

# Notas Fiscales

Red para la inclusión a la economía  
formal

Juana Paola Bustamante Izquierdo  
Francisco Ruiz Penorard

No. 14, Diciembre 2011



Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
Dirección General de Política Macroeconómica  
Centro de Estudios Fiscales

Notas Fiscales, 2011  
ISSN 2027-8365

Diciembre 2011

2011, Ministerio de Hacienda y Crédito Público- Dirección General de Política Macroeconómica  
Centro de Estudios Fiscales

Cra 8 no. 6-64

Bogotá, D.C., Colombia

Tel: 3811700 ext. 3361

[indipolmacro@minhacienda.gov.co](mailto:indipolmacro@minhacienda.gov.co)

<http://www.minhacienda.gov.co/MinHacienda/haciendapublica/CentroEstudios/publicaciones/notas>

## **RED PARA LA INCLUSIÓN A LA ECONOMÍA FORMAL**

Juana Paola Bustamante  
Francisco Ruiz Penorard

### **RESUMEN EJECUTIVO**

En el presente artículo se propone la “red para la inclusión a la economía formal”(RIE) con el fin de presentar soluciones enfocadas a incrementar el crecimiento formal de actividades de pequeños comerciantes de baja productividad, específicamente tenderos, panaderos, pequeños restaurantes y hoteles. Se hace un análisis de ventas y costos de este sector con el fin de identificar la capacidad de pago frente a los costos de cumplimiento de las obligaciones formales. Adicionalmente, se utiliza información de encuestas nacionales y gremiales para caracterizar la población objetivo. El estudio contribuye a la identificación de barreras a la formalidad específicas para el sector de pequeños comerciantes, hoteles y restaurantes. La RIE tiene como objeto disminuir las barreras a la formalidad con el fin de promover el paso gradual de la informalidad a la formalidad, estimulando la sostenibilidad y crecimiento de las actividades productivas. Así se plantean 5 ejes principales dentro de la RIE: i) Régimen de inclusión, ii) Inclusión financiera, iii) Capacitación en administración de negocios, iv) Conformación de redes comerciales y v) Fiscalización y concientización de la importancia de acceder a seguridad social.

*Boletín No. 14*

*Códigos JEL: J08, J28, J8.*

*Palabras Clave: economía formal, barreras a la formalidad, formalización, sector informal.*

### **ABSTRACT**

This paper proposes the "network for inclusion into the formal economy" (NIE) in order to provide solutions focused on increasing the formal growth of small business activities with low productivity, specifically grocers, small bakers, small restaurants and hotels. An analysis of sales and costs of this sector is used in order to identify the capacity of payment against the costs of compliance of the formal obligations. Additionally, it uses information from national surveys and unions to characterize the target population. The study contributes to the identification of barriers to formal sector specific to small businesses, small hotels and restaurants. The NIE is intended to reduce barriers to formality in order to promote the gradual shift from the informal sector to the formal sector, encouraging sustainability and growth of productive activities. So 5 main themes are raised in the NIE: i) Inclusion regime, ii) Financial Inclusion, iii) Training in business management, iv) Creation of business networks and v) Monitoring and awareness of the importance of access to social security.

*Bulletin No. 14*

*JEL codes: J08, J28, J8.*

*Keywords: formal economy, barriers to formality, formalization, informal sector.*

## Introducción

La economía informal representa un obstáculo para el crecimiento del país y para el logro de objetivos sociales como lo son la disminución de la inequidad, acceso a servicios de seguridad social, generación de empleo decente<sup>1</sup>, entre otros.

Determinar el tamaño de la economía informal no es una tarea fácil dado que su definición<sup>2</sup> puede variar según el objeto de estudio y la disponibilidad de información. En Colombia, la economía informal tiene en cuenta el empleo informal, que asciende al 51.3%<sup>3</sup> de los ocupados, y el sector informal, que asciende al 61.5%<sup>4</sup>. Estos porcentajes son elevados y superan las tasas de informalidad del promedio regional.

La elevada tasa de empleo informal indica que gran parte de los ocupados colombianos laboran en la economía informal. Estos empleos se caracterizan por tener ingresos menores que los ofrecidos en la economía formal, baja cobertura en seguridad social y menor seguridad laboral<sup>5</sup>. Por el lado del sector informal, se encuentra que las actividades productivas se caracterizan por ser de pequeña escala, tener baja productividad, poca integración a redes de comercio y alto manejo de efectivo, entre otros. Lo anterior representa una amenaza para el desarrollo productivo e innovador del país<sup>6</sup>, al igual que limita la generación de trabajo decente.

Se observa que la economía nacional ha venido creciendo pero las condiciones de trabajo no han mejorado y la incidencia de la economía informal no ha disminuido. Lo anterior se debe a: barreras institucionales, del trabajador y de la actividad económica, las cuales no han permitido el flujo de trabajadores y actividades de la economía informal a la formal<sup>7</sup>.

