

FORLAC

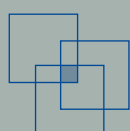
PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA FORMALIZACIÓN
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



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 Costa Rica



Oficina Regional para América Latina y el Caribe

Índice

Presentación	3
1. Introducción	4
2. Tendencias y magnitud de la informalidad en Costa Rica	4
3. Políticas y esquemas para la formalización en las micro y pequeñas empresas	5
4. Conclusiones	12

Presentación

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

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

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

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

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

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

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

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

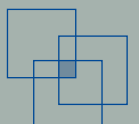
Esta serie de Notas revela que, a pesar de la complejidad del tema, en América Latina y el Caribe sí hay experiencias positivas que vale la pena sistematizar y poner a disposición de los hacedores de políticas. Las experiencias presentadas en estas Notas muestran además la preocupación que existe en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

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

Oficina Regional
para América Latina
y el Caribe

Elizabeth Tinoco
ADG

Directora Regional de la OIT para América Latina y el Caribe



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

1. Introducción

La informalidad en las micro y pequeñas empresas es uno de los desafíos que los países de América Latina han reconocido como prioritario. Muchos de ellos se encuentran emprendiendo importantes esfuerzos para generar esquemas y marcos institucionales que permitan atender tal problemática, mejorando así la calidad de vida de los trabajadores vinculados con actividades productivas enmarcadas en este tipo de empresas.

Costa Rica no es la excepción. Estudios constatan que esta nación ha establecido políticas que le han permitido tener un peso de la informalidad menor al de muchos países de la región. La estrategia del país en esta materia incorpora políticas de fomento para mejorar la competitividad de las micro y pequeñas empresas, incentivos a la formalización, esquemas para bajar los costos de la formalidad así como programas de información y asesoría para que los empresarios conozcan los procedimientos y cumplan con sus obligaciones. En esta nota se describen las políticas y programas que más impacto han tenido sobre la formalización así como los desafíos pendientes.

2. Tendencias y magnitud de la informalidad en Costa Rica

Según datos del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC)¹ en el año 2012 las micro, pequeñas y medianas empresas² constituyeron el 95% del parque empresarial de Costa Rica, generaron el 46% del empleo total y contribuyeron en un 30% al producto interno bruto. En el mismo año el 70% de las empresas costarricenses calificaron como micro empresas.

No existe información detallada sobre las características y tendencias de la informalidad en Costa Rica pero sí existen algunos estudios que, en su conjunto dan una idea del nivel de informalidad en la economía costarricense y en las micro y pequeñas empresas.

Según la OIT³, en el año 2012, el 66,5% de los asalariados urbanos en los establecimientos de 5 o menos trabajadores estaban cubiertos por protección de salud y/o pensiones, cifra sustancialmente mayor que el promedio ponderado de los países de América Latina. En la última década, sin embargo, la tendencia a la baja de la informalidad ha sido menor. En el año 2000 el porcentaje de los asalariados urbanos en los establecimientos de 5 o menos trabajadores cubiertos por protección de salud y/o pensiones equivalía al 65,4%.

Un estudio de FUNDES del año 2010 muestra que en el gran área metropolitana, que concentra cerca del 50% de las MIPYMEs de todo el país, el 78% de estas empresas no estaban en la legalidad. Según Ramírez (2010)⁴, la principal razón por mantenerse en la informalidad es el alto costo en tiempo y dinero que significa la formalización.

El Primer Diagnóstico Nacional de MIPYMEs⁵ muestra que en el año 2008 aproximadamente el 60% de las MIPYMEs que aparecían en los registros públicos en realidad eran "semiformales", lo que significa que no cumplían con algunas de las siguientes obligaciones: el pago de las cargas sociales, el cumplimiento de las obligaciones laborales y el cumplimiento de las obligaciones

La Oficina Regional de la OIT agradece a Lucía Alfaro, Ileana Ávalos y Hugo Chavarría, quien preparó un documento de base para la elaboración de esta Nota, así como la coordinación técnica de Linda Deelen.

1 En base al Directorio de Unidades Institucionales y Establecimientos del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

2 La clasificación de las empresas por tamaño en el documento "Estado de Situación de las PYMEs en Costa Rica, 2013, del Ministerio de Economía, Industria y Comercio se determina a partir de la variable empleo. La micro empresa es aquella con una planta de personal de menos de 15 trabajadores, la pequeña empresa aquella con una planta de personal entre 15 y 30 trabajadores y la mediana empresa aquella con una planta de personal entre 30 y 100 trabajadores. Esta clasificación es una aproximación a las definiciones oficiales según el Decreto Ejecutivo 37121 de la Ley 8262.

3 Panorama Laboral 2013 América Latina y el Caribe, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

4 Ramírez, L. (2010) La informalidad y semiformalidad empresarial en Costa Rica: un acercamiento desde la mirada de personas expertas. Serie Observatorio de PYMES. Iniciativa UNED. San José, Costa Rica.

