmas informales producen 2,5 veces menos que sus pares formales - **Fuente:** Hamman y Mejía (2011)
- ✓ \$24 billones deja de percibir el sistema pensional por cuenta de los ocupados informales - **Fuente:** Consejo Privado de Competitividad
- ✓ Se dejan de recaudar \$4 billones por la permanencia de informales con capacidad de pago en el régimen subsidiado - **Fuente:** [Giraldo, 2015]

CAUSAS DE LA INFORMALIDAD



Estándares

Aumentan la informalidad cuando son ineficientes, están mal diseñados o son inexistentes



Beneficio neto

Aumenta la informalidad cuando no se perciben los beneficios de la formalidad



Control

Aumenta la informalidad cuando el control es excesivo sobre la formalidad y cuando hay baja capacidad para ejercerlo en lo informal

ESTRATEGIAS PARA ATACAR LA INFORMALIDAD

Las cinco claves para diseñar una estrategia contra la informalidad



1. La formalidad debe ser comprendida como un proceso de varias etapas, no como un estado binario (Formal -Informal)
2. Se debe diferenciar entre la informalidad indeseable y la intolerable
3. Los esfuerzos de inspección, vigilancia y control deben focalizarse sobre aquellos casos que son intolerables, por sus altos costos sociales.
4. Una estrategia para la informalidad indeseable requiere aprender de casos locales de éxito o "desviaciones positivas" que puedan escalar.
5. Es necesario medir las múltiples dimensiones de la informalidad, para diseñar mejores soluciones.

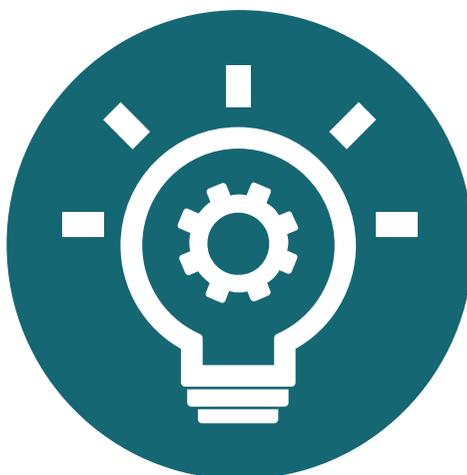


PROPUESTAS

	LABORAL	EMPRESARIAL	ESPACIAL
BENEFICIO NETO	<ul style="list-style-type: none"> • Actualizar el sistema de protección social de manera que refleje los cambios sociales de las últimas décadas. • Dar gradualidad, temporalidad y mitigación de incentivos no deseados a los programas de protección social • Corregir el incentivo a la informalidad que existe en el régimen subsidiado de salud 	<ul style="list-style-type: none"> • Diferenciar estrategias para empresas, segmentando de acuerdo con su naturaleza y potencial • Crear una estrategia de desarrollo empresarial al interior de las cámaras de comercio • Consolidar empresas en la formalidad con estrategias de aumento de productividad 	<ul style="list-style-type: none"> • Enfocar la política de vivienda como pilar de la formalidad urbana • Implementar un barrido masivo de formalización de tierras
ESTÁNDARES	<ul style="list-style-type: none"> • Disminuir costos laborales no salariales (CLNS) • Repensar la cotización atada a salario mínimo • Reducir el exceso de regulación laboral • Modernizar el código sustantivo del trabajo • Disminuir los costos de transacción para crear empleo formal • Ampliar el umbral a partir del cual se empieza a tributar el impuesto de renta para personas naturales • Crear esquemas de cotización para la ruralidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Crear el Índice Multidimensional de Informalidad para empresas • Crear una ruta para empresas que entran a la formalidad • Revisar el costo de entrada en la ruta hacia la formalidad: el registro mercantil • Reducir los costos tributarios empresariales • Implementar un plan de desregulación inteligente 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar esquemas de ordenamiento y planificación territorial
CONTROL	<ul style="list-style-type: none"> • Concentrar el papel de la UGPP en reducir la evasión y en la búsqueda de informales 	<ul style="list-style-type: none"> • Priorizar los esfuerzos de control y sanción en las actuaciones intolerables • Aumentar las capacidades de las instituciones de vigilancia y control • Fortalecer la DIAN para combatir la evasión y elusión 	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar la totalidad del catastro multipropósito • Fomentar el uso de planes de ordenamiento territorial para áreas metropolitanas • Implementar instrumentos de plusvalía para aumentar el recaudo territorial



¿POR QUÉ IMPORTA LA INFORMALIDAD PARA LA COMPETITIVIDAD?



El conjunto de actividades e interrelaciones que componen el sector informal de la economía es amplio y diverso. Este fenómeno, que parece trivial en sus manifestaciones, ha sobrevivido a diferentes formas de organización económica y social, y en los últimos años ha crecido la preocupación por su apresurado crecimiento, principalmente en países en vía de desarrollo. En Colombia este ha sido un tema de discusión y debate en espacios tanto académicos como de diseño de políticas públicas, y su análisis ha girado en torno a identificar su tamaño, características, causas y consecuencias. Así mismo, estudios teóricos y empíricos se han dado a la tarea de presentar un marco conceptual y explicativo sobre los diferentes factores que contribuyen a su generación, con algunas propuestas de políticas y estrategias para mitigarla.

A pesar de los esfuerzos por tratar de diagnosticar el fenómeno de la informalidad en país, los impactos de las políticas públicas han sido poco satisfactorios, con la excepción del empleo cubierto por seguridad social y pensiones, como se discute más adelante. Aún no se conoce

plenamente el impacto de la informalidad sobre la economía y, en la medida que exista una segmentación en la economía entre formal e informal, las estrategias de desarrollo productivo y de reactivación económica no tendrán los resultados deseados (Rodrik y Levy, 2017). De ahí la necesidad de contar con un análisis integral y con estrategias de carácter transversal para disminuir los efectos de la informalidad en la economía colombiana.

Este reporte es una aproximación a tres manifestaciones de la informalidad que son de gran importancia para la competitividad —la informalidad laboral, empresarial y espacial— las cuales son a su vez el resultado de la debilidad estatal en Colombia. Así mismo, plantea aportar soluciones concretas, pues hoy en día no existe una estrategia que logre consolidar una visión transversal y coordinada de la informalidad. En ese sentido, este trabajo tiene por objetivo presentar un panorama amplio de las implicaciones del fenómeno y un esquema conceptual para el diseño de estrategias que tengan por objetivo atacar cada una de sus causas.

DEFINICIÓN DE INFORMALIDAD

En general, no existe un consenso frente a la definición y la medición de la informalidad. En el debate académico se encuentran dos grandes enfoques: uno que estudia la informalidad a partir de la existencia del dualismo y la segmentación en los mercados y otro que lo entiende como una decisión voluntaria de los individuos (ver Anexo 1).

El primero, conocido como *estructuralista*, sostiene que la informalidad surge por excesos de fuerza laboral que el sector formal no demanda, lo que lleva a los individuos a desempeñar actividades de tipo informal; igualmente sostiene que en la mayoría de los casos estos individuos no lograron emplearse porque no cuentan con las cualificaciones requeridas por el sector formal. Dado la anterior, en la economía se configura un mercado laboral que se compone de sectores modernos y productivos y otros más tradicionales con baja productividad.

El segundo enfoque, conocido como *institucionalista*, explica la informalidad como una decisión autónoma y voluntaria de la población a desempeñar actividades informales, situación incentivada por los costos que generan las responsabilidades de legalización y funcionamiento con las empresas formales; en este enfoque los aspectos jurídicos y legales son las principales causas de la informalidad laboral.

Definiciones posteriores han retomado la idea de que la informalidad se manifiesta en las acciones de los agentes económicos que no adhieren a las normas institucionales establecidas o a los que se niega su protección. Es decir, incluye todas las actividades económicas que no tienen un marco legal definido (Feige, 1990).

Esta visión sobre informalidad se refiere usualmente a la informalidad laboral y empresarial, pues son las que están más claramente relacionadas con las actividades económicas de los agentes. Sin embargo, la rápida expansión urbana de los últimos años en América Latina y los retos en la tenencia del suelo rural han dado lugar a un nuevo fenómeno informal: el espacial. En el caso urbano, este obedece a la existencia de dos ciudades paralelas, una formal que está relacionada con la estricta planificación urbana, y una informal que está relaciona-

da con los procesos de una parte de la población que se encuentra segmentada y excluida socioeconómicamente. En el caso rural, las condiciones de la oferta de suelo, precios y financiamiento, dificultan el acceso para una gran parte de la población, que solo pueden acceder a una vivienda o predio en el mercado informal (Camargo, 2005; De Soto, 1986).

Lo anterior pone de relieve el hecho de que la informalidad es un fenómeno que debe ser analizado desde diferentes frentes, en la medida en que el sector informal convive con el formal y no se puede limitar a un estado binario. Por lo anterior, esta propuesta entiende la informalidad desde tres manifestaciones: la informalidad laboral, empresarial y espacial.

En el mercado laboral el fenómeno se relaciona con falta de protección social, altas tasas de rotación laboral, bajos niveles de calidad en el empleo, desaprovechamiento del bono demográfico y consecuencias fiscales negativas dado que se deben financiar programas sociales que resultan beneficiando a una parte de la población que podría contribuir al sistema de seguridad social y, por último, bajos niveles de productividad laboral (Arango y Hamman, 2013).

Por su parte, desde la mirada empresarial la informalidad se evidencia en bajos niveles de productividad, inexistencia de la empresa en el sistema legal formal, dificultad para la obtención de crédito, menores incentivos para invertir en tecnología, investigación y desarrollo, así como una menor capacidad para acumular capital físico y humano (Cárdenas y Roza, 2009). Lo anterior trae consigo una reducción del crecimiento agregado y consecuencias fiscales, en particular por la concentración de tributos y regulación en la economía formal.

A nivel espacial se evidencia que la informalidad está relacionada con altos niveles de inseguridad jurídica y con la estigmatización de algunos grupos sociales debido a la proliferación de construcciones fuera del marco de ordenamiento territorial (Jaurégui, 2010).





COSTOS DE LA INFORMALIDAD

La importancia de avanzar hacia mayores niveles de formalidad radica en la existencia de altos costos y fenómenos no deseados asociados a la actividad informal. En ese orden de ideas, a continuación, se resumen varios frentes por los cuales la informalidad se convierte en un problema transversal para la competitividad en Colombia.

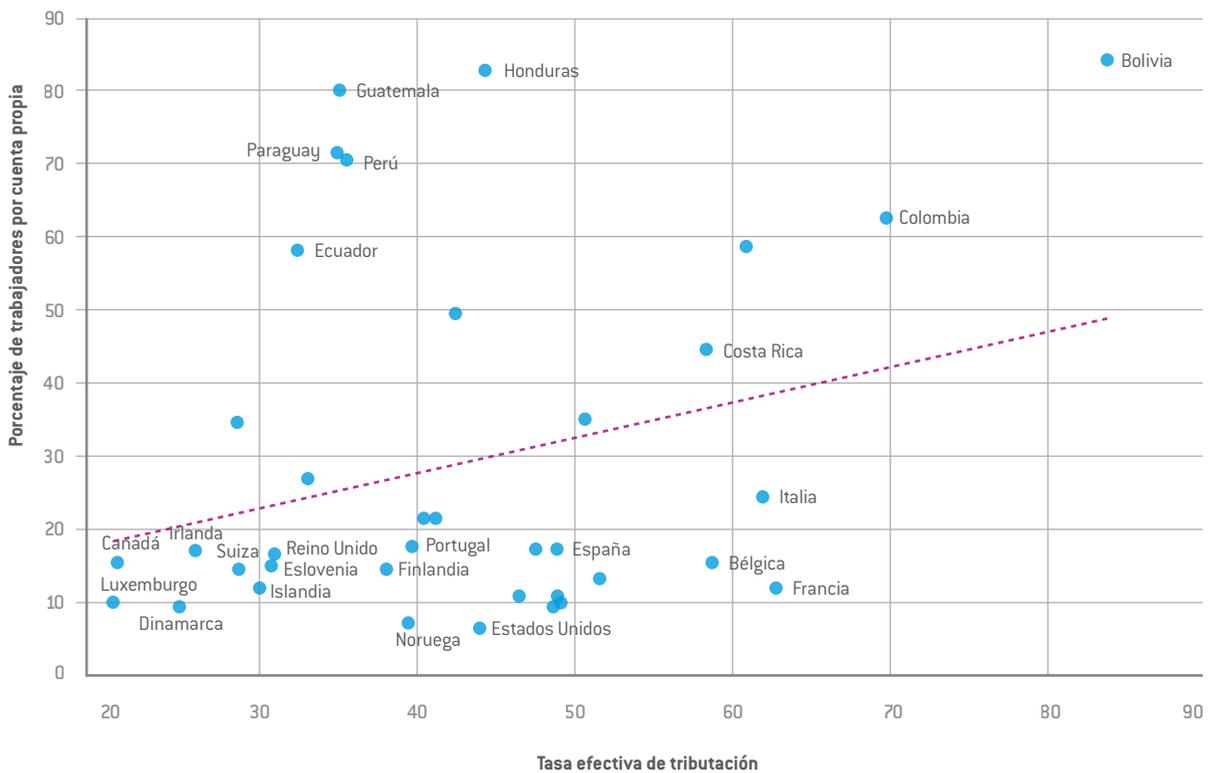
a. Concentración de los tributos y la regulación sobre la economía formal

Por definición, la carga fiscal recae sobre el segmento formal de la economía, es decir, a mayores tasas de informalidad, mayores tasas impositivas (Gráfico 1). Dada la necesidad de mantener un nivel de recaudo, en el país se evidencia en una elevada tasa efectiva de tributación (69,8%), la cual es la tercera más alta de América Latina y está muy por encima del promedio de la Organización para la Cooperación y el

Desarrollo Económico (OCDE), situada en el 41,2%¹. Estas elevadas tasas de tributación son consecuencia de la alta tasa de renta que pagan las sociedades, que a pesar de la reducción con la última reforma tributaria (Ley 1819/2016), aún es elevada frente a los estándares internacionales². Por ejemplo, mientras que hoy este tributo llega a niveles del 40% en Colombia, en los países de América Latina y la OCDE está cerca del 28% y 23% en promedio, respectivamente.

Así mismo, mientras que los impuestos laborales y las contribuciones como porcentaje de las utilidades fueron del 18,6% en Colombia durante 2015, en Chile tan solo llegaron a 4%. Por último, el gravamen a los movimientos financieros (GMF o 4 x 1.000), que a partir de la Ley 1819/2016 se convirtió en permanente, también explica el exceso de carga tributaria sobre las empresas. Solo siete países en América Latina tienen este tipo de gravamen y Colombia cuenta con el más elevado después de Argentina y Brasil.

Gráfico 1. Tasa efectiva de tributación vs. porcentaje de trabajadores por cuenta propia



Fuente: Consejo Privado de Competitividad con base en *Doing Business*, Banco Mundial y Organización Internacional del Trabajo.

COSTOS DE LA INFORMALIDAD

b. Evasión tributaria

Una consecuencia directa de la informalidad es la evasión tributaria, que en Colombia asciende al 39 % en el impuesto de renta según la exposición de motivos de la Ley 1819/2016, y puede llegar a ser del 23 % en el caso del IVA según la Ley, o hasta del 40 % según el Fondo Monetario Internacional (FMI) [Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, 2015].

Los cálculos del Consejo Privado de Competitividad indican que cada año se dejan de recaudar alrededor del 1,6 % del PIB (es decir, \$14,2 billones) por concepto de la economía informal e ilegal, dado que el recaudo proveniente del IVA fue de 5,3 % del PIB en 2016 y asumiendo que solo el 44,9 % de los bienes y servicios están gravados³. Esta situación es peor si se considera la evasión en este tributo estimada por el FMI, caso en el cual la pérdida en recaudo llega a ser cerca al 3,6 % del PIB (es decir, \$31,1 billones).

c. Bajos niveles de productividad laboral y empresarial

Si bien las acciones para incrementar la productividad son centrales para lograr tasas altas y sostenibles de crecimiento en el tiempo (CPC, 2017), varios estudios han documentado que la segmentación de la economía entre actividad formal e informal va en contra del proceso de desarrollo económico, pues los esfuerzos resultan en una transformación que solo llega a ciertos sectores y geografías, dejando a una buena proporción de la economía en bajos niveles de productividad (Rodrik y Levy, 2017). Tal y como lo muestran Hamman y Mejía (2011), la firma mediana formal tiene una producción que es 2,5 veces mayor que la firma mediana informal, un valor agregado casi tres veces mayor y un producto por trabajador casi dos veces mayor, lo que indica la magnitud de la brecha en el dualismo entre formales e informales en Colombia.

d. Falta de acumulación de capital humano

El empleo informal puede estar asociado a la inestabilidad en los puestos de trabajo, a la alta rotación del personal, a los bajos niveles de capacitación; todas situaciones que

reducen la productividad (BID, 2016a). Así mismo, la evidencia muestra que mayores niveles de logro educativo están asociados a una menor informalidad laboral. En Colombia, por ejemplo, culminar la educación media disminuye 12,45 % (en promedio) la probabilidad de estar en la informalidad frente a un individuo sin ningún nivel de educación, y culminar la educación superior o universitaria disminuirá dicha probabilidad en 40,83 % (Ramírez, Ávila y Arias, 2015).

e. Efectos sobre el sistema pensional

También existen efectos adversos de la informalidad sobre el sistema pensional. Según los resultados de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) de 2016 (DANE, 2017), en el país existían 22 millones ocupados, de los cuales el 61,2 % no contribuían al sistema pensional (13,5 millones). Según cálculos del CPC, este fenómeno implica que el sistema deje de percibir aproximadamente \$24 billones por año⁴, lo cual podría suplir las amplias necesidades de flujo de recursos que tiene el Régimen de Prima Media, y abriría espacio para realizar una reforma pensional estructural que logre dar sostenibilidad y mayor cobertura (Consejo Privado de Competitividad, 2017).

f. Incentivos no deseados de la política social

En los últimos años se ha estudiado el efecto de algunos programas sociales sobre las decisiones de permanecer en la informalidad. En esa línea, por ejemplo, Camacho *et al.* (2009)⁵ encontraron resultados robustos y consistentes que revelan un incremento entre el 5% y el 8 % del empleo informal debido a una “expansión” del régimen subsidiado en salud; por su parte, Farné *et al.* (2016) estudian el efecto que tienen las ayudas en dinero provistas por instituciones sobre las decisiones de participación en el mercado laboral. Los resultados evidencian que encontrarse en el régimen subsidiado de salud se asocia con un incremento de 20 puntos porcentuales en la probabilidad de ser informal de los jefes de hogar y de sus cónyuges, mientras que *Familias en Acción* aumenta dicha probabilidad entre 7 y 12 puntos porcentuales. Finalmente, programas como *Colombia Mayor*





COSTOS DE LA INFORMALIDAD

y las ayudas a desplazados y de emergencia no parecen tener efecto alguno sobre el comportamiento laboral de los miembros adultos del hogar.

Así mismo, si bien la igualación de planes de beneficios en el sistema de salud es un avance en materia de equidad, tiene impactos negativos en el mercado laboral y en el desarrollo competitivo del país. Por ejemplo, Giraldo (2010) examina los efectos de la Sentencia T-760/2008 de la Corte Constitucional, la cual otorga los mismos servicios de los trabajadores del sector formal (régimen contributivo) a los del sector informal (régimen subsidiado) sin que estos últimos deban pagar por ellos. Los resultados indican que la mencionada Sentencia ocasionaría en promedio un aumento del 17,01 % en la informalidad de los trabajadores y del 11,90 % en la informalidad de las firmas, así como un déficit fiscal de \$3,83 billones.

g. Asentamientos urbanos irregulares

El aumento en la urbanización ha conllevado la existencia de informalidad espacial en las ciudades. Este fenómeno implica retos importantes en institucionalidad, acceso a servicios públicos, mitigación del ries-

go de desastres y en la implementación de planes de ordenamiento territorial que faciliten la ubicación de la actividad productiva.

En Colombia, según datos de ONU-Hábitat, para el año 2016 el porcentaje de población urbana que vive en asentamientos informales es del 16,1 % (5 millones de personas). Así mismo, según el Congreso de Servicios Públicos, en el país existen 1,2 millones de usuarios con conexiones informales, lo que representa en promedio pérdidas cercanas a \$700.000 millones anuales⁶. Finalmente, según datos del Sistema de Ciudades el 52,5 % de la población urbana se encuentra en áreas con escasez de oferta hídrica, mientras que el 48 % de la población colombiana está en riesgo por inundaciones (Ideam, 2014). Todo lo anterior se ve reflejado en que el 81 % de los municipios del país no cuentan con instrumentos de ordenamiento territorial vigentes (DNP, 2016a).

h. Derechos de propiedad

La inexistencia o debilidad de derechos de propiedad genera incertidumbre jurídica que trae consigo efectos adversos en materia de competitividad. De acuerdo con el *International Property Rights Index 2017*, Colombia ocupa

Tabla 1. Comparación de resultados en el Índice de Protección de Derechos de Propiedad, 2017

	COMPONENTES DEL ÍNDICE DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE PROPIEDAD (DE 0 A 10, DONDE 10 REPRESENTA UN MEJOR DESEMPEÑO)		
	Ambiente legal y político	Derechos de propiedad físicos	Derechos de propiedad intelectuales
Colombia	3,77	6,58	5,72
Promedio América Latina	4,13	6,2	4,81
Promedio OCDE	7,1	7,28	7,47

Fuente: International Property Rights Index (2017) - Property Rights Alliance.

COSTOS DE LA INFORMALIDAD

la posición 62 entre 127 países en el mundo en materia de protección de derechos de propiedad y el sexto lugar entre 18 países en América Latina. Aun así, el país se encuentra rezagado frente al puntaje promedio de los países de la OCDE (Tabla 1).

i. Impacto de actividades informales sobre el medio ambiente

La normativa ambiental en el país establece que para hacer aprovechamiento forestal o cambios en el uso de suelo se requiere un permiso que se tramita ante las corporaciones autónomas regionales. Pero las cifras de deforestación del país muestran que esta normativa no se cumple si se tiene en cuenta que entre 2015 y 2016 aumentó en 44 % el número de hectáreas deforestadas en el país, principalmente por la construcción de vías ilegales y ampliación de la frontera agropecuaria.

Esto tiene grandes costos ambientales en términos de pérdida de biodiversidad, de emisiones de CO₂, aumento en erosión y pérdida de suelos, entre otras afectaciones. El DANE, IDEAM y MADS (2015) han estimado que la deforestación de una hectárea de bosque equivale a una pérdida de servicios ambientales por \$51 millones, lo que implica que solamente la deforestación de 2016 tuvo un costo aproximado de \$11,3 billones.

La explotación minera ilícita⁷ representa cerca del 63 % de esta actividad. Los minerales que concentran la mayor parte de la minería ilegal son el carbón (40 %), materiales de construcción (60 %) y metales preciosos (85 %) (CGR, 2016-2017). Aunque no se cuenta con una contabilización de los pasivos ambientales generados en el país por estas actividades, en 2014 en Chocó se perdieron en 18.826 ha de cobertura forestal por la minería ilegal, lo que se traduce en pasivos ambientales de \$4,5 billones⁸.





DELIMITACIÓN DEL FENÓMENO: INFORMALIDAD VERSUS ILEGALIDAD

Abordar el fenómeno de la informalidad desde la política pública implica, entre otros, tener claridad sobre la diferencia entre ilegalidad e informalidad. Para lograr identificar las interacciones y diferencias entre los dos fenómenos se debe analizar el concepto de economía subterránea. Si bien en los últimos años autores como Schneider y Enste (2002) han limitado el concepto únicamente a las actividades informales, en las últimas dos décadas del siglo pasado el concepto contemplaba las actividades ilegales e informales que no estaban bajo el marco de regulación estatal. Feige (1990) clasificó la economía subterránea así:

- Economía ilegal: abarca la producción y distribución de bienes y servicios prohibidos por la ley, como el narcotráfico.
- Economía no declarada: consiste en la realización de acciones que “*soslayan o evaden las normas impositivas establecidas en los códigos tributarios*”.
- Economía no registrada: comprende las actividades que transgreden los requisitos de los organismos estadísticos del Estado en materia de declaración.
- Economía informal: abarca las actividades económicas que hacen caso omiso del costo que supone el cumplimiento de las leyes y las normas administrativas que rigen las “*relaciones de propiedad, el otorgamiento de licencias comerciales, los contratos de trabajo, los daños, el crédito financiero y los sistemas de seguridad social*”.

Es claro que existe algún grado de intersección entre las categorías mencionadas. Sin embargo, es un marco amplio que permite establecer una gran diferencia a nivel conceptual entre las actividades ilegales y las informales. Es decir, las actividades ilícitas suponen la producción y comercialización de bienes, definidos en un lugar y un momento determinados como ilegales, mientras que las actividades informales están relacionadas con bienes lícitos que no se enmarcan en la regulación estatal. En el marco de política pública esta distinción genera un abordaje más preciso del fenómeno de la informalidad.

En esta línea, en Colombia, según la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (Anif, 2017), el tamaño de la economía subterránea (informal más ilegal) habría pasado del 49,6 % al 35,1 % del PIB en el periodo 1985-2012. Allí se observa una disminución en ambos componentes: el informal pasando del 47 % al 33 % del PIB en el periodo de análisis, mientras que el ilegal habría caído del 2,7 % al 1,9 % del PIB.

A nivel espacial la distinción entre ilegalidad e informalidad no es fácilmente separable debido a que ambas se deben analizar bajo la naturaleza del orden jurídico, en particular mediante la seguridad jurídica en torno a derechos de propiedad. Es decir, por regla general, los asentamientos informales incumplen condiciones jurídicas relacionadas con la propiedad, puesto que no existe un documento público que acredite a la persona como propietaria del bien; lo anterior implica que la venta o traslado de tenencia del bien se realiza por fuera del marco legal.



NOTAS

- 1** Contrario a la tendencia mundial, el sistema tributario colombiano se ha concentrado en gravar a las sociedades; mientras que en los países de la OCDE el 57 % (en promedio) del recaudo de impuestos directos proviene de personas, en Colombia es solo el 19 %, es decir, el 81 % lo pagan las empresas.
- 2** La Ley 1819/2016 redujo el impuesto de renta e introdujo una sobretasa al mismo para los años 2017 y 2018. Actualmente, la tasa está en 40 % y se reducirá al 37 % en 2018 y al 33 % a partir de 2019, donde en principio permanecerá.
- 3** De acuerdo con el Informe de la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria sólo el 44,9% de los bienes y servicios se gravan con IVA.
- 4** Este valor toma como IBC el salario promedio que devengaba el conjunto de informales en el año 2016, es decir, \$923.531 y asume una tasa de cotización del 16 % independientemente de su origen (empleador – empleado o cuenta propia).
- 5** La metodología consistió en estudiar la variación en el inicio de los censos del Sisbén entre municipios y a través del tiempo, se estima si existió un incremento de la informalidad laboral después del inicio de las entrevistas en el municipio.
- 6** Asociación Colombiana de Distribuidores de Energía Eléctrica.
- 7** Es decir, aquellas que no cuentan con un título minero o contrato de concesión ni con plan de manejo ambiental o licencia ambiental.
- 8** El cálculo se realiza teniendo en cuenta que el valor de los pasivos ambientales por hectárea, derivados de una Unidad de Producción Minera – UPM ilegal localizada en zonas de colinas bajas o terrazas, es de \$239,2 millones de pesos. Si la UPM se encuentra en zonas de llanura de inundación equivale a \$817,4 millones de pesos.





CAUSAS DE LA INFORMALIDAD



CAUSAS DE LA INFORMALIDAD

En general, las causas de la informalidad se asocian a aquellos elementos que reducen el beneficio de hacer parte de la formalidad y aquellos que incrementan el costo de ser parte de ella; es por eso que la decisión de participar de la formalidad usualmente acarrea un análisis costo-beneficio. En esa línea, Perry *et al.* (2007) dividen la informalidad entre la *salida* (es decir, la decisión voluntaria de no pertenecer a la formalidad luego de hacer un costo-beneficio), y la *exclusión* (es decir, la imposibilidad de participar en la formalidad pues su costo es demasiado alto).

Por lo tanto, el Consejo Privado de Competitividad propone entender las causas de la informalidad a partir de aquellos elementos que modifican esa relación de costo y beneficio. En el Diagrama 1 se presenta el esquema de esas causas de la informalidad, distinguiendo aquellas que pueden considerarse más inmediatas – los estándares, el beneficio neto de la formalidad, y el control a la informalidad – y haciendo explícito que existe una causa más profunda, que es la debilidad estatal.

Diagrama 1. Esquema de análisis de las causas del fenómeno de la informalidad



Fuente: Consejo Privado de Competitividad.

CAUSA 1: ESTÁNDARES

Las personas deciden pertenecer al segmento informal si los estándares están mal diseñados, si se pueden evadir fácilmente por la existencia de sustitutos que respondan a sus necesidades o porque simplemente no existen estándar-

dares que regulen la materia. Por ejemplo, en el mercado laboral es usual que el estándar de acceso a seguridad social sea la cotización al sistema de pensiones y de salud. Sin embargo, este estándar solo aplica para los ocupados que devengan uno o más salarios mínimos, lo que implica una barrera de acceso para una proporción de la población ocupada.



CAUSAS DE LA INFORMALIDAD

CAUSA 2: BENEFICIO NETO

El cumplimiento de los estándares que implica cada una de las manifestaciones de la informalidad conlleva una serie de costos directos e indirectos. Por tanto, si las personas o unidades productivas no perciben un beneficio neto por incurrir en esos costos, decidirán permanecer en la informalidad, puesto que no existe un incentivo ni valor agregado para cambiar la situación.

CAUSA 3: CONTROL

Los esquemas de monitoreo y seguimiento, así como los incentivos que crean para cumplir los estándares, son una causa adicional de la formalidad. Por ejemplo, si las acciones adelantadas por los entes de control empresarial (DIAN, Supersociedades, cámaras de comercio, Ministerio del Trabajo, entre otros) son insuficientes, o si generan una actividad de control sobrecargada en las empresas formales versus el control de las informales, puede llevarse a un aumento de la informalidad.

DEBILIDAD ESTATAL

Las tres causas inmediatas de la informalidad pueden estar relacionadas con una causa más profunda que las explique: la debilidad estatal. Un Estado débil puede ser poco efectivo en el diseño de estándares adecuados, o puede dar una “imagen de efectividad” al establecer normas y procedimientos, pero con poca capacidad de implementación. Así mismo, un Estado débil ineficiente en la provisión de bienes públicos productivos, reduce la percepción de beneficio de la formalidad. Por último, un Estado débil es poco capaz de realizar control efectivo de las actividades informales e ilegales.

El fenómeno de la debilidad estatal se refleja en la ausencia de capacidades estatales básicas, como la habilidad de controlar la violencia, hacer cumplir las leyes, cobrar impuestos, regular la actividad económica, y proveer bienes y servicios públicos. En ese sentido, avanzar

hacia la construcción de un Estado consensualmente fuerte es una tarea que debería ser el objetivo de la sociedad, puesto que, adicional a la capacidad de cobrar impuestos y ejercer autoridad, las acciones tendrían mayor legitimidad porque responden a demandas ciudadanas (Fergusson, Molina y Robinson, 2016).

Así mismo, existe una serie de relaciones que se reproducen a partir de la debilidad estatal y viceversa, como es el caso del clientelismo. Al respecto, Fergusson *et al* (2016) evidencian que la prevalencia del clientelismo en Colombia es cercana al 20 % y concluye que los municipios donde hay más evasión del IVA (como variable aproximada de capacidad estatal) son los que tienen mayor presencia de clientelismo¹. Diversas investigaciones han subrayado la relación entre la evasión de impuestos y las normas culturales de un país y encuentran que un alto nivel de individualismo, la confianza en el Gobierno y la religión explican los índices de evasión a través de los países (Richardson, 2008). Todo esto sugiere que una estrategia por la formalidad debe abordar también las capacidades estatales y las normas culturales, legales, políticas y morales.



