

FORLAC

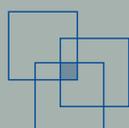
PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA FORMALIZACIÓN
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Organización
Internacional
del Trabajo

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

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



Índice

Presentación	3
1. Introducción	4
2. Tendencias recientes en la formalización	4
3. Políticas y esquemas para la formalización en las micro y pequeñas empresas	6
4. Conclusiones	13

Presentación

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

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

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

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

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

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

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

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

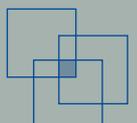
Esta serie de Notas revela que, a pesar de la complejidad del tema, en América Latina y el Caribe sí hay experiencias positivas que vale la pena sistematizar y poner a disposición de los hacedores de políticas. Las experiencias presentadas en estas Notas muestran además la preocupación que existe en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

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

Oficina Regional
para América Latina
y el Caribe

Elizabeth Tinoco
ADG

Directora Regional de la OIT para América Latina y el Caribe



1. Introducción

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

La menor importancia de la economía informal en Chile se explica no solo por el sólido crecimiento económico que ha vivido el país durante las últimas décadas, sino también por una institucionalidad reguladora y fiscalizadora relativamente fuerte y una cultura de cumplimiento con las leyes. El costo de abrir una empresa en Chile es relativamente bajo y la carga administrativa relacionada a la formalización de las relaciones laborales está acotada. Cabe mencionar también el menor peso de los asalariados en establecimientos pequeños en la estructura ocupacional. En el año 2012, el 52,8% de los ocupados urbanos trabajaba en establecimientos de 6 o más trabajadores en comparación con un promedio ponderado de 40,3% para los países de América Latina.

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

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

2. Tendencias recientes en la formalización

Según la encuesta de hogares CASEN había en el año 2011 en Chile unas 552 mil micro y pequeñas empresas³ y unos 905 mil trabajadores por cuenta propia⁴. Un estudio de SERCOTEC muestra que en el mismo año, las micro y pequeñas empresas y el trabajo por cuenta propia generaba el 49% del empleo del sector privado⁵. La participación de las micro y pequeñas empresas en las ventas en el año 2011 era del orden de 8,9%⁶.

Una manera de medir el nivel de informalidad en las entidades productivas chilenas, es comparando el número de empresas con iniciación de actividades en el servicio de impuestos internos, con el número total de personas que en las encuestas de hogares se auto-declaran como patrón-empleador o trabajador por cuenta propia. En el año 2011 había 1,5 millones de

La Oficina Regional de la OIT agradece a Mario Albuquerque, quien preparó un documento de base para la elaboración de esta Nota, así como la coordinación técnica de Linda Deelen.

1 Ricardo Infante (2008) La economía informal en Chile, OIT

2 Panorama Laboral 2013 América Latina y el Caribe, OIT, 2013

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

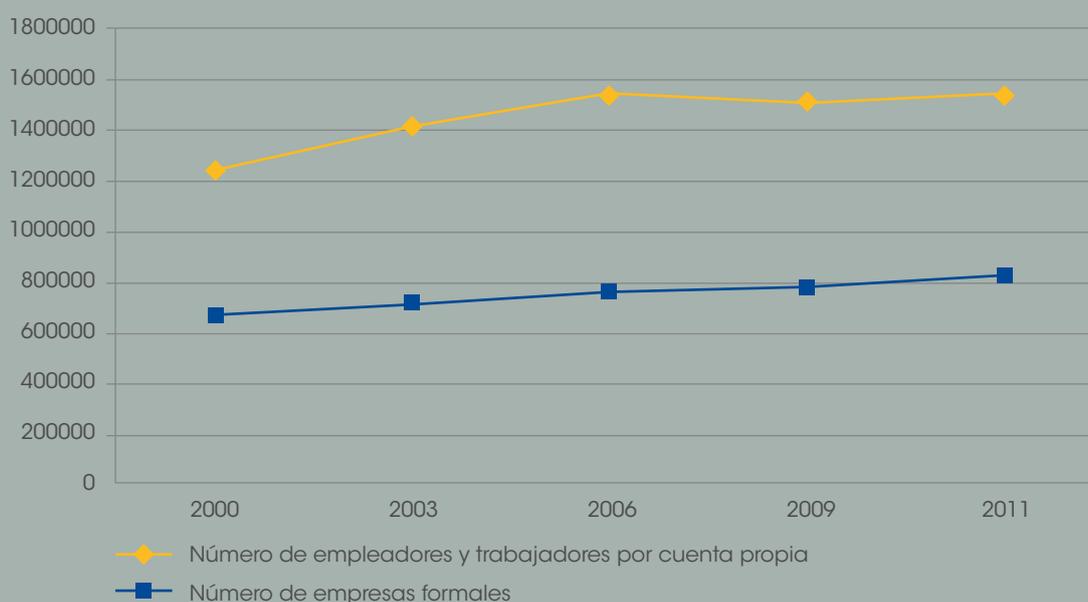
4 Del total de 1.534.484 patrones-empleadores y trabajadores por cuenta propia, el 59% no emplea trabajadores.