5 UNED (2008) Hacia el estado de las MIPYMEs: Primer diagnóstico nacional de MIPYMEs. Serie Observatorio de MIPYMEs. San José, Costa Rica.

tributarias. La formalidad era menor en Limón (17,49%) y mayor en San José (47,26%).

Datos anteriores de la OIT⁶ muestran que en el año 2000 el 45,6% de las micro y pequeñas empresas incumplían con una o más de las obligaciones requeridas para ser consideradas empresas formales⁷. De estas empresas informales o semiformales el 7,3% no cumplía con los trámites iniciales de formalización, el 18% no cumplía con el pago del impuesto a la renta, el 76,6% no cancelaba el seguro de riesgos del trabajo y el 76,3% no contribuía a la Caja Costarricense de Seguridad Social.

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 Costa Rica. Aunque ninguna de estas políticas tenía como objetivo central la formalización de la micro y pequeña empresa, como parte de su diseño se crearon mecanismos e incentivos en pro de la formalización. De esta manera el país ha intentado avanzar hacia una situación donde las micro y pequeñas empresas estén informadas, incentivadas y en condiciones de cumplir con sus obligaciones administrativas, laborales y tributarias.

Ley Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas

En el año 2002 se dio un importante avance en materia de desarrollo de las micro y pequeñas empresas al promulgarse la Ley 8262 "Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas" cuyo objetivo consistía en desarrollar al sector de pequeñas y medianas empresas y así contribuir al desarrollo económico y la generación del empleo. Junto con su reglamento, aprobado en el año 2012, se instauraron mecanismos que han permitido mejorar la formalización de las MIPYMEs, entre ellos el Registro PYME del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, créditos y avales a las MIPYMEs a través del FODEMIPYME, asesoría técnica, apoyo empresarial y esquemas para lograr una mayor participación de las micro y pequeñas empresas en de las compras públicas.

La Ley, cuya implementación está a cargo del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, establece una red de cooperación entre las universidades y los institutos técnicos y tecnológicos en la formulación de programas educativos, así como consultorías y asesorías dirigidas a fortalecer la productividad y competitividad de las MIPYMEs. Como órgano asesor del MEIC, la Ley crea el Consejo Asesor Mixto de la Pequeña y Mediana Empresa, el cual está compuesto por representantes del MEIC, COMEX⁸, MICIT⁹, INA¹⁰, PROCOMER¹¹, CONARE¹², Banco Popular, la Unión de Cámaras y representantes empresariales.

Con el fin de conceder créditos y avales a las MIPYMEs viables y generadores de trabajo, la Ley 8262 crea, dentro del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, el Fondo Especial para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FODEMIPYME). Este fondo se nutre con el 0,25% del aporte patronal al Banco Popular, con aportes extraordinarios de otros bancos del Estado y donaciones de personas, entidades públicas y privadas.

Una de las estrategias más innovadoras incluidas en la Ley 8262 fue la creación e implementación del Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (PROPYME), el cual financia, mediante un fondo concursable proyectos de las MIPYMEs que tengan como componente fundamental

6 OIT (2001) El sector informal de la economía: Características de la micro y pequeña empresa en Costa Rica. OIT, PRONAMYPE/MTSS, Proyecto PROMICRO, San José, Costa Rica.

7 Empresas formales en el documento de la OIT (2001) se definen como aquellas que cumplen con las el conjunto de las obligaciones requeridas en materia de patente municipal, cargas sociales, obligaciones laborales y obligaciones tributarias.

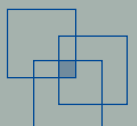
8 Ministerio de Comercio Exterior

9 Ministerio de Ciencia y Tecnología

10 Instituto Nacional de Aprendizaje

11 Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica

12 Consejo Nacional de Rectores



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

el desarrollo tecnológico y la innovación. El fondo tiene como objetivo financiar las acciones y actividades dirigidas a promover y mejorar la capacidad de gestión y competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas mediante el desarrollo tecnológico. Su financiamiento se define a partir de recursos del presupuesto nacional y del Ministerio de Hacienda. El programa permite financiar, de manera no reembolsable, hasta el 80% de los costos de un proyecto de una MIPYME, según criterios técnicos emitidos por el CONICIT.

Entre los instrumentos y herramientas de apoyo creados mediante la Ley 8262 están los programas destinados a aumentar la participación de las MIPYMEs en las compras públicas, programas de promoción del comercio interno, programas sectoriales de capacitación y asistencia técnica y el portal empresarial para MIPYMEs a través del Sistema de Información Empresarial Costarricense (SIEC).

La Ley 8262 deja en claro cuáles son los requisitos que deben satisfacer todas las MIPYMEs que quieran aprovechar los beneficios de la Ley: el pago de cargas sociales, el cumplimiento de las obligaciones tributarias y el cumplimiento de las obligaciones laborales. En este sentido, la Ley no es sólo un instrumento de fomento sino también un paso adelante hacia la formalización de las empresas.