NOTAS

- 1 El nivel de clientelismo se calcula a partir de preguntas directas a los ciudadanos, así como preguntas indirectas con experimentos de lista para obtener respuestas sinceras y evitar un posible sesgo a la hora de responder los interrogantes. Para más información consúltese: <http://lasillavacia.com/blogs/el-circulo-vicioso-de-clientelismo-y-debilidad-estatal-57751>



INFORMALIDAD EN COLOMBIA: AVANCES Y DESAFÍOS



¿CÓMO SE MIDE LA INFORMALIDAD EN COLOMBIA?

En los últimos años la informalidad empresarial se ha entendido a partir del no cumplimiento de una serie de obligaciones legales y de acceso a la economía formal, tales como el pago de la seguridad social de los empleados, la operación con contabilidad, obtención del Registro Mercantil y del Registro Único Tributario. A pesar de lo anterior, hoy no existe una definición oficial establecida de lo que significa una empresa informal¹.

Por su parte, la informalidad laboral tiene dos enfoques principales que se han traducido en mediciones. El primero es utilizado en las mediciones oficiales del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y se basa en la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (2003) de la OIT. Este enfoque define *informales* al grupo de trabajadores y empresarios que trabajan en empresas con menos de 10 trabajadores, trabajadores familiares no remunerados y los trabajadores autónomos que no son profesionales o técnicos. El segundo enfoque, utilizado por entidades como el Departamento Nacional de Planeación y el Mi-

nisterio del Trabajo, define informal a todo aquel que no se encuentre como contribuyente en el sistema de seguridad social en pensiones.

Según Bernal (2009), el uso de las contribuciones a la seguridad social es una medida de formalidad razonable por diversas razones. En primer lugar, se adhiere al concepto básico de informalidad como el empleo que no se denuncia y no está cubierto por el marco regulatorio, y se identifica claramente como trabajador vulnerable. En segundo lugar, está altamente correlacionado con otras definiciones de empleo informal, lo que implica que es un buen indicador para identificar el goce de beneficios que debe poseer el individuo asociado al empleo formal.

Por último, respecto de la informalidad espacial, actualmente no existe una definición de informalidad urbana o rural, ni de asentamientos informales. La principal aproximación es la de Bonnet, Pérez y Chiriví (2016), la cual plantea que la informalidad urbana está compuesta por tres dimensiones: infraestructura adecuada², carencia de servicios básicos³ y propiedad irregular de la vivienda⁴.

AVANCES RECIENTES Y DESAFÍOS EN LA FORMALIDAD

Desde comienzos de la década anterior Colombia ha realizado diferentes esfuerzos tendientes a disminuir la informalidad empresarial y laboral a través de la implementación de diversas iniciativas legales y de política pública. Infortunadamente, salvo algunas excepciones, estas iniciativas han carecido de evaluaciones que permitan aislar el impacto específico que han tenido sobre estos fenómenos, de manera que a partir de ellas se pudieran tomar decisiones sobre su escalamiento o eliminación.

En materia de leyes, la Ley de fomento a la cultura del emprendimiento del año 2006 (Ley 1014/2006) estableció la formalización empresarial como uno de sus principales focos. A través de ella se crearon las redes regionales para el emprendimiento, las cuales debían establecer pautas para facilitar la reducción de costos

y trámites relacionados con la formalización de nuevas empresas, y se estableció que las cámaras de comercio debían avanzar en programas de promoción y apoyo a la formalización.

La Ley de formalización y generación de empleo (Ley 1429/2010) definió incentivos para la creación de empresas y empleos formales asociados a la reducción del impuesto a la renta, aportes parafiscales y registro mercantil. Diferentes evaluaciones de la ley, como la llevada a cabo por la Universidad Externado de Colombia (2011) concluyeron que esta no contribuyó de forma significativa a modificar la decisión de legalizarse de las empresas. En el mismo sentido, un estudio publicado en el *National Bureau of Economic Research* encuentra que la reducción de los costos para operar formalmente no fue efectiva,

AVANCES RECIENTES Y DESAFÍOS EN LA FORMALIDAD

pues las reducciones que pudo haber inicialmente se vieron revertidas posteriormente (Galiani, Meléndez y Navajas, 2015).

De otro lado, leyes como la 962 /2005, la 1258/2008 y las reformas tributarias de 2012 y 2016 (Ley 1607 /2012 y la Ley 1819/2016, respectivamente) han aportado a la racionalización de trámites, a la creación de la sociedad por acciones simplificada, a la reducción a los impuestos sobre la nómina y a la simplificación de la tributación para empresas de menor tamaño a través del monotributo.

En particular, para la reforma tributaria de 2012, que redujo en 13,5 puntos porcentuales los impuestos a la nómina asociados a aportes parafiscales que debían hacer las empresas por sus trabajadores que ganaran menos de diez salarios mínimos, hay evidencia de que esta incrementó el empleo formal y los empleos con contrato a término indefinido (Kugler, Kugler y Herrera, 2017). En esto coinciden también Bernal, Eslava, Meléndez y Pinzón (2017) al encontrar que la reforma aportó a la creación de empleo formal, especialmente en micro y pequeñas empresas, y también al incremento de los salarios.

En lo que respecta a los planes nacionales de desarrollo de los últimos cuatro Gobiernos, estos han impulsado directa o indirectamente una mayor formalización de la economía y han destacado la importancia de avanzar en la reducción de la informalidad. En algunos casos, esto se ha materializado en documentos Conpes y en algunos programas, pero no se cuenta con evaluaciones sobre su eficacia (ver el Anexo 2 para una revisión detallada de las políticas e iniciativas para la formalidad en Colombia).

En materia de ordenamiento del territorio, la Ley 388/1997 es el principal referente vigente. En ella, la creación de los POT ha contribuido a tener un mayor conocimiento y comprensión del territorio, pues ha permitido generar, recopilar y sistematizar conocimiento e información de todo tipo sobre las jurisdicciones municipales (Guhl, 2017). No obstante, su poca armonización y su desarticulación con los planes de desarrollo, así como la falta de instrumentos idóneos para hacerles seguimiento y evaluaciones, se convierten en unas de sus principales dificultades (Jolly, 2017).



NOTAS

- 1 Es importante mencionar que en los últimos años este tema ha hecho parte de la agenda del Comité de Formalización en el marco del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCCTeI), en el cual se ha planteado la necesidad de avanzar hacia la definición y medición de un fenómeno multidimensional y gradual (Informe Nacional de Competitividad 2015-2016, Capítulo Mercado Laboral y Formalización).
- 2 Paredes en madera, adobe, bahareque, cartón, plástico o sin paredes.
- 3 Acueducto, alcantarillado o electricidad.
- 4 Tenencia sin título de propiedad.





ESTRATEGIAS PARA ATACAR LA INFORMALIDAD



¿CÓMO DISEÑAR UNA ESTRATEGIA INTEGRAL POR LA FORMALIDAD?

En los últimos años la informalidad ha sido abordada desde la política pública como un estado binario de las unidades productivas, trabajadores u hogares (se es formal o informal). Sin embargo, en una estrategia nacional como la que se propone en este documento, **la formalidad debe ser comprendida como un proceso** de varias etapas, que se logra en la medida que sea benéfico pertenecer a este segmento y no existan incentivos para permanecer en la informalidad.

Este acercamiento a la formalidad logra que el costo de hacer parte de la formalidad no se perciba como un cambio drástico, sino como un incremento gradual, que puede cumplirse por etapas. Esto permite “aplanar” los costos de entrada a la formalidad para trabajadores y empresas.

Por otra parte, **se debe diferenciar entre lo indeseable y lo intolerable**. Es necesario avanzar hacia la aplicación de instrumentos de vigilancia y control sobre las actividades informales que acarrean mayores costos sociales. Por lo tanto, en este reporte se propone realizar una distinción entre la informalidad indeseable y aquella que es intolerable, de forma que los esfuerzos de control se concentren en esta última.

Las actividades intolerables son todas aquellas que implican un alto costo en términos sociales y que se concentran en pocos actores, lo que hace que sean fácilmente identificables. Por ejemplo, empresas que tercerizan la comercialización de sus productos mediante figuras de contratación al destajo, al igual que grandes redes de comercio que mueven sumas importantes de efectivo y evaden cualquier mecanismo formal de canalización de dinero. En el caso de la informalidad laboral, es intolerable que personas con ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades permanezcan como potenciales beneficiarios de programas sociales. Finalmente, en materia espacial se deben priorizar estrategias para mitigar los costos que implica el riesgo ambiental y social de algunas invasiones.

Por lo tanto, **la focalización de los esfuerzos de inspección, vigilancia y control deben hacerse en aquellos casos que son intolerables**. Para ello, se requiere que el Estado tenga una manera adaptativa de actuar, y que no imponga controles iguales para todas las empresas o trabajadores.

Por su parte, las actividades indeseables pueden estar relacionadas, por ejemplo, con las actividades de subsistencia. Por ende, una vez identificado este grupo, se deben diseñar estrategias puntuales para sus necesidades, lo que implicará inevitablemente repensar el sistema de promoción y protección social (este tema se discutirá más adelante).

Además, **en los casos indeseables, pero tolerables, se debe permitir la experimentación en iniciativas que sean “desviaciones positivas”** en la formalización de empresas, trabajadores y predios. El entendimiento de la informalidad como un problema de múltiples dimensiones, y no uno binario, necesita que las entidades responsables – la DIAN, el MinCIT, el MinTrabajo, las Cámaras de Comercio – permitan la experimentación y las “desviaciones positivas” de manera que se encuentren programas e intervenciones que logren resultados en formalización, recaudo de impuestos, cumplimiento de normas y aumento de productividad.

En efecto, Basudeb, Kanbur y Ostrom (2006) discuten la importancia de este acercamiento para ir más allá de la discusión dicotómica entre ser formal o informal. En su trabajo, muestran que para abordar la economía informal es fundamental que la estrategia de implementación entienda cuál es la estructura económica de las actividades informales que está intentando formalizar, y que no se apliquen soluciones que fueron diseñadas para otros contextos. Por ejemplo, dan evidencia de que esta fue la manera en que se logró formalizar el sector de desarrollo de *software* en India, país en el que se permitió que pequeñas empresas desarrolladoras hicieran un tránsito paulatino hacia la formalidad a la vez que crecían sus exportaciones de servicios de *software*, a cambio de intentar forzar su cumplimiento de toda la regulación y tributación de inmediato.

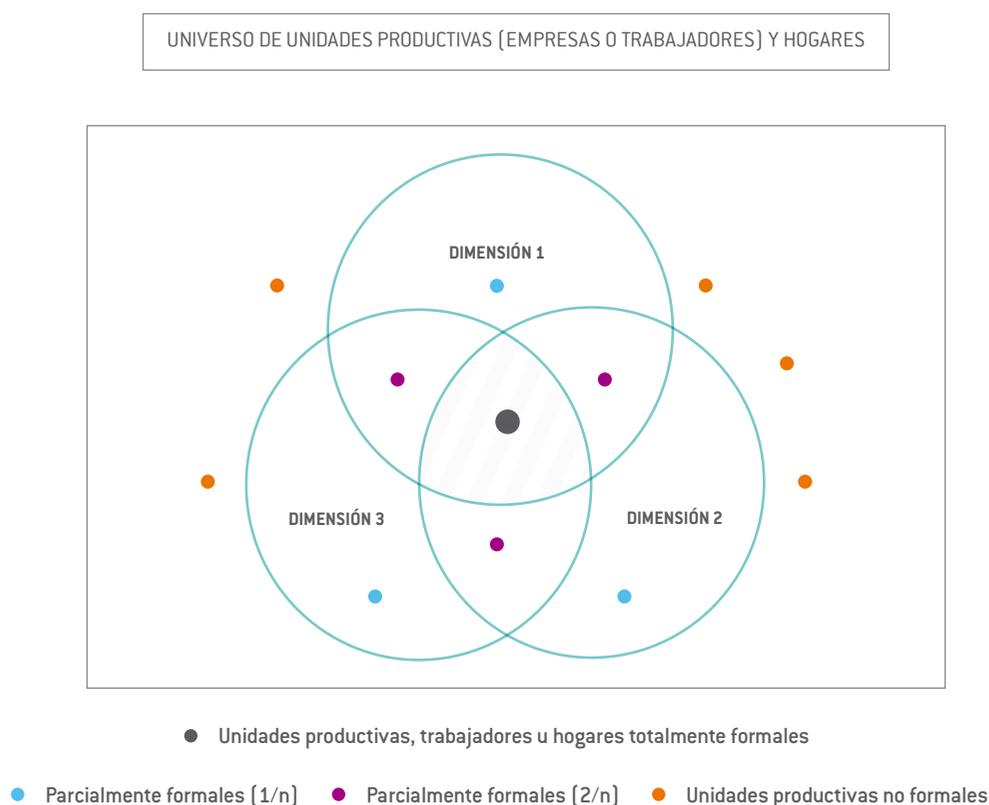
Esta es precisamente la forma en que se abordó el programa de formalización de las cámaras de comercio y el BID/Fomin (2017), en el que se estudió la estructura económica de empresas informales (como el caso de peluquerías en Cali) para poder proveerles un acompañamiento que los guiara en el tránsito a un mayor grado de formalidad. Este tipo de “desviación positiva” en los esfuerzos de formalización debería ser documentado y replicado en otros sectores y ciudades de Colombia, acción que debería ser liderada por las cámaras de comercio del país.

¿CÓMO DISEÑAR UNA ESTRATEGIA INTEGRAL POR LA FORMALIDAD?

Por último, para avanzar en el diseño de políticas para la formalidad con visión integral y gradual, **es necesario medir las múltiples dimensiones de la informalidad**. Así, a partir de una breve caracterización, se puede identificar el grado de formalidad en el cual se encuentra un individuo,

una unidad productiva o un hogar. Pensar en un esquema de medición de la informalidad tal y como lo presenta el diagrama 2 permitirá diseñar estrategias precisas para lograr superar las barreras que impiden la completa formalización o avanzar a un grado superior de formalización.

Diagrama 2. Estructura de medición de la informalidad



Fuente: Consejo Privado de Competitividad.

Redefinir un modelo de medición de la informalidad en el país trae consigo grandes retos en materia de información. El primero está relacionado con establecer un concepto estándar y único de la política pública para la formalidad laboral, formalidad empresarial y formalidad espacial. El segundo se enfoca en la necesidad de desarrollar instrumentos de medición oportunos y que permitan caracterizar el proceso de la formalidad mediante el esquema presentado en el Diagrama 2.

En materia de medición, los mayores avances se evidencian en la informalidad laboral, donde se cuenta con la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) y a la cual se pueden sumar esfuerzos de seguimiento a las transiciones entre formalidad – informalidad mediante la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes y el Sistema de Estadísticas Laborales Formales. En el mediano plazo es recomendable pensar en conformar un panel de la población económicamente activa, que





¿CÓMO DISEÑAR UNA ESTRATEGIA INTEGRAL POR LA FORMALIDAD?

permita identificar las entradas y salidas de todas las dimensiones de la formalidad.

En el caso de la informalidad empresarial, el país hoy cuenta con varios instrumentos que funcionan de manera desarticulada y que no tienen por objetivo identificar patrones o dimensiones de la formalidad (Anexo 3), entre ellos:

- Registro Único Empresarial y Social (RUES)
- Encuesta de microestablecimientos
- Módulo de micronegocios
- Encuesta Anual de Servicios
- Encuesta Anual Manufacturera
- Encuesta Anual de Comercio

Así las cosas, es necesario avanzar en la articulación de los instrumentos de medición con el fin de incluir

la medición de las dimensiones de la informalidad empresarial como uno de sus objetivos. Lo anterior implica actualizar el censo empresarial y, a partir de este, establecer el instrumento que logre capturar las características de la formalidad en cada segmento de unidades empresariales.

En el caso de la informalidad espacial, los avances en materia de medición son aún incipientes. Las primeras aproximaciones han sido ejercicios académicos y han tomado como referencia el módulo de características de los hogares incluido en la GEIH tanto a nivel urbano como rural. Otros ejercicios se han replicado a partir de la Encuesta de Calidad de Vida y han entregado resultados a nivel nacional, dada la representatividad de la encuesta. En esta línea, es imprescindible incluir los lineamientos establecidos en los instrumentos de ordenamiento territorial en un sistema de información que, además, cruce e integre las estadísticas de informalidad espacial. Adicionalmente, es necesario definir la representatividad necesaria para lograr mayor precisión en el sistema de monitoreo.

¿QUIÉN PUEDE HACER LA DIFERENCIA?

Para poder establecer recomendaciones pertinentes, se hace fundamental identificar los actores que pueden hacer la diferencia por su interacción con el fenómeno de la informalidad y sus implicaciones (Gutiérrez, 2007; Ceballos, 2004). Para ello, el Diagrama 3 muestra algunos actores que deben hacer parte de una estrategia nacional¹ para disminuir los niveles de informalidad en la economía colombiana:

- Ministerio del Trabajo. Fomenta estrategias para generar formalización laboral, y establece normas y leyes que rigen el funcionamiento del mercado laboral formal.
- Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales (UGPP). Determina la correcta y oportuna liquidación de las contribuciones parafiscales de la protección social, y realiza labores de detección y fiscalización a evasores de los pagos de seguridad social.
- Departamento para la Prosperidad Social (DPS). Dirige programas asistenciales como Familias en Acción, así como diferentes iniciativas de infraestructura social dirigidas a personas de bajos ingresos, las cuales son algunos de los principales beneficios que ven los trabajadores a la hora de permanecer en el sector informal.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). Entidad responsable del Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (Sisbén), herramienta que selecciona los receptores de las políticas públicas en el país. Por lo anterior, este sistema se convierte en blanco de manipulaciones para acceder a sus beneficios y para obtener bajos puntajes, lo que se constituye en un incentivo para permanecer en la informalidad.
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Particularmente cuando se trata de informalidad, la DIAN se encarga del control del contrabando y la evasión.
- Entidades territoriales encargadas del ordenamiento territorial. Secretarías de Planeación y demás entes gubernamentales son las responsables de realizar una planificación del territorio ordenada que no incentive la aparición de asentamientos informales.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR). Es el principal abanderado en reducir la informalidad de tierras y mejorar la adjudicación de terrenos en zonas rurales.
- Gremios. En la interacción entre el sector privado y el Gobierno, los gremios de la producción pueden fomentar estrategias claves en materia de informalidad, que además contribuyen a aumentar la competitividad del país.
- Consejo Privado de Competitividad (CPC). Como interlocutor entre el sector público y privado, aprovecha el conocimiento producto de sus investigaciones para fomentar estrategias en materia de informalidad, que además contribuyen a aumentar la competitividad del país.
- Academia. La informalidad es un tema ampliamente explorado por la academia, al ser un problema que es materia de política pública y que comprende diferentes retos para toda la sociedad. De ahí que diferentes centros de pensamiento, facultades de las universidades y la academia en general se esfuercen por analizar el problema y generar investigaciones al respecto.
- Cámaras de comercio. Al ser los principales aliados del sector empresarial formal, defienden sus intereses y abogan por reglas de juego más justas para las empresas. La informalidad pone en desventaja a las empresas que permanecen en la formalidad. Las cámaras de comercio cuentan con oficinas de investigación económica que estudian y analizan la informalidad y colaboran con el sector público en la lucha contra este fenómeno.





¿QUIÉN PUEDE HACER LA DIFERENCIA?

Diagrama 3. Actores relevantes.



Fuente: Consejo Privado de Competitividad.



ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA FORMALIDAD LABORAL

ESTÁNDARES LABORALES

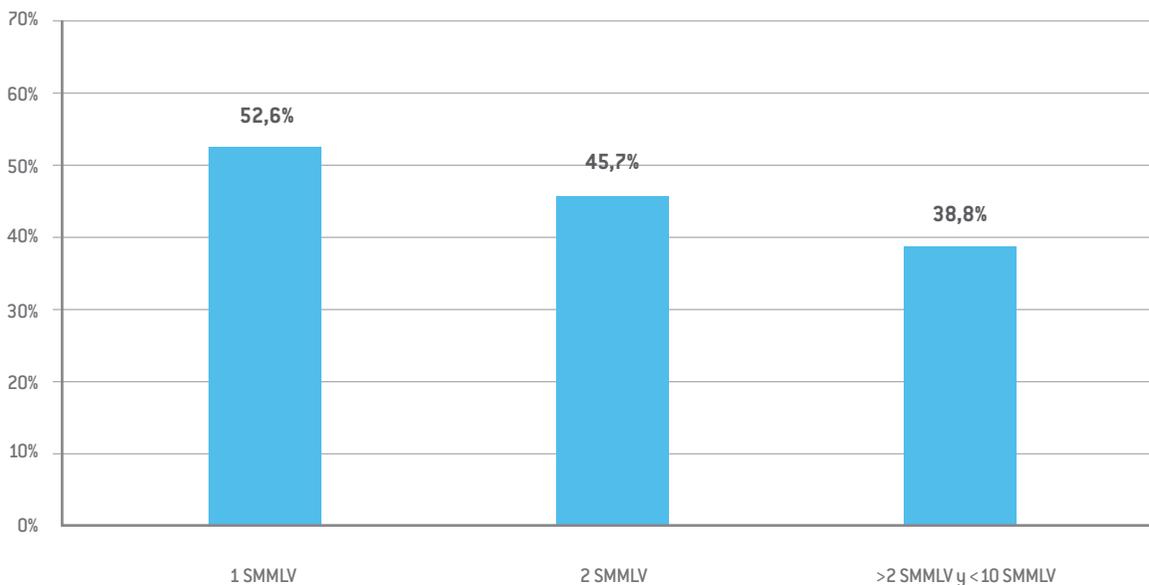
DISMINUIR COSTOS LABORALES NO SALARIALES (CLNS)

Según el *World Economic Forum* (WEF, 2016), la excesiva regulación laboral es considerada como uno de los factores más problemáticos para realizar negocios en Colombia. De acuerdo con información del *Doing Business* (2017), los impuestos y las contribuciones laborales a cargo de las empresas en el país ascienden al 18,6 % de sus utilidades, superando el promedio de lo que contribuye el sector privado en la región (17,3 %). Países como

Chile y Perú, competidores directos de Colombia en los mercados internacionales, tienen cifras del 4 % y del 11 %, respectivamente.

Los CLNS directos, como pensiones, salud, riesgos laborales, prima legal, vacaciones, cesantías, parafiscales y auxilio de transporte, pueden llegar a representar un sobre costo de entre el 39 % y el 52 % del salario de un trabajador formal en Colombia (Gráfico 2). Por su parte, los CLNS indirectos, como incapacidades, periodo de prueba, aprendices SENA, trabajo dominical y festivos, trabajo nocturno y suplementario, ascienden a casi el 4 % de la nómina (Anif, 2015). Según Clavijo, Vera y Cabra (2013), estos costos tienen un papel protagónico en la generación de informalidad laboral, pues inducen el incumplimiento de las obligaciones laborales.

Gráfico 2. Costos laborales no salariales directos en Colombia



Fuente: Anif (2015).

En los últimos años el país ha realizado esfuerzos para reducir los costos asociados a la contratación formal. La Ley 1429/2010, por ejemplo, reglamentó un subsidio en el pago de parafiscales a cargo de las pymes; sin embargo, esto no se tradujo en un incremento en la relación de cotizantes activos en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) sobre la población económicamente activa.

Por su parte, la Ley 1607/2012, que redujo los CLNS directos al eliminar 13,5 puntos porcentuales correspondientes a pagos que las empresas venían haciendo al ICBF, el SENA y a la seguridad social en salud, sustituyéndolos por impuestos a las utilidades (CREE)², contribuyó a disminuir la informalidad laboral (Kugler, Kugler y Herrera, 2017; Bernal *et al.*, 2017). Producto de esto, entre 2013



ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA FORMALIDAD LABORAL

y 2016 el porcentaje de cotizantes a la PILA sobre la población económicamente activa se elevó de 33 % al 40 %.

Por lo tanto, avanzar en la reducción de CLNS es un imperativo para continuar disminuyendo la informalidad laboral. Inicialmente, en lo relacionado con los costos directos, se recomienda profundizar lo iniciado por la reforma de 2012 y desmontar los aportes parafiscales del 4 % sobre la nómina que se destinan a las cajas de compensación familiar. Según Anif (2015) esto incrementaría la formalidad en 1,6 %.

Con igual importancia, se debe evitar elevar más los costos asociados al trabajo nocturno, como se presentó con la Ley 1846/2017, que recortó una hora respecto a lo establecido por la Ley 789/2002. También se podría avanzar en la disminución del valor de la monetización de los aprendices del SENA y la reducción de los costos de despido injustificado.

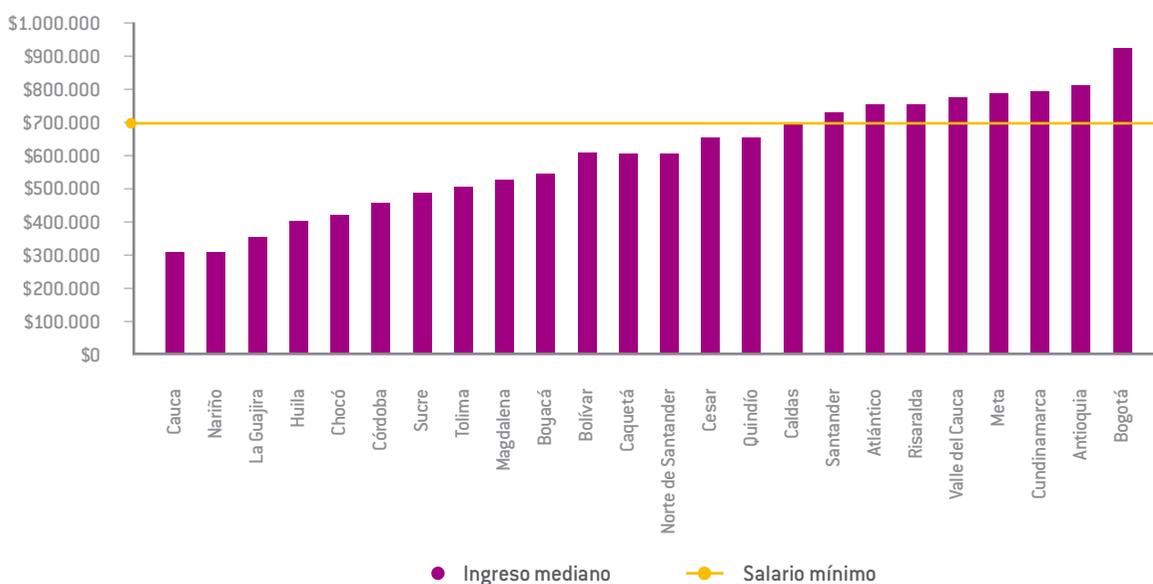
No obstante, la reducción de los CLNS no debe hacerse a expensas de incrementar la carga fiscal del Gobierno, pues se corre el riesgo de afectar la sostenibilidad fiscal. Para mitigar este efecto sería necesario reemplazar tales contribuciones por impuestos³. Por ejemplo, en el caso del

sistema de salud, el monto que se requeriría para reemplazar los recursos provenientes de las cotizaciones salariales del régimen contributivo de salud asciende a casi \$ 12 billones, lo que equivale al 35 % del total de recursos que financian el sistema de salud (Ministerio de Salud y Protección Social, 2017).

REPENSAR LA COTIZACIÓN ATADA A SALARIO MÍNIMO

Actualmente, un trabajador independiente⁴ debe destinar \$210.350 mensualmente al sistema de seguridad social, lo que equivale al 28,5 % de un SMLV para 2017. Este valor resulta en una barrera para el 65,14 % de la población ocupada informal que devenga un SMMLV. Adicionalmente, existen amplias disparidades a nivel regional, es decir, la mediana del ingreso varía entre departamentos (Gráfico 3). Así las cosas, dos terceras partes de la población ocupada informal en el país no puede ingresar a la formalidad por el costo que implica asumir la cotización a seguridad social.

Gráfico 3. Ingreso mediano por departamento y salario mínimo, 2016



Fuente: FILCO, Ministerio del Trabajo.

ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA FORMALIDAD LABORAL

En este sentido, se debe evaluar modificar las reglas de cotización a seguridad social en Colombia, lo que implica diseñar un esquema que considere la protección a la vejez y que incluya las diferentes características de la población ocupada en el país. El principal objetivo debe ser la consolidación de un sistema pensional multipilar⁵, en el cual no exista competencia entre los diferentes pilares y en el que todos los segmentos poblacionales tengan una opción disponible para la vejez. La progresividad de los subsidios y la sostenibilidad del sistema deben ser los principios que guíen este proceso. Si bien una potencial reforma pensional implica atacar otros frentes (institucionalidad, equidad, sostenibilidad y eficiencia del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad), en este apartado solo se especifican aquellos que llevarían a flexibilizar el esquema de cotización (para los otros frentes, ver Consejo Privado de Competitividad, 2017).

En primer lugar, en materia de cobertura, la reforma pensional debe convertir a Colombia Mayor en un pilar de beneficio básico para todos los adultos mayores, reestructurado con un valor mínimo igual a la línea de pobreza. Esto lo volvería un mecanismo para luchar contra la pobreza en la tercera edad. Así mismo, se deben potencializar los beneficios económicos periódicos (BEPS) como una opción disponible para la población que devengue menos de un salario mínimo. Estos deberían ser complementarios a los recursos obtenidos a partir de una indemnización sustitutiva o una devolución de saldos. El valor mínimo de este esquema sería el del subsidio entregado por Colombia Mayor.

En cuanto a incentivos, se puede modificar el esquema de BEPS para que tenga progresividad a partir del ahorro realizado. Es decir, únicamente para este segmento poblacional (quienes no logran una pensión de salario mínimo) el subsidio será mayor en la medida que las personas ahorren más o cuenten con un mayor valor de devolución de saldos o indemnización sustitutiva. El éxito de este esquema dependerá también de que la rama judicial no cree incertidumbre con sentencias que hagan insostenible financieramente el esquema.

Segundo, se debe examinar el régimen de salud. Indiscutiblemente, la financiación del sistema de seguridad social en salud a través del presupuesto general de la nación disminuirá

las cargas asociadas a la contratación formal. Además, eliminaría los incentivos a permanecer en el régimen subsidiado de salud (aún cuando se reúnen las condiciones para contribuir al sistema), lo cual ha sido un limitante para la transición hacia la formalidad, tal y como se mostró anteriormente.

Tercero, es importante corregir la inflexibilidad del salario mínimo y, por esa vía, relajar la contribución a seguridad social que debe realizar la población ocupada informal. Aunque es evidente la baja factibilidad política de modificar el salario mínimo y hacer más acorde a las condiciones de ciertas zonas geográficas o de grupos poblacionales (p. ej. jóvenes y mujeres), en el mediano plazo esta discusión debería ser parte de una agenda clara para disminuir la informalidad laboral.

Un primer avance en flexibilizar la cotización a seguridad social se dio con el artículo 98 de la Ley 1753/2015, que establece un esquema financiero y operativo que posibilitará la vinculación de trabajadores independientes con ingresos inferiores al salario mínimo mensual legal vigente al Sistema General de Seguridad Social Integral. En materia de salud, el trabajador podrá afiliarse o permanecer en el régimen subsidiado, siempre y cuando cumpla las condiciones para pertenecer a este. Para la protección a la vejez, accederá a los beneficios económicos periódicos, y para riesgos de incapacidad y muerte a un esquema de microseguros. Pero los avances en la implementación de este esquema han sido mínimos y, por lo tanto, se hace necesario avanzar en la reglamentación del esquema, así como en la definición de las transiciones y los mecanismos de vigilancia y control.