5 SERCOTEC (2014) La situación de la Micro y Pequeña Empresa en Chile

6 Ibid.

empleadores y trabajadores por cuenta propia y 825 mil empresas con iniciación de actividades o sea un nivel de formalización de 54%. En el año 2000 el número de empleadores y trabajadores por cuenta propia era de 1,2 millones de personas mientras que el número de empresas con iniciación de actividades era de 674 mil o sea igualmente un nivel de formalización de 54%. Esta tendencia neutral se da en un contexto en el cual el número de trabajadores por cuenta propia en el país creció un 24%.

Gráfico 1: Número de entidades productivas y empresas formales en Chile, 2000-2011



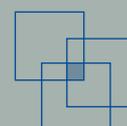
Fuente: Encuesta CASEN 2000, 2003, 2006, 2009, 2011 y Servicio de Impuestos Internos, Chile

A partir de los datos de la Tercera Encuesta de Microemprendimiento⁷, el Ministerio de Economía, Turismo y Fomento estima que en el año 2013 el 52% de los emprendimientos se habían formalizado⁸. De los formales, el 28,4% había iniciado actividades como trabajador independiente, el 53,7% como persona natural, el 14,5% como empresa individual de responsabilidad limitada o sociedad de responsabilidad limitada y el 3,4% como otro tipo de empresa.

Un buen indicador del nivel de formalidad del empleo en las empresas de menor tamaño es el porcentaje de ocupados en el segmento cubierto por los sistemas de pensiones. Según la OIT, en el año 2011, el 62,2% de los asalariados urbanos en los establecimientos de 5 o menos trabajadores estaban cubiertos por protección de pensiones, cifra sustancialmente mayor que el promedio ponderado de los países de América Latina. En la última década, la tendencia hacia la formalización ha sido positiva. En el año 2000 el porcentaje de los asalariados urbanos en los establecimientos de 5 o menos trabajadores cubiertos por los sistemas de pensiones equivalía al 57,6%.

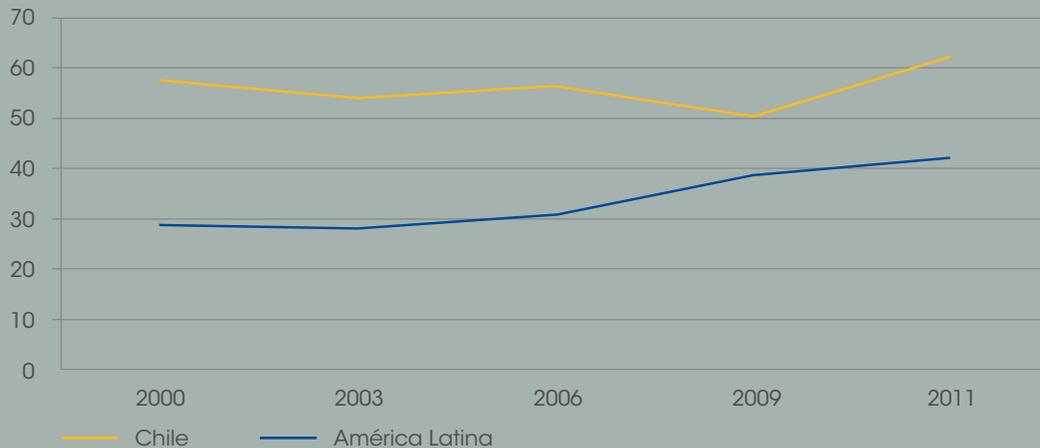
⁷ La muestra de la Tercera Encuesta de Microemprendimiento del año 2013 estaba compuesta por cerca de 3 mil personas que en la Encuesta Nacional de Empleo se clasificaron como trabajadores por cuenta propia o empleadores.