Un obstáculo fundamental que el país está enfrentando en la implementación de la Ley es la incorporación de las micro empresas en el conjunto de los esquemas que se iniciaron. Actualmente las empresas beneficiarias mayoritariamente son PYMEs. Los mismos esquemas tampoco incorporan a los pequeños productores agrícolas dado que la Ley solo hace referencia a las actividades industriales, comerciales, de servicios y agropecuarias. Otro de sus aspectos por mejorar es la divulgación de la política, que en cierta medida solo cobró fuerza a partir del año 2010 por medio de la política pública "Costa Rica Emprende".

Sistema Banca para el Desarrollo

Uno de los esquemas que más ha contribuido al crecimiento de las empresas de menor tamaño ha sido el Sistema Banca para el Desarrollo (SBD), creado a partir de la Ley 8634. En ejecución desde el año 2008, su objetivo versa en financiar e impulsar proyectos productivos, viables y factibles técnica y económicamente, acordes con el modelo de desarrollo del país. La Ley establece ciertas prioridades, entre ellas mujeres, minorías étnicas, personas con discapacidad, jóvenes emprendedores, asociaciones de desarrollo, cooperativas, proyectos en zonas de menor desarrollo relativo así como proyectos que incorporen o promuevan la producción limpia.

En el Sistema Banco para el Desarrollo participan la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), todos los intermediarios financieros públicos, el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP), las instituciones públicas prestadoras de servicios de desarrollo empresarial financieros y no-financieros y las instituciones u organizaciones estatales que canalizan recursos públicos para el financiamiento y la promoción de proyectos productivos, con la excepción del Banco Hipotecario de la Vivienda.

El sistema fue creado en el año 2008 con recursos públicos y cuenta actualmente con tres fuentes de recursos: i) el Fideicomiso Nacional para el Desarrollo, cuyos fondos provienen de presupuestos públicos y otros fideicomisos; ii) el Fondo de Crédito para el Desarrollo que se compone del dinero proveniente del 17% de las captaciones que realizan los bancos privados; y iii) el Fondo de Financiamiento para el Desarrollo, compuesto por el 5% de las utilidades netas anuales de los bancos estatales, que son administrados por cada banco. A partir de este esquema, el Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo cuenta con patrimonio propio.

Para las micro, pequeñas y medianas empresas el Sistema Banco para el Desarrollo ofrece beneficios que van desde el crédito para financiar proyectos, avales, prenda o fiduciaria hasta asesoramiento para elaborar planes de negocios, planes de inversión y planes de mejora integral de los proyectos, en caso de que el negocio ya esté en marcha. El límite máximo en cualquiera de sus modalidades es de 65 millones de colones por usuario.

Los operadores financieros del Sistema Banco para el Desarrollo están catalogados en dos grupos. Por un lado están los acreditados, tales como el Banco de Costa Rica, Bancrédito, Banco Popular y Banco Nacional y por otro lado, los operadores no financieros como la Corporación Arrocera Nacional, el Centro de Estudios y Capacitación Cooperativa, la Fundación de la Universidad de Costa Rica para la Investigación, la Fundación para el Desarrollo Académico, la Fundación Tecnológica de Costa Rica, la Asociación Costarricense para Organizaciones de Desarrollo, la Fundación para el Desarrollo Sustentable, la Cámara de Industrias de Costa Rica, la Consultora de Estrategia y Negocios y Parquetec. Una fortaleza del sistema es que según la Ley 8634, todos los operadores financieros deben realizar procedimientos de autoevaluación para fortalecer los puntos más débiles.

Los beneficiarios del Sistema Banca para el Desarrollo no necesariamente tienen que tener personería jurídica, ya que los beneficiarios también pueden ser personas físicas. Las unidades productivas no constituidas formalmente, pueden ser beneficiarias del SBD. Sin embargo, a partir del momento que entran en el sistema, se les concede un plazo prudencial establecido por reglamento, para que cumplan las obligaciones empresariales definidas en el ordenamiento jurídico del país. Es decir, hay espacio para una formalización gradual.

Según el Banco Central de Costa Rica¹³, las operaciones del Sistema de Banca para el Desarrollo han tenido un impacto positivo en el acceso a crédito por parte de las empresas de menor tamaño en el país. Entre 2008 y 2011, aumentó el número de nuevos clientes en 27% y se incrementó el número de operaciones en 50%. La banca estatal es la mayor contribuyente de estas mejoras, aportando el 93% del incremento total de clientes MIPYMEs del sistema financiero nacional.

Si bien el SBD ha tenido un importante impacto en los años que lleva en ejecución, existen mejoras importantes que podrían realizarse al mismo, en los ámbitos de simplificación de trámites, incorporación de actores vinculados con el sector, asignación de los recursos y fortalecimiento de los avales.