REDUCIR EL EXCESO DE REGULACIÓN LABORAL COSTOSA

De acuerdo con la Encuesta de Opinión Empresarial del *World Economic Forum* (WEF, 2017), los empresarios consideran que el costo de la regulación es excesivamente alto en Colombia, lo que lleva a que el país ocupe el lugar 123 entre 137 países en esta materia.

Una de las principales razones que explica el alto costo de la regulación es que los reguladores no siguen un procedimiento estandarizado para producir una norma.





ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA FORMALIDAD LABORAL

En la actualidad, la expedición de una norma en Colombia está sujeta a una alta discrecionalidad por parte de la entidad responsable, y frecuentemente las regulaciones se diseñan sin un análisis previo del problema a resolver, sin considerar los objetivos precisos de la norma o sin evaluar las alternativas con las que cuenta el regulador. Además, la ausencia de un adecuado proceso regulatorio favorece la proliferación de normas. En efecto, el DNP muestra que solo en 2016 se emitieron 9.222 normas y que durante los últimos 17 años en cada día hábil se emitieron 4,4 decretos, 17,6 resoluciones y 0,6 circulares (DNP, 2017). Lo anterior no solo configura una carga regulatoria difícil de asumir para las empresas formales que se ven obligadas a seguir y cumplir estas normas, sino que, adicionalmente, obstaculiza el ingreso de empresas a la formalidad.

En los últimos años Colombia ha emprendido una labor de mejora del proceso regulatorio, y aunque se han dado pasos en la dirección correcta, se requiere trabajar para mejorar las prácticas de producción normativa. Para tal fin, se recomienda establecer instancias periódicas de revisión de normas, de manera que se identifiquen

regulaciones que generen incentivos a la informalidad. Países como Reino Unido han instaurado mesas de trabajo con el sector privado para identificar normas que obstaculicen el desarrollo de las empresas, y se ha demostrado que la retroalimentación entre sector público y privado ha sido un factor determinante del éxito de los programas de simplificación regulatoria (OCDE, 2010).

En esa línea, el CPC ha venido realizando un trabajo de identificación de normas costosas para el desarrollo de los negocios. Los resultados de este ejercicio de priorización muestran que uno de los reguladores mencionados con mayor frecuencia como responsable de regulaciones costosas es el Ministerio del Trabajo (Tabla 2). Lo anterior evidencia que la carga regulatoria en el ámbito laboral es considerable, lo cual constituye una barrera para la creación de empleo formal. La Tabla 3 indica las normas laborales más problemáticas para el sector privado formal. Siguiendo la experiencia internacional y las recomendaciones de la OCDE, se sugiere que esta identificación de normas sirva como base para reducir el costo regulatorio laboral.

Tabla 2. Entidades más mencionadas como responsables de regulación costosa

REGULADOR / ENTIDAD	NÚMERO DE NORMAS COSTOSAS (REPORTADAS POR LAS EMPRESAS)
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	23
Ministerio del Trabajo	17
Ministerio de Transporte	16
Corte Constitucional	9
DIAN	8
CREG: Comisión de Regulación de Energía y Gas	7
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	7
Congreso de la República	6
Ministerio de Salud y Protección Social	6
Superintendencia de Industria y Comercio	5

Fuente: Consejo Privado de Competitividad.

ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA FORMALIDAD LABORAL



Tabla 3. Normas laborales más problemáticas para el sector privado formal

TÍTULO DE LA NORMA	TIPO DE NORMA	NÚMERO	DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA
Por el cual se reglamenta el proceso de compensación y el funcionamiento de la Subcuenta de Compensación Interna del Régimen Contributivo del Fondo de Solidaridad y Garantía [Fosyga], se fijan reglas para el control del recaudo de cotizaciones al régimen contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones	Decreto	4023 de 2011	Control del recaudo de cotizaciones al régimen contributivo del SGSS en Salud. Dificultad para las empresas para el recobro de incapacidades a cargo del empleador
Sentencia estabilidad laboral reforzada - Salud	Sentencia	T 521 de 2016	Afectación de salud, incapacidades, discapacidades, recomendaciones, reubicaciones
Sentencia estabilidad laboral reforzada - Salud terceros	Sentencia	SU 049 de 2017	Extensión a contratistas de protección por salud
Sentencia estabilidad reforzada - cabeza de familia	Sentencia	T 345 de 2015	Cabezas de familia
Sentencia estabilidad reforzada - prepensionado	Sentencia	T 638 de 2016	Prepensionados (retén social)
Por la cual se regulan algunos aspectos sobre las inspecciones del trabajo y los acuerdos de formalización laboral	Ley	1610 de 2013	Acuerdos formalización laboral
Modifica el Paragrafo 1° del artículo 40 del Decreto 1406 /1999, ajustando número de días a reconocer los empleadores frente a las incapacidades	Decreto	2943 de 2013	Pago de incapacidad a cargo del empleador (dos primeros días)
Por el cual se establecen lineamientos respecto de la Inspección, vigilancia y control que se adelante frente al contenido de los artículos 74 de la Ley 1753 /2015 y 63 de la Ley 1429/2010, así como de sus decretos reglamentarios	Resolución	5670 de 2016	Control sobre tercerización laboral



ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA FORMALIDAD LABORAL

TÍTULO DE LA NORMA	TIPO DE NORMA	NÚMERO	DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA
Por medio de la cual se incentiva la adecuada atención y cuidado de la primera infancia, se modifican los artículos 236 y 239 del Código Sustantivo del Trabajo (CST) y se dictan otras disposiciones	Ley	1822 de 2017	Ampliación de licencia de maternidad de 14 a 18 semanas
Exequibilidad del numeral 2 del art. 60 del CST (prohibición presentarse a laborar en estado de embriaguez)	Sentencia	C-636 de 2016	Autoriza uso de psicoactivos cuando no afecte desempeño
Por medio de la cual se adopta la estrategia salas amigas de la familia lactante del entorno laboral en entidades públicas territoriales y empresas privadas y se dictan otras disposiciones	Ley	1823 de 2017	Obligación de empleadores de suministrar salas de lactancia en lugares de trabajo
Por la cual se definen los estándares mínimos del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo para empleadores y contratantes	Resolución	111 de 2017	El Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo es una norma que puede llegar a ser interpretada de diversas maneras, que, aunque implica un costo-beneficio requiere de un amplio presupuesto tanto en recursos humanos, como en recursos físicos y financieros para la ejecución de la misma
Sentencia periodo de prueba	Sentencia	T-575- 2016	Nuevo límite sobre discrecionalidad de retiro
Sentencia disciplinaria, debido proceso	Sentencia	C-593 de 2014	Garantía del debido proceso y derecho a la defensa en la potestad sancionatoria
Decreto Único Reglamentario del Sector del Trabajo	Resolución	1072, art 2.2.4.6.4 de 2015	Definición de Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo

ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA FORMALIDAD LABORAL

MODERNIZAR EL CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO

El costo regulatorio en el ámbito laboral también se ha incrementado a raíz de la generalidad y ambigüedad del marco jurídico. Por ende, se recomienda modificar y actualizar el Código Sustantivo del Trabajo cuya adopción se llevó a cabo en el año 1950. Los avances tecnológicos han modificado las características de las relaciones laborales y el contexto económico y social del país ha cambiado en los últimos 67 años. En ese sentido, desarrollar una línea jurídica cargada de certidumbre y sin vacíos jurídicos en materia laboral tendría impactos positivos en materia de formalización laboral.

Para la actualización del Código, es importante tener en cuenta que la inflexibilidad del mercado laboral y el impacto de la tecnología sobre las formas tradicionales de trabajo se ha estudiado poco en el país. En general se sabe poco de sus características, implicaciones y el tipo de relaciones que se generan. En el caso europeo, por ejemplo, Eurofound (2015) presenta una serie de relaciones de trabajo que deben ser incorporadas en su marco regulatorio:

- Empleado compartido. Trabajador contratado por un grupo de personas.
- Trabajo compartido. Cuando un empleador contrata a dos personas para un trabajo específico, combinando dos o más trabajos parciales en un empleo de tiempo completo.
- Administración provisional. Cuando expertos altamente calificados son contratados temporalmente para proyectos específicos o para resolver un problema puntual.
- Trabajo casual. El empleador no tiene que cumplir la regulación laboral, pero tiene la flexibilidad de contratar a demanda.
- Trabajos móviles soportados en tecnología. Donde el trabajador puede hacer su trabajo desde cualquier lugar y en cualquier momento.

- Trabajo por portafolio. Un empleado realiza tareas para un gran número de clientes, haciendo trabajos de pequeña escala para cada uno de ellos.
- Empleo colaborativo. Cuando autoempleados, microempresarios cooperan para superar limitaciones de tamaño.

Cabe aclarar que las categorías mencionadas son específicas al contexto europeo, sin embargo la discusión debería girar en torno a analizar si dichas figuras que implican relaciones de trabajo están presentes en el contexto colombiano.

Por último, es importante mencionar que muchas de las formas de trabajo modernas, en particular las generadas con el uso de TIC, son consideradas por el Ministerio del Trabajo como formas de trabajo que se rigen por relaciones de carácter civil y no laboral. Por esto, es necesario avanzar en el análisis de tipologías laborales más allá de las relaciones empresa-trabajadores dependientes, y posteriormente incorporarlas en el marco regulatorio laboral.

DISMINUIR LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN PARA CREAR EMPLEO FORMAL

La creación de la Planilla Integral de Liquidación de Aportes en el año 2007 mostró los grandes beneficios de contar con esquemas unificados y simples de pago de la seguridad social. Por eso es importante avanzar en la línea de disminuir costos y cargar de simplicidad a los trámites que implica estar en el marco de la formalidad y en el sistema de seguridad social. Actualmente el proceso de afiliación es en gran parte presencial y cada administradora tiene sistemas con estándares diferentes, exigiendo que el ciudadano deba dirigirse a cada entidad para afiliarse y desafiliarse. El proceso para lograr integrar una única plataforma de afiliación y la definición de un formulario estándar ha sido una tarea de gran dificultad, dada las especificidades de cada subsistema al igual que la cantidad de administradores en cada uno.





ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA FORMALIDAD LABORAL

Es importante mencionar que desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se está liderando la implementación de la Ventanilla Única de Afiliación, la cual en su primera fase incluye trámites empresariales y contempla para una segunda fase incluir los procesos de afiliación a seguridad social. Sin embargo, es imprescindible lograr la interoperabilidad de las plataformas que harán parte de este esquema.

AMPLIAR EL UMBRAL A PARTIR DEL CUAL SE EMPIEZA A TRIBUTAR EL IMPUESTO DE RENTA PARA PERSONAS NATURALES

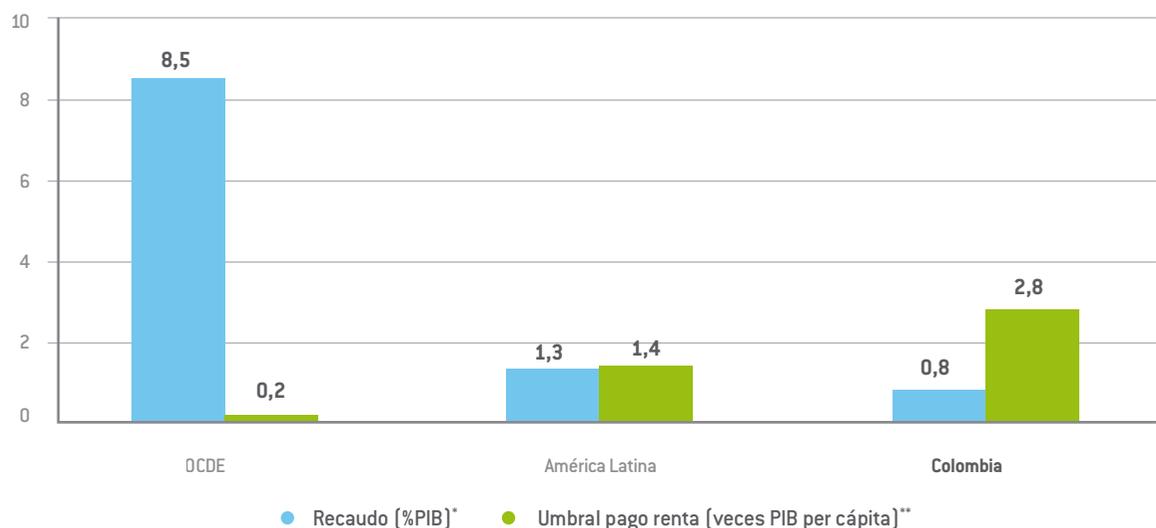
Hasta ahora se han discutido acciones para hacer más flexible el estándar con el que se considera la formalidad laboral. Pero existe un caso en el que ese estándar debería hacerse más estricto: el impuesto de renta. En Colombia, el umbral a partir del cual se empieza a tributar es demasiado alto, pues al expresarlo en términos relativos al ingreso per cápita, es dos veces más alto que el promedio de América Latina y 14 veces mayor que el promedio de los países de la OCDE (Gráfico 4)⁶.

La Ley 1819/2016 eliminó, en un sentido correcto, el impuesto mínimo alternativo (IMAN) y el impuesto mínimo alternativo simple (IMAS) que dependían de la clasificación que tenían las personas naturales más no de su renta y, como alternativa, fijó un solo sistema para liquidar el impuesto de renta⁷. Así mismo, acertadamente limitó las deducciones y exenciones del impuesto de renta a personas naturales en un 40 %, lo que ayudará a generar un mayor recaudo.

Si bien estas modificaciones representan un gran paso por mejorar la tributación del impuesto de renta para personas naturales, en la medida en que introducen más simplicidad, equidad y progresividad al sistema tributario, es lamentable que no se haya ampliado el umbral a partir del cual se empieza a tributar, lo que significa que este impuesto seguirá concentrado en pocos contribuyentes⁸.

Es necesario que la próxima reforma tributaria amplíe la base de este tributo, para lo cual se requiere reducir el piso desde el cual se comienza a tributar renta como persona natural. No obstante, cabe destacar que la Ley 1819/2016 redujo los topes de los sujetos no obligados a presentar declaración de renta, lo que incrementa el número de declarantes del impuesto sobre la renta⁹.

Gráfico 4. Renta personas naturales: recaudo y nivel de ingreso a partir del cual se tributa



Nota: *2011 para OCDE, 2012 para Colombia y América Latina. **2010. Fuente: OCDE (2014).

Fuente: Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015).

ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA FORMALIDAD LABORAL

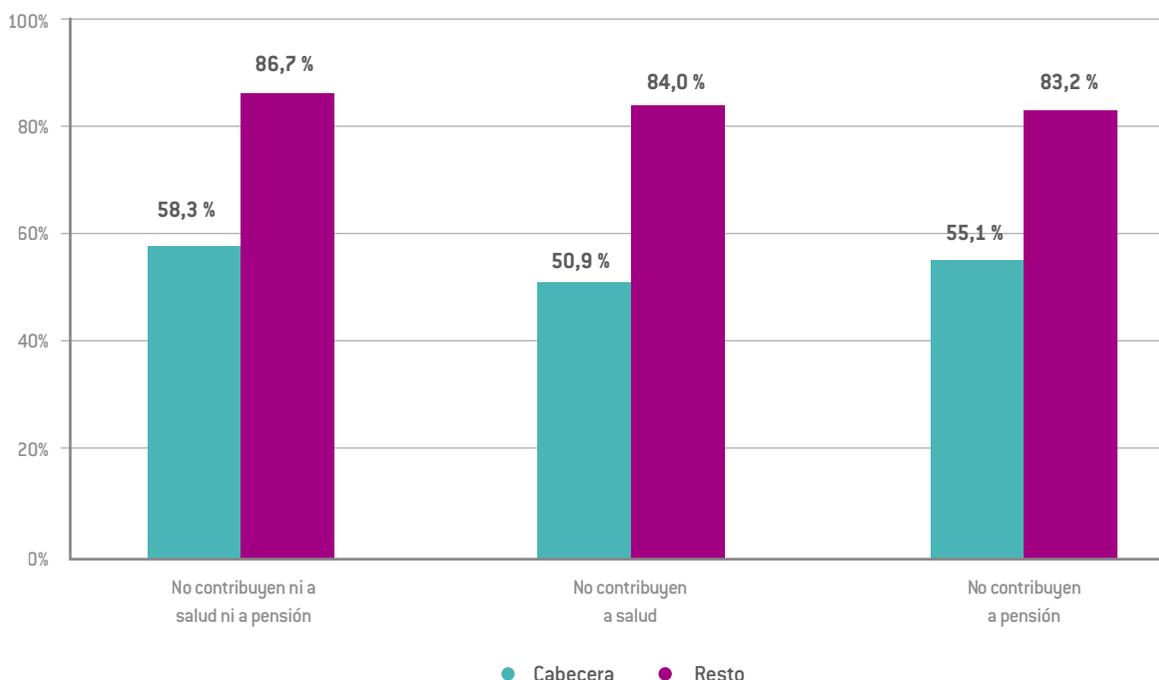


CREAR ESQUEMAS DE COTIZACIÓN PARA LA RURALIDAD

De acuerdo con el informe final de la Misión para la Transformación del Campo (DNP, 2015c), la informalidad laboral en la ruralidad dispersa y en pequeños poblados es cercana al 90 % (Gráfico 5). En el mismo sentido, los datos

del Tercer Censo Nacional Agropecuario realizado en 2014 (DANE, 2016b) arrojaron que el 83,5 % de los campesinos colombianos trabajan en la informalidad. De esta forma, la informalidad laboral en las zonas rurales de Colombia se asemeja a las de otros países en vías de desarrollo como Bangladesh, Filipinas, India, Indonesia y Mongolia, donde también superan el 80 % (Organización Internacional del Trabajo y Banco Asiático de Desarrollo, 2011).

Gráfico 5. Informalidad laboral (% de no cotizantes a los sistemas de salud y pensión). Colombia, 2016



Fuente: FILCO, Ministerio del Trabajo.

Esto implica que los trabajadores del campo enfrentan mayores condiciones de vulnerabilidad que los trabajadores de las ciudades, pues no cuentan con acceso a la seguridad social como la salud, las pensiones y los riesgos laborales, entre otros, lo que se constituye en una de las principales carencias a nivel de inclusión social de este sector de la población (DNP, 2015a).

Distintas razones pueden contribuir a que el trabajo en el campo sea más precario que el de las zonas urbanas. De acuerdo con el Banco Mundial (2008) las políticas comerciales impulsadas desde la década de los noventa han propiciado un descenso del precio relativo de los bienes

agrícolas, lo que ha repercutido negativamente en la actividad económica agraria. Adicionalmente, el gasto público en zonas rurales suele ser bajo, situación que se manifiesta en la ausencia de bienes públicos, una baja gobernanza y un bajo desarrollo empresarial, especialmente el industrial (Organización Internacional del Trabajo, 2015). También el bajo nivel educativo en las zonas rurales impide que las personas accedan a mejores oportunidades laborales: en 2014 la tasa de graduación de la media en las zonas rurales era de apenas 27,2 %, 20 puntos porcentuales menos que la de las cabeceras municipales (García y Maldonado, 2016). Por último, la incapacidad del



ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA FORMALIDAD LABORAL

Estado para hacer respetar los derechos de propiedad y reforzar los contratos, impide que se generen incentivos adecuados para adelantar actividades económicas que contribuyan al desarrollo del campo (Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, 2014).

Lo anterior se refleja en los bajos niveles de productividad laboral de las zonas rurales, especialmente entre aquellos que se dedican a actividades agrarias. En Colombia, por ejemplo, se necesitan ocho trabajadores para producir el mismo valor agregado que produce uno estadounidense en el sector agropecuario (CPC, 2017).

De esta forma, avanzar en la promoción de la formalidad en el sector rural implica, necesariamente, el establecimiento de políticas estructurales en un sinnúmero de frentes que deben apuntar a hacer de las zonas rurales un lugar propicio para el desarrollo de una actividad económica más sofisticada y rentable.

En el entretanto, se pueden tomar otra serie de medidas de menor alcance, pero que también contribuirían a que los asalariados rurales puedan ser cubiertos de forma efectiva por los mecanismos de protección social definidos por la ley. Contar con un mejor sistema de registro de las relaciones laborales que se dan en el campo, el fortalecimiento del sistema de inspección y vigilancia al trabajo rural, y un mayor conocimiento sobre la legislación laboral, pueden contribuir en este sentido (Organización Internacional del Trabajo, 2015).

Lo anterior debe ir de la mano de una regulación laboral más flexible en lo rural –diferenciada respecto a la urbana– para algunas posiciones ocupacionales del campo. Esto debe hacerse especialmente para aquellos trabajadores que, como producto de la estacionalidad y ciclos particulares de algunos cultivos, deben migrar a trabajar en diferentes lugares a lo largo del año, y para aquellos que no se desempeñan de forma permanente en una misma actividad, o tienen diversas formas de vinculación laboral.

Según el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2015a), cerca del 70 % de los ocupados rurales tienen un ingreso inferior al salario mínimo legal vigente (SMMLV), situación que podría justificar el establecimiento de un mínimo diferenciado por ubicación geográfica y ocupación productiva. También se debe

avanzar en posibilitar la cotización por días para permitir que los trabajadores temporales o estacionales puedan hacer aportes a la seguridad social.

En lo referente a las cajas de compensación familiar y las administradoras de riesgos laborales, es importante que flexibilicen los mecanismos de pago para aumentar su cobertura en el campo, a través de la promoción de afiliaciones familiares y asociativas (DNP, 2015c). En materia pensional, solo el 7 % de la población rural de 65 años o mayor estaba pensionada en 2012 (Flórez, 2014) y apenas el 11 % de quienes estaban en edad de cotizar hacían los respectivos aportes (Encuesta Longitudinal de Protección Social, 2012). Por eso cobra especial relevancia consolidar los beneficios económicos periódicos (BEPS), creados por el Acto Legislativo 01/2005 y reglamentados por la Ley 1328/2009, para complementar el ahorro que realizan aquellas personas que no alcanzarán a obtener una pensión, bien sea por tener un ingreso inferior al SMLV o porque no completan las semanas de cotización requeridas.

Finalmente, la Encuesta Longitudinal de Protección Social de 2012 informó que solo el 22 % de los ocupados rurales está cubierto en riesgos laborales. Avanzar en un régimen subsidiado de riesgos laborales para las personas ocupadas en el campo podría brindarles un mínimo de protección, lo cual es deseable dado el alto riesgo que implican algunas de las actividades que realizan (DNP, 2015).

BENEFICIO NETO DEL EMPLEO FORMAL

ACTUALIZAR EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL PARA UN PAÍS DE CLASE MEDIA

Uno de los principales beneficios de contar con un empleo formal es acceder a la protección social. En Colombia, se han evidenciado importantes avances en materia de promoción social (Tabla 4) y, en términos generales, se ha avanzado del asistencialismo a la promoción social, y los debates actuales giran en torno al incremento de la calidad, la cobertura de los

ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA FORMALIDAD LABORAL

informales y el aseguramiento de ingresos en la vejez. Sin embargo, el sistema tiene un reto enorme pues está transitando a la universalidad al tiempo que se financia únicamente por el segmento formal de la economía.

Tabla 4. Porcentaje de hogares con privaciones en cada una de las dimensiones del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)

PRIVACIÓN	2010	2016	CAMBIO 2010-2016
Analfabetismo	13.2	9.7	3.5
Bajo logro educativo	55.4	46.4	9.0
Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia	11.8	8.7	3.1
Barreras de acceso a servicios de salud	6.9	4.4	2.5
Desempleo de larga duración	9.9	10.8	-0.9
Hacinamiento crítico	15.1	9.5	5.6
Inadecuada eliminación de excretas	12.0	9.6	2.4
Inasistencia escolar	4.6	2.9	1.7
Material inadecuado de paredes exteriores	3.0	1.9	1.1
Material inadecuado de pisos	6.3	4.5	1.8
Rezago escolar	35.1	28.6	6.5
Sin acceso a fuente de agua mejorada	11.6	9.8	1.8
Sin aseguramiento en salud	21.0	9.6	11.4
Trabajo infantil	4.6	2.6	2.0
Trabajo informal	80.9	73.6	7.3

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

Así mismo, existe el gran reto de consolidar a la clase media, que es la que comienza a aportar a la financiación del sistema al tiempo que se beneficia de él. Más del 60% de la población está en la categoría de clase media o vulnerable, y Angulo *et al.* (2014) encuentran que las privaciones en

el índice de Pobreza Multidimensional relacionadas con educación y trabajo son persistentes en todas las clases sociales, y que la clase media presenta privaciones importantes en materia de empleo formal y bajo nivel educativo. En ese sentido, el sistema de protección social





ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA FORMALIDAD LABORAL

debe evolucionar para que se concentre en estas privaciones, como un complemento clave a las estrategias de reducción de la pobreza. El sistema de protección social además debe tener como principios la pertinencia, la equidad, la eficiencia, la compatibilidad con incentivos, la sostenibilidad y el dinamismo. Este último implica que el sistema debe evolucionar con el tiempo en la medida en que las condiciones económicas mejoran o se solucionan las necesidades que dieron origen a los programas que componen la protección social.

DAR GRADUALIDAD, TEMPORALIDAD Y MITIGACIÓN DE INCENTIVOS NO DESEADOS A LOS PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

En general, los subsidios deben permitir a la población superar una o varias necesidades en un momento del tiempo. De no ser así, se generan incentivos no deseados con impactos negativos. En particular, si un subsidio incentiva la inactividad en el mercado laboral formal, se tendrán consecuencias negativas sobre la productividad, el recaudo de impuestos, la calidad del empleo, entre otros. Además, los subsidios deben tener un carácter meramente progresivo.

En los últimos años se ha estudiado el efecto de algunos programas sociales sobre las decisiones de permanecer en la informalidad. Farné *et al.* (2016) estudiaron el efecto que tienen las ayudas institucionales en dinero sobre las decisiones de participación en el mercado laboral. Los resultados evidencian que encontrarse en el régimen subsidiado de salud se asocia con un incremento de 20 puntos porcentuales en la probabilidad de los jefes de hogar y de sus cónyuges de ser informal, mientras que Familias en Acción aumenta dicha probabilidad entre 7 y 12 puntos porcentuales.

Por eso es importante definir claramente un Estatuto Orgánico de Subsidios que incluya las condiciones de salida y la duración en los programas sociales que están anclados al Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén), y desarrollar un sistema unificado que relacione a todos los beneficiarios de progra-

mas sociales en el país, como un primer paso para lograr mayor eficiencia en la asignación de subsidios estatales.

Un primer avance en este sentido es el Proyecto de Ley 186/2012 mediante el cual se regula la política de gasto público en subsidios, y se plantean normas orgánicas presupuestales y de procedimiento para su aprobación, con la finalidad de establecer las reglas básicas por las cuales debe regirse cualquier subsidio financiado, en todo o en parte, con recursos del presupuesto nacional.

Si bien el proyecto establece los principios rectores que guiarán el proceso de creación de subsidios en el país, es importante reconsiderar el principio de legalidad que establece el mismo proyecto, teniendo en cuenta que este puede traer inflexibilidades para la modificación o creación de subsidios productivos o sociales en el país. Más aún, la labor de focalización del gasto en subsidios debería estar a cargo del Departamento Nacional de Planeación y no del Congreso de la República. En consecuencia, el proyecto de ley debería estar enfocado únicamente en definir los principios y criterios para la creación de cualquier subsidio en el país, así como establecer los criterios de transición de los programas existentes actualmente y la adición misional al Conpes para aprobarlos.

Por último, se requiere con alta urgencia la implementación de un sistema de información interoperable que permita hacer trazabilidad a los beneficiarios de los subsidios en el país, que permita realizar cruces con diferentes bases de datos para identificar focalizaciones inefectivas.

CORREGIR EL INCENTIVO A LA INFORMALIDAD QUE EXISTE EN EL RÉGIMEN SUBSIDIADO DE SALUD

En Colombia, a través del régimen subsidiado de seguridad social el Estado ofrece protección en salud a la población pobre y vulnerable. La Sentencia T-760/2008 emitida por la Corte Constitucional determinó que todas las personas afiliadas al sistema de salud tienen derecho a los mismos servicios y beneficios independien-

ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA FORMALIDAD LABORAL

temente del régimen de afiliación, y por ende ordenó la igualación de los planes de beneficios del régimen contributivo y del régimen subsidiado. Si bien este hecho se considera positivo y necesario desde el punto de vista de la protección social, es importante tener en cuenta que tanto los trabajadores formales –que aportan a la financiación del sistema de salud a través de su nómina– como los informales, acceden al mismo plan de beneficios.

En la práctica, esta situación constituye un incentivo a la informalidad, ya que los informales no tienen que pagar por acceder a los mismos servicios de salud. En ese sentido, Perry *et al.* (2007) aseguran que dado que los programas de protección social proveen asistencia sin ningún costo (y algunas veces de manera condicionada a ser un trabajador informal en lugar de trabajar en el sector formal), estos mismos programas pueden estar creando desincentivos a la formalización de la fuerza de trabajo en vista de que los trabajadores formales son gravados a través de su nómina (p. 197). Este efecto es particularmente notorio en el caso del Sistema General de Seguridad Social en Salud, dada la facilidad de evadir las contribuciones (Clavijo y Lozano, 2001).

En efecto, un estudio de Camacho *et al.* (2009) señala que la introducción del régimen subsidiado incrementó la tasa de informalidad en aproximadamente el 4 % en la población. Además, dado que el régimen subsidiado cubre las familias extendidas (y no solamente al núcleo familiar), el mismo estudio demuestra que las personas con familias extendidas incrementan su probabilidad de ser informales entre el 6,5 y 8,3 %.

Con el fin de eliminar los incentivos a la informalidad derivados del actual esquema de financiación del sistema de salud, el CPC recomienda buscar alternativas diferentes a la nómina para financiar el sistema. En particular, se propone que el aporte que se cubre actualmente con impuestos a la nómina sea financiado con recursos del Presupuesto General de la Nación. La financiación de la salud a través de este constituiría un esquema más transparente y disminuiría las distorsiones que los impuestos a la nómina generan, específicamente los incentivos a la informalidad laboral.

CONTROL DE LA INFORMALIDAD LABORAL

CONCENTRAR EL PAPEL DE LA UGPP EN REDUCIR LA EVASIÓN Y EN LA BÚSQUEDA DE INFORMALES

La Unidad de Pensiones y Parafiscales (UGPP) es una entidad del orden nacional que tiene dentro de sus funciones el seguimiento y determinación de una completa y oportuna liquidación del pago de las contribuciones parafiscales de la protección social, creando y fomentando una cultura sólida de cumplimiento en el pago de los aportes al sistema. Esta unidad está encargada de investigar toda la información disponible para el cobro de las contribuciones de la protección social, y cuenta con facultades sancionatorias, de fiscalización y monitoreo.

En esa línea, esta entidad se convierte en una de las principales abanderadas cuando se trata de identificar a personas que se encuentren en la informalidad, en la medida en que es capaz de localizar a aquellos que evaden y eluden el sistema de pagos de seguridad social. Lo anterior se logra a través de la persuasión y orientación de las personas que presuntamente están omitiendo estos pagos, así como de su correspondiente fiscalización y sensibilización. Esto se lleva a cabo a través de cruces de bases de datos provenientes de fuentes de información como la declaración de renta, el Registro Único Nacional de Tránsito, el informe predial, el Sisbén, información de transacciones y operaciones bancarias, entre otros. Estas revisiones le permiten identificar a aquellas personas jurídicas y naturales con capacidad de pago que se encuentran en la informalidad.