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



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

Gráfico 2: Porcentaje de los asalariados urbanos en los establecimientos de menos de 5 trabajadores con cobertura de pensiones en Chile y América Latina



Fuente: OIT

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

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

Simplificación de trámites para constituir una empresa

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

En el año 2011 se promulgó la Ley 20.494 sobre la Agilización de Trámites para la Iniciación de Actividades de Nuevas Empresas. La normativa buscó facilitar la creación formal de empresas, racionalizando algunas de las trabas burocráticas que constituían un obstáculo para el emprendimiento. En el mismo año el Gobierno chileno se puso la meta de aumentar la tasa neta de creación de empresas a 25.000 por año.

La Ley agilizó los procedimientos para obtener la patente municipal, por medio de una modificación de la Ley de Rentas Municipales. Con esta reforma las municipalidades se ven obligadas a otorgar la patente definitiva en forma inmediata si el contribuyente presenta su solicitud acompañando

el conjunto de permisos necesarios. Asimismo, los funcionarios municipales están obligados a otorgar una patente provisoria en forma inmediata si el contribuyente acompaña los permisos requeridos, quedando pendiente la verificación por parte de la Dirección de Obras Municipales y/o el permiso sanitario. En el caso de no pronunciamiento de las autoridades sanitarias y de la Dirección de Obras Municipales dentro de un plazo de 30 días, la Municipalidad debe convertir la patente provisional en el documento definitivo.

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

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

Creación de empresas en un día

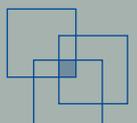
En el marco de la Agenda de Impulso Competitivo, se instaló en el año 2014 por medio de la Ley 20.659 la plataforma "Tu Empresa en un Día", administrada por el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. El objetivo de la plataforma es ofrecer un sistema simplificado para la constitución y modificación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

La registración de la empresa en la plataforma a través de un formulario digital reemplaza los requisitos tradicionales de la escritura pública, inscripción en el Registro de Comercio del Conservador de Bienes Raíces y publicación en el Diario Oficial. La registración es gratuita, sin perjuicio de los costos de obtener una firma digital o de solicitar los servicios de un notario para que él firme digitalmente por cuenta de los usuarios. Una vez registrada la empresa, se le asigna automáticamente un número de identificación tributaria, con el cual la empresa puede empezar sus operaciones. La plataforma no substituye los trámites que las empresas deben de cumplir a nivel municipal para obtener la patente. Según información del Gobierno chileno, durante los primeros 5 meses unas 10.025 empresas usaron la plataforma para la creación de su empresa.

La microempresa familiar

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

La Ley ofrece una posibilidad de formalización sin mayores costos o trámites a microempresarios que trabajan en su domicilio, que tienen menos de cinco trabajadores que no son familiares,



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

cuyo capital de negocio no excede las mil UF⁹ y cuya actividad no es peligrosa, contaminante ni molesta. Las microempresas familiares pueden estar a nombre de una o más personas naturales, son eximidas de las restricciones de la zonificación comercial o industrial y no necesitan permiso de construcción o recepción definitiva del inmueble en el que funciona la empresa. Para obtener la patente municipal, el empresario presenta solo una declaración simple y, en el caso de empresas elaboradores de alimentos, la autorización sanitaria.

La implementación de la Ley de Microempresas Familiares a nivel municipal ha sido algo dispar. En cierta medida, la intencionalidad de la Ley de simplificar los trámites se contrapone a la cultura formalista que enfatiza el cumplimiento estricto de las normas y los procedimientos en los municipios. Algunos municipios piden a los microempesarios documentos y trámites adicionales que según la Ley no se les deberían pedir. Una primera evaluación en el año 2005 mostró un número de 3 mil microempresas familiares formalizadas. En la Segunda Encuesta de Microemprendimiento del Ministerio de Economía, Turismo y Fomento del año 2011 el 7% de los emprendimientos declaraba estar acogidos al régimen de microempresa familiar, lo que correspondería a unas 100 mil empresas a nivel país.

Sustitución de multas laborales por capacitación

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

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

Concretamente, el artículo 477 del Código de Trabajo especifica que en el caso de empresas de nueve o menos trabajadores, el inspector del trabajo puede, si lo estima pertinente, autorizar a solicitud del afectado, y sólo por una vez en el año, la sustitución de la multa impuesta por la asistencia obligatoria a un programa de capacitación dictado por la Dirección de Trabajo. En el marco de su programa de capacitación para microempresarios, la Dirección del Trabajo entrega talleres de capacitación de seis horas máximo enfocados en al establecimiento de relaciones laborales más justas y equilibradas entre las partes involucradas. Una sistematización del programa realizada en el año 2006¹⁰ muestra que en este periodo participaban unos 1.300 microempresarios anualmente con resultados predominantemente positivos en términos de aprendizaje y evaluación por los propios microempresarios.