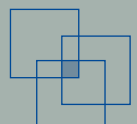
Política de Fomento a la Pyme y al Emprendedurismo 2010-2014

Mediante el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "María Teresa Obregón Zamora", la administración costarricense estableció como uno de los ejes principales de desarrollo la micro, pequeña y mediana empresa, como motor del desarrollo a nivel regional y nacional. Dada la importancia que reviste este sector para la economía, se definió la Política Pública de Fomento a la PYME y al Emprendedurismo 2010-2014, cuyo objetivo es fortalecer la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas, mediante una estrategia de regionalización para que se integren y mejoren su productividad, aprovechando las oportunidades que ofrecen el mercado local y la apertura comercial. Por medio de ocho áreas estratégicas (fortalecimiento de la rectoría, emprendimiento, articulación productiva, acceso a mercados, acceso a financiamiento, servicios de desarrollo empresarial, estrategia de regionalización, innovación y desarrollo tecnológico) el Gobierno asignó en el año 2010 al Ministerio de Economía, Industria y Comercio la misión de fomentar la PYME y el emprendedurismo.

Como parte del fortalecimiento de la rectoría, se da la incorporación de empresas registradas como MIPYMEs en el Sistema de Información Empresarial Costarricense (SIEC) del MEIC en el régimen escalonado de pago de impuesto sobre la renta, que se analizará con mayor detalle más adelante. Además, se permite la exoneración del impuesto a las Sociedades Anónimas a las MIPYMEs registradas en el SIEC. Al año 2012 más de 10.000 micro, pequeñas y medianas empresas estaban registradas en el SIEC para poder beneficiar de estos beneficios fiscales y de otros beneficios otorgados a estas empresas.

En el marco de la Política Pública de Fomento a la PYME y al Emprendedurismo, en diciembre del año 2010 se oficializó por parte del MEIC la "Política Nacional de Emprendimiento: Costa Rica

¹³ Banco Central de Costa Rica (2013) Acceso de las MIPYMEs a los servicios financieros a partir de la implementación de la Ley 8634 del Sistema de Banca de Desarrollo



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

Emprende”, la cual propone la creación de instrumentos sólidos de apoyo a los emprendedores así como una mayor articulación entre los esfuerzos públicos y privados en este ámbito. El Decreto Ejecutivo 36343 del año 2011 “Reglamento de Creación del Sistema Nacional de Emprendimiento”, establece el Consejo Nacional de Emprendimiento y la Red Nacional de Incubadoras y Aceleradoras.

Con la Política Pública de Fomento a la PYME y al Emprendedurismo el país comienza con la promoción de nuevos productos financieros orientados a las necesidades de las PYMEs. Por medio de la banca comercial, se incentiva la utilización de instrumentos disponibles de apoyo a la PYME así como la generación de instrumentos novedosos, como la capital semilla, el capital de riesgo y el descuento de contratos.

Unido a estos programas, hay procesos de acompañamiento personalizado para la implementación de acciones concretas dentro de las PYMEs mediante el Programa Nacional de Asistencia Técnica, que establece mecanismos adecuados y centralizados de información sobre la oferta de capacitación que se tiene en el país para las PYMEs.

También, se promueve una mayor vinculación de las PYMEs con grandes empresas para que dinamicen su participación de la cadena de valor a través del Programa Nacional de Fomento de la Asociatividad, cuyo objetivo es fortalecer la capacidad de agrupación de las PYMEs para el logro de objetivos conjuntos. Otra de sus estrategias es la regionalización, la cual implica la división del territorio en áreas menores con características comunes, permitiendo una mejor planeación y evaluación con indicadores más específicos.

A través de un convenio entre el MEIC y el Ministerio de Educación Pública (MEP), y utilizando la metodología “Conozca de Empresa” de la OIT, se ha fomentado la cultura emprendedora en los colegios vocacionales gracias a la capacitación de cerca de 300 docentes en diferentes partes del país. Se espera que para finales del año 2014 más de 20 mil estudiantes hayan participado en este proceso.

Por medio del fomento de exportación, el Gobierno pretende potenciar el aprovechamiento de la plataforma de comercio exterior mediante el fortalecimiento y diversificación de negocios existentes y el impulso de nuevos emprendimientos orientados a la exportación. Para esto, se fortalece el programa Costa Rica Provee, se establecen nuevos emprendimientos orientados a satisfacer las necesidades de la inversión extranjera directa y se vinculan a las PYMEs con cadenas locales e internacionales.

Gracias a la construcción de un Mapa Institucional de Atención a Emprendedores, las instituciones participantes en estos programas tienen identificados no solo a los beneficiarios sino también al resto de instituciones públicas participantes, los actores de la cooperación internacional y financiadores. Eso ha permitido la creación de alianzas con instituciones nacionales e internacionales que buscan concretar la realización de diferentes actividades hacia un impacto directo para lograr los resultados estratégicos planteados.

Paralelo a los grandes aciertos de esta iniciativa gubernamental, entre los desafíos que actualmente debe enfrentar el esquema se encuentran la real incorporación de las micro empresas así como la inclusión en los programas del sector agropecuario. Asimismo, se requiere un seguimiento a los esfuerzos del MIEC de mejorar la definición de los indicadores y la recopilación de información para el diseño y la medición del impacto de las políticas públicas.

Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos

La Ley 8220 de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos del año 2002, su modificación en el año 2011 y su reglamento del año 2012 establecen que las instituciones están obligadas a informar y publicar sus trámites, requisitos y procedimientos, para facilitarle al ciudadano la gestión que necesita realizar.

Su objetivo es proteger al ciudadano de la corrupción e ineficiencia administrativa, promover la coordinación de los entes públicos, propiciar un uso eficiente de los recursos por parte del Estado y brindar, en general, seguridad jurídica al ciudadano. La legislación protege al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos, en el ejercicio del derecho de petición, información y derecho o acceso a la justicia del administrado, con base en el principio de legalidad.

La Ley implica que la información presentada por un empresario ante una entidad de la administración pública, no puede ser requerida de nuevo para el mismo u otro trámite en la misma entidad. La norma también establece que todo trámite o requisito, con independencia de su fuente normativa, para que pueda exigirse al empresario deberá constar en una ley, un decreto ejecutivo o un reglamento y estar publicado en el diario oficial junto con el procedimiento a seguir. La Ley también promueve la coordinación interinstitucional, estableciendo que una entidad de la administración pública que requiera información que emita o posea otra entidad deberá coordinar con ésta su obtención y no solicitarla al administrado.

En concordancia con lo anterior, al empresario se le asigna un código para el acceso y seguimiento del expediente, dado que la Administración tendrá el deber de resolver el trámite dentro del plazo legal definido. En caso contrario, el administrado se verá beneficiado con el silencio positivo y podrá además exigir responsabilidad tanto a la administración pública como al funcionario público y a su superior jerárquico, por el incumplimiento.

La Ley 8220 es aplicable a toda la administración pública, central y descentralizada, incluso instituciones autónomas y semiautónomas, órganos con personalidad jurídica instrumental, entes públicos no estatales, municipalidades y empresas públicas. Con el objetivo de acelerar el cumplimiento, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio y el de Planificación Nacional (MIDEPLAN) han llevado a cabo intensos procesos de sensibilización y capacitación en las instituciones de la administración pública y han fortalecido las contralorías de servicios institucionales.

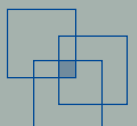
Aunque el proceso de adopción no ha concluido, y las instituciones avanzan a diferentes ritmos, lo cierto es que tanto las instituciones públicas centralizadas como descentralizadas se han visto en la obligatoriedad de simplificar y agilizar sus procesos tramitológicos. Por ejemplo, en lo referente a los permisos requeridos para la construcción de bienes muebles, la totalidad de las municipalidades del país se comprometieron a digitalizar sus trámites al año 2014, y más de 30 de ellas se han sumado a la propuesta de mejora regulatoria en construcción que los simplifica conforme a la Ley 8220.

Aunque no se tienen medidos los impactos de la presente legislación en la formalización de las MIPYMEs, lo cierto es que la simplificación reduce no solo los costos de registro e inscripción sino también los costos de mantenerse en la formalidad. El tiempo y los recursos dedicados por las empresas para cumplir con la tramitología es uno de los factores que más desincentiva la formalización.

Fondo PROPYME

El fondo PROPYME, creado en el año 2002, entrega ayudas económicas complementarias, no reembolsables, que buscan financiar las acciones y actividades dirigidas a promover y mejorar la capacidad de gestión y competitividad de las pequeñas y medianas empresas costarricenses, mediante el desarrollo tecnológico y la innovación. El apoyo a la PYME se concreta mediante una asignación de fondos por parte de la Comisión de Incentivos, órgano adscrito al Ministerio de Ciencia y Tecnología (MICIT). Inicialmente el fondo fue diseñado como un fondo concursable, que unos años más tarde pasó a ser el Fondo PROPYME, con su propio reglamento.

El Fondo PROPYME no solamente es un pilar para apoyar el desarrollo de las medianas y pequeñas empresas sino también fomenta la formalización dado que las empresas tienen que estar registradas como MIPYME ante el MEIC además de estar al día con las cuotas patronales de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones



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

Familiares (FODESAF), para poder concursar. De esta manera el Fondo PROPYME funciona como un incentivo importante a la formalización, que genera un interés entre los empresarios de registrarse con el MEIC y obtener el sello PYME.

El procedimiento de aplicación consiste en definir el proyecto a realizar, identificar la unidad de implementación del Registro Científico Tecnológico del CONICIT que apoyará en el diseño y ejecución del proyecto, y completar en línea los formularios para la presentación del proyecto. Una vez que el MICIT recibe la solicitud, emite un criterio razonado sobre el propuesto proyecto. La Secretaría Técnica de la Comisión de Incentivos manda el proyecto al CONICIT, que emite un informe técnico sobre el proyecto, recomendando o no su aprobación. La Comisión de Incentivos, con base en el informe técnico emitido por CONICIT y el criterio razonado provisto por la Dirección de Innovación del MICIT, aprueba o rechaza el proyecto.