Si bien es una entidad de poco más de 1.000 funcionarios, su función de control y fiscalización ha significado disminuciones en la elusión al sistema pensional del 30 % entre 2015 y 2016 (Gráfico 6). Además, en 2016 se identificaron más de 230.000 independientes que no cotizaban al Sistema de Protección Social, a través de los ingresos reportados en la información tributaria oficial, los



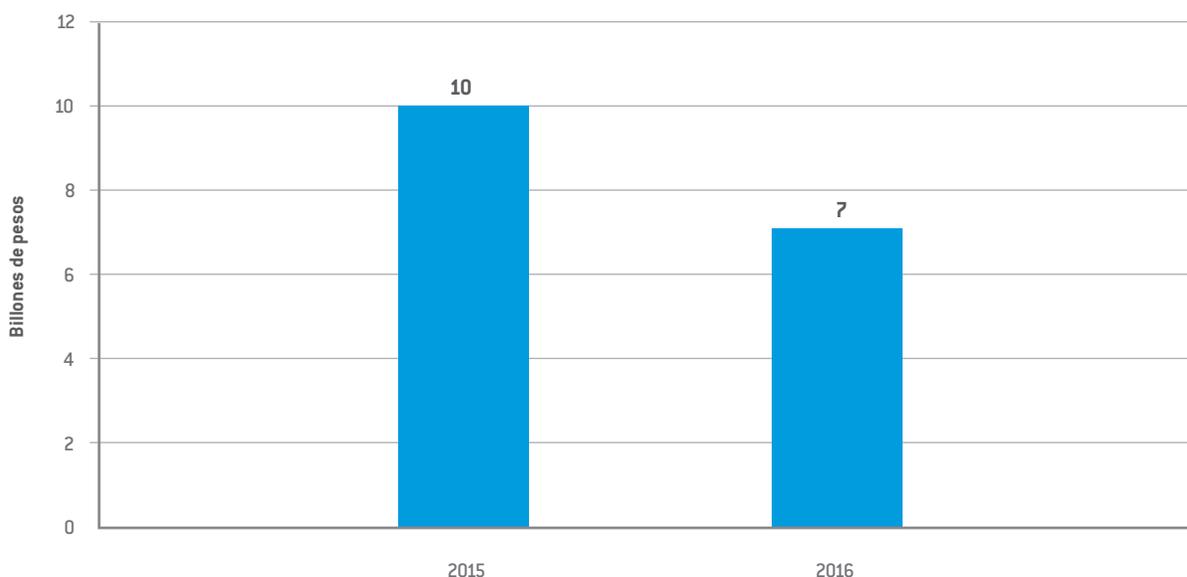


ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA FORMALIDAD LABORAL

cuales se encontraban vinculados como afiliados en calidad de beneficiarios al sistema de salud o en el régimen subsidiado (Unidad de Pensiones y Parafiscales, 2017). Sin embargo, aún persisten grandes retos especialmente

en lo que respecta a los independientes, ya que han registrado niveles de evasión de parafiscales por valor de \$4,8 billones, es decir, más del doble de lo no reportado para los dependientes (ídem).

Gráfico 6. Elusión total al sistema de pensiones. Colombia, 2015-2016 (billones de pesos)



Fuente: Unidad de Pensiones y Parafiscales (2017).

En el caso del Sisbén, a partir del Decreto 441 de marzo del 2017, este adoptó nuevas herramientas para la depuración de su base de datos de afiliados. Por ejemplo, ahora el Departamento Nacional de Planeación puede depurar directamente los casos de fallecidos que no son reportados a partir de una verificación realizada con el Ministerio de Salud y la alcaldía correspondiente. De igual forma, la información del Sisbén puede ser contrastada con lo reportado por la UGPP, la cual puede hacer otros cruces de bases de datos para identificar con toda celeridad a quienes quieran obtener los beneficios del programa sin cumplir los requisitos. Así mismo, la UGPP se encarga de realizar los cruces de bases de datos para individuos con ingresos cercanos a los 3,8 millones de pesos mensuales y verificar la veracidad de su información. Por último, este nuevo decreto permite ir más allá de la exclusión del sistema ya que cuando se trata de la interferencia

de servidores públicos el caso puede ser trasladado a la Fiscalía o a la Procuraduría.

Por esto, es necesario fortalecer la función de seguimiento de la UGPP a inscritos en el Sisbén a nivel territorial, incluso a zonas rurales. Esta entidad tiene el potencial de convertirse en un aliado de las alcaldías para realizar un seguimiento pertinente e informado del Sisbén. Para lograr esto es necesario recurrir a mecanismos de coordinación interinstitucional entre la UGPP y las diferentes entidades territoriales, y robustecer su capacidad técnica para realizar sus labores de detección de evasores y personas que se encuentran de manera voluntaria en la informalidad, al tiempo que realicen control sobre los actos fraudulentos cometidos al Sisbén.

Además de lo anterior, se debe utilizar la Planilla Integral de Liquidación de Aportes (PILA) como mecanismo de seguimiento y control. Hoy en día, la UGPP utiliza la PILA

ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA FORMALIDAD LABORAL

como mecanismo de detección de evasores de los aportes al sistema; por ejemplo, entre enero de 2011 y diciembre de 2015 se estimó un faltante de 3 millones de planillas en la base de datos de PILA, donde solamente 2,5 millones de ellas equivalen a alrededor de \$2,5 billones.

Sin embargo, uno de los obstáculos que entorpece la labor de seguimiento es la falta de dispositivos de validación de la PILA. En ese sentido, las personas pueden repor-

tar datos falsos con respecto a su edad y evadir los pagos de pensiones, sin que el sistema les niegue el registro y pago de esta transacción. Un cambio tecnológico que resuelva esto podría representar una mayor concentración de las funciones de la UGPP en cruces de bases de datos y detección de informales, dedicando más recursos humanos a fiscalización e identificación que en validación de información procedente de la PILA.





ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA FORMALIDAD EMPRESARIAL

ESTÁNDARES DE LA FORMALIDAD EMPRESARIAL

CREAR EL ÍNDICE MULTIDIMENSIONAL DE INFORMALIDAD PARA EMPRESAS (IMI)

Como se discute en la sección Informalidad en Colombia: avances y desafíos de este documento, la informalidad empresarial se ha entendido a partir del no cumplimiento de una serie de obligaciones legales y de acceso a la economía formal, tales como el pago de la seguridad social de empleados, la operación con contabilidad, el registro mercantil y el

registro único tributario. Esto significa que se ha entendido la informalidad de forma binaria a partir del cumplimiento o no de cada una de estas obligaciones por separado. Esto ha conducido a que no exista una definición oficial establecida de lo que significa una empresa informal, ni una única fuente de información que dimensione el fenómeno. Pero más importante aún, no se ha logrado una comprensión integral de las dimensiones de la informalidad que promueva estrategias más efectivas para que más empresas transiten y permanezcan en la formalidad. Por lo tanto, al igual que lo han venido planteado algunos expertos, el CPC propone crear un Índice Multidimensional de Informalidad, en el que la informalidad se entienda y se mida como un fenómeno de seis dimensiones, como se muestra en la Tabla 5.

Tabla 5. Dimensiones de la formalidad empresarial

DIMENSIÓN	DESCRIPCIÓN
EXISTENCIA	La existencia legal de una empresa se da con el registro mercantil ¹⁰ que le permite avanzar en las demás dimensiones
ADMINISTRATIVA	Uso de prácticas contables y de administración básicas para el funcionamiento de la empresa
LABORAL	Pago de aportes de salud y pensión a los empleados de la empresa, así como demás prestaciones sociales que señala la ley, incluida la cobertura de riesgos laborales
PRODUCTO	Cumplimiento de normas para proteger la salud y la seguridad del consumidor
ESPACIAL	Cumplimiento de normas de ordenamiento territorial y seguridad en el lugar de trabajo
TRIBUTARIA	Registro, declaración y pago de impuestos a nivel nacional y local

Fuente: Consejo Privado de Competitividad.

ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA FORMALIDAD EMPRESARIAL



Estas seis dimensiones buscan evitar costos privados y sociales de la informalidad que pueden agruparse en tres áreas: seguridad del consumidor, obligaciones a la sociedad y crecimiento de la empresa. La existencia legal, entendida como registro mercantil, otorga a las empresas la posibilidad de firmar contratos que se pueden hacer cumplir a través del sistema judicial y aumenta su probabilidad de obtener crédito para operar y hacer crecer el negocio [Salazar, Mesa y Navarrete, 2017]. Adicionalmente, permite a los clientes tener más información sobre la empresa y si es necesario, emprender acciones legales en su contra. Igualmente, da información al Gobierno para el análisis y diseño de la política económica [Klapper *et al.*, 2007].

La dimensión administrativa se refiere a las prácticas básicas de contabilidad, manejo de inventario y gestión del recurso humano que aumentan la rentabilidad e incrementan la probabilidad de supervivencia.

La dimensión laboral tiene que ver con el cumplimiento de los estándares laborales. Por un lado, el pago de las contribuciones correspondientes a la empresa en salud y pensiones de los trabajadores y demás prestaciones que señala la ley, y por otro, las coberturas de riesgos laborales. Esto puede mejorar la productividad de los trabajadores,

y además cumple con las obligaciones a la sociedad al no transferirle los costos de enfermedad o accidente y vejez de los trabajadores.

La dimensión de producto vela por la seguridad y salud del consumidor a través del cumplimiento de las normas y reglamentos técnicos que aseguran la calidad y sostenibilidad del proceso de producción y de los bienes y servicios que ofrece la empresa. Esto evita costos en salud para las personas en el corto y mediano plazo, y reduce los costos ambientales de la producción.

Dentro de la dimensión espacial, la formalidad empresarial se refiere a operar en las zonas y condiciones autorizadas para su actividad y al cumplimiento de normas de seguridad dentro del establecimiento. Por ejemplo, cumplir las normas de ordenamiento establecidas en el plan de ordenamiento territorial (POT) del municipio o cumplir los protocolos contra desastres. Esto reduce las externalidades negativas sobre el espacio y protege a trabajadores y a consumidores.

Por último, la dimensión tributaria se refiere al cumplimiento de obligaciones a la sociedad a través de la declaración y pago de impuestos nacionales y locales. Adicionalmente, evita la competencia desleal con aquellas empresas que sí tributan. El Diagrama 4 muestra estas dimensiones y su relación con los costos sociales y privados de la informalidad.

Diagrama 4. Dimensiones de la informalidad empresarial y costos sociales y privados



Fuente: Consejo Privado de Competitividad.



ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA FORMALIDAD EMPRESARIAL

Para construir el Índice Multidimensional de Informalidad se debe pensar en estas tres áreas de manera interrelacionada y en las dimensiones en las que una empresa debe avanzar simultáneamente. Si bien no hay una secuencia predefinida

entre ellas, la existencia legal es necesaria para el desarrollo de las demás dimensiones. Al tener las seis dimensiones la misma importancia, el Índice Multidimensional de Informalidad se puede medir para una empresa de la siguiente manera:

$$Formalidad_{it} = \left(\frac{existencia_{it} + tributaria_{it} + laboral_{it} + espacial_{it} + producto_{it} + administrativa_{it}}{6} \right)$$

Donde la formalidad de la empresa i en el momento t puede tomar valores de 0 a 1. Si una empresa no tiene avances en ninguna de las seis dimensiones, la medición toma un valor de 0, y si, por el contrario, cumple con todas las dimensiones, toma un valor de 1.

A su vez, cada dimensión se mide a partir de indicadores observables relacionados con las obligaciones que debe cumplir la empresa de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$Dimensión j = \frac{n^{\circ} \text{ de obligaciones cumplidas}}{\text{total de obligaciones}}$$

De este modo cada dimensión j toma valores entre 0 y 1, donde 0 indica el no cumplimiento de las obligaciones y 1 el cumplimiento de la totalidad de las obligaciones.

La Tabla 6 muestra los indicadores propuestos por dimensión, así como la fuente para obtener la información.

Tabla 6. Dimensiones de formalidad para el Índice Multidimensional de Formalidad

DIMENSIÓN	OBLIGACIONES	FUENTE DE INFORMACIÓN
EXISTENCIA	Contar con registro mercantil	Nacional: Cámaras de comercio (Registro Único Empresarial - RUES)
ADMINISTRATIVA	Contar con sistema de contabilidad básica	Nacional: DANE.*
LABORAL	Realizar pagos de seguridad social para los trabajadores: EPS (aportes salud), pensiones, ARP (riesgos profesionales) y otras que señala la ley (caja de compensación)	Nacional: Ministerio de Salud y Protección Social (PILA)
	Realizar pagos para los trabajadores de otras prestaciones que señala la ley: primas, vacaciones remuneradas, cesantías, auxilios (p. ej. transporte y vivienda)	Nacional: DIAN a través de certificados de ingresos y retenciones

ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA FORMALIDAD EMPRESARIAL



DIMENSIÓN	OBLIGACIONES	FUENTE DE INFORMACIÓN
PRODUCTO**	<p>Contar con permisos o certificados correspondientes a la actividad que se realiza: certificado de buenas prácticas de biodisponibilidad (BD) y bioequivalencia (BE), de buenas prácticas de elaboración (BPE), de buenas prácticas de laboratorio (BPL), de buenas prácticas de manufactura (BPM), de buenas prácticas clínicas (BPC), certificación de capacidad de producción a establecimientos cosméticos, aseo, higiene y limpieza de uso doméstico, certificación para establecimiento procesador de alimentos y bebidas alcohólicas en condiciones sanitarias, notificación sanitaria obligatoria para productos cosméticos, registro, permiso o certificación sanitaria para fabricación y venta de alimentos, certificado de bioseguridad.</p>	<p>Nacional: Invima.</p>
	<p>Contar con permisos o certificados correspondientes a la actividad que se realiza: Registro Nacional de Turismo (RNT).</p>	<p>Nacional: Cámaras de comercio (RNT).</p>
	<p>Contar con permisos o certificados correspondientes a la actividad que se realiza: verificación, concepto y notificación de condiciones sanitarias establecidas en la Ley 9/1979.</p>	<p>Local: Secretarías de salud municipales.</p>
	<p>Contar con permisos o certificados correspondientes a la actividad que se realiza: permisos, licencias y autorizaciones ambientales, permisos de vertimientos de aguas residuales y permisos de manejo de residuos.</p>	<p>Local: Autoridades ambientales locales.</p>



ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA FORMALIDAD EMPRESARIAL

DIMENSIÓN	OBLIGACIONES	FUENTE DE INFORMACIÓN
ESPACIAL	Cumplir con disposiciones del POT respecto a intensidad auditiva, horario, ubicación, destinación y potencial impacto ambiental de las actividades.	Local: Secretarías de planeación municipales.
	Contar con matrícula de establecimiento.	Local: Cámaras de comercio.
	Contar con certificado de bomberos.	Local: Departamentos de bomberos municipales.
TRIBUTARIA	Contar con Registro Único Tributario (RUT)	Nacional: DIAN.
	Realizar las declaraciones y pagos de impuestos correspondientes: IVA, impuesto al consumo (INC), renta.	Nacional: DIAN.
	Contar con Registro de Información Tributaria (RIT)	Local: Secretarías de hacienda municipales.
	Realizar las declaraciones y pagos de impuestos correspondientes: ICA, predial y otros impuestos específicos (venta de bebidas alcohólicas o cigarrillos).	Local: Secretarías de hacienda municipales.

Notas: *En la muestra de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) se identifica para micro negocios aquellos que tienen hasta diez trabajadores. La Encuesta Anual Manufacturera (EAM) cuenta también con esta variable.** El listado de obligaciones de formalidad de producto no es exhaustiva.

Fuente: Consejo Privado de Competitividad.

Por último, se propone que la Dirección de Desarrollo Empresarial del Departamento Nacional de Planeación sea la entidad encargada de recopilar los datos de las distintas dimensiones del Índice y que realice los cruces que permitan generar información estadística periódica so-

bre grado de formalidad de las empresas, las dimensiones en las que hay más avance, así como correlaciones entre los indicadores. Esto permitiría contar con información actualizada para mejor diseño y ejecución de políticas públicas que apunten a aumentar o visibilizar

ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA FORMALIDAD EMPRESARIAL



los beneficios de la formalidad, así como de mecanismos de control y sanción.

CREAR UNA RUTA PARA EMPRESAS QUE ENTRAN A LA FORMALIDAD

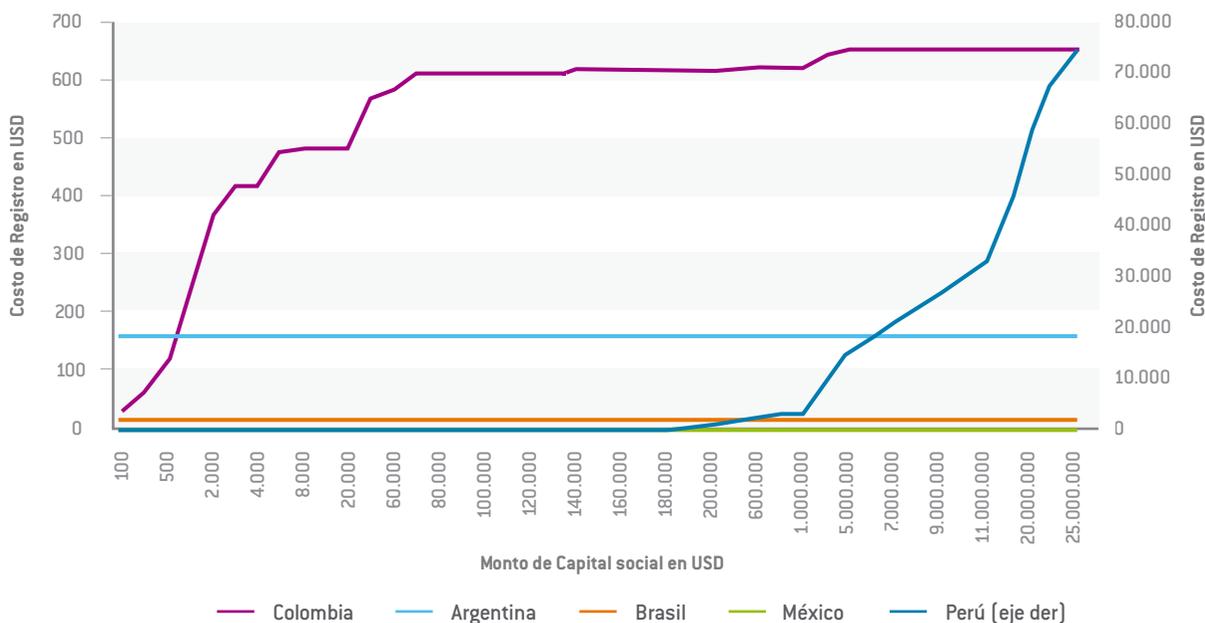
El Índice Multidimensional de Formalidad tiene el beneficio adicional de reflejar que las empresas deben surtir una ruta hacia la formalidad, que comienza por su existencia legal a través del registro mercantil. Luego, una empresa debe construir sus capacidades para dar cumplimiento a las siguientes dimensiones. Esto es un hecho fundamental para que el costo de entrar a la formalidad no sea un “abismo” en el que una empresa transita de inmediato de un estado en el que no realiza contribuciones, a uno en el que debe cumplir todos los requerimientos. En cambio, es deseable que el costo de entrar a la formalidad se parezca más a una “escalera” en donde cada dimensión es un paso en esa ruta hacia la formalidad.

REVISAR EL COSTO DE ENTRADA EN LA RUTA HACIA LA FORMALIDAD: EL REGISTRO MERCANTIL

Dado que las empresas deben surtir una ruta hacia la formalidad que comienza por la dimensión de su existencia legal, se debe facilitar primero el proceso de registro mercantil. Para esto se recomienda que, por tratarse de un servicio público, la estructura de tarifas del registro mercantil siga principios de suficiencia-eficiencia, transparencia, simplicidad y equidad horizontal y vertical. Esto implica cambiar el sistema actual que carece de equidad vertical y es oneroso para las empresas más pequeñas (Salazar, Mesa y Navarrete 2017).

Actualmente se sigue un modelo de tarifas per cápita de acuerdo con rangos definidos en función de los activos, expresados en salarios mínimos. El número de rangos es alto y la amplitud de los rangos es disímil como se muestra en el Gráfico 7. Adicionalmente, el registro requiere de una renovación anual también basada en los activos, lo cual resulta en un desincentivo al crecimiento empresarial pues se tasa sobre un *stock* y no sobre un flujo.

Gráfico 7. Costo del registro mercantil



Fuente: Salazar, Mesa y Navarrete (2017).



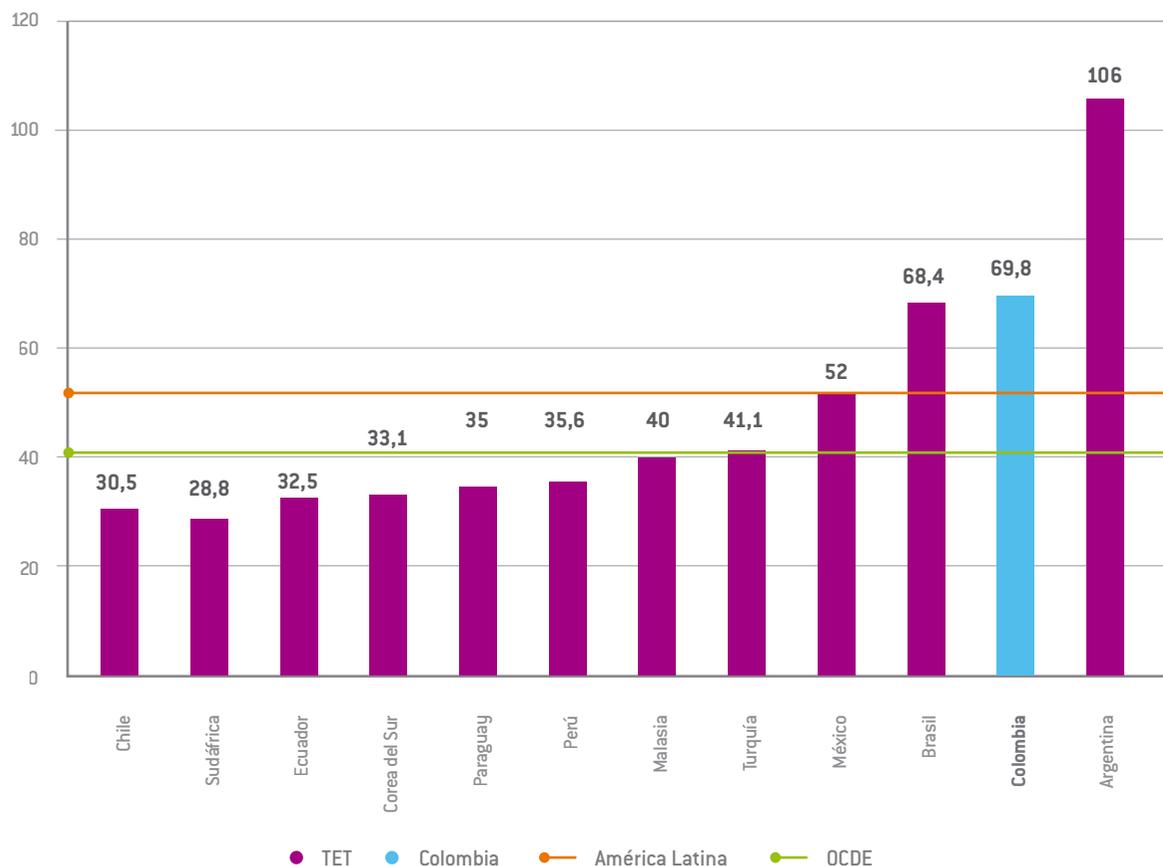
ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA FORMALIDAD EMPRESARIAL

Para resolver estos problemas, una posibilidad que está en línea con los ejercicios hipotéticos realizados por Salazar *et al.* (2017) es adoptar un esquema per cápita de monto fijo con criterios de marginalidad o una tarifa pro rata, en proporción de los activos y con un nivel mínimo y máximo absoluto. De esta forma se evitarían las discontinuidades e inequidades que tiene el sistema actual y no sería tan oneroso para las empresas más pequeñas ni excesivamente costoso para las más grandes. Tampoco implicaría pérdidas para las cámaras de comercio, que, en su gran mayoría, seguirían registrando excedentes. Otra opción es hacer un cobro por registro con base en los activos y la renovación a partir de los ingresos netos reportados en el año anterior.

REDUCIR LOS COSTOS TRIBUTARIOS EMPRESARIALES

El sistema tributario colombiano se ha concentrado en gravar a las sociedades, contrario a la tendencia mundial. Mientras que en los países de la OCDE en promedio el 57 % del recaudo de impuestos directos proviene de personas, en Colombia es solo el 19%. Esto ha conllevado a incrementar las tasas efectivas de tributación (TET) de las sociedades, lo que termina siendo una barrera de acceso al segmento formal de la economía. Colombia es el tercer país de América Latina con la mayor TET a las sociedades (69,8 %), la cual también es más elevada que el promedio de los países de la OCDE (41,2 %) (Gráfico 8).

Gráfico 8. Tasa efectiva de tributación: Colombia y algunos países de la región y de la OCDE, 2015



Fuente: *Doing Business* (2017).

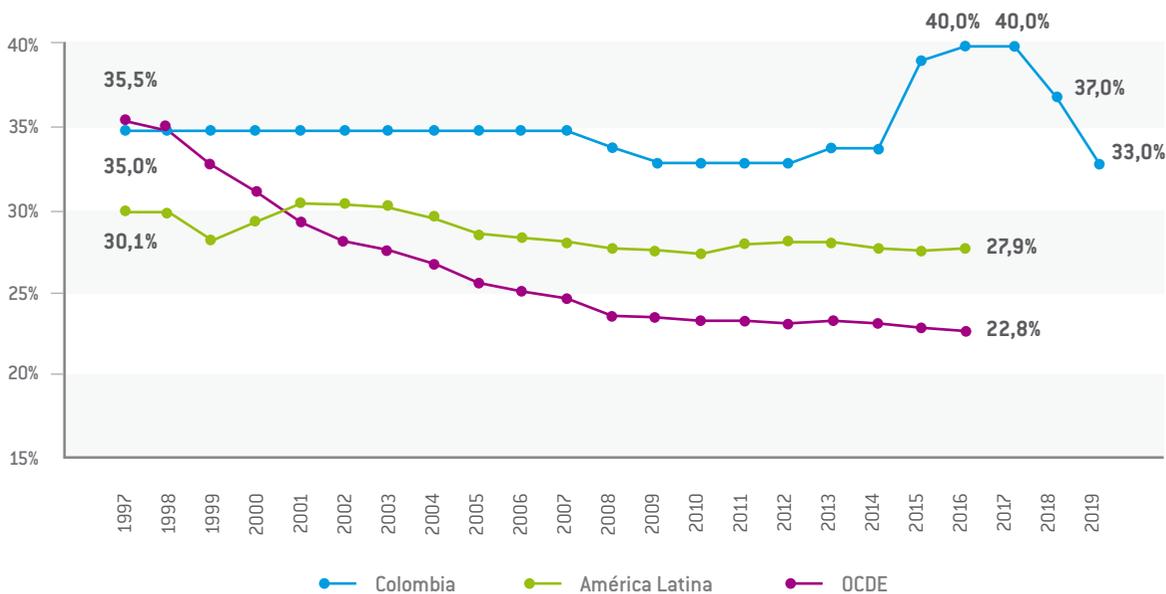


ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA FORMALIDAD EMPRESARIAL

En este sentido, es fundamental que el Gobierno nacional cumpla con la eliminación de la sobretasa a la renta, como está planteada en la Ley 1819/2016 para 2019, de forma que la tasa de renta total sobre las empresas sea del 33 %. Cabe resaltar que, frente al régimen ante-

rior (incluyendo el CREE), se logró reducir el tributo de renta en dos y seis puntos porcentuales entre 2017 y 2018 y uno a partir de 2019. Sin embargo, a pesar de esta reducción, el impuesto de renta a las sociedades aún es elevado frente a los estándares internacionales (Gráfico 9).

Gráfico 9. Evolución tasa de renta a las sociedades: Colombia, OCDE y América Latina



Fuente: OCDE. Para Colombia Ley 1819/2016.

A pesar de estos avances, los problemas estructurales de este gravamen no fueron corregidos con la Reforma Tributaria de 2016. Se debió haber permitido descontar todos los impuestos pagados por las empresas –incluyendo los impuestos indirectos como el gravamen a los movimientos financieros (GMF) y el impuesto de industria y comercio (ICA)–, de forma que este tributo recaera solo sobre las utilidades reales de las sociedades y no sobre los ingresos (renta). Esto hubiese ayudado a reducir la brecha entre la tasa nominal pagada por las empresas –que hoy asciende al 40 %– y la TET que es cercana al 70 %. En este sentido, se recomienda permitir el descuento en el impuesto de renta de los tributos pagados por las sociedades, de manera que este solo recaiga sobre las utilidades reales de las empresas.

Adicional a lo anterior, es importante mencionar que la Ley 1819/2016 estableció el sistema de monotributo¹¹ como una sustitución del impuesto sobre la renta para un grupo específico de personas naturales. De acuerdo con esta ley, a partir de 2017 pueden aplicar a este gravamen las personas con ingresos brutos entre 1.400 y 3.500 unidades de valor tributario (UVT), que tengan un establecimiento con un área inferior o igual a 50 metros cuadrados, que sean elegibles para pertenecer al Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos¹² y que tengan como actividad económica el comercio al por menor o actividades de peluquería y otros tratamientos de belleza. El valor anual pagado por concepto de gravamen varía entre 16 y 32 UVT, según los ingresos brutos anuales.