Programa de buenas prácticas laborales en Mipymes

Otro programa de la Dirección del Trabajo que fomenta la formalización en las micro y pequeñas empresas es el Programa de Buenas Prácticas Laborales en Mipymes, que asiste técnicamente a los empleadores y trabajadores en el cumplimiento de la normativa laboral, previsional y de

⁹ Aproximadamente 40.000 dólares.

¹⁰ Luis Montero, Gerhard Reinecke y Daniela Zapata (2006) Sustitución de multas por capacitación: Evaluación de una experiencia innovadora de aplicación de la legislación laboral en micro empresas, OIT

seguridad y salud en el trabajo y en promover buenas relaciones laborales al interior de la empresa. Las empresas de cualquier rubro pueden participar en el programa, mientras que cuenten con un sindicato y/o representante elegido por los trabajadores y no tengan sanciones ejecutoriadas por infracción a la norma en los últimos seis meses antes de la postulación ni reclamos pendientes.

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

PREVIRED

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

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

Los datos previsionales de los trabajadores se ingresan una vez al sistema, permaneciendo en éste y siendo consistentes para las diferentes entidades de la seguridad social. Se pueden imprimir certificados y planillas timbradas, válidas como instrumento probatorio para la inspección laboral. En el sistema se hacen todos los cálculos y actualizaciones de los valores a pagar y de las tasas de cotización. Asimismo se determina el monto de las multas e intereses por atrasos.

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

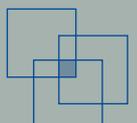
Educación previsional

Un componente fundamental de la formalización de las micro y pequeñas empresas es la afiliación de los trabajadores a los sistemas de seguridad social. En el año 2011, solo el 62,2% de los asalariados urbanos en los establecimientos de 5 o menos trabajadores estaban cubiertos por protección de pensiones. En el mismo año, a nivel país, el 59,4% de los ocupados en las microempresas cotizaba en algún sistema de salud, teniendo los demás ocupados en el segmento acceso al sistema público como indigente¹¹.

Un estudio del Instituto de las Empresas de Menor Tamaño (IEMT) de CONUPIA¹², mostraba que al año 2012 el 68% de los empresarios de la micro y pequeña empresa entendía poco

11 SERCOTEC, La situación de la Micro y Pequeña Empresa en Chile, 2014

12 Confederación Nacional de la Pequeña Industria y Artesanado de Chile



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

del sistema previsional. El 58% de los empresarios conocía superficialmente el tema y tenía interés en conocerlo más, mientras que el 10% afirmaba que no le interesaba por tener otras preocupaciones mayores.

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

Con la reforma previsional del año 2008 se estableció en Chile un Fondo de Educación Previsional que financia actividades que promueven el conocimiento de la población en materia de seguridad social. Este fondo permite a los distintos gremios de la micro y pequeña empresa hacer capacitaciones y campañas para que sus afiliados entiendan los beneficios de la previsión social, conozcan sus obligaciones y se familiaricen con los procedimientos. Algunos de los gremios establecieron plataformas de difusión y educación virtual para los empresarios de las micro y pequeñas empresas.

Tributación simplificada

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

En el año 2007, se introdujo en Chile, a través del nuevo artículo 14 de la Ley del Impuesto a la Renta, un nuevo sistema contable-tributario que simplifica y abarata la determinación del impuesto a la renta a que están afectos los micro, pequeños y medianos empresarios. Las empresas que pueden acogerse al sistema son las empresas individuales o empresas individuales de responsabilidad limitada con ingresos anuales no superiores a 3.000 Unidades Tributarias Mensuales (UTM)¹³ y con un capital efectivo no superior a 6.000 UTM¹⁴.

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

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

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

¹³ Alrededor de 220.000 dólares estadounidenses.

¹⁴ Alrededor de 440.000 dólares estadounidenses.

BancoEstado Microempresas

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

En el año 1995, BancoEstado, el único banco comercial estatal en Chile, creó una filial especializada en microempresas con la misión de promover la igualdad de oportunidades al acceso a soluciones financieras para el segmento de las microempresas del país. Actualmente BancoEstado Microempresas (BEME) cuenta con una cartera de clientes vigentes de 90 mil, representando aproximadamente el 42% del segmento de microdeudores atendido por las entidades financieras reguladas, con un saldo en colocaciones de 580 mil millones de pesos¹⁵.