Del total de los empleados informales de las trece principales áreas metropolitanas, el 42% trabaja en comercio, hoteles y restaurantes, el 16% en servicios y alrededor del 14% en la industria manufacturera. La informalidad comprende sectores cuyas dinámicas son muy diferentes, por lo cual políticas contra la informalidad deben tener un enfoque sectorial. Al observar la alta incidencia de la informalidad en el sector del comercio, hoteles y restaurantes, se toman éstas actividades económicas como foco de análisis para investigar en mayor detalle sus características y elaborar una propuesta que incentive el crecimiento formal del sector.

Así, y con el fin de que el crecimiento económico de Colombia vaya acompañado del crecimiento formal del empleo y las actividades productivas, se propone la Red para la inclusión a la economía formal (RIE) enfocada a pequeños comerciantes del sector del comercio, hoteles y restaurantes, la cual se compone de: i) Régimen de inclusión, ii) Inclusión financiera, iii) Capacitación en administración de negocios, iv) Conformación de redes comerciales, v) Fiscalización y concientización de la importancia de acceder a seguridad social.

---

<sup>1</sup> El trabajo decente incluye cuatro objetivos principales: empleo productivo y que produzca un ingreso, seguridad en el lugar de trabajo, protección social y diálogo. (Espinoza, 2003)

<sup>2</sup> Ver discusión de definiciones de informalidad (Bacchetta et al, 2009) (Charmes, 2006) (International Labour Office, 2002b)

<sup>3</sup> DANE GEIH Abril-Junio de 2011. Empleo informal

<sup>4</sup> Porcentaje de microestablecimientos que no tenían registro mercantil o no lo renovaron. Encuesta de Microestablecimientos, cuarto trimestre de 2010.

<sup>5</sup> Ver información relacionada con las características de la informalidad en (Bustamante, 2011) (Cepal, 2010).

<sup>6</sup> Las actividades económicas del sector informal, normalmente, no tienen la capacidad para generar suficientes utilidades para premiar la innovación (riesgo), adicionalmente no logran ganar poder de negociación en precios y así ganar mayores rentas. Su tamaño reducido limita el crecimiento de la productividad (Bacchetta et al, 2009).

<sup>7</sup> Ver discusión sobre las barreras a la formalidad en (Bacchetta et al, 2009).

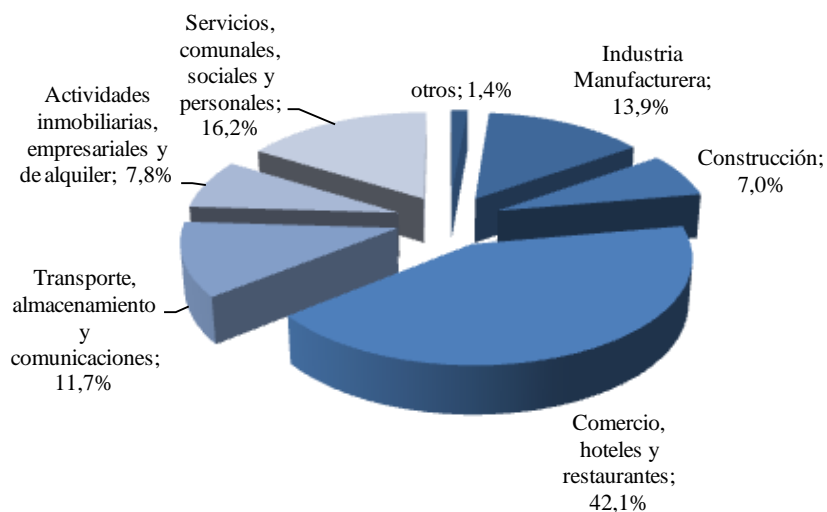
El presente documento se divide en 5 secciones principales. Primero se presentan estadísticas descriptivas de la población estudiada, luego se expone el concepto de informalidad en el que se enmarca este estudio, en la tercera sección se explican las barreras a la formalidad que enfrenta la población objetivo, en seguida se presentan los diferentes elementos de la propuesta de la RIE y finalmente se presentan las conclusiones generales.

## I. Pequeño comercio e informalidad

### 1. Descripción del pequeño comercio

En Colombia, el empleo informal asciende al 51.3%<sup>8</sup> del total de ocupados de las trece principales áreas metropolitanas. Del total de los empleados informales, el 42% trabaja en comercio, hoteles y restaurantes, el 16% en servicios y alrededor del 14% en la industria manufacturera (Gráfico 1). El primer inconveniente que se enfrenta al estudiar con mayor detalle la economía informal es la falta de información de la dinámica y la caracterización de los sectores donde se concentran los mayores niveles de informalidad. Al observar la alta incidencia de la informalidad en el sector del comercio, hoteles y restaurantes, se toman éstas actividades económicas como foco de análisis para investigar en mayor detalle sus características y elaborar una propuesta que incentive el crecimiento formal del sector.