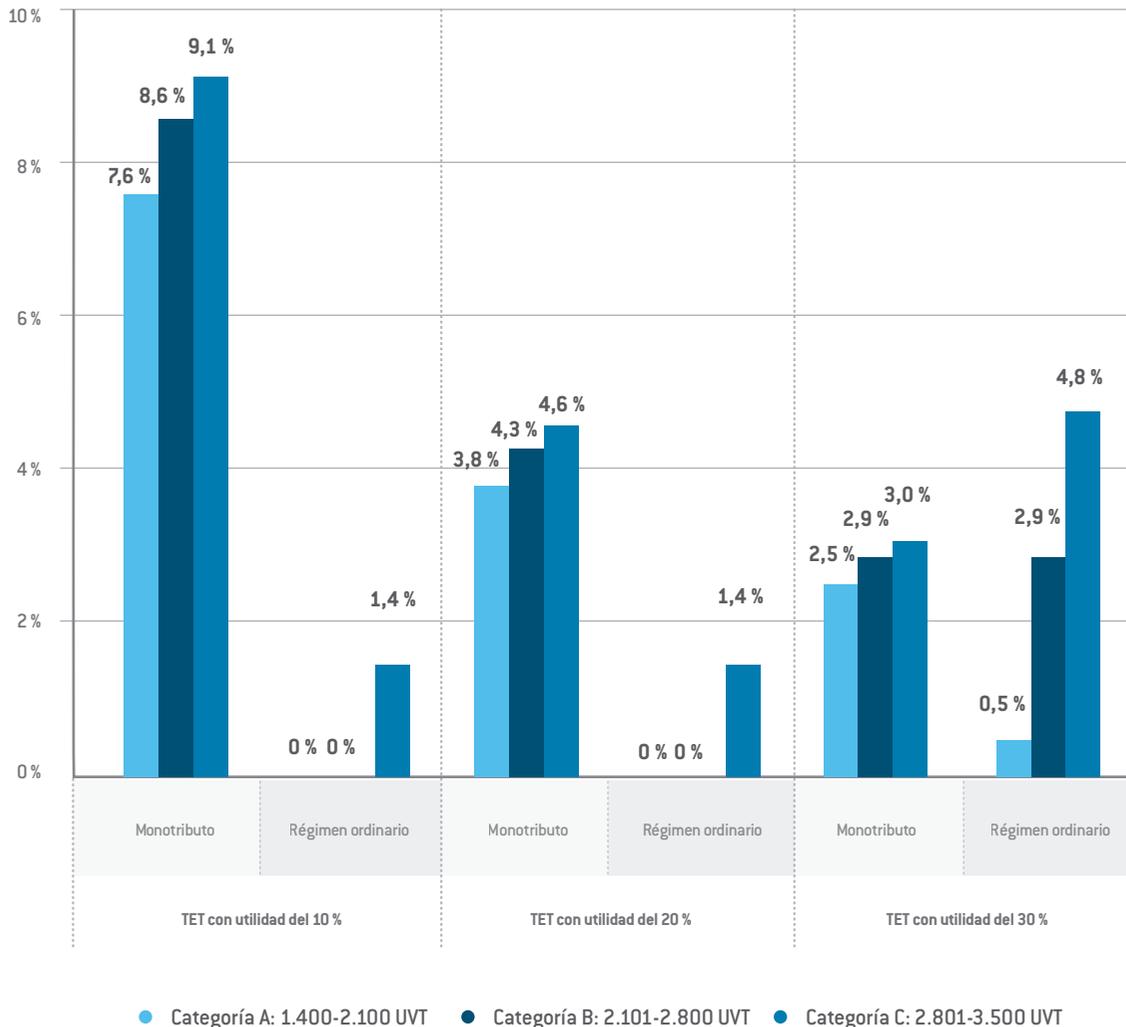


ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA FORMALIDAD EMPRESARIAL

Sin embargo, teniendo en cuenta que los rangos en el sistema de renta ordinaria se basan en los ingresos netos –entendidos como los ingresos brutos menos los costos y gastos–, los rangos que fija este nuevo sistema son demasiado bajos si se quiere incentivar la formalización. Por ejemplo, considerando un margen de utilidad del 10% en la actividad de comercio al por menor, se evidencia que mientras que en el sistema de renta ordinaria no se pagaría impuesto, lo que implica una TET de 0%, en cualquiera de los tres rangos de ingresos es-

tablecidos en el monotributo se generaría impuesto, lo que incrementaría la TET de las personas naturales que se acogan a este régimen entre el 7% y 9%. Esta situación es similar si se estiman márgenes de utilidad hasta del 30%. Solo con un margen del 30%, el segundo rango del monotributo y del régimen ordinario se igualarían, y a partir del tercer rango sería mejor acogerse a este nuevo sistema –mientras que la TET con el monotributo sería de 3%, con el régimen ordinario sería de 4,8% (Gráfico 10).

Gráfico 10. Comparación del monotributo con el sistema de renta ordinaria



Fuente: Ley 1819/2016. Cálculos: Consejo Privado de Competitividad.

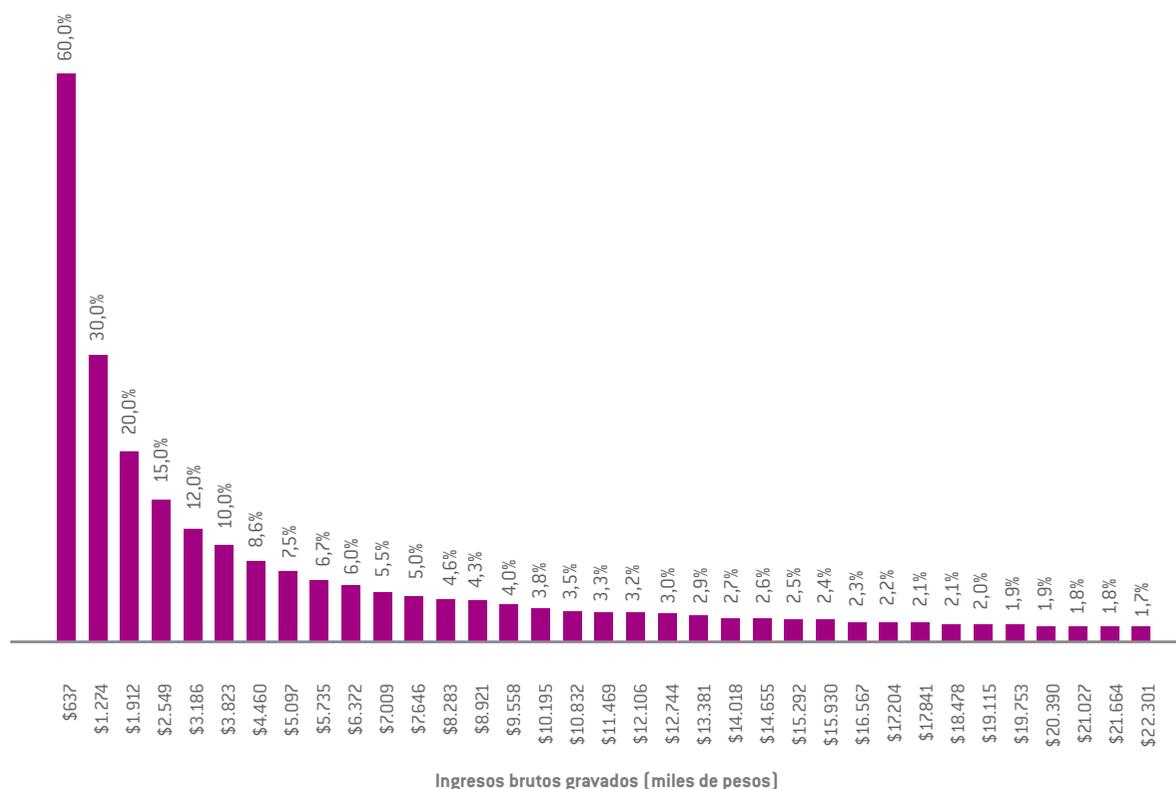
ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA FORMALIDAD EMPRESARIAL



A esto se le suman los errores técnicos que tienen las tasas marginales de este nuevo impuesto en sus tres categorías (A, B y C), que hacen que ingresos más al-

tos no necesariamente se traduzcan en mayores tasas marginales, lo que va en contra del principio de progresividad (Gráfico 11).

Gráfico 11. Tasas marginales del monotributo para la Categoría A



Fuente: Ley 1819/2016. Cálculos: Consejo Privado de Competitividad.

Por lo tanto, impactar la formalización empresarial mediante este tributo implica corregir el monto de tributación del monotributo y sus tasas, de manera que sean progresivas para las personas de mayores ingresos. Para esto es necesario fijar rangos mucho más altos, de modo que al compararlo con el sistema de renta ordinaria sea mejor acogerse a este nuevo régimen.

Otra alternativa que podría incentivar más el uso de este gravamen es unificarlo en remplazo del IVA, del impuesto al consumo y del impuesto de renta como lo propuso la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015). En línea con esta Comisión y siguiendo

los nuevos umbrales establecidos para el régimen simplificado, se recomienda implementar un sistema unificado para personas naturales con ventas brutas que oscilen entre 1.250 y 3.500 UVT (es decir, entre \$39,8 y \$111,5 millones de 2017, aproximadamente) y con ingresos brutos por ventas de servicios que estén entre 850 y 3.500 UVT (entre \$27,1 y \$80,3 millones de 2017, aproximadamente). Manteniendo los demás requisitos exigidos por la legislación actual para el régimen simplificado, estas personas podrían escoger entre dos opciones: i) presentar una declaración unificada y pagar una tarifa única de 5 % sobre los ingresos brutos anuales por concepto de IVA, impuesto al consumo

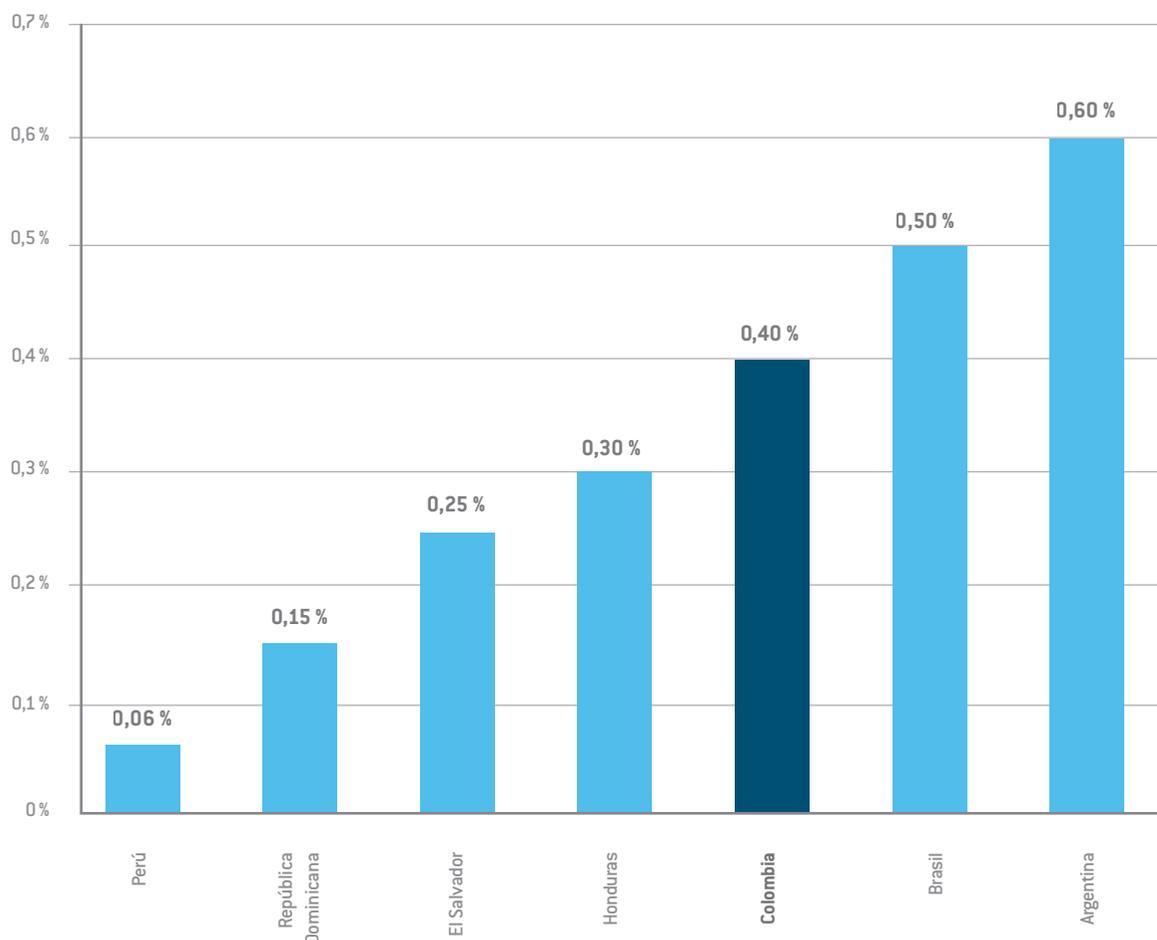


ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA FORMALIDAD EMPRESARIAL

e impuesto de renta; o ii) acogerse al régimen ordinario en renta y al régimen común en IVA o consumo. Como lo señaló la Comisión de Expertos, este sistema no daría derecho a ningún tipo de descuento de los IVA pagados ni a devoluciones de saldos a favor. A las personas con ingresos brutos por ventas superiores a 3.500 UVT, se les aplicaría el régimen común de IVA o consumo, y la tarifa del impuesto de renta que le corresponda como persona natural.

Finalmente, aunque el GMF –más conocido como 4 x 1.000– es uno de los tributos que más obstaculiza el acceso al crédito, distorsiona las actividades del mercado de capitales y promueve la economía informal y la evasión y elusión de las cargas tributarias, la Ley 1819/2016 lo dejó permanente. Cabe resaltar que solo siete países en América Latina tienen este tipo de gravamen, y Colombia cuenta con el más elevado después de Argentina y Brasil (Gráfico 12).

Gráfico 12. Países en América Latina con GMF. Colombia y América Latina, 2015



Fuente: CIAT (2016).

Por lo tanto, es necesaria la eliminación de este tributo para disminuir el costo que implica cumplir con los estándares de formalización empresarial. Si la decisión de hacerlo permanente obedece a una necesidad

de recaudo, como fue evidente con la Ley 1819/2016, una alternativa para solucionar este problema puede ser incluir el 100 % de su deducibilidad en el impuesto sobre la renta.

ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA FORMALIDAD EMPRESARIAL

IMPLEMENTAR UN PLAN DE DESREGULACIÓN INTELIGENTE

La regulación es una de las principales fuentes de costos para las empresas formales, desde costos financieros directos, hasta costos estructurales de largo plazo derivados del cumplimiento de una norma. En consecuencia, la regulación debe estar diseñada de manera que su costo sea compensado por los beneficios que esta genera, y que no se constituya en un obstáculo para la permanencia de las firmas en la formalidad.

El documento Conpes 3816/2014 estableció los lineamientos para implementar una política de mejora

normativa que garantice un procedimiento adecuado de producción de las normas emitidas por el Gobierno nacional¹³. Aunque se han dado pasos en la dirección correcta, en Colombia la adopción de buenas prácticas regulatorias ha sido insuficiente. Lo anterior pone de manifiesto la necesidad de avanzar de tal manera que Colombia alcance al menos el nivel de adopción de América Latina, ya que el país aún está rezagado en los aspectos más básicos del proceso regulatorio. Mientras que más de la mitad de los países de la región y casi la totalidad de los países de la OCDE ejecutan el Análisis de Impacto Normativo (AIN) en la práctica, Colombia todavía no lo ha incorporado (Tabla 7).

Tabla 7. Adopción de buenas prácticas regulatorias.

	PORCENTAJE DE PAÍSES EN LOS QUE LA PRÁCTICA ESTÁ IMPLEMENTADA		
	COLOMBIA	AMÉRICA LATINA*	OCDE
Requerimiento de realizar AIN	No	43 %	94 %
Ejecución del AIN en la práctica	No	57 %	91 %
Chequeo de calidad del AIN por parte de un organismo gubernamental diferente al que produjo la regulación.	No	29 %	73 %
Existencia de una guía escrita sobre cómo preparar el AIN.	Si	86 %	97 %

Nota: *Información para Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Perú.

Fuente: OECD (2016).





ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA FORMALIDAD EMPRESARIAL

Una de las líneas centrales en las que el país debe avanzar es la implementación de un programa nacional de desregulación inteligente basado en la medición de costos. Una parte fundamental de cualquier reforma regulatoria consiste en revisar el acervo de normas vigentes e identificar aquellas que han perdido vigencia, son innecesarias o se contraponen a otras normas. El CPC recomienda el diseño y puesta en marcha de un programa permanente de desregulación que cumpla este objetivo. Como parte de este programa es importante definir criterios objetivos para eliminar o modificar una norma vigente, por lo cual es necesario que cada sector administrativo estime los costos de la regulación, por ejemplo, mediante un modelo de costeo estándar que exprese en términos monetarios el costo de las regulaciones. En la actualidad, el DNP está diseñando un proyecto piloto de medición que además de estimar los costos administrativos, busca evaluar los potenciales impactos económicos de la regulación incluyendo costos indirectos y estructurales. La implementación de un programa de desregulación requiere acelerar la puesta en marcha de este piloto.

Adicionalmente, se debe establecer como obligatoria la revisión *ex post* de normas por sector administrativo, mediante un mecanismo de revisión obligatoria en el cual se fijen criterios para que cada sector administrativo evalúe la validez o eficacia de las normas que produce, luego de que estas hayan estado vigentes por un determinado tiempo. En Australia, por ejemplo, se puso en marcha la expiración automática de regulaciones luego de diez años de vigencia a menos de que estas sean revisadas para comprobar su relación costo-beneficio. En el mismo sentido, el Reino Unido exigió que las entidades emisoras de regulación se comprometieran con una fecha de revisión que, por lo general, se lleva a cabo dentro de los tres años posteriores a la implementación de la norma (OECD, 2010, 2010a).

Así mismo, se deben ampliar los estándares mínimos para la publicación y consulta de proyectos de normas. Si bien el Decreto 270/2017 dio un paso crucial al hacer obligatorio un periodo de publicación de al menos 15 días para las regulaciones expedidas con la firma del presidente de

la República, se sugiere ampliar el plazo mínimo de consulta pública de las normas a 30 días, de manera que cumpla con las recomendaciones de la OCDE y las prácticas internacionales. El periodo de 30 días constituye la cota inferior de las prácticas internacionales y había sido incluido en el capítulo Competitividad e Infraestructura Estratégica de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

Por último, se debe promover el uso del Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) para centralizar los comentarios a los proyectos de norma publicados, puesto que esta herramienta representa un avance esencial para facilitar que las empresas y ciudadanos hagan comentarios tempranos a las propuestas de regulación, y mejorar así la producción normativa y la coordinación de las entidades públicas. Por lo anterior, se debe hacer obligatorio su uso en todas las entidades emisoras de regulación (como se plantea en un proyecto de decreto que se prepara para la obligación del AIN desde 2018). Lo anterior es fundamental para que este sistema se convierta en el mecanismo de participación a través del cual los gremios y el sector privado en general, dirijan sus comentarios a proyectos de norma, de modo que se canalicen transparente y organizadamente.

En cuanto a los trámites necesarios para cumplir las diferentes dimensiones de la formalidad empresarial, es necesario revisar a detalle los procedimientos para obtener los distintos certificados y registros. A nivel nacional, esto implica fortalecer al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) para que pueda contar con mayor capacidad técnica y administrativa y dar respuesta más rápida a las solicitudes de los usuarios. Adicionalmente, el Ministerio de Salud y Protección Social debe ayudar a las secretarías de salud municipales a ser más efectivas en las visitas y en la expedición de los certificados que les corresponden. Respecto a las normas y obligaciones ambientales, también se requiere revisar la normatividad que se exige a las empresas, y, sobre todo, es urgente realizar la reforma al Sistema Nacional Ambiental (SINA) para fortalecer y dar mayores capacidades y transparencia a las corporaciones autónomas regionales (CAR).

ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA FORMALIDAD EMPRESARIAL



BENEFICIO NETO DE LA FORMALIDAD EMPRESARIAL

DIFERENCIAR ESTRATEGIAS PARA EMPRESAS, SEGMENTANDO DE ACUERDO CON SU NATURALEZA Y POTENCIAL

En los últimos años la ley y los programas de desarrollo empresarial en Colombia han partido de una clasificación de micro, pequeñas, medianas y grandes empresas de acuerdo con sus activos, número de empleados o el monto de las ventas¹⁵.

Sin embargo, el universo de empresas clasificadas como microempresas es muy general, corresponde al 92,1 % del total y no permite la efectiva focalización de estrategias de fortalecimiento empresarial. En este sentido, el BID-Fomin (2017), en conjunto con seis cámaras de comercio del país, planteó un programa novedoso en el que se segmentan los diferentes tipos de microempresas, no por su tamaño, sino por su naturaleza: empresas con modelos de negocio escalables -es decir con potencial de crecimiento-, negocios familiares con objetivos de movilidad intergeneracional, redes de proveedores independientes y, finalmente, unidades de subsistencia (Tabla 8). A continuación, se presenta una serie de rasgos para identificar cada tipo de negocio clasificado como microempresa.

Tabla 8. Rasgos para identificar el tipo de negocio dentro de las microempresas.

EMPRESAS EMERGENTES	NEGOCIOS DE ACUMULACIÓN MEDIA	REDES DE PROVEEDORES INDEPENDIENTES	UNIDADES DE SUBSISTENCIA
Ha crecido con relación al año anterior	El negocio no ha cambiado en años	El ancla o gremio generalmente separa sus canales y limita sus proveedores a un producto.	Alta variabilidad en el día a día, sin crecimiento
Visión de futuro	“siempre lo he hecho así y me ha funcionado” “La competencia está dañando el negocio”	“En la asociación dijeron que ahora tenemos que”	“No tengo quién me atienda el puesto”
Tiene marca y un concepto	Tipo de nombre “Panadería don Chepe”	Su identidad está dada por el ancla “La vendedora de Yanbal”	Su identidad está dada por el producto “Embolador”
Su mercado no está limitado por su ubicación	Tienen local para atender al público	Lleva todo el negocio consigo mismo	Lleva todo el negocio consigo mismo
Productos distintivos	Los demás negocios lo hacen igual	Producto posicionado y preferido debido al mercado ancla	Las condiciones determinan su actividad



ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA FORMALIDAD EMPRESARIAL

EMPRESAS EMERGENTES	NEGOCIOS DE ACUMULACIÓN MEDIA	REDES DE PROVEEDORES INDEPENDIENTES	UNIDADES DE SUBSISTENCIA
Tiene segmentación de clientes	Relación íntima con el cliente	La atención es la que el ancla determina Cambian de un ancla a otra	El cliente le colabora
Responden a convocatorias	Hay que ir a buscarlo	Hace lo que el ancla le diga	Va a oficinas de asistencia social
Encuentra forma de lograr sus objetivos	Se conforma y desconfia	Sigue instrucciones	No tiene alternativa
Vivirá de la renta de la empresa	Dependerá de sus hijos y de atender el negocio en la vejez	No tendrá como sobrevivir si no trabaja	Deberá trabajar hasta que pueda

Fuente: Proyecto de Formalización Empresarial – BID Fomin (2017).

Esta segmentación invita a pensar en la diversidad de elementos que integran la categoría de microempresas definida desde la política pública, lo cual genera enormes retos en la manera como deben abordarse y focalizarse las acciones sobre el segmento microempresarial en el país. Una primera lección que podría generarse es la necesidad de hacer renuncias y enfocar estrategias a los segmentos que tienen potencial de crecimiento o aquellos que, mediante algunas intervenciones, pueden hacer tránsito hacia empresas emergentes.

Este enfoque puede ser muy útil para aumentar el beneficio que las empresas pueden esperar al tomar la decisión de formalizarse. En particular, la concentración por segmentos permite identificar las barreras que limitan a cada una de las empresas de manera diferenciada

en cada uno de ellos. En consecuencia, las intervenciones de política pública para la formalización empresarial deberían migrar de un concepto de focalización e intervención de desarrollo empresarial por tamaño de la empresa, a uno que entienda las diferentes características y necesidades de los diferentes segmentos (ver siguiente estrategia).

Así mismo, se podría pensar que las unidades de subsistencia no deberían ser el objetivo principal de las estrategias y herramientas de formalización y desarrollo empresarial. En particular, este tipo de negocios deberían ser parte de la política social con intervenciones dirigidas a fortalecer su capital humano y brindar protección social efectiva. Como se mencionó anteriormente este es un tipo de informalidad indeseable, pero tolerable.

ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA FORMALIDAD EMPRESARIAL

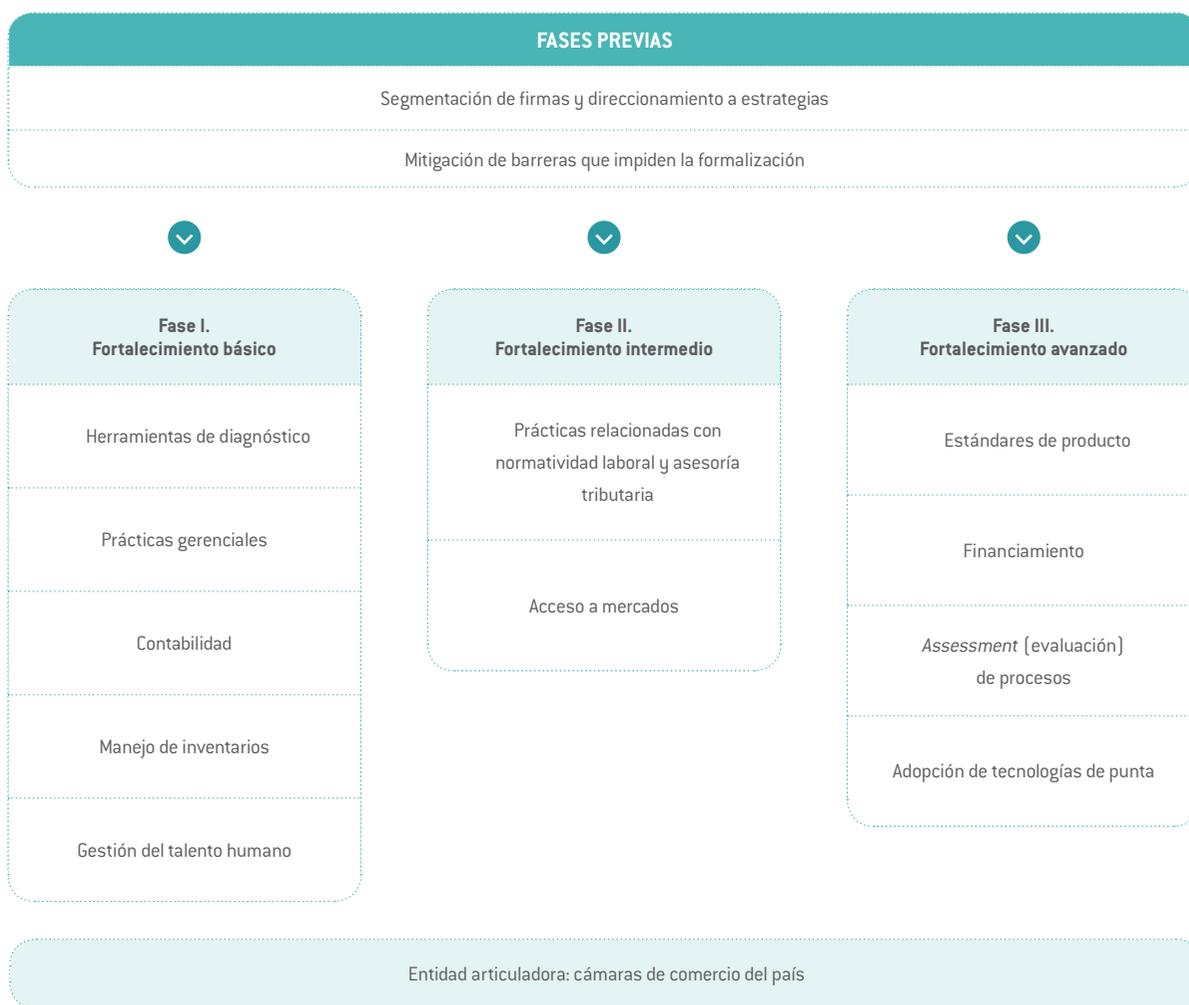


CREAR UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO EMPRESARIAL AL INTERIOR DE LAS CÁMARAS DE COMERCIO

Una vez segmentado el universo empresarial y definidas las estrategias específicas para mitigar las barreras que impiden la formalización, es imprescindible contar con una oferta de programas y esquemas que fomenten el desarrollo y crecimiento empresarial a la medida de cada segmento. Por lo tan-

to, se recomienda que las cámaras de comercio desarrollen una estrategia de fortalecimiento empresarial (Diagrama 5) donde su rol sea acompañar y brindar soluciones a las necesidades empresariales en las distintas fases de crecimiento y formalización gradual de las empresas. Lo anterior implica fortalecer la propuesta de valor de los servicios empresariales a las empresas, particularmente para aquellas que ingresan a la formalidad por primera vez y tienen potencial de crecimiento o que con intervenciones puntuales puedan hacer la transición a la formalidad.

Diagrama 5. Estrategia de desarrollo empresarial al interior de las cámaras de comercio



Fuente: Consejo Privado de Competitividad.

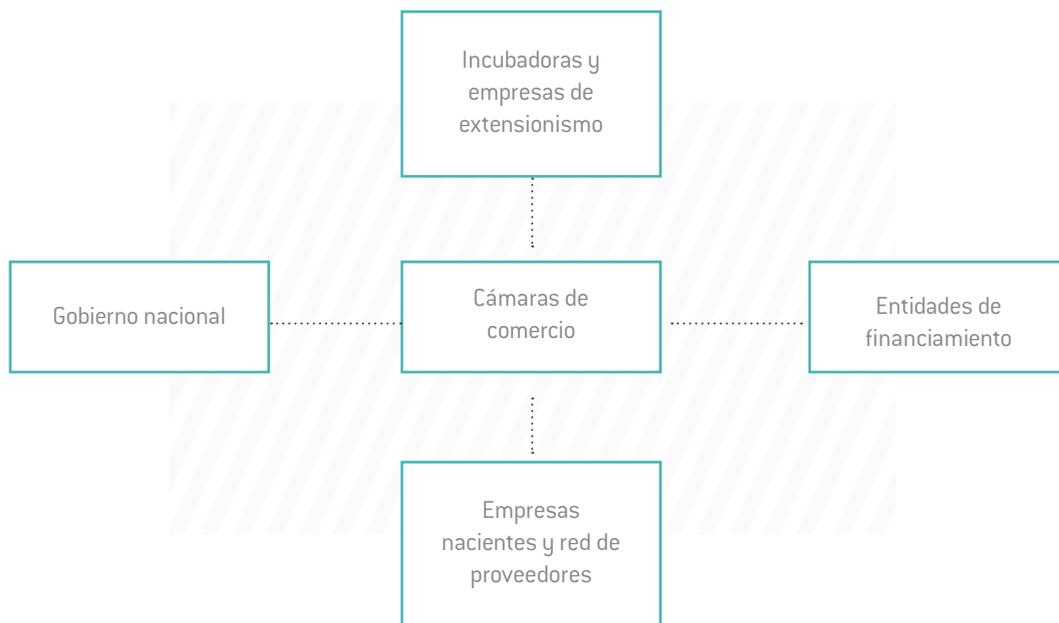


ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA FORMALIDAD EMPRESARIAL

Las fases I y II de la estrategia de desarrollo empresarial se enfocan en garantizar que las empresas aumenten su rentabilidad con el fin de poder asumir el costo que implica la formalidad, y están directamente relacionadas con las seis dimensiones del Índice Multidimensional de Informalidad. La fase III se relaciona con la necesidad de lograr aumentos en productividad al interior de las empresas, sobre todo mediante los instrumentos establecidos en la Política de Desarrollo Productivo (Documento Conpes 3866/2016).

Esta estrategia no pretende ser exhaustiva en la cantidad de servicios que deberían prestar las cámaras de comercio, sino mostrar una ruta que se basa en la segmentación de las empresas y la consolidación de una estrategia de fortalecimiento empresarial, bajo la premisa de que las empresas con potencial de crecimiento darán pasos hacia un mayor grado de formalidad en la medida en que puedan efectivamente crecer. Adicionalmente, una estrategia de este tipo permitiría a las cámaras de comercio convertirse en un articulador efectivo y un nodo de desarrollo empresarial a nivel territorial (Diagrama 6).

Diagrama 6. Cámaras de comercio como nodos de desarrollo regional



Fuente: Consejo Privado de Competitividad.

Lograr implementar una estrategia de desarrollo empresarial para las empresas con potencial de crecimiento al interior de las cámaras de comercio implica generar lineamientos de política pública por parte del Departamento Nacional de Planeación mediante el Conpes de formalización que se elabora actualmente, así como ajustes normativos por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo¹⁶.

Por último, para avanzar en la implementación de una estrategia de desarrollo empresarial enfocada, es clave dis-

minuir la cantidad dispersa de funciones que hoy en día tienen las cámaras de comercio, que limitan su papel como nodos de desarrollo empresarial. Actualmente tienen funciones relacionadas con adelantar investigaciones económicas, administrar varios registros (mercantil, proponentes, entidades sin ánimo de lucro, registro único empresarial de las Mipymes, veedurías ciudadanas, registro de vendedores de juegos de suerte y azar), certificar los actos y documentos en él inscritos, servir de tribunales de arbitramento para resolver las diferencias comerciales, organizar exposiciones

ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA FORMALIDAD EMPRESARIAL

y conferencias, editar o imprimir estudios o informes relacionados con sus objetivos, emitir dictámenes periciales antes de celebrarse un contrato de arrendamiento de un inmueble destinado a despachos judiciales y otras oficinas públicas, encargarse del depósito de los estados financieros, designar peritos, tramitar el número de identificación tributaria (NIT), verificar el pago de las obligaciones parafiscales para los proponentes del registro de proponentes, actuar como comisionados en diligencias de remate, tramitar el registro único tributario, y generar certificados sobre las asociaciones, ligas, federaciones o confederaciones de padres de familia.