En caso de recibir la aprobación de la Comisión de Incentivos, el interesado realiza los trámites de formalización ante CONICIT y MICIT, el cual dispone anualmente de 500 millones de colones aproximadamente, para financiar proyectos de innovación y desarrollo tecnológico. El fondo financia un máximo de 60% del costo total del proyecto y por lo tanto la PYME debe aportar, como mínimo, el 40% restante, sea esto en efectivo o en especie.

Un porcentaje importante de las empresas que acceden al esquema PROPYME son microempresas. Si bien los procesos de evaluación de proyectos enfatizan los aspectos de innovación y desarrollo tecnológico, áreas en las cuales las microempresas generalmente muestran debilidades, el fondo permite que muchas empresas obtengan financiamiento en las fases iniciales de los proyectos empresariales, que normalmente no son sujeto de crédito por parte del sistema bancario dado el riesgo que implican. Al realizarse esta apuesta por la microempresa, se fomenta el tránsito de la lógica de subsistencia a la de acumulación, promoviendo así la formalización de las empresas.

Red Nacional de Incubadoras y Aceleradoras

La Red Nacional de Incubadoras y Aceleradoras (RNIA) fue concebida como una plataforma de apoyo a los emprendedores para fortalecer el desarrollo empresarial, así como crear y propiciar oportunidades de nuevos negocios. Por medio de la RNIA se brinda asesoría, soporte y herramientas a los empresarios en busca de crear las condiciones idóneas para potenciar, desarrollar y consolidar sus emprendimientos. Para formar parte de la RNIA las empresas interesadas deben inscribirse en el Sistema de Información Empresarial Costarricense (SIEC) del MEIC.

Las incubadoras tienen como mandato la creación de nuevas empresas con el apoyo necesario a las mismas durante sus primeras etapas de vida. Las incubadoras acompañan a los nuevos emprendimientos para que éstas tengan la infraestructura necesaria y la figura jurídica apropiada para desempeñar sus actividades productivas y comerciales. Las aceleradoras tienen como función principal brindar apoyo a empresas existentes con potencial innovador para que ingresen a mercados internacionales o abarquen una mayor proporción del mercado nacional.

En el año 2012, la RNIA estaba integrada por ParqueTec, Parque LA Libertad Costa Rica, Cámara de Comercio de Costa Rica, Centro de Incubación de Empresas, UNA INCUBA, GS1 Costa Rica, Auge, Fundación de la Universidad de Costa Rica para la Investigación y Caro Ventures. Se prevé que la red se fortalecerá con la incorporación de nuevas incubadoras y aceleradoras que desde el sector académico, el Gobierno y el sector privado se vienen gestando para formar una red integrada por más de diez instancias especializadas en el acompañamiento, la orientación y la consolidación de las nuevas iniciativas empresariales.

Igual que el Fondo PROPYME, la red de incubadoras y aceleradoras representa una gran incentivo a la formalización de las micro y pequeñas empresas. Las incubadoras y aceleradoras

tienen muy bien clasificados los tipos de emprendimientos y admiten solamente figuras jurídicas formalmente establecidas para evitar la informalidad.

El reglamento de la Red de Incubadoras y Aceleradoras exhorta la simplificación de trámites, al establecer que las incubadoras no pueden solicitar a las MIPYMEs nuevamente los documentos que han presentado ante el MEIC. Asimismo, establece un plazo de máximo 15 días hábiles para analizar la información y notificar al interesado. En la evaluación del desempeño de las incubadoras y aceleradoras, se aplican indicadores relacionados a la cantidad de empleos generados, permanencia en el mercado, estados financieros auditados y documentación de casos de éxito.

Exención del impuesto a las personas jurídicas para micro y pequeñas empresas

La Ley 9024 del año 2012 establece un impuesto sobre todas las sociedades mercantiles y empresas individuales de responsabilidad limitada, que se encuentran activas ante la autoridad tributaria, equivalente a un 50% de un salario base mensual. La misma Ley exonera del pago de este tributo a las micro y pequeñas empresas inscritas como tales en el registro PYME del Ministerio de Economía, Industria y Comercio y que estén debidamente registradas como contribuyentes ante la Dirección General de Tributación.

Esta Ley refuerza la formalización, dado que el Registro Nacional no puede emitir certificaciones de personería jurídica ni inscribir ningún documento a favor de los contribuyentes de este impuesto que no se encuentren al día en su pago. Además, la Ley enfatiza que el no pago del impuesto establecido por tres períodos consecutivos será causal de disolución de la sociedad. El Registro Nacional mantiene una base de datos consultable por medios electrónicos para que el público pueda verificar si los contribuyentes se encuentran al día con sus obligaciones.

Siguen existiendo, sin embargo, ciertos desafíos para que la Ley 9024 opere como un real incentivo a la formalización de las micro y pequeñas empresas, que tienen relación por un lado con la divulgación de la Ley y por el otro lado con los recursos humanos con los cuales cuenta el MEIC.