**Gráfico 1. Empleo Informal con respecto al total de informales, por actividad económica**



Fuente: DANE GEIH Mayo-Julio 2011.

Según la gran encuesta integrada de hogares (GEIH), el total de ocupados sin seguridad social en salud y/o pensiones asciende al 58%, lo cual deja claro que existe un serio problema en términos de cobertura en seguridad social. Estas cifras se ratifican con las encuestas realizadas por la Cámara de Comercio de Bogotá - CCB<sup>9</sup> en diferentes localidades de Bogotá, Soacha y Zipaquirá. Según datos de los censos empresariales el 74% de las microempresas no realizan aportes a seguridad social.

<sup>8</sup> DANE GEIH Abril-Junio de 2011. Empleo informal

<sup>9</sup> Censos empresariales 2008 - 2010.

De forma similar, se observa que el 59% de los microestablecimientos<sup>10</sup> en el país pertenecen al sector comercio y el 40% de los establecimientos de comercio no llevan ningún tipo de contabilidad (libro de registro diario de operaciones, P&G o balance general, u otro tipo de contabilidad). Otra característica que se observa es el personal que labora en el establecimiento: en promedio hay dos personas ocupadas por establecimiento, lo cual demuestra el tamaño pequeño de éstas actividades comerciales.

Autores (Bacchetta et al., 2009) han planteado las diferencias en productividad entre los diferentes sectores de una economía, en particular que la mayoría de las unidades económicas informales son pequeñas y de baja productividad, lo cual, limita su potencial de crecimiento. En un estudio realizado para la OIT-OMC (McMillan & Rodrik, 2011) se muestra que, para el caso colombiano, el sector con menor productividad laboral es el comercio al por mayor y al por menor. Un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (Pagés, 2010) muestra cómo el tamaño de la empresa sí importa y las empresas grandes tienen mayores niveles de productividad.

En este sentido, se observa que el 99% de las empresas informales (basado en información de la CCB) son microempresas y tienen entre 1 y 5 trabajadores. En términos de las principales actividades económicas, el comercio (58.6%) y los servicios (29.3%) son los de mayor informalidad, resultados similares a los encontrados en la caracterización de los ocupados informales según la GEIH.

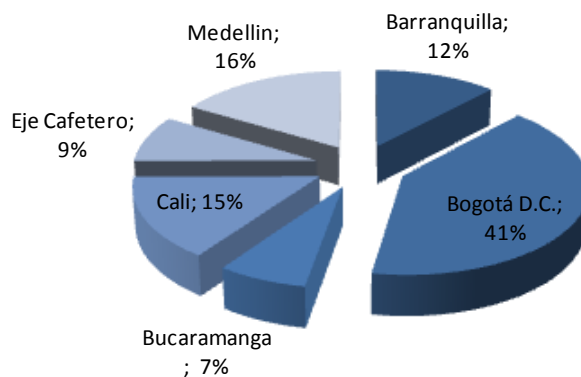
Así, la población que se identifica para un estudio más detallado es el pequeño comerciante como: tiendas, panaderías, salsamentarías, restaurantes pequeños, mini mercados y hoteles pequeños.

Con el fin de caracterizar las tiendas, panaderías y autoservicios del país, a continuación se presentan estadísticas descriptivas construidas a partir de los datos de encuestas realizadas por Fenalco<sup>11</sup> en Barranquilla, Eje Cafetero, Cali, Medellín, Bucaramanga y Bogotá.

### 1.1. Tenderos

La encuesta fue realizada en las ciudades antes mencionadas y el Gráfico 2 muestra la distribución por ciudad.

**Gráfico 2. Distribución de las tiendas por ciudades**



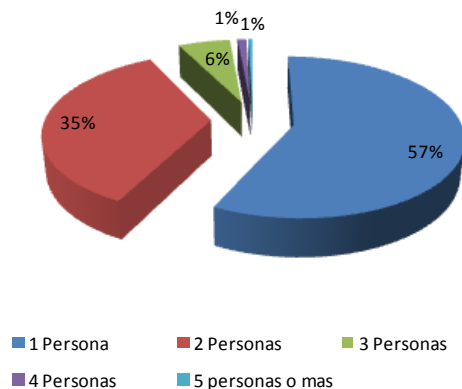
Fuente: Fenalco 2010, cálculos Ministerio de Hacienda.