CONSOLIDACIÓN DE EMPRESAS EN LA FORMALIDAD

Una estrategia de formalización empresarial tiene que contemplar mecanismos para que las empresas que ya han logrado un grado de formalidad alto puedan llegar a ser totalmente formales y se mantengan como tales. Una vez que las empresas han cumplido las fases I y II de fortalecimiento descritas anteriormente, con el apoyo de las cámaras de comercio y otras entidades del Estado, la política de desarrollo empresarial debe enfocarse en cómo aumentar su productividad¹⁷. Es por eso que, en la fase III, la Política de Desarrollo Productivo (PDP) del Conpes 3866/2016 debe servir como guía.

Para superar el estancamiento en la productividad, las estrategias de desarrollo empresarial deben resolver las fallas de mercado que dificultan el desarrollo de la productividad dentro de las empresas, así como las fallas de gobierno y de coordinación que se han presentado hasta ahora. Por ejemplo, como lo señalan Eslava y Meléndez (2009), las políticas empresariales focalizadas no han beneficiado a los productores más eficientes, sino a aquellos ubicados en departamentos y sectores que, por su peso en el empleo y la votación, tienen mayor importancia electoral, o que son los más representados en gremios y grupos empresariales.

En este sentido la PDP busca enfocarse en fallas de mercado transversales y evitar subsidios verticales y discrecionales (es decir, dirigidos a un sector particular). A

cambio, cuando se quiera fomentar el crecimiento de un sector con potencial, plantea privilegiar la provisión de bienes públicos para ese sector.

En la medida en que se materialicen los principios de la PDP en los programas de desarrollo empresarial, aumentará la probabilidad de que una empresa que llegue a ser formal permanezca en la formalidad y genere mayores aportes a la productividad y al crecimiento agregado de la economía. Esto requiere avances concretos en tres áreas:

1. Liderazgo de alto nivel para la PDP

El trabajo técnico que se realiza en el marco del Comité Técnico de la PDP ha dado avances en la materialización de la política y en la articulación entre distintas entidades de gobierno. Sin embargo, es necesario que exista un liderazgo fuerte y de alto nivel que permita alinear las estrategias y las acciones de cada ministerio para que vayan en línea con la PDP. Esto es particularmente importante para transitar a instrumentos que sean bienes públicos sectoriales o intervenciones de mercado transversales.

2. Mayor participación y diálogo con el sector privado

Actualmente, en el Comité Técnico de la PDP el sector privado está representado por el CPC, Confecámaras y la Asociación de Industriales de Colombia (ANDI). Esta participación ha sido constructiva para definir el tipo de instrumentos y la implementación de la política. Ahora bien, para instrumentos específicos, se requiere establecer espacios de diálogo sectoriales para identificar las necesidades de bienes públicos y así aumentar su impacto.

3. Evaluación rápida de instrumentos que tome en cuenta a los beneficiarios de la política

Para lograr aumentos importantes en productividad se requiere ajustar e iterar los instrumentos de política que se utilicen para resolver las fallas de mercado. En este proceso es fundamental que la evaluación se centre en la solución de la falla de mercado específica y que tome en cuenta a los beneficiarios de la política para poder realizar ajustes en la operación.





ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA FORMALIDAD EMPRESARIAL

CONTROL DE LA INFORMALIDAD EMPRESARIAL

PRIORIZAR LOS ESFUERZOS DE CONTROL Y SANCIÓN EN LAS ACTUACIONES INTOLERABLES

Las seis dimensiones de informalidad presentadas en el Índice Multidimensional de Informalidad están relacionadas con prácticas que le permiten crecer o aumentar la probabilidad de supervivencia a la empresa, con condiciones que aseguren el bienestar de los trabajadores y consumidores, y con obligaciones a la sociedad.

Esta visión impone un gran reto para la vigilancia y control de la informalidad, pues las obligaciones de control y sanción a las empresas informales en las distintas dimensiones recae sobre una multiplicidad de actores. Ante las dificultades naturales de coordinación y articulación, es importante que los esfuerzos policivos se concentren en aquellas actividades que generan un mayor costo a la sociedad (es decir, aquellas intolerables).

A partir de las seis dimensiones de la informalidad empresarial del Índice, se realizó una primera caracterización de los costos de no cumplimiento de las obligaciones de las empresas (Tabla 9). Las faltas intolerables son aquellas faltas que generan mayores costos sociales, mientras que si los costos sociales no son tan significativos, se trata de actos de informalidad indeseable.

Tabla 9. Intolerable versus indeseable: Costos de no cumplimiento de obligaciones por dimensión del IMI

DIMENSIÓN	COSTOS	¿QUIÉN ASUME UN MAYOR COSTO?	INTOLERABLE/ INDESEABLE
EXISTENCIA	Dificulta el cumplimiento de las demás obligaciones (Alto).	Empresas y sociedad: el Registro es el requisito mínimo para cumplir todos demás trámites enunciados abajo.	Indeseable
	Público no cuenta con información de la empresa (Bajo).		
	Al no existir en las bases de datos del DANE tampoco se toma en cuenta este tipo de empresas en análisis estadísticos y de impactos fiscales (Bajo).		
ADMINISTRATIVA	Reduce la probabilidad de supervivencia de la empresa y la densidad empresarial (Bajo).	Empresa: los costos de baja rentabilidad y productividad los asume el empresario.	Indeseable
LABORAL	La sociedad asume el costo de salud y accidentes laborales de los empleados informales. Desfinancia el sistema de provisión de servicios de salud (Alto).	Sociedad: tiene que asumir costos contemporáneos y de largo plazo de sistemas de seguridad social.	Intolerable
	La sociedad debe asumir los costos del mantenimiento de ancianos y personas mayores. Genera hueco pensional (Alto).		

ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA FORMALIDAD EMPRESARIAL



DIMENSIÓN	COSTOS	¿QUIÉN ASUME UN MAYOR COSTO?	INTOLERABLE/ INDESEABLE
LABORAL	Implica competencia desleal con empresas que sí cubren los aportes de seguridad social y prestaciones de sus empleados. Reduce la contratación formal en la economía (Alto).	Sociedad: tiene que asumir costos contemporáneos y de largo plazo de sistemas de seguridad social.	Intolerable
TRIBUTARIA	La sociedad asume el costo del comportamiento <i>free-rider</i> de las empresas que no contribuyen al pago de provisión de bienes públicos y obras locales (Alto).	Sociedad: paga por el comportamiento <i>free-rider</i> y por la falta de estabilidad fiscal.	Intolerable
	Afecta los ingresos fiscales de la nación (estabilidad fiscal) y aumenta la necesidad de buscar medios alternativos de financiamiento (vendiendo empresas públicas o emitiendo deuda pública) (Alto).		
	Genera competencia desleal con las empresas que sí pagan impuestos, lo que les dificulta crecer (Medio).		
ESPACIAL	Genera externalidades por abuso de espacios no designados para la actividad o uso inadecuado del espacio público: utiliza espacios no permitidos para la actividad de la empresa, ruido, contaminantes. (Alto)	Empresa: asume mayores costos por no formalizar su espacio de operación, y adecuarlo de forma acorde a su actividad.	Indeseable
	Pone en riesgo a visitantes del local, así como a sus vecinos. (Alto)		
	Aumenta el riesgo de incendios que pueden propagarse más allá del local de la empresa. (Medio)		
	Abuso de capacidad de carga de la zona. Ej.: servicios de electricidad y alcantarillado en zona residencial. (Medio)		
	La vulnerabilidad de derechos de propiedad exacerba conflictos entre agentes. Estos conflictos no cuentan con el arbitraje de las instituciones jurídicas del Estado o de las cámaras (Medio).		



ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA FORMALIDAD EMPRESARIAL

DIMENSIÓN	COSTOS	¿QUIÉN ASUME UN MAYOR COSTO?	INTOLERABLE/ INDESEABLE
PRODUCTO	Aumentan riesgos de salud para consumidores (Alto).	Sociedad: las externalidades de un mal manejo sanitario crean mayores costos sociales que al interior de la empresa.	Intolerable
	Pueden convertir el espacio de trabajo en foco de brotes de enfermedades (p. ej. Salmonela) (Alto).		
	Aumento de efectos nocivos para la salud de la población cercana por contaminación, mal manejo de residuos y vertimientos no regulados (Alto).		
	Pérdida de servicios ecosistémicos y baja calidad de aguas (Alto).		
	Genera competencia desleal entre empresas que sí cumplen la normatividad ambiental (Medio).		
	Baja calidad de servicios para los consumidores (Bajo).		

Fuente: Consejo Privado de Competitividad.

ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA FORMALIDAD EMPRESARIAL

Ahora bien, la magnitud del costo depende del tamaño de la empresa y sus actividades. En este sentido, los negocios de subsistencia pueden considerarse como informalidad indeseable, y no es hacia ellos que deben concentrarse los esfuerzos de control y sanción del Estado¹⁸.

A partir de esta caracterización de costos sociales, los esfuerzos de control y sanción de las entidades del Estado deben concentrarse en las actuaciones intolerables de las dimensiones laboral, tributaria y de producto. Esto significa que debe potenciarse el rol que juegan el Ministerio de Salud y Protección Social, la Unidad de Pensiones y Parafiscales (UGPP), la Dirección de Gestión de Fiscalización y la Dirección de Ingresos de la DIAN, el Invima, las secretarías de salud municipales y las autoridades ambientales.

AUMENTAR LAS CAPACIDADES DE LAS INSTITUCIONES DE VIGILANCIA Y CONTROL

Para poder identificar y sancionar a las empresas informales en las actuaciones intolerables de la informalidad, se requiere un aumento de las capacidades en las dependencias mencionadas arriba. Por un lado, se necesitan mayores capacidades financieras, tecnológicas y de recurso humano (ver siguiente sección sobre el fortalecimiento de la DIAN), pero también capacidad de acción. De acuerdo con el trabajo realizado por Andrews, Pritchett y Woolcock (2016), la generación de capacidades estatales requiere iniciar con un problema que puede solucionarse con las capacidades actuales. A partir de un proceso de aprendizaje e iteración experimental rápida, se genera un mayor espacio de acción y legitimidad que permite a estas unidades o direcciones ir atacando problemas cada vez más complejos. Esto se debe al bajo costo de los experimentos y logros rápidos (desviaciones positivas) que son particularmente importantes en contextos donde el cambio genera oposición. Adicionalmente, esta estrategia de avanzar en pasos incrementales ayuda a identificar retos contextuales que no se tenían identificados en un primer momento. Las posibles fuentes de soluciones a experimentar se pueden agrupar en cuatro grupos:

a. Prácticas existentes

Se trata de las prácticas y capacidades existentes. Las personas en las entidades conocen estas prácticas, pero también se sabe que no han dado los resultados esperados. Son una oportunidad para aprender sobre lo que funciona y lo que no funciona en el contexto específico, utilizando análisis de brechas, evaluaciones de programas y visitas de campo para entender cómo funcionan, en qué han fallado y por qué. También son una oportunidad para recopilar oportunidades de mejora que han identificado los implementadores y que pueden comenzar a probarse rápidamente. Adicionalmente, tomar las prácticas existentes como punto de partida puede ayudar a empoderar a los agentes en el proceso de cambio.

b. Prácticas latentes

Es el conjunto de ideas y capacidades potenciales que son posibles en el contexto, dadas las realidades políticas y administrativas. Requieren incentivos para emerger lo cual puede hacerse a través de retos de resultados rápidos en los que los agentes deben resolver un problema puntual en un tiempo determinado, sin recursos adicionales. Este tipo de iniciativas pueden dar motivación y empoderamiento a los agentes, y pueden convertirse en parte de las soluciones permanentes a los problemas.

c. Desviación positiva

Se refiere a ideas que ya se están implementando y que han dado resultados positivos, pero que no son la práctica común. Es necesario identificar estas desviaciones, celebrarlas y codificarlas para determinar qué factores las hacen diferentes a la práctica habitual, y replicarlas.

d. Mejores prácticas existentes

Se refiere a soluciones que han dado resultados positivos en otros contextos y que pueden servir en un contexto particular si se ajustan a las capacidades y al problema que se está tratando de resolver.

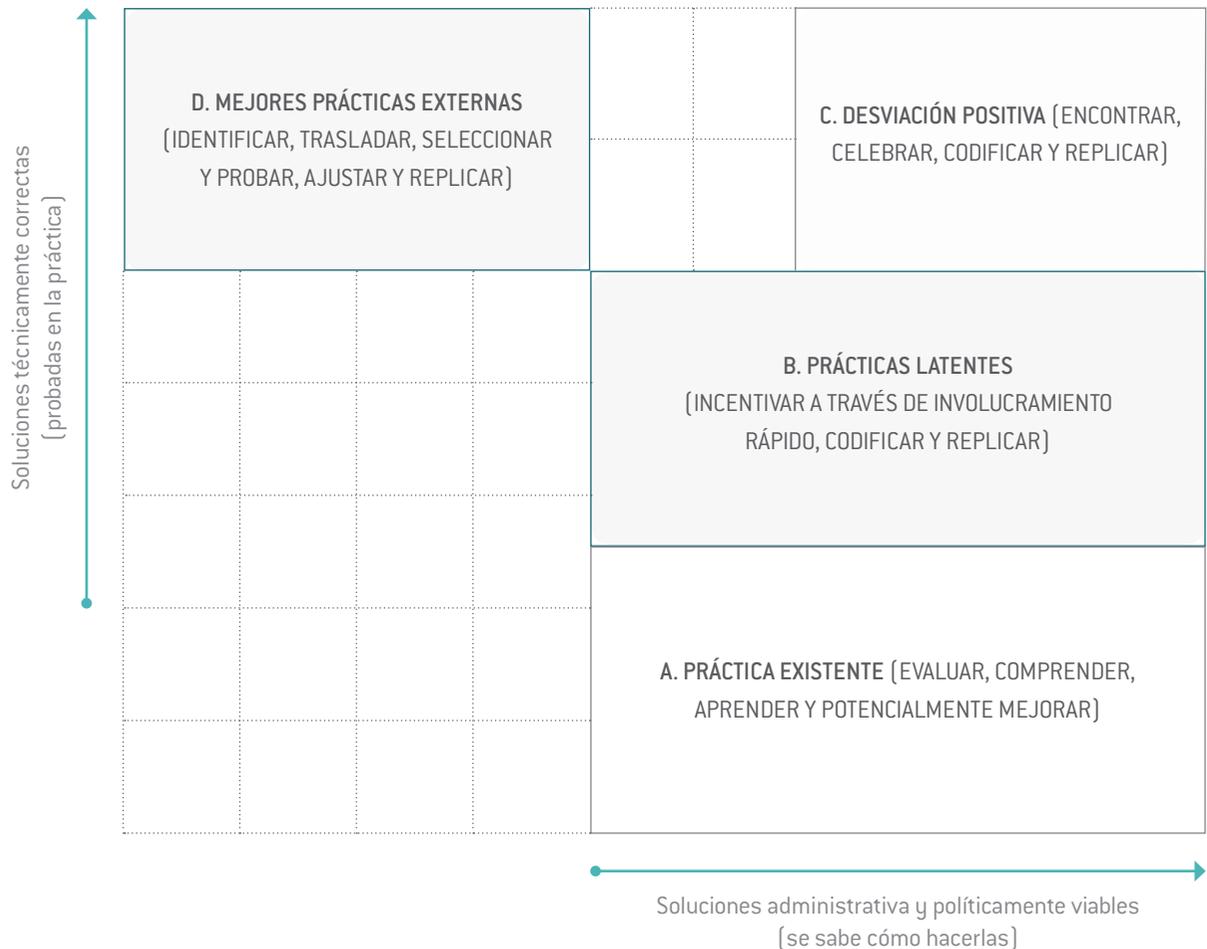




ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA FORMALIDAD EMPRESARIAL

El Diagrama 7 muestra estas fuentes de soluciones de acuerdo con su viabilidad administrativa y política, al igual que su efectividad.

Diagrama 7. Fuentes de posibles soluciones de acuerdo con viabilidad administrativa y política



Fuente: Andrews, Pritchett y Woolcock (2016).

De esta manera, a diferencia de las estrategias tradicionales donde se parte de una solución predeterminada ante la complejidad del problema de informalidad empresarial, se sugiere empezar con el problema y probar distintas soluciones a las aristas del mismo. Con esto en mente, se propone empezar a fortalecer capacidades de identificación de empresas que generan altos costos sociales. Un primer paso es revisar las fuentes de información y

los mecanismos de identificación existentes dentro de las entidades y cómo pueden aprender unas de otras para mejorar. Ahora bien, para que esta estrategia de fortalecimiento de capacidades sea más efectiva, es necesario contar con un liderazgo de alto nivel que tenga una visión integral de la informalidad y que pueda guiar y movilizar a las distintas entidades para que se articulen y así lograr un control adecuado de la informalidad intolerable.

ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA FORMALIDAD EMPRESARIAL



FORTALECER LA DIAN PARA COMBATIR LA EVASIÓN Y ELUSIÓN

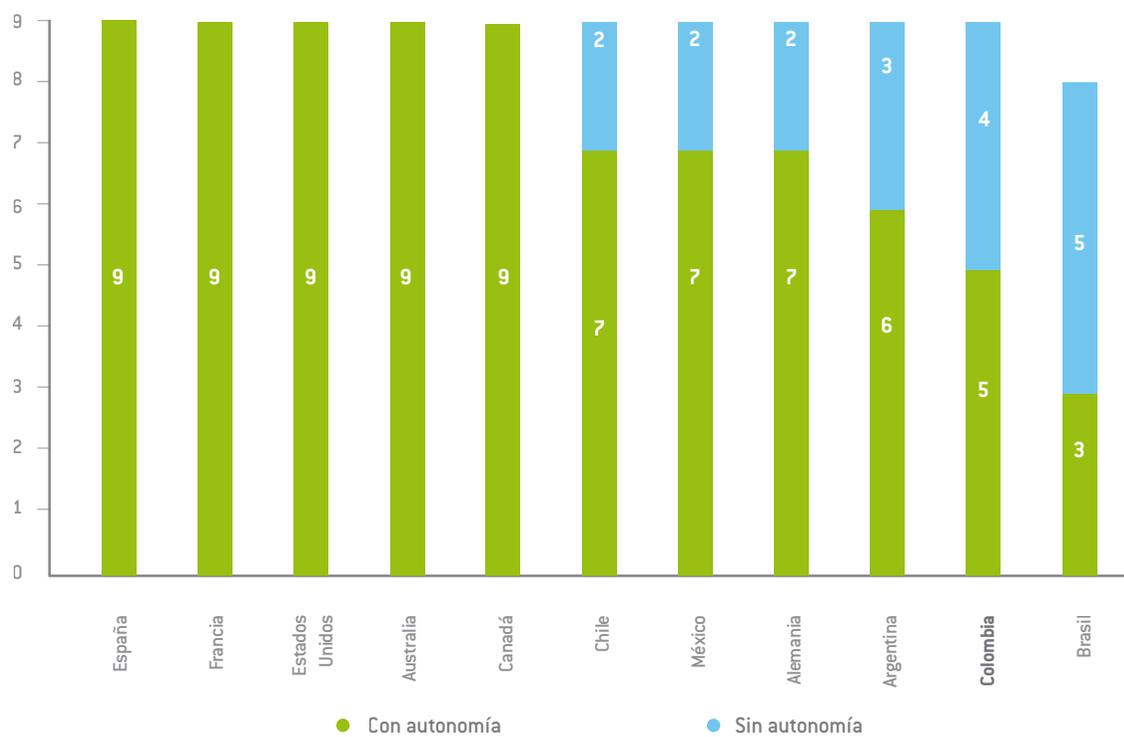
La alta evasión y elusión tributarias evidencian la gran debilidad de la administración tributaria para realizar su labor. Según la DIAN, la evasión en renta es aproximadamente del 39 % (equivalente a \$15 billones) y en el IVA está alrededor de 23 % (cerca de \$10,5 billones) (Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, 2015)¹⁹.

La falta de autonomía y eficiencia de la DIAN es consecuencia principalmente del manejo del recurso humano, el cual antes de la Ley 1819/2016 se regía por la normatividad de la Comisión Nacional del Servicio Civil²⁰. La administración también enfrenta limitaciones tecnológicas y de sistemas de información, lo que refleja el escaso avance en materia de factura electrónica, baja

penetración en los trámites y pagos digitales, e inexistencia de sistemas de trazabilidad para controlar el contrabando. Así mismo, las quejas de los contribuyentes son continuas en términos de ineficiencia y poca autonomía e independencia de los funcionarios en la resolución de los procesos de reclamo y disputas frente a la DIAN (Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, 2015).

Según la OCDE, la autonomía de la administración tributaria se mide a través de nueve aspectos²¹, sin embargo, la DIAN no cuenta con cuatro de ellos: i) autonomía en el diseño de su estructura interna; ii) en la asignación de presupuesto; iii) en el establecimiento de niveles y distribución de su planta de personal, y iv) en la capacidad de influir en criterios de contratación de personal. Dicha situación aleja a esta entidad de las administraciones tributarias de la mayoría de los países de la OCDE y de algunos en la región, como, por ejemplo, Chile y México (Gráfico 13).

Gráfico 13. Autonomía de la administración tributaria, 2015



Fuente: OECD (2015).



ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA FORMALIDAD EMPRESARIAL

Es fundamental que el país cuente con una administración tributaria sólida que le permita combatir fuertemente la evasión y elusión tributarias, lo cual implica una serie de tareas. La primera se relaciona con la necesidad de cumplir con los tiempos estipulados por la Ley 1819/2016 para la implementación de la política integral de recursos humanos de la DIAN, cuyo objetivo es garantizar el mérito, la capacidad y la profesionalización en cada una de las fases de la relación jurídico-laboral y el comportamiento ético de sus funcionarios. De acuerdo con la ley, el sistema de carrera estará compuesto por normas, procedimientos e instrumentos de gestión que se encargarán de garantizar el acceso y ascenso a través de concursos abiertos, la estabilidad de los funcionarios y la promoción y movilidad que obedezca a la necesidad de profesionalización y adquisición de competencias laborales, a partir del mérito demostrado. Para convocar el proceso de selección, se estableció un plazo máximo de 12 meses. Por lo tanto, se recomienda la implementación ágil y con reglas claras en este proceso de selección.

Con el propósito de fortalecer el capital humano de la DIAN, la Ley 1819/2016 creó la Escuela de Altos Estudios de la Administración Tributaria, Aduanera y Cambiaria, la cual tendrá a su cargo el proceso de gestión del conocimiento, la formación y capacitación de los empleados vinculados a la entidad. Esta tiene como fin asegurar el desarrollo integral de los funcionarios de la DIAN para el cumplimiento adecuado de sus funciones. Al cierre de este documento, se cuentan con algunos estudios previos, pero aún no se ha definido la reglamentación e implementación de esta escuela. Es urgente que esta escuela cuente con el personal idóneo que permita la formalización especializada del personal de la DIAN.

El cumplimiento de los tiempos para el fortalecimiento de la infraestructura tecnológica de la DIAN establecidos en la Ley 1819/2016, también es fundamental para combatir la evasión y elusión tributaria. En particular es importante destacar que esta ley fijó un plazo de seis meses después de su entrada en vigor para presentar a aprobación del conpes el plan de modernización tecnológica de la entidad, que deberá ejecutarse en los próximos cinco años. En tal sentido, se requiere que este plan tecnológico

contenga acciones concretas que contribuyan a combatir la evasión y elusión tributarias. Igualmente, a la fecha de cierre de este documento no se conoce aún el documento conpes, y su diseño debe acelerarse.

Un tercer aspecto para combatir la evasión y elusión tributaria se enfoca en implementar mecanismos que garanticen la eficiencia y transparencia de la administración tributaria. En ese sentido, la Ley 1819/2016 dio mayor autonomía presupuestal a la DIAN. Durante tres años, esta entidad no contará con la restricción en el crecimiento de los gastos de personal referidos en el artículo 92 de la Ley 617/2000, con lo cual a partir de un estudio técnico deberá ampliar su planta de personal y podrá adoptar las decisiones sobre bonificación de localización e incentivos al desempeño de sus funcionarios para el logro de resultados óptimos. Para asegurar la mayor autonomía de la DIAN –tanto administrativa como técnica y presupuestal– es necesario que esta organización funcione según los parámetros y reglas de un gobierno corporativo de tipo empresarial, y para ello se requiere que la entidad esté sujeta al control de una junta directiva, la cual debe tener miembros independientes y funciones específicas, como la fijación de metas estratégicas de mediano y largo plazo para reducir la evasión y elusión, mejorando así su nivel de eficiencia y transparencia.

La efectiva labor de la DIAN depende de la existencia de instrumentos jurídicos adecuados para cumplir su misión. En este sentido, es fundamental que la entidad se dedique exclusivamente a la administración tributaria, y para esto es necesario crear un tribunal que resuelva los recursos e impugnaciones de los contribuyentes y realice las interpretaciones de la ley, tal como sucede en España, Perú, Argentina, México o Chile. Además, en línea con la Comisión de Expertos, es primordial expedir un código tributario acorde con las necesidades actuales de la tributación, que incluya todas las normas procedimentales de la Nación, los municipios y los departamentos (obligaciones y sanciones), que establezca el carácter permanente de este tipo de normas y ofrezca a la entidad y a los contribuyentes certeza sobre el proceso de tributación.

Adicionalmente es imprescindible instaurar sanciones de tipo penal para aquellos contribuyentes que sean eva-

ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA FORMALIDAD EMPRESARIAL

sores o elusores de impuestos; si bien la Ley 1819/2016 impuso este tipo de sanciones, su umbral es demasiado alto y solo hacen referencia a la omisión de activos o a la inclusión de pasivos (Artículo 338). Para los contribuyentes que omitan activos o incluyan pasivos por un valor igual o superior a 7.250 SMMLV –aproximadamente \$5.000 millones en pesos de 2016–, la ley impuso una pena privativa de la libertad de 48 a 108 meses y una multa equivalente al 20 % del valor del activo omitido o del pasivo inexistente.

Cabe destacar que la Ley 1819/2016 acertadamente incluyó sanciones penales para los agentes retenedores o autorretenedores que no consignen las sumas de retención en la fuente, y para los responsables del IVA y del impuesto al consumo que no depositen las sumas recaudadas u omitan cobrarlas. Si pasados dos meses a la fecha fijada estos no han consignado, incurrirán en prisión de 48 a 108 meses y a multa equivalente al doble de lo no consignado u omitido sin que supere 1.020.000 UVT.

Por último, se debe reducir el plazo de firmeza para las declaraciones tributarias en los casos en que exceda los cinco años. La Ley 1819/2016 amplió el plazo de fiscalización con el que cuenta la DIAN para auditar o cuestio-

nar las liquidaciones privadas de los contribuyentes. En términos generales, el plazo de firmeza para las declaraciones tributarias pasó de dos a tres años, lo que quiere decir que la entidad tendría un año adicional para fiscalizar a los contribuyentes.

Sin embargo, para algunos casos especiales hubo una extensión excesiva de los plazos. Por ejemplo, la ley introdujo una nueva regla para la firmeza de las declaraciones tributarias cuando estas arrojen pérdidas fiscales. La firmeza pasó de cinco a seis años y si la pérdida fiscal se compensa los dos últimos años, el término de firmeza se extiende a tres años más respecto a la declaración en la que se liquidó la pérdida.

Un plazo de firmeza de más de seis años es excesivo e inconveniente, pues genera mayor incertidumbre e inestabilidad frente a las obligaciones tributarias, una menor agilidad de los procesos de fiscalización y afecta directamente a las empresas colombianas, en la medida en que sus posibles contingencias tributarias se multiplican. Esto premia la ineficiencia del Estado para fiscalizar y, además, no resulta coherente con el aumento sin restricciones en la planta de personal de la DIAN. Por ello, se recomienda reducir el plazo de firmeza para las declaraciones tributarias en los casos en que exceda los cinco años.





ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA FORMALIDAD ESPACIAL

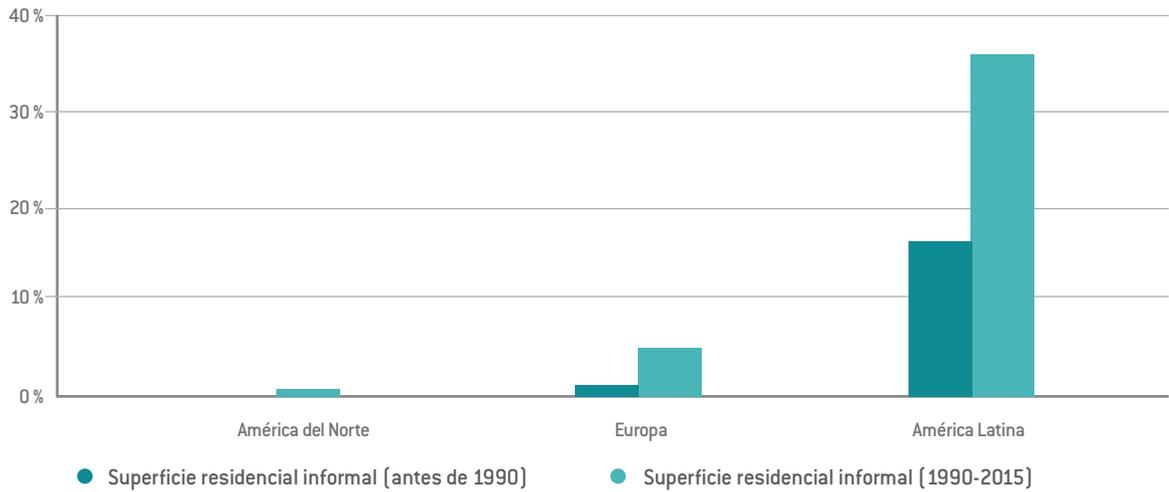
ESTÁNDARES DE LA FORMALIDAD ESPACIAL

MEJORAR ESQUEMAS DE ORDENAMIENTO Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

La literatura es clara en demostrar cómo las regulaciones en materia de uso del suelo pueden aumentar la predisposición a pertenecer al sector informal. Biderman (2008)

muestra que la legislación de zonificación de tierras afecta la creación de viviendas informales; por su parte Goytia *et al.* (2016) hallan una relación positiva entre la regulación excesiva y el crecimiento de asentamientos informales. Por esto, no sorprende que, según el Gráfico 14, en América Latina la superficie residencial informal represente más de una tercera parte del territorio urbano de la región. Lo anterior, aunado a los desafíos pendientes de la legislación colombiana, deja ver que las regulaciones de uso del suelo pueden tener consecuencias sobre la informalidad urbana.

Gráfico 14. Proporción de áreas de desarrollo informal. Ciudades seleccionadas de América del Norte, Europa y América Latina



Fuente: CAF con datos del Atlas de Expansión Urbana (AEU) (2016); Angel *et al.* (2016).

El ordenamiento y la planificación territorial son centrales para resolver este problema. Por un lado, estos mecanismos son claves cuando se trata de aislar externalidades negativas que producen los usos indeseados del suelo; adicionalmente, el ordenamiento territorial determina el espacio público, las vías, los parques y la delimitación de áreas protegidas.

En Colombia, el sistema de ordenamiento territorial se encuentra definido en la Ley 388/1997 y sus respectivos decretos reglamentarios. A través de esta normatividad

se establece que el instrumento vinculante es el plan de ordenamiento territorial (POT), con el que las administraciones municipales ordenan el territorio y establecen los usos del suelo. Esta legislación incluye herramientas de planificación como la zonificación de usos del suelo urbano y rural, la plusvalía, el expediente urbano y un sistema para la aprobación de licencias de construcción.