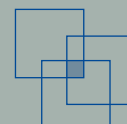
Tasas preferenciales impuesto sobre la renta

La Ley 7092 de 1988 establece tarifas preferenciales del impuesto a la renta para las pequeñas empresas. Existen dos tarifas preferenciales de 10% y 20% para ingresos brutos menores de ciertos montos nominales que varían año con año, comparado con una tasa de 30% para las demás entidades.

La misma Ley también establece mecanismos apropiados para las micro y pequeñas empresas en el caso de pérdidas. Cuando en un período fiscal una empresa registra pérdidas, estas se aceptan como deducción en los tres siguientes períodos. Para empresas agrícolas, esta deducción se puede hacer en los siguientes cinco períodos. Las cooperativas debidamente constituidas de conformidad con la Ley 6756 y las asociaciones civiles que agremian a pequeños o medianos productores agropecuarios de bienes y servicios clasifican como entidades no sujetas al impuesto.

Con la Ley de Sociedades Anónimas, la Ley 9024 de Impuesto a las Personas Jurídicas y la Ley 7092 del Impuesto sobre la Renta se ha ido consolidando un marco jurídico clave, procurando disminuir el temor entre los empresarios que la formalización de su micro o pequeña empresa se traduzca en duras cargas impositivas. Al mismo tiempo incentiva directamente a la formalización dado que la exoneración correspondiente a la Ley 9024 se encuentra condicionada a la regularización de la empresa.

Como cualquier régimen tributario preferencial, el régimen establecido en Costa Rica implica un riesgo de enanismo fiscal. Por un lado el régimen facilita la formalización de las micro y pequeñas



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

empresas, bajando sustancialmente el costo de cumplimiento. Por el otro lado, las exenciones y tasas preferenciales constituyen un incentivo para que las empresas permanezcan pequeñas y no alcancen mayores niveles de escala.

Apoyo a las MIPYMEs con los trámites de formalización

En Costa Rica existen servicios digitales y presenciales para que los empresarios conozcan los trámites de formalización y la oferta de las entidades públicas y privadas para el desarrollo empresarial. Estos servicios responden a una gran necesidad detectada en varios estudios que los empresarios para formalizar sus empresas antes de nada tienen que conocer y entender los procedimientos.

La página PYME.go.cr es un proyecto conjunto del MEIC, ente rector de las políticas públicas para el fomento de la PYME, y el Instituto Nacional de Aprendizaje, con la colaboración de las instituciones que forman parte de la Red de Apoyo PYME. El sitio web facilita el acceso a los programas, servicios y herramientas que potencian el crecimiento de las empresas y presenta la información que el empresario requiere para formalizar la empresa y cumplir con sus obligaciones patronales y tributarias. La página cuenta, entre otros, con información sobre los pasos a seguir para registrar la empresa, obtener el certificado PYME, obtener el permiso sanitario, inscribir la empresa ante la Caja Costarricense de Seguridad Social y ante la autoridad tributaria.

La página costarica.eregulations.org presenta de manera detallada todos los pasos y trámites para la formalización de la empresa bajo las distintas formas legales reconocidas en Costa Rica. Este sitio web también presenta los trámites para que una empresa se registre como proveedor del estado o como importadora o exportadora.

CREAPYME es una red de centros de atención especializados para el desarrollo de la MIPYME, que brindan servicios de información, consultoría, asesoría, vinculación y trámites a los empresarios. CREAPYME cuenta con sucursales en las regiones Central, Brunca, Chorotega, Huetar Atlántica, Norte y Pacífico Central, con aproximadamente 25 puntos de atención al empresario. Además de apoyar a los empresarios con los trámites de formalización, los centros de atención brindan información sobre el acceso al financiamiento, acceso a mercados, exportación, importación, articulación productiva, servicios de desarrollo empresarial, innovación y tecnológica.

4. Conclusiones

Costa Rica cuenta con un conjunto de políticas y esquemas que han contribuido a una mayor formalización de las micro y pequeñas empresas y una mayor formalización de las relaciones laborales dentro de estas unidades productivas. Mientras que muchas de las políticas descritas en este capítulo no definen la formalización como objetivo central, la necesidad de promover la formalización siempre ha formado parte integral del diseño de los esquemas.

La institucionalidad costarricense reconoce a las micro y pequeñas empresas como un pilar fundamental para el desarrollo económico nacional y generó una gama de servicios financieros y no-financieros para apoyar este segmento del tejido productivo. La adopción de la Política Pública "Costa Rica Emprende" ha sido clave para la dinamización y dotación de recursos que permitan la implantación de esquemas en beneficio directo o indirecto de la formalización.

Costa Rica estableció un conjunto de incentivos para la formalización de las empresas tanto en el ámbito fiscal como productivo. El Sistema de Información Empresarial Costarricense funciona como mecanismo organizador de estos incentivos, ya que solo las empresas registradas como MIPYMEs en este sistema benefician de las exenciones, líneas crediticias y servicios de desarrollo

empresarial. Para tener un real acceso a los diferentes esquemas, además tienen que estar al día con sus obligaciones tributarias y patronales. Este sistema, aunque durante los años iniciales tuvo poca recepción, promueve una cultura de formalización y cumplimiento con las reglas del juego a largo plazo.