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

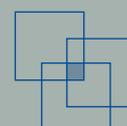
En el año 2013, BancoEstado Microempresas lanzó el producto "Cuenta Emprendedor". Esta cuenta es un medio de gestión financiera para micro y pequeñas empresas recién constituidas bajo la modalidad de persona jurídica. Normalmente los propietarios de las microempresas en Chile no tienen cuenta bancaria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

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

Participación de las MYPE en el mercado público

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

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



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

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

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

Ley de Quiebra

En el año 2014 entraron en vigencia modificaciones importantes en el Libro IV del Código Comercial "De las Quiebras". Estas reformas pretenden poner fin a unas falencias en el actual proceso de quiebra en Chile, que hacen que los procesos de liquidación de la empresa no solo son lentos y costosos sino que constituyen también un impedimento grande a la formalización de las micro y pequeñas empresas. De acuerdo a información del Servicio de Impuestos Internos, alrededor de 15 mil emprendimientos han dejado de desarrollarse a causa de las deficiencias del proceso de quiebra actual.

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

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

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

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

Ley de Subcontratación

En el año 2006 se promulgó la Ley 20.123 de Subcontratación¹⁶, que apunta a un mayor cumplimiento de los derechos laborales y previsionales de los trabajadores en situación de subcontratación. Muchas de las empresas subcontratadas en los sectores de construcción, minería y agricultura, entre otros, son pequeñas empresas. Con la Ley, no solo estas empresas sino también las empresas que las contratan, tienen la obligación de asegurar que los derechos laborales de los trabajadores de la empresa subcontratada se cumplan.

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

La implementación de la Ley de Subcontratación evidentemente depende de la efectividad de la inspección del trabajo y del nivel de sindicalización en las empresas subcontratadas. Aunque existen debilidades en estas materias, sin lugar a dudas la Ley ha tenido un impacto positivo sobre la formalización en las pequeñas empresas. A partir del año 2007 se ha registrado un crecimiento constante en el número de certificados de cumplimiento de obligaciones laborales otorgados por la Dirección del Trabajo a empresas contratistas. En el año 2012 se otorgaron 1.232 certificados en comparación con 311 certificados en el año 2007. Un estudio sobre el impacto de la Ley sobre la accidentabilidad en las empresas concluyó que la regulación logró reducir en un 15% la tasa de accidentabilidad laboral entre los años 2007 y 2010¹⁷.

4. Conclusiones

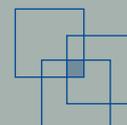
Las políticas descritas en esta nota en su mayoría no se diseñaron con el fin de acabar con la informalidad sino para lograr otros objetivos, como la competitividad de las micro y pequeñas empresas o el aumento de la recaudación tributaria. Las buenas prácticas presentadas ponen la formalización en ocasiones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

Se registró un avance grande en el acceso de las micro y pequeñas empresas al crédito formal, que sin lugar a dudas ha facilitado la transición de muchas empresas a la formalidad. No solo el BancoEstado Microempresas, sino también los fondos de garantía como el FOGAPE, han hecho posible que las micro y pequeñas empresas se transformaran en entidades más productivas y menos vulnerables, sirviendo mercados que les permiten y obligan a operar de manera formal. Un segundo gran logro representa la simplificación tributaria, que se introdujo en Chile como parte de un paquete completo con oficina virtual, software de contabilidad y factura electrónica.

Una iniciativa que pretendía incidir directamente en la formalización de la microempresa fue la Ley de la Microempresa Familiar, que abrió una vía simplificada a la formalización para las

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

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



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

empresas operadas desde el hogar. Mientas que el diseño de esta Ley es muy adecuado para las características de estas entidades productivas, la implementación no ha contado con los esfuerzos necesarios de difusión y seguimiento. Varias encuestas a la microempresa muestran que los empresarios no conocen la Ley, que los funcionarios municipales piden más trámites de los definidos en la Ley y que la implementación ha sido lenta. Aun así, se estima que unas 10.000 empresas familiares se acogieron a la Ley.

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

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

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

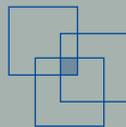
De igual manera es importante el rol de la inspección de trabajo en apoyar y fiscalizar a las micro y pequeñas empresas para que cumplan con la legislación laboral. Los programas de multas por capacitación y de buenas prácticas laborales son esfuerzos importantes pero no han logrado suficiente escala. Valdría la pena buscar maneras para mejorar la fiscalización y el apoyo a las micro y pequeñas empresas por medio de una mayor cooperación entre los municipios y la inspección del trabajo.



Organización
Internacional
del Trabajo

FORLAC

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



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

Oficina Regional para América Latina y el Caribe