A pesar de la normatividad existente, según el Banco Mundial (2013), las entidades territoriales tienen que lidiar con un marco normativo caracterizado por:

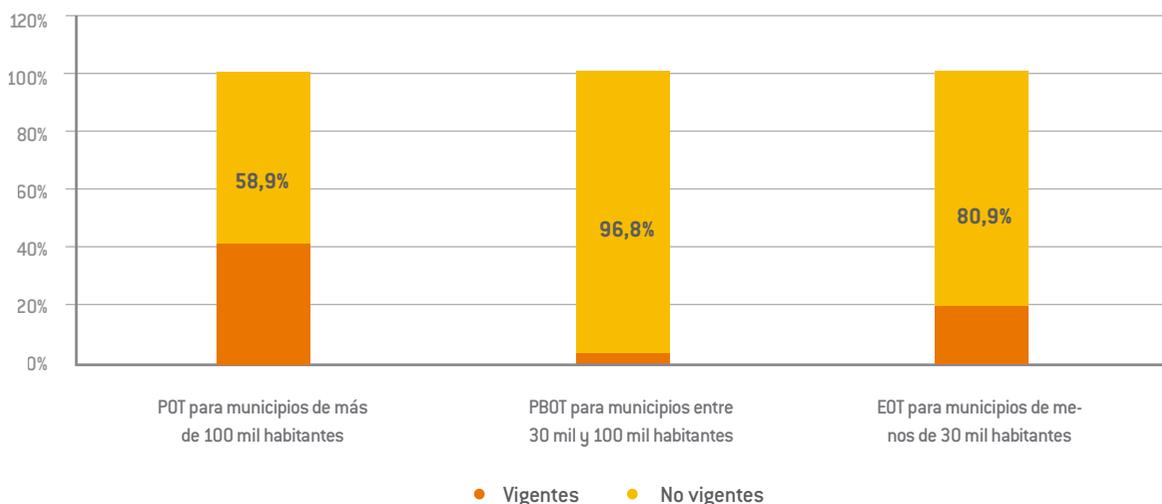
ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA FORMALIDAD ESPACIAL



- Producción normativa desarticulada que puede generar confusiones y contradicciones en su aplicación en el orden territorial.
- Conflictos entre normas como la Ley de Distritos y las Leyes 152/1994 y 1454/2011, ya que mientras la primera somete los planes de ordenamiento a articularse y consultarse con otros niveles de gobierno, las segundas exigen que esa articulación sea obligatoria al momento de elaborar y aprobar los planes.
- Contradicciones entre instrumentos para ordenar el territorio, lo cual se refleja en los POT al no incorporar adecuadamente la regulación relativa a la gestión del riesgo y de usos del suelo suburbano.

En ese sentido, se deben fortalecer los mecanismos de planeación de ordenamiento territorial. En cuanto a los POT de primera generación, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2015) determinó que la gran mayoría presentó problemas en todos sus elementos constitutivos, es decir, no cumplieron con los estándares técnicos mínimos de calidad por efecto de la posterior reglamentación de temas estratégicos, porque la información básica para formularlos es dispersa, desactualizada y de difícil acceso; sumado a esto se encuentran las debilidades institucionales para la preparación, divulgación y ejecución de los planes de ordenamiento. Todo lo anterior ha conducido a la falta de actualización y efectividad de los planes como instrumento para orientar el desarrollo territorial (Gráfico 15).

Gráfico 15. Vigencia de los Planes de Ordenamiento Territorial por tipo de municipio, 2015



Fuente: DNP, 2016b.

Por lo tanto, se recomienda avanzar en la estrategia de POT modernos presentada por el Departamento Nacional de Planeación (2016c), que busca que los planes de ordenamiento territorial sean instrumentos efectivos de planeación a través de la asistencia técnica a las entidades territoriales en su actualización e implementación, para contar con una nueva generación de instrumentos que sean eficaces y con altos estándares de calidad. El programa en una primera

fase de dos años (junio de 2016 a julio de 2018) estará enfocado en apoyar la revisión ordinaria de los componentes de largo, mediano y corto plazo de los POT del 81 % de los municipios del país, y la formulación y adopción de planes estratégicos metropolitanos de ordenamiento territorial (PEMOT) en cinco de las áreas metropolitanas actualmente constituidas, y los planes de ordenamiento distrital (POD) de doce departamentos del país.



ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA FORMALIDAD ESPACIAL

ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR EL BENEFICIO DE PERTENECER A LA FORMALIDAD ESPACIAL

ENFOCAR LA POLÍTICA DE VIVIENDA COMO PILAR DE LA FORMALIDAD URBANA

Según la Encuesta CAF 2016 (ECAF), el segundo factor más determinante para decidir entre distintas alternati-

vas de ubicación al interior de una ciudad es el costo de la vivienda, especialmente entre los habitantes de asentamientos informales. Por lo tanto, los precios elevados de la vivienda, los ingresos bajos y las oportunidades escasas de acceder a créditos para financiar la compra, son factores que dificultan el ingreso a los asentamientos formales de las ciudades (Tabla 10a y 10b). Lo anterior mantiene a los hogares en una trampa de pobreza con una trayectoria de bajos ingresos y escaso consumo (De Soto, 2000), pues no pueden utilizar su propiedad como garantía de posesión de activos (Chiquiar y Lea, 2009).

Tabla 10a. Porcentaje de hogares con acceso a servicios básicos, 2016

SERVICIO BÁSICO	ASENTAMIENTOS FORMALES	ASENTAMIENTOS INFORMALES
Agua de red	99	69
Red pública de desagüe	97	83
Conexión a red pública de energía	99	82

Fuente: Consejo Privado de Competitividad con base en ECAF

Tabla 10b: Características laborales y educativas de los hogares por tipo de asentamiento en Bogotá, 2016

CARACTERÍSTICA	ASENTAMIENTOS FORMALES	ASENTAMIENTOS INFORMALES
Ocupado	68%	66%
Asalariado	85%	74%

ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA FORMALIDAD ESPACIAL

CARACTERÍSTICA	ASENTAMIENTOS FORMALES	ASENTAMIENTOS INFORMALES
Salario mediano	\$ 802.000	\$ 545.000
Secundaria completa	77%	39%
Superior completa	35%	7%

Fuente: Consejo Privado de Competitividad con base en ECAF.

En esa línea, para atender el problema de la tenencia de vivienda informal, la política de vivienda debe estar focalizada hacia las familias de menores ingresos, y debe evitar distorsiones al funcionamiento del mercado inmobiliario. Para lograr las dos condiciones, los estudios de los efectos de la regularización de la propiedad encuentran que la titularización de las viviendas aumenta la inversión residencial. Galiani y Schargrotsky (2010) analizaron los efectos de un programa de regularización de títulos en asentamientos informales de Buenos Aires y hallaron que los hogares beneficiados son más propensos a expandir la superficie construida, así como mejorar la calidad de sus viviendas.

Adicionalmente, se deben diseñar e implementar políticas de demanda de vivienda, puesto que la principal barrera al consumo efectivo de servicios habitacionales tiene que ver con su financiamiento. En ese sentido, es importante que estas políticas se enfoquen en expandir el mercado hipotecario a trabajadores informales con ingresos suficientes, pero con capacidad limitada o nula para demostrarlos. Para lograrlo se requieren mecanismos in-

novadores que, por ejemplo, alivien las asimetrías de información y permitan obtener la información necesaria para reflejar la capacidad crediticia de los trabajadores informales, al tiempo que se generen instrumentos de pago flexibles. En México y Tailandia, por ejemplo, se han construido historiales crediticios a partir de la información de pago de servicios públicos como energía, agua o de alquileres.

IMPLEMENTAR UN BARRIDO MASIVO DE FORMALIZACIÓN DE TIERRAS

De acuerdo con la Misión para la Transformación del Campo (DNP, 2015c), la informalidad en la tenencia de tierras afecta al menos a tres quintas partes de los predios del país. Así mismo, más de 800 mil hogares campesinos no tienen tierra bajo ningún concepto (propia, escriturada, arrendada, posesión, tenencia, u otros), y 8 millones de predios rurales carecen de título de propiedad (Agencia Nacional de Tierras, 2017).





ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA FORMALIDAD ESPACIAL

Esta situación se puede explicar por varias razones. En primer lugar, la actuación de grupos armados ilegales generó, durante varias décadas, desplazamiento forzado y abandono, despojo y acumulación de tierras (BID, 2016a). De otro lado, también existe desarticulación entre las bases de información catastral y los registros de tierra, hecho que impide garantizar la seguridad jurídica de las propiedades (Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, 2014). Adicionalmente, la Nación no cuenta con un inventario de baldíos, lo que ha incentivado la ocupación desordenada de particulares en diferentes partes del territorio, que ni siquiera atienden la vocación productiva del suelo en el que se asientan (DNP, 2015c). La incapacidad del Estado ha generado que cerca de una cuarta parte de las áreas protegidas en Colombia, equivalentes a 3,7 millones de hectáreas, sean objeto de disputa por el asentamiento de particulares que desarrollan actividades agropecuarias, agroforestales o forestales en esos lugares (Ídem).

La informalidad de predios rurales tiene efectos en la productividad y en el bienestar de la población que habita en las zonas donde se presenta esta situación. Contar con derechos de propiedad claramente definidos fomenta el uso de la tierra como factor productivo, impulsa la inversión, permite el acceso a crédito, dinamiza el mercado de tierras y reduce los costos de defensa de la propiedad (Deininger, 2003). Así, regularizar los títulos de propiedad posibilitaría mayores niveles de productividad y crecimiento económico, especialmente para el sector agropecuario (BID, 2016a), y sería una estrategia contundente en el aumento de la formalidad en el campo.

En materia de ordenamiento de la propiedad rural, el Conpes 2590/1992 (nuevo impulso a la reforma agraria) y la Ley 160/1994 (creación del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino y establecimiento de un subsidio para la adquisición de tierras, entre otras disposiciones) fueron las principales herramientas de política a partir de la constitución de 1991.

No obstante, tras dos décadas y media, su magnitud e impacto son desconocidos. Las intervenciones derivadas de estos arreglos se caracterizaron por una baja capacidad de ejecución por parte del Estado, producto del mal diseño de procesos, la ausencia de información confiable y

la ausencia de instrumentos que permitieran articular programas de formalización y acceso a la tierra con el desarrollo de proyectos productivos sostenibles (DNP, 2015c).

Por eso, en el año 2016 se creó la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y, en 2017, producto de los compromisos adquiridos por los acuerdos de paz de La Habana, fue expedido el Decreto Ley 902/2017 que establece el procedimiento de la ANT para adelantar el proceso de acceso a tierras y formalización. Primero, el decreto ley contempla la integración de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural con el catastro multipropósito, lo que contribuiría a la seguridad jurídica del derecho de propiedad inmueble y al fortalecimiento de los fiscos locales. Segundo, crea el Fondo de Tierras, el cual se nutrirá con tierras adquiridas por el Estado para redistribuir, tierras que ya tuvieron un proceso de extinción de dominio y baldíos de la Nación. Con estas se pretende brindar acceso a tierras a campesinos y asociaciones agrarias que no la tienen, a las víctimas del conflicto y a la población desplazada, principalmente. Tercero, permite otorgar derechos sobre baldíos a ocupantes actuales, quienes tendrán prioridad en la asignación de la tierra en la que estén asentados o serán reubicados a otra de mejor calidad. Así, la implementación adecuada del Decreto Ley 902 y la interrelación registro –catastro pueden ser estrategias efectivas para resolver los cuellos de botella que propician la informalidad en la tenencia de predios rurales.

No obstante, la formalización de predios debe complementarse con un mejoramiento sustancial de las condiciones básicas para competir en las zonas rurales. Esto propiciaría el surgimiento de una actividad empresarial competitiva, productiva y sostenible, con altos incentivos para ser formal. Para lograr esto, es esencial la provisión de bienes públicos, como vías, certificaciones de calidad, distritos de adecuación de tierras y acompañamiento técnico a los agricultores.

En materia de vías, el documento Conpes 3857/2016 establece los lineamientos básicos para el desarrollo de una amplia red de vías terciarias. Lo anterior se complementa con el Proyecto de Acto Legislativo 010/2017 que pretende asignar recursos no ejecutados de regalías, provenientes del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación por hasta \$1,5 billones, para financiar infraestructura de

ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA FORMALIDAD ESPACIAL

transporte en el posconflicto, como vías terciarias. Además, el plan 5051 lanzado a comienzos del año por el Gobierno nacional también busca garantizar que en cada uno de los 51 municipios más afectados por el conflicto se construyan 50 kilómetros de vías terciarias.

Para el tema de certificaciones, el MADR y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, de la mano del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y el Invima, podrían avanzar en la identificación de las necesidades de certificación y de estándares sanitarios y fitosanitarios más apremiantes, y proceder a desarrollar la infraestructura necesaria para cumplir con estas exigencias.

Los distritos de adecuación de tierras (distritos de riego, alcantarillado, control de inundaciones, entre otros), por su parte, han sido desarrollados como fines en sí mismos y no como medios para potencializar proyectos productivos agropecuarios competitivos. El sector privado, empresarios o asociaciones de campesinos deben identificar los proyectos productivos y, en función de su rentabilidad esperada, deben tomar la iniciativa de generar la adecuación de tierras correspondiente para la ejecución de los proyectos. No obstante, el Estado debe intervenir en la construcción de los distritos más pequeños que benefician a poblaciones aisladas, las cuales de otro modo no podrían desarrollarlos.

CONTROL DE LA INFORMALIDAD ESPACIAL

IMPLEMENTAR LA TOTALIDAD DEL CATASTRO MULTIPROPÓSITO

Según la Comisión de Ordenamiento Territorial, en 2015 un número de gobernaciones y secretarías de planeación departamental manifestaron tener baja capacidad institucional para el control del ordenamiento territorial (DNP, 2016a), principalmente por deficiencias de información. Por lo tanto, uno de los primeros mecanismos para corregir estas deficiencias es mejorar el Registro de Instru-

mentos Públicos y el Catastro Nacional. Para ello, se debe implementar a cabalidad el proyecto de catastro multipropósito liderado por DNP, que busca barrer la integridad del territorio colombiano con fines no solo prediales sino tributarios y de linderos. Así mismo, el CPC recomienda robustecer iniciativas como el Sistema Nacional de Información y Desarrollo Municipal que dirige el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, que permite hacer el seguimiento a la ejecución de los POT, o sistemas como la Infraestructura Colombiana de Datos y la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales, las cuales son capaces de utilizar capas de información de diferentes para identificar conflictos en el uso del suelo.

FOMENTAR EL USO DE PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA ÁREAS METROPOLITANAS

Para buena parte del territorio, e incluso para la ciudad de Bogotá, la gestión territorial no incluye a los municipios vecinos, lo que conlleva a un crecimiento urbano desordenado en áreas que se han conformado cerca de las ciudades. Por lo tanto, se propone elevar la figura de planes de ordenamiento territorial para áreas metropolitanas, considerando que los planes de ordenamiento territorial son esenciales para controlar con eficacia el crecimiento urbano, y son especialmente eficaces en las ciudades que cuentan con la capacidad técnica para aplicar y actualizar la normatividad existente.

IMPLEMENTAR INSTRUMENTOS DE PLUSVALÍA PARA AUMENTAR EL RECAUDO TERRITORIAL

Los instrumentos de captura de la plusvalía constituyen herramientas potenciales de obtención de recursos fiscales para los entes territoriales: en la medida en que la inversión en infraestructura pública y la normativa que



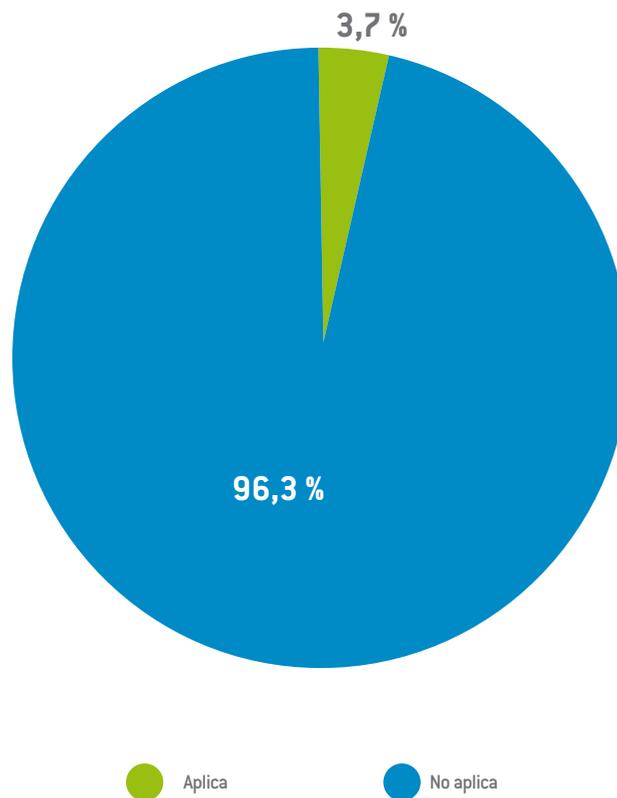


ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA FORMALIDAD ESPACIAL

regula el uso del suelo aumentan los valores de las propiedades, los gobiernos obtienen rentas de los propietarios beneficiados de estas mejoras. Según Blanco *et al.* (2016) una de las principales herramientas para una planeación territorial con recursos podría estar en captar plusvalías urbanas que ayuden a las ciudades a manejar eficientemente sus recursos y reducir su dependencia financiera de los gobiernos centrales. Esta investigación señala que, por ejemplo, en São Paulo, los instrumentos de plusvalía, llamados certificados de potencial adicional de construcción permitieron reunir entre 2004 y 2012 US\$2.200 millones que se invirtieron en infraestructura y vivienda. En Colombia, la captación de plusvalía está reglamentada en la Ley 388 /1997, sin embargo, la plusvalía solo es aplicada por algunos municipios en sus zonas urbanas, teniendo en cuenta su complejidad

en la aplicación y la discrecionalidad que tienen los alcaldes para decidir su monto e implementación. Además, aunque esta ley dispuso un número significativo de instrumentos de captación de plusvalías, en la práctica hay algunos con implementación incipiente como son el anuncio de proyecto y los certificados de derechos adicionales de construcción. De hecho, al analizar los instrumentos incorporados en estas leyes, algunos autores coinciden en que uno de los rasgos más problemáticos en esta materia es la generación de una legislación muy detallada en sus procedimientos (Furtado y Acosta, 2012; Maldonado, 2007). A su vez, cabe resaltar que existen brechas en la apropiación de la plusvalía a nivel municipal, ya que mientras Bogotá y Medellín tienen un avance significativo, en muchos municipios no se han iniciado aplicaciones (Gráfico 16).

Gráfico 16. Porcentaje de municipios que capturan valor a través de plusvalía, 2014



Fuente: DNP, 2016a.

ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA FORMALIDAD ESPACIAL

Por lo tanto, la plusvalía debe ser reglamentada como política nacional vinculante, en articulación con la Ley 388 /1997. Esta legislación servirá como factor decisivo ante la concurrencia de dos o más interpretaciones posibles, y funcionará como elemento dirimente ante la ausencia o disconformidad de posiciones jurisprudenciales. Lo anterior responderá a la baja eficacia en la captación de plusvalías por confusiones en su regulación y la falta de capacidad institucional para su gestión.

Así mismo, se debe reformar la Ley 388 /1997 para redefinir mecanismos para la planificación territorial en las zonas rurales que incluyan la valorización por obras de infraestructura y la plusvalía para cambios en el uso del suelo rural que produzcan un mayor valor del suelo. Esta reforma también debería velar por la articulación de esta ley con normas más recientes de ordenamiento territorial

(ej. Ley 1454 /2011), y las propuestas de la ley agraria que se debaten en el Congreso de la República.

Por último, es importante mencionar que el reajuste parcelario es un instrumento innovador de política del suelo. Este mecanismo es empleado en países como Corea del Sur, Japón y Argentina y les permite a los municipios obtener recursos para planificar y guiar la expansión. Se basa en entregar una parcela urbanizada, que cuente con servicios y acceso a las vías construidas, a cambio de que los dueños de propiedades cedan parte de su propiedad para la creación de calles y redes. Este instrumento, además de incentivar la asociación público-privada, logra que los propietarios contribuyan al financiamiento de la infraestructura requerida para la ampliación del perímetro urbano (Duarte y Baer, 2013).





NOTAS

- 1 La mayoría de la información para determinar las funciones de cada entidad fue tomada de la página web de cada entidad.
- 2 El CREE es el impuesto de la equidad y se creó para garantizar programas sociales fundamentales como el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el sistema de salud (http://www.dian.gov.co/contenidos/otros/preguntas_frecuentes_cree.html#a1).
- 3 Cualquier modificación debe estar acompañada de estudios rigurosos que analicen el impacto que podrían sufrir las finanzas gubernamentales si este asume responsabilidades derivadas de la reducción de costos laborales al sector empresarial.
- 4 Es lógico pensarlo dado que la mayoría de informales son trabajadores por cuenta propia (GEIH, 2016 en DANE, 2017).
- 5 Esta recomendación ha sido recurrente por parte de varios organismos multilaterales: la Organización Internacional del Trabajo, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.
- 6 Se estima que el 80 % de la población activa en el sector formal se ubica en el tramo exento de la tarifa ordinaria anual (Schatan, Pérez-Porrúa y Pérez-Trejo, 2015).
- 7 Esta ley incluyó una forma independiente para depurar la renta clasificándola en cinco tipos: rentas de trabajo, de capital, no laborales, pensiones, y dividendos y participaciones, para ello determinó tarifas diferentes dependiendo del nivel de ingreso que van de 0 % a 35 %.
- 8 El 15 % del recaudo total de renta lo pagaron las personas naturales en 2014, mientras que el 85 % provino de las empresas, y solo el 1 % de estas –grandes contribuyentes– fue responsable del 67 % del recaudo total (Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, 2015).
- 9 Para los consumos con tarjeta de crédito y las compras y consumos durante el año gravable el tope se redujo de 2.800 a 1.400 unidades de valor tributario (UVT). Para las consignaciones bancarias, depósitos o inversiones financieras, este ahora es de 1.400 UVT frente 4.500 UVT del régimen anterior.
- 10 La Ley 28/1931 establece que las cámaras se considerarían entidades de derecho privado, sin ánimo de lucro, pero de creación legal, para el cumplimiento tanto de funciones públicas como de interés general, sectorial y gremial. Dentro de las funciones públicas más importantes se estableció la de llevar y administrar el registro mercantil.
- 11 El objetivo de este impuesto es incentivar la formalización, facilitando la inclusión financiera y el incremento en la aceptación de pagos electrónicos en la economía, lo que genera mayor simplificación en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y más beneficios en las contribuciones a la seguridad social.
- 12 Según el Artículo 2 del Decreto 604 de 2013, “Los Beneficios Económicos Periódicos son un mecanismo individual, independiente, autónomo y voluntario de protección para la vejez, que se ofrece como parte de los Servicios Sociales Complementarios y que se integra al Sistema de Protección a la Vejez, con el fin de que las personas de escasos recursos que participen en este mecanismo, obtengan hasta su muerte un ingreso periódico, personal e individual”.
- 13 Este documento Conpes incluyó cinco estrategias de mejora regulatoria en el país: 1) implementar el análisis de impacto normativo (AIN), es decir, el proceso de evaluación de los beneficios y probables impactos negativos como consecuencia de una propuesta regulatoria; 2) generar capacidades para los funcionarios involucrados en la emisión de una norma, y 3) mejorar los estándares de consulta pública y transparencia de las normas; 4) administrar y racionalizar el inventario normativo, y 5) crear la institucionalidad que favorezca la adopción de buenas prácticas regulatorias.
- 14 Información para Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Perú.
- 15 Estos criterios se han utilizado en diversos países. Según la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras, 2016), la distribución de las empresas en Colombia con dichas categorías es: microempresas (92,1 %), pequeñas (5,9 %), medianas (1,5 %) y grandes (0,5 %).



- 16** El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, previa concertación con las cámaras de comercio, buscará que parte de los recursos que reciben o administran las cámaras por concepto de prestación de servicios públicos delegados, se destine a cubrir parte de la financiación de los programas de desarrollo empresarial que ejecuta y coordina el Ministerio, con el fin de complementar los recursos del Presupuesto General de la Nación.” Artículo 23 de la Ley 905/2004.
- 17** La relación entre formalidad y productividad ha sido ampliamente estudiada (Perry *et al.*, 2007; La Porta y Shleifer, 2008; Fajnzylber, Maloney y Montes-Rojas, 2011; McKenzie y Sakho, 2010; Rand y Torm, 2012; Li y Rama, 2015).
- 18** No obstante, en aquellas actividades en las que el costo social agregado de empresas de subsistencia es alto, también es necesario que se focalicen esfuerzos. Por ejemplo, es el caso de las grandes operaciones de distribución de mercancía para proveer a una red de vendedores ambulantes, o de la pequeña minería informal que utiliza mercurio causando graves problemas ambientales y de salud.
- 19** Sin embargo, de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional se estima que la evasión en el IVA está alrededor del 40 % (Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, 2015).
- 20** Colombia es uno de los países con el mayor número de contribuyentes por empleado; mientras que esta proporción asciende a 9.215, en países como Chile es de 4.186 y en Argentina es inferior a 2.500.
- 21** De acuerdo con la OCDE, la autonomía de la administración tributaria se evidencia en su capacidad para emitir conceptos y reglamentaciones, establecer penalidades, diseñar la estructura interna, asignar presupuesto, fijar niveles de distribución de la planta, establecer estándares de servicios, influir en criterios de contratación de personal, contratar y despedir personal, y negociar niveles salariales.
-



ANEXOS



ANEXO 1: REVISIÓN DE LITERATURA

LA INFORMALIDAD EN LA ECONOMÍA

El antropólogo Keith Hart fue el primero en hablar, en la década de los 70, del fenómeno de la informalidad en el mercado laboral urbano en África (Hart, 1973). Su trabajo se enfocó en el análisis de un modelo dual que incluía oportunidades de empleo para la fuerza de trabajo, diferenciando claramente las relaciones laborales y el trabajo por cuenta propia. Los desarrollos conceptuales posteriores, realizados principalmente por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relacionaron el fenómeno, en gran medida, con la pobreza (Sethuraman, 1981).

Más adelante, Tokman (1982) explicaba que uno de los principales problemas de la rápida urbanización de América Latina era el preocupante crecimiento del sector informal, el cual se caracterizaba por pocos requisitos de acceso, de capital y de organización, particularmente en unidades de producción. Así mismo, el aumento del número de trabajadores por cuenta propia en todos los sectores económicos de América Latina producto de los intensos procesos migratorios, evidenció que los sectores urbanos modernos no lograron absorber esta mano de obra.

En estudios posteriores del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) de la OIT, el empleo en el sector informal se denominó sistemáticamente subempleo y se supuso que quienes participaban en él no lograban ingresar a la economía moderna (PREALC, 1985). En una línea distinta, diversos autores han planteado que las actividades informales son una instancia en que las personas intentan retomar el poder económico que no han obtenido por parte de agentes centralizados. Así mismo, Hernando de Soto (1986) define la informalidad como una respuesta a las rigideces de los Estados de América Latina, los cuales solo han permitido el desarrollo económico de pequeños nichos. Lo anterior indica que las empresas informales son una manifestación disruptiva en economías con excesos de regulación estatal.

INFORMALIDAD EN DISCIPLINAS DISTINTAS A LA ECONOMÍA

Disciplinas como la historia, la sociología, la antropología y el derecho han desarrollado líneas de pensamiento en torno al fenómeno de la informalidad, permitiendo así contar con un marco teórico para repensar las definiciones actuales de este fenómeno y las implicaciones de carácter multidimensional.

Desde el siglo XVIII en Inglaterra se comenzó a pensar en el desarrollo de la tecnología y la industria como factores fundamentales del crecimiento económico. El Producto Interno Bruto (PIB) como principal criterio para medir el grado de desarrollo de un país, empezó a tener un rol fundamental en los modelos para la modernización de los países “subdesarrollados”. Es así como algunos teóricos identificaron una serie de características que identificaban a una sociedad como atrasada y encontraban que en toda sociedad confluyen dos sectores: uno moderno y otro tradicional, y las sociedades más desarrolladas son aquellas donde el primer sector prima sobre el segundo (Hurtado, 2011).

En ese sentido, la visión histórica segmenta las sociedades por medio de una evolución dada por una transición de etapas (Rostow, 1960), es decir, todas las sociedades necesitan pasar por un desarrollo basado en el sector primario, hasta llegar a una etapa con una economía especializada en la industria. En ese escenario, la entrada a la modernidad requería de desintegración y reintegración del orden social, que se generaba a expensas de los grupos de trabajadores que aún conviven bajo los esquemas de las etapas más primitivas. A su vez, esta población marginal seguía expandiéndose y no respondía a los esfuerzos de los gobiernos por generar industrialización; dicha población por lo tanto se considera informal (Cortés, 2002).

En el caso de la sociología se destaca el aporte de Alejandro Portes (2000) quien realizó una nueva aproximación del concepto de informalidad teniendo en cuenta las transformaciones económicas recientes, como son

ANEXO 1: REVISIÓN DE LITERATURA



la descentralización de los mercados y la flexibilización de la producción, fenómenos relacionados con el capitalismo. Según él, estas transformaciones ponen de manifiesto que la informalidad no es un rasgo exclusivo de los países subdesarrollados, sino un fenómeno asociado a la falta de regulación del Estado. En esa línea, Elías (1982) explica la aparición de la informalidad como una consecuencia de transformaciones históricas como el mismo capitalismo, entendiéndola como un fenómeno que hace parte de la era contemporánea y no como un elemento marginal y aislado.

Desde la antropología también se ha contribuido a la construcción del concepto de informalidad. Como se mencionó anteriormente, la categoría informal se debe al antropólogo inglés Keith Hart quien en una investigación desarrollada en Ghana en 1972 (Hart, 1973) evidenció que los trabajadores pertenecientes a la población de bajos ingresos se desempeñaban por cuenta propia, al margen del marco formal de los procesos económicos. El estudio concluyó que en la mayoría de las economías emergentes existía interacción entre el segmento formal y el informal.

En las ciencias jurídicas, cuando se habla de normas completamente expedidas se considera derecho formal, mientras que el derecho informal se encuentra constituido por disposiciones que se aplican en su cotidianidad pero que se encuentran indebidamente expedidas o incluso suelen oponerse al orden jurídico (Becerril, 2008). Desde el área del derecho la definición de informalidad se aleja completamente de la ilegalidad. En ese sentido, el derecho considera que no son conductas informales las que infrinjan reglas estructurales no tolerables en la sociedad, son ilegales; por ejemplo, la ilegalidad de las acciones de los delincuentes. Por lo tanto, el derecho hace un esfuerzo por extraer el carácter delictivo de la informalidad (Bustamente, 1990).

Adicionalmente, en varias ramas del derecho se entiende el fenómeno de la informalidad más como un con-

cepto “poliforme” que unitario (Arce, 2004). Es decir, ninguna persona puede ser completamente informal, o actuar en todos los ámbitos al margen de reglas o normas, ya que por lo general esto solo sucede en ciertos aspectos de su vida. A su vez, la actividad informal puede explicarse por dos razones: el contexto económico que impulsa a las personas a tomar la decisión de ser informal y los beneficios que una actividad informal trae consigo. En consecuencia, se recomienda que la administración pública cuente con registros lo suficientemente detallados para poder identificar cuándo las personas están en la informalidad por supervivencia o por intención.