Las virtudes del modelo integral instalado en el país se ven reflejadas en las cifras. Según la OIT¹⁴, en el año 2012, el 66,5% de los asalariados urbanos en los establecimientos de 5 o menos trabajadores estaban cubiertos por protección de salud y/o pensiones, en comparación con un promedio ponderado de 48,4% para América Latina y el Caribe.

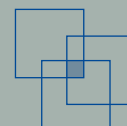
Igual que en todos los países de la región quedan desafíos pendientes. En el ámbito de fomento productivo existe cierta preocupación que las micro empresas que más apoyo necesitan para innovar y acceder a mercados, generalmente no han sido los principales usuarios de los programas de fomento. Una excepción es el Programa de Apoyo a la Microempresa (PRONAMYPE) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Este programa, así como la política nacional de emprendimiento formulada por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio y la creación de incubadoras son valiosos esfuerzos para avanzar hacia una situación donde las micro empresas alcancen las condiciones económicas necesarias para poder cumplir con el conjunto de las normas administrativas, fiscales y laborales.

La Ley 8220 que protege a los ciudadanos contra el exceso de trámites administrativos es un paso importante hacia menores requisitos y por lo tanto menores costos de formalización para las micro y pequeñas empresas. Asimismo, la administración costarricense ha avanzado en ofrecer información, apoyo digital y asesoría en la realización de los trámites empresariales. Sin embargo, el país clasifica todavía como número 102 en el índice del Banco Mundial que mide la facilidad para crear una empresa. Un importante cuello de botella es el proceso para adquirir la patente municipal. Se constatan diferencias significativas entre los protocolos de una municipalidad y otra para el mismo trámite, así como una persistente percepción por parte de los empresarios de que dicho proceso sea engorroso y costoso.

Un trámite específico que suele desincentivar la formalización de las micro y pequeñas empresas es la obtención del permiso sanitario, obligatorio en Costa Rica para todas las empresas independiente del rubro o tamaño. Un paso adelante es el límite de tiempo de un mes que define la Ley para que la autoridad de salud responda a la solicitud, después del cual el procedimiento está sujeto de silencio positivo. También está bajo revisión el decreto emitido por el Ministerio de Salud sobre las tarifas de registros sanitarios y de funcionamiento, de modo de asegurar que este decreto no afecte negativamente a la formalización de las empresas de menor tamaño.

Varios estudios han mostrado que el mayor temor entre los empresarios en relación a la formalización de la empresa es el no poder cumplir con los aportes patronales. El total de los aportes sociales como porcentaje de los sueldos en Costa Rica es de aproximadamente 34%, que corresponde a un 25% aporte patronal y un 9% aporte del trabajador¹⁵. Los bajos ingresos sobre todo en la micro empresa ocasionan que muchos empresarios tomen la decisión de permanecer en la informalidad o semiformalidad, ahorrándose recursos a costo de la calidad del empleo y de los derechos laborales en estas unidades productivas. No existen en Costa Rica subsidios a las cotizaciones sociales ni exoneraciones para pequeñas entidades productivas.

Cabe destacar que los trámites para pagar las cotizaciones a partir del año 2001 se han simplificado por medio del Sistema Centralizado de Recaudación (SICERE), que permite que el empleador haga en línea todas las aportaciones a la seguridad social, abarcando las de



¹⁴ Panorama Laboral 2013 América Latina y el Caribe, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe

¹⁵ Estos aportes incluyen el seguro de incapacidad, invalidez, vejez y muerte, el seguro de enfermedad y maternidad, las asignaciones familiares, las cuotas al Banco Popular, las contribuciones al Instituto Mixto de Ayuda Social, al Fondo de Capacitación Laboral, al Fondo de Pensiones Complementarias y al Instituto Nacional de Seguros.

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

la Caja Costarricense de Seguridad Social, del Instituto Nacional de Aprendizaje, del Instituto Mixto de Ayuda Social, la asignaciones familiares, los aportes al Banco Popular y lo referente al régimen de pensiones complementarias y el fondo de capitalización laboral. Los trámites para que los ocupados en la empresa estén cubiertos por el Seguro de Riesgos del Trabajo, tienen que hacerse por separado ante el Instituto Nacional de Seguros.

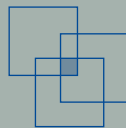
Cabe destacar el rol clave que juegan las asociaciones empresariales en la promoción de la formalización de las empresas. Si bien no todos los gremios solicitan la formalización de la empresa como requisito para la adhesión, en el caso de la Cámara de Industrias sí es una condición. En términos generales, la institucionalidad privada se ha sumado al reto de generar esquemas que permiten mejorar la formalización de las micro y pequeñas empresas. Es clave transitar hacia la identificación de espacios de sinergia que permitan dinamizar los esfuerzos de lo privado y de lo público, incrementando así el impacto de los esquemas y haciendo uso más eficiente de las fuerzas existentes en la institucionalidad.



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