Desde el urbanismo se considera que el concepto de ciudad informal proviene de las relaciones entre agentes, ya que el hábitat y la vivienda informal se desarrollan permeados por un contexto económico y regulatorio. Esta concepción también establece que el suelo, al volverse un bien transable, se rige formalmente bajo las leyes del mercado inmobiliario, pero en un ambiente informal el precio del suelo depende de otros factores como la falta de programas de vivienda social y la concentración de la tierra (Torres, 2009). En ese sentido, en planteamientos urbanos recientes se resalta la necesidad de nuevos conceptos y formas de gestión, así como de articulación entre el gobierno, el sector privado y la comunidad para abordar la informalidad en las ciudades, puesto que no se puede entender como un concepto aislado (Jaurégui, 2010).

Las diferentes posiciones presentadas ponen de relieve el hecho de que la informalidad es un fenómeno que debe ser analizado desde diferentes frentes, en la medida en que el sector informal convive con el formal, hace parte del pensamiento moderno, es producto de las transformaciones históricas y no se puede limitar a un estado binario. En este sentido es clave tener en cuenta que el problema es multidimensional, capaz de interiorizar los diferentes matices que existen detrás de este concepto.



ANEXO 2: REVISIÓN DE LAS POLÍTICAS E INICIATIVAS POR LA FORMALIDAD EN COLOMBIA

En materia de leyes, se destaca la Ley 590/2000 que creó estímulos tributarios para la creación de pequeñas, micro y medianas empresas, consistentes en la reducción de los aportes parafiscales durante los tres primeros años de operación, anticipándose con esto a lo que sería años más tarde la Ley de formalización y generación de empleo [Ley 1429/2010].

Entre los años 2002 y 2006, el Plan Nacional de Desarrollo, Hacia un Estado Comunitario (Ley 812 de 2003) estableció estrategias orientadas a garantizar el acceso de las mipymes al mercado financiero, así como el desarrollo de competencias empresariales en su interior a través del Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, Fomipyme. Dado que estos beneficios estaban disponibles solo para las empresas que contaran al menos con registro en las cámaras de comercio, incentivaba indirectamente la formalización.

El Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010, Estado Comunitario: desarrollo para todos, definió como una de sus líneas estratégicas el fomento a la formalización de la actividad empresarial. Para esto, el Gobierno nacional expidió el documento Conpes 3484/2007, política nacional para la transformación productiva y la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas. Con este se buscaba incentivar la formalidad de las mipymes a través de su fortalecimiento productivo, la reducción de costos empresariales, la simplificación de trámites y la provisión de información acerca de los procesos, implicaciones y beneficios de operar en el sector formal.

En línea con lo anterior, el documento Conpes 3527 de 2008, Política Nacional de Competitividad y Productividad, estableció una serie de estrategias encaminadas a combatir la informalidad empresarial y laboral. En el primer caso se proponían, entre otras, actividades para fortalecer la oferta en asistencia técnica empresarial de los sectores público y privado, la creación de regímenes de simplificación tributaria para las mipymes, el desarrollo de campañas de información y el refuerzo de los mecanismos existentes para tal efecto, así como el desarrollo de *software* que permitiera el cruce de información entre

entidades estatales para tener mejores medidas de control y fiscalización. Para la formalización laboral se proponía adelantar campañas de sensibilización para empresarios y trabajadores frente a los costos sociales ocultos de la informalidad laboral y los beneficios de la seguridad social, aumentar la calidad y la cobertura del sistema de inspección laboral y simplificar los trámites de afiliación a la seguridad social para empresas y trabajadores independientes, entre otras acciones.

Para el período 2010 – 2014, el Plan Nacional de Desarrollo, Prosperidad para Todos, marcó la pauta para continuar combatiendo la informalidad, tanto laboral como empresarial, a partir del reconocimiento de que esta “tiene efectos nocivos sobre la productividad de los países y afecta a la mayoría de economías en desarrollo” (DNP, 2011). En ese sentido, se formularon estrategias relacionadas con cambios normativos en la estructura tributaria y en el Código Sustantivo del Trabajo, la creación de mecanismos y estímulos a la formalización a través de diferentes entidades, y el fortalecimiento de la inspección, vigilancia y control del trabajo.

En 2012 el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo creó el programa Colombia se Formaliza, con el que pretendía atacar la informalidad empresarial a través del desarrollo de ruedas y brigadas de formalización en diferentes departamentos, con el acompañamiento de diferentes entidades públicas y privadas.

El Plan de Desarrollo 2014 – 2018, Todos por un Nuevo País, destacó la importancia de seguir impulsando las estrategias definidas por el Plan anterior, con el ánimo de fomentar una mayor competitividad y productividad empresarial, y el bienestar de los colombianos.

Adicionalmente, la ley que le dio vida a este plan (Ley 1753/2015) plantea en su Artículo 74 la creación, en cabeza del Ministerio del Trabajo, de una política nacional de trabajo decente, concepto planteado por la OIT para promover, entre otras cosas, la formalización laboral. Las principales herramientas de la política para lograr este propósito estarían relacionadas con el fortalecimiento de la inspección del trabajo y el cumplimiento de las sanciones por no cumplir la ley y la extensión de la protec-

ANEXO 2: REVISIÓN DE LAS POLÍTICAS E INICIATIVAS POR LA FORMALIDAD EN COLOMBIA



ción y seguridad social. Para lograr lo anterior, el Decreto 567/2014 creó la Red Nacional de Formalización Laboral, la cual realiza diferentes acciones tendientes a incrementar la formalización laboral.

Finalmente, en el segundo semestre de 2016 el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo lanzó la campaña A lo Bien, la cual propone, entre otras acciones, fomentar la formalización empresarial y de producto. El programa está dirigido a las mipymes no formalizadas o que aún requieren de algunos trámites para legalizarse en aspectos laborales, tributarios, de producto o empresariales.

En materia de ordenamiento del territorio, la Ley 388/1997 es el principal referente vigente. De acuerdo con esta ley, el ordenamiento territorial consiste en orientar el desarrollo del territorio y regular su utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente. El instrumento que recoge las pautas para su logro es el plan de ordenamiento territorial (POT); con el POT los municipios establecen un conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas, destinadas a orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo por períodos de doce, diez y ocho años, dependiendo del tamaño de la población de cada municipio

Por otro lado, y en cumplimiento de los artículos 151, 288, 297, 307, 319 y 329 de la Constitución Política de Colombia, se expidió la Ley 1454/2011 “Por la cual se dic-

tan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”, con el objeto de sistematizar la reglamentación de competencias, entidades, autoridades, recursos, funciones y servicios para gestionar el desarrollo territorial. Lo anterior permite que cada nivel de gobierno tenga claridad sobre las responsabilidades y facultades que tiene con relación a este desarrollo.

En relación con la Ley 388, la creación de los POT ha contribuido a tener un mayor conocimiento y comprensión del territorio, pues ha permitido generar, recopilar y sistematizar conocimiento e información de todo tipo sobre las jurisdicciones municipales. También ha motivado la participación de la sociedad civil en los procesos de elaboración y seguimiento de los mismos (Guhl, 2017).

No obstante, la poca armonización y hasta desarticulación con los planes de desarrollo de distinto orden, así como la falta de instrumentos idóneos para hacerles seguimiento y evaluaciones y la ausencia de leyes y reglamentaciones en este sentido, se han convertido en algunas de las principales dificultades para su exitosa implementación (Jolly, 2017).

De otro lado, la ley de ordenamiento territorial no propone medidas que permitan avanzar efectivamente en la reglamentación de regiones administrativas y de planificación, creando incluso nuevas instituciones que en lugar de facilitar pueden dificultar aún más el ordenamiento de los territorios, dejando pendiente el régimen jurídico para los departamentos y municipios (Instituto de Ciencia Política, 2011).



ANEXO 3: FUENTES DE INFORMACIÓN PARA DIAGNOSTICAR LA INFORMALIDAD EMPRESARIAL

- Registro Único Empresarial y Social (RUES): instrumento de reporte de información proporcionado por las empresas en el momento de expedir el registro mercantil. Este registro, administrado por las cámaras de comercio (57 actualmente), tuvo que ser depurado en los últimos años debido a que anteriormente se encontraron varias inconsistencias producto de la frecuencia de depuración.
- Encuesta de Microestablecimientos: estudio de caso evaluado desde el año 2012. La población objetivo son unidades económicas que desarrollan actividades de industria comercio y servicios con más de un año de operación. El tamaño de la muestra es de 48.000 fuentes en 24 ciudades principales y sus áreas metropolitanas. Se aplica a empresas con menos de diez empleados.
- Módulo de micronegocios: este módulo se incluye dentro de la GEIH y su objetivo es cuantificar y caracterizar las unidades económicas con hasta diez personas ocupadas en los sectores de industria, comercio, construcción, hoteles y restaurantes, transporte, almacenamiento, comunicaciones y los demás servicios. Proporciona información sobre tamaño, ventas, emplazamiento, antigüedad y otras características del propietario.
- Encuesta Anual de Servicios: su objetivo es conocer la estructura y comportamiento económico de las empresas de prestación de los servicios formalmente establecidas (con NIT y registro mercantil). El número de empleados y activos para ser incluidos en la muestra difiere de acuerdo con el subsector de la CIIU Rev. 4 AC. Sin embargo, diez fue el menor valor de empleados y \$150,7 millones de pesos en producción anual fueron los criterios mínimos para acceder a la muestra en 2015 y correspondían al subsector de Actividades de Edición.
- Encuesta Anual Manufacturera: su objetivo es determinar la composición de la producción y del consumo en el sector industrial, así como analizar su estructura, evolución y desarrollo. El universo de estudio son todos los establecimientos que funcionan en el país y que se definen como ‘industriales’ según la clasificación CIIU Rev.4 DANE y que tienen diez o más personas ocupadas o que el valor de la producción anual sea superior a \$150,7 millones de pesos de 2015.
- Encuesta Anual de Comercio: el objetivo de esta encuesta es conocer la estructura y el comportamiento económico del sector comercio a nivel nacional y por grupo de actividad comercial, así como analizar la evolución del sector y la conformación de agregados económicos. Para el análisis de la estructura se utilizan las empresas que comercializan mercancías o productos nuevos, mayoristas y minoristas, con diez o más personas promedio ocupadas, o ingresos por ventas anuales a partir de \$ 1.500 millones del año 2015. Adicionalmente, en evolución se reportan resultados para empresas de mayor tamaño: aquellas con 20 o más personas ocupadas o con ingresos mayores o iguales a \$3.164 millones.



BIBLIOGRAFÍA

- 1 Agencia Nacional de Tierras. (2017). *ABC Decreto Ley para el acceso y la formalización de tierras*. Bogotá: Agencia Nacional de Tierras.
- 2 Acosta, O. L., Forero, N., Pardo, R. (2015). *Sistema de protección social: Avances y Desafíos*. Serie Estudios y Perspectivas No 28, 5-43.
- 3 Andrews, M., Pritchett, L., Woolcock, M. (2015). *The Challenge of Building (Real) State Capability*. Faculty Research Working Paper Series 2-3. Cambridge, MA: Center for International Development at Harvard University.
- 4 Angel, S., Blei, A., Parent, J., Lamson-Hall, P., Galarza-Sanchez, N. (con Civco, D., Qian Lei, R. y Thom, K.). (2016). *Atlas of Urban Expansion. Areas and Densities* (Edición 2016, volume 1). New York: New York University; Nairobi: ONU-Habitat y Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- 5 Angulo, R., Gaviria, A., Morales, L. (2014). *La década ganada: evolución de la clase media, la pobreza y la vulnerabilidad en Colombia 2002-2011*. Coyuntura Económica, 173-198.
- 6 Anif. (2017). *Reducción del efectivo y tamaño de la economía subterránea en Colombia*. Bogotá: Asociación Nacional de Instituciones Financieras (Anif). Disponible en: <http://www.anif.co/sites/default/files/investigaciones/anif-asobancaria-efectivo0517.pdf>
- 7 Anif. (2015). *Costos no salariales en Colombia pos Ley 1608 de 2012*. Bogotá: Asociación Nacional de Instituciones Financieras (Anif).
- 8 Arce, E. (2004). *Informalidad y derecho*. Derecho PUCP 54: 139-154.
- 9 Banco Mundial. (2013). *Mejora de la Gobernanza de la Tierra en Colombia*. Bogotá: Banco Mundial.
- 10 Banco Mundial. (2008). *Informe sobre el desarrollo mundial*. Washington: Banco Mundial.
- 11 Becerril, C. (2008). *Leyes Informales vs Informales*. México: Universidad Autónoma de México.
- 12 Bernal, R. (2009). *The Informal Labor Market in Colombia: Identification and Characterization*. Revista Desarrollo y Sociedad 63: 145-208.
- 13 Bernal, R., Eslava, M., Meléndez, M., Pinzón, A. (2017). *Switching from Payroll Taxes to Corporate Income Taxes: Firms, Employment and Wages after the Colombian 2012 Tax Reform*. Bogotá: Econestudio.
- 14 BID. (2016a). *Colombia: hacia un país de altos ingresos con movilidad social*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- 15 BID. (2016b). *Empleos para crecer*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- 16 BID (2016c). *Firm Innovation and Productivity in Latin America and the Caribbean*. Washington: Inter-American Development Bank.
- 17 Biderman, C. (2008). *Informality in Brazil: Does Urban Land Use and Building Regulation Matter?* *Journal: Land Lines* 20: 14-19.
- 18 BID-Fomin. (2017). *Trámites del grado de formalización que aplican por actividad económica*. Cali: Cámara de Comercio de Cali.
- 19 Blanco, A., Carrión, D., Fretes Cibils, V., Hurtado Tarazona, A., Mendive, C., Muñoz Miranda, A. ... y Sandroni, P. (2016). *Expandiendo el uso de la valorización del suelo: La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- 20 Bonet, J., Pérez, J., Chiriví, E. (2016). *La informalidad laboral y urbana en las principales ciudades de Colombia*. En: Congreso Colombiano de la Construcción 2016. Cartagena: Banco de la República.
- 21 Bustamante, A. (1990). *Informalidad: superando las viejas tesis*. Lima: De marginales a Informales.
- 22 CAF - Banco de Desarrollo de América Latina (2016). *Más habilidades para el trabajo y la vida: los aportes de la familia, la escuela, el entorno y el mundo laboral*. Reporte de Economía y Desarrollo. Caracas: CAF.
- 23 CAF. (2017). *RED 2017: Crecimiento Urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina*. Buenos Aires: CAF.
- 24 Camacho, A., Conover, E., Hoyos, A. (2009). *Effects of Colombia's social protection system on workers' choice between formal and informal employment*. Bogotá: Documentos Cede. Universidad de los Andes.
- 25 Camargo, A. (2005). *Perfil de informalidad urbana: principales características de los asentamientos de origen informal*. Papeles de Coyuntura 15: 3-6.
- 26 Cárdenas, M., Rozo, S. (2009). *Firm Informality in Colombia: Problems and Solutions*. Desarrollo y Sociedad 63: 211-243.
- 27 Ceballos, M. (2004). *Manual para el desarrollo del mapeo de actores claves MAC*.
- 28 Chiquiar, L., Lea, M. (2009). *Housing Finance Policy in Emerging Markets*. Washington: Banco Mundial.
- 29 Clavijo S., Vera A., Cabra M. (2013). *El Mercado Laboral Colombiano: Desempeño reciente y agenda de reformas*. Revista Carta Financiera - Anif 162.
- 30 Consejo Privado de Competitividad. (2017). *Informe Nacional de Competitividad 2017-2017*.
- 31 Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria. (2015). *Informe Final presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público*. Bogotá.



- 32 Confecámaras. (2016). *Nacimiento y supervivencia de las empresas en Colombia*. Cuadernos de Análisis Económico 11. Bogotá: Red de Cámaras de Comercio (Confecámaras).
- 33 Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2010). *Documento Conpes 3641. Política nacional para consolidar la interrelación del catastro y el registro*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- 34 CPC. (2017). *Productividad. La clave del crecimiento para Colombia*. Bogotá: Consejo Privado de Competitividad.
- 35 CGR (2016-2017). *Informe sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente. 2015-2016*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- 36 Clavijo, S. Lozano, L. (2001). *Generación de empleo y parafiscalidad: soluciones estructurales en tiempos de crisis*. Borradores de Economía No. 189.
- 37 Córtes, F. (2002). *La metamorfosis de los marginales: la polémica sobre el sector informal en América Latina*. En E. de la Garza Toledo (Ed.). *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*. (Pp. 592-618). México: Fondo de Cultura Económica.
- 38 DANE. (2017). *COLOMBIA - Gran Encuesta Integrada de Hogares – GEIH, 2016*. Bogotá, D.C.: Dirección de Metodología y Producción Estadística (DIMPE).
- 39 DANE. (2016a). *Índice de Pobreza Multidimensional*. Bogotá: DANE.
- 40 DANE. (2016b). *3er. Censo Nacional Agropecuario. Hay campo para todos (Tercer tomo)*. Bogotá, D.C.: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- 41 DANE, IDEAM, MADS (2015). *Hacia una cuenta de Bosques para Colombia: Algunas consideraciones metodológicas y estimaciones preliminares de la cuenta de activos*. Bogotá: DANE, IDEAM y MADS.
- 42 Deininger, K. (2003). *Políticas de tierras para el crecimiento y la reducción de la pobreza*. Washington: Banco Mundial.
- 43 de Soto, H. (1986). *El Otro Sendero. La revolución informal*. Lima: Editorial El Barranco.
- 44 de Soto, H. (2000). *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. Nueva York: Basic Books.
- 45 Djankov, Simeon, Caralee McLiesh, and Rita Ramalho. (2006). *Regulation and Growth*. *Economics Letters*, 92(3):395–401.
- 46 DNP. (2017). *Reporte: Aproximación al inventario normativo por medio del piloto Big Data regulatorio*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- 47 DNP. (2016a). *Colombia hacia la planeación de ciudades y territorios modernos*.
- 48 DNP. (2016b). *Programa Nacional para la formulación y actualización de Planes de Ordenamiento Territorial: POT Modernos*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- 49 DNP. (2016c). *Presentación del Director POT modernos*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- 50 DNP. (2015a). *La protección social de la población rural*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- 51 DNP. (2015b). *Estrategia de ordenamiento social de la propiedad rural*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- 52 DNP. (2015c). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la Transformación del Campo*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- 53 DNP. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014. Prosperidad para todos*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- 54 Doing Business. (2017). *Equal Opportunity for All*. Washington. 14th edition. Banco Mundial.
- 55 Duarte, J. y Baer, L. (2013). *Recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen, provincia de Buenos Aires, Argentina*. Documento de trabajo No. WP14JD1SP. Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- 56 Elías, N. (1982). *Sociología fundamental*. México: Gedisa.
- 57 Eriksen, M. D., Rosenthal, S. S. (2010). *Crowd Out Effects of Place-Based Subsidized Rental Housing: New Evidence from the LIHTC Program*. *Journal of Public Economics* 94(11): 953-66.
- 58 Eslava, M., Haltiwanger, J. (2016). *The drivers of life-cycle business growth*. Mimeo. Bogotá: Universidad de los Andes.
- 59 Eslava, M., Meléndez, M. (2009). *Cómo los grupos de interés influyen sobre las políticas de productividad*. En: E. Lora y C. Scartascini (Eds.). *Consecuencias imprevistas de la Constitución de 1991: cómo la política influye en las políticas económicas (Pp. 115-144)*. Bogotá: Alfaomega.
- 60 Eurofound. (2015). *New forms of employment*. Luxembourg: Office of the European Union.
- 61 Fajnzylber, P. Maloney, W., Montes, G. (2011). *Does formality improve micro-firm performance? Evidence from the Brazilian SIMPLES program*. *Journal of Development Economics* 94(2): 262–276.
- 62 Farné, S., Rodríguez, D., Ríos, P. (2016). *Impacto de los subsidios estatales sobre el mercado laboral en Colombia*. Cuadernos de Trabajo No 17. Observatorio de Mercado de Trabajo y Seguridad Social. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- 63 Feige, E. (1990). *Defining and Estimating Underground and Informal Economies: The New Institutional Economics Approach*. *World Development* 18(7): 989-1002.
- 64 Fergusson, L., Molina, C., Robinson, J. (30 de agosto de 2016). *La Silla Vacía*. Recuperado de <http://lasillavacia.com/blogs/el-circulo-vicioso-de-clientelismo-y-debilidad-estatal-57751>

- 65** Flórez, C. (2014). *Caracterización de algunos componentes del sistema de protección social según la Encuesta Longitudinal de Protección Social 2012*. Informe de avance. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- 66** Furtado, F. C. Acosta. 2012. *Recuperación de Plusvalías Urbanas en Brasil, Colombia y otros países de América Latina: Legislación, Instrumentos e Implementación*. Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- 67** Galiani, S., Meléndez, M. Navajas, C. (2015). *On the effect of the costs of operating formally. New Experimental Evidence. Working Paper 21292*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- 68** Galiani, S. Schargrodsy, E. (2010). *Property Rights for the Poor: Effects of Land Titling*. Journal of Public Economics 94(9-10): 700-29.
- 69** García, S. Maldonado, D. (2016). *Universalización de la educación media de calidad: el reto que sigue para llegar a ser "Colombia la mejor educada"*. Tribuna. Revista de Asuntos Públicos 13: 4-8.
- 70** Gaviria, A. (2016). *Alguien tiene que llevar la contraria*. Bogotá: Ariel
- 71** Giraldo, P. (2010). *Informalidad y asistencialismo: El caso del Sistema de Salud colombiano*. Tesis de Maestría. Bogotá: Universidad de los Andes.
- 72** Goytia, C., Dorna, G., Cohen, J. Pasquini, R. (2016). *Housing Affordability: The Land Use Regulation link to Informal Tenure in Developing Countries*. Documento de trabajo. Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- 73** Guhl, E. (2017). *¿Qué territorios queremos? El reto de los nuevos POT. Simposio Internacional Ordenamiento Territorial en Colombia: alcances y retos de os planes de ordenamiento territorial*. Bogotá.
- 74** Gutiérrez, P. (2007). *Mapas sociales: Métodos y ejemplos prácticos*.
- 75** Hamman, F. y Mejía, L. F. (2011). *Formalizando la informalidad empresarial en Colombia*. Borradores de Economía No. 676. Bogotá: Banco de la República.
- 76** Hart, K. (1973). *Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana*. Journal of Mordern African Studies.
- 77** Hofinet (Red de Información Financiera de Vivienda, HOFINET por sus siglas en inglés) (2017). *Información global sobre el financiamiento de la vivienda*. Datos disponibles en: <http://www.hofinet.org/documents/index.aspx>
- 78** Hurtado, R. (2011). *Hacia una mirada de la informalidad desde sus matices*. Universidad Javeriana.
- 79** Ideam. (2014). *Estudio Nacional de Agua*. Bogotá: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam).
- 80** Instituto de Ciencia Política. (2011). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)*. Bogotá: Instituto de Ciencia Política.
- 81** Jaurégui, J. M. (2010). *Urban and social articulation: megacities, exclusion and urbanity*. En: F. Hernández, P. Kellett y L. Allen, Lea K. (Eds.) *Rethinking the informal city: critical perspectives from Latin America (Pp. 207-223)*. New York: Berghahn Books.
- 82** Jolly, J. (2017). *Tres variaciones sobre ordenamiento territorial y su planeación. Simposio Internacional Ordenamiento Territorial en Colombia: alcances y retos de los planes de ordenamiento territorial*. Bogotá.
- 83** Klapper, L. Amit, R. Guillen y M. Quesada, J. (2007). *Entrepreneurship and Firm Formation Across Countries*. Policy Research Working Paper Series. Washington: Banco Mundial.
- 84** Klapper, L. Raphael, A. Guillen, M. (2010). *Entrepreneurship and Firm Formation across Countries*. En: J. Lerner y A Shoar (Eds.). *International Differences in Entrepreneurship*. Chicago: University of Chicago Press.
- 85** Kugler, A., Kugler, M. y Herrera, L. (2017). *Do payroll tax breaks stimulate formality? Evidence from Colombia's reform*. Working Paper 23308. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- 86** La Porta, R. Shleifer, A. (2008). *The Unofficial Economy and Economic Development*. Working Paper 14520. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- 87** López, H. (2010). *El mercado laboral colombiano. Tendencias de largo plazo y recomendaciones de política*. Borradores de Economía 606. Bogotá: Banco de la República.
- 88** Maldonado, M. (2007). *Recuperación de Plusvalías*. En: M. O. Smolka y L. Mullahy (Eds.), *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina (Pp. 196-256)*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- 89** Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2016). *Informe de rendición de cuentas 2015 – 2016*. Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- 90** Ministerio de Salud y Protección Social. (2017). *Avances en la implementación de la Ley Estatutaria en el marco de la sostenibilidad del sistema de salud. Presentación de la Viceministra de Protección Social en 24a Foro Farmacéutico de la ANDI*. Cartagena.
- 91** Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial. (2015). *Balance general de los POT de primera generación*. Ponencia central. Comité Especial Interinstitucional. Comisión de Ordenamiento Territorial (COT). Junio 2015. Bogotá Colombia
- 92** McKenzie, D. Sakho, Y. (2010). *Does it pay firms to register for taxes? The impact of formality on firm profitability*. Journal of Development Economics 91(1): 15–24.
- 93** OECD. (2016). *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2017*. Paris. OECD Publishing.



- 94 OECD. (2015). *Tax Administration 2015*. Paris: OECD Publishing.
- 95 OECD. (2010). *Better Regulation in Europe: United Kingdom*. OECD Publishing.
- 96 OECD. (2010a). *OECD Reviews of Regulatory Reform: Australia*. OECD Publishing.
- 97 Organización Internacional del Trabajo. (2015). *Transición a la formalidad en la economía rural informal*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- 98 Organización Internacional del Trabajo y Banco Asiático de Desarrollo. (2011). *Women and Labour Markets in Asia: Rebalancing for Gender Equality*. Bangkok: International Labour Organization and Asian Development Bank.
- 99 Basudeb, G-K., Kanbur, R. Ostrom, E. (2006). *Beyond Formality and Informality*. En: G-K. Basudeb, R. Kanbur y E. Ostrom (Eds). *Linking the Formal and Informal Economy. Concepts and Policies* (Pp. 1-16). New York: Oxford University Press.
- 100 Perry, G., Maloney, W., Arias, O., Fajnzylber, P., Mason, A., Saavedra-Chanduvi, J. (2007). *Informality: exit and exclusion*. Washington: Banco Mundial.
- 101 Portes, A. (2000). *La economía informal y sus paradojas*. Buenos Aires: Informalidad y Exclusión Social.
- 102 Programa Regional de Empleo para América Latina, (PRE-ALC), (1985), *Mas allá de la crisis*. Santiago de Chile: International Labor Office.
- 103 Ramírez, J. Ávila, C. Arias, I. (2015). *Factores que inciden en la probabilidad de permanecer en la informalidad en Colombia (2008-2012): Un análisis de las medidas de política pública*. Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión 23(2): 9-20.
- 104 Rand, J. Torm, N. (2012). *The benefits of formalization: Evidence from Vietnamese manufacturing*. Small Business Economics 29: 1–13.
- 105 Richardson, G. (2008). *The relationship between culture and tax evasion across countries: Additional evidence and extensions*. Journal of International Accounting, Auditing and Taxation 17(2): 67-78.
- 106 Rodrik, D., Levy, S. (10 de agosto de 2017). *Project Syndicate*. Obtenido de Project Syndicate Economics: <https://www.project-syndicate.org/commentary/mexican-paradox-economic-orthodoxy-low-productivity-by-santiago-levy-and-dani-rodrik-2017-08>
- 107 Rostow, W. (1960). *The stages of economic growth: A non communist manifesto*. New York: Cambridge University Press.
- 108 Salazar, N., Mesa, C., Navarrete, N. (2017). *La estructura de las tarifas de registro en las cámaras de comercio y beneficios de sus servicios: impacto sobre la competitividad y la formalidad empresarial*. Bogotá: Fedesarrollo.
- 109 Schatan, R., Pérez-Porrúa, J.M., Perez, C. (2015) *Reforma de 2012 y nuevos retos de la política tributaria*. Departamento de Finanzas Públicas del FMI.
- 110 Schneider F, Enste D. (2002), *Ocultándose en las sombras. El crecimiento de la economía subterránea*. Temas de Economía No. 30, marzo de 2002. FMI
- 111 Sethuraman, S. V., (1981). *The Urban Informal Sector in Developing Countries*. Geneva: International Labour Office.
- 112 Tokman, V. (1982). *Unequal Development and the Absorption of Labour: Latin America 1950-1980*. Santiago de Chile: CEPAL Review.
- 113 Torres, C. A. (2009). *Ciudad informal. Barrios construidos por la gente*. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia (Unal).
- 114 Unidad de Pensiones y Parafiscales. (2017). *Informe de Gestión. Enero - diciembre de 2016*. Bogotá: UGPP.
- 115 Unidad de Planificación Rural Agropecuaria. (2014). *Bases conceptuales. Procesos de regularización de la propiedad rural y acceso a tierras*. Bogotá: Unidad de Planificación Agropecuaria.
- 116 Universidad Externado de Colombia. (2011). *¿La Ley 429 de 2010 ha formalizado el empleo en Colombia?*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- 117 WEF. (2004). *The Global Competitiveness Report 2004–2005*. Ginebra: World Economic Forum.
- 118 WEF. (2017). *The Global Competitiveness Report 2017-2018*. Ginebra: World Economic Forum.
- 119 Li, Yue. Rama, M. (2015) *Firm Dynamics, Productivity Growth, and Job Creation in Developing Countries: The Role of Micro- and Small Enterprises*. World Bank Research Observer 30:1, 3-38
- 120 Yupari, A. (2003). *Informe: Pasivos Ambientales Mineros en Sudamérica*. Informe elaborado para la CEPAL, el Instituto Federal de Geociencias y Recursos Naturales (BGR), y el Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNAGEOMIN). Disponible en: <http://bibliotecavirtual.minam.gob.pe/biam/bitstream/handle/minam/1685/BIV01456.pdf?sequence=1>

AGRADECIMIENTOS

El Consejo Privado de Competitividad expresa sus agradecimientos a las siguientes personas que colaboraron en la elaboración de este documento, bien sea en discusiones académicas y profesionales, o como proveedores de insumos que fueron utilizados en su preparación.

La colaboración de las personas que se mencionan a continuación no implica de ninguna forma su aceptación o adhesión a los análisis y recomendaciones incluidos en la propuesta, ni de las organizaciones que pertenecen. Los errores y omisiones en la información o los análisis son de responsabilidad exclusiva de los autores.

- **Sergio Clavijo**, ANIF
 - **Jaime Bonet**, Banco de la República
 - **María Fernanda Cadavid**, Cámara de Comercio de Cali
 - **Catalina Rey**, Cámara de Comercio de Cali
 - **Julián Domínguez**, Confecámaras
 - **Margalida Murillo**, Confecámaras
 - **Yeinni Patiño**, Confecámaras
 - **Roberto Angulo**, Consultor
 - **Mario Aranguren**, Ex Director DIAN
 - **Alejandra Corchuelo**, DNP
 - **Jose Mejía**, DNP
 - **Cesar Pabón**, DNP
 - **Juan Sebastián Robledo**, DNP
 - **Marcela Meléndez**, Econestudio
 - **José Leibovich**, Federación Nacional de Cafeteros
 - **Cristina Fernández**, Fedesarrollo
 - **Natalia Salazar**, Fedesarrollo
 - **Leonardo Villar**, Fedesarrollo
 - **Christine Ternent**, Fomin
 - **David Salamanca**, Ministerio de Hacienda
 - **Miguel Cardozo**, Ministerio del Trabajo
 - **Yolima Lopez**, Ministerio del Trabajo
 - **Juan Mauricio Ramírez**, Rimisp
 - **Jorge Campillo**, UGPP
 - **Maximino Sossa**, UGPP
 - **Juan Camilo Cárdenas**, Universidad de los Andes
 - **Leopoldo Fergusson**, Universidad de los Andes
 - **Andrés García**, Universidad del Rosario
-