<sup>10</sup> Más de la mitad de los establecimientos en comercio pertenecen a los códigos CIIU 521 (Comercio al por menor en establecimientos no especializados) y 522 (Comercio al por menor de alimentos (víveres en general), bebidas y tabaco, en establecimientos especializados) - DANE- Encuesta de microestablecimientos 4to trimestre 2010

<sup>11</sup> Se encuestaron 49.071 tiendas, 5.830 panaderías puras y 2.293 autoservicios.

El Gráfico 3 relaciona la cantidad de personas que atienden el negocio. Se encuentra observa que más del 57% de las tiendas son atendidas por una persona, 35% por 2 personas, 6% por 3 personas y un 2% lo atienden más de 4 personas.

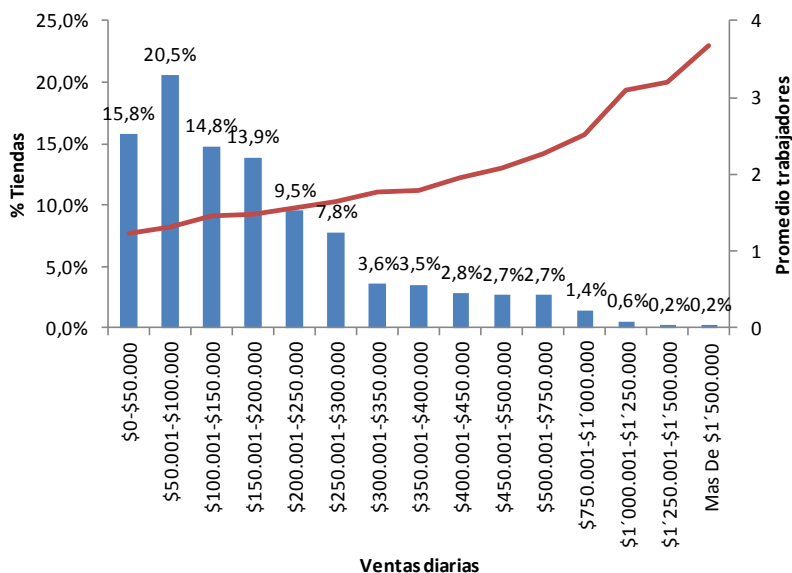
**Gráfico 3. Número de trabajadores en la tienda**



Fuente: Fenalco 2010, cálculos Ministerio de Hacienda.

El Gráfico 4 muestra la distribución de las tiendas por nivel de ventas y el promedio de trabajadores. Se observa que más del 50% de las tiendas venden hasta 200.000 pesos diarios y tienen en promedio un trabajador, mientras que las tiendas que venden mayor cantidad al día tienen más de 2 trabajadores.

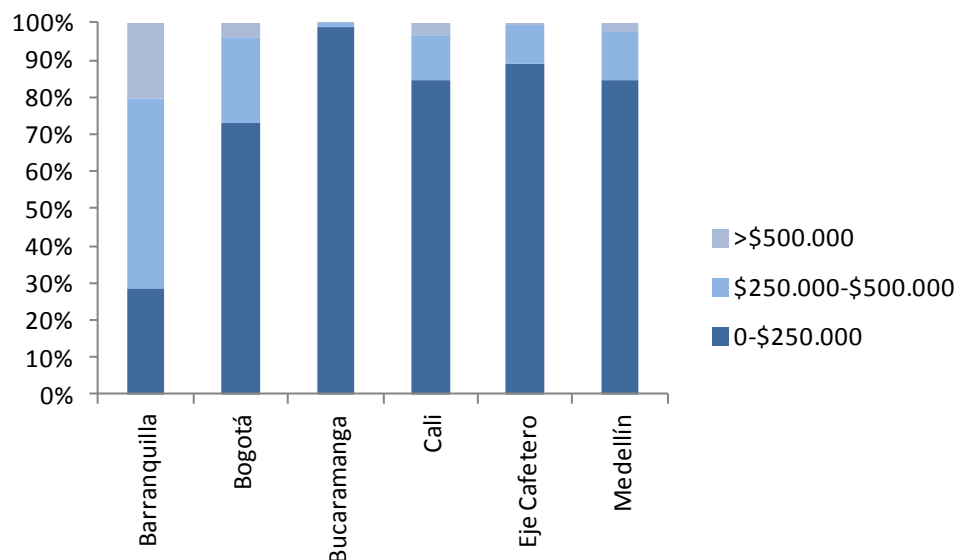
**Gráfico 4. Distribución de ventas y trabajadores de las tiendas**



Fuente: Fenalco 2010, cálculos Ministerio de Hacienda.

Los datos también indican que las tiendas con mayores ventas están ubicadas en vías principales, locales más grandes y ofrecen servicio de domicilios. Asimismo, como se observa en el Gráfico 5, las tiendas de Barranquilla tienden a tener un volumen de ventas más grande seguidas de las de Bogotá.

**Gráfico 5. Distribución de tiendas por rangos de ventas diarias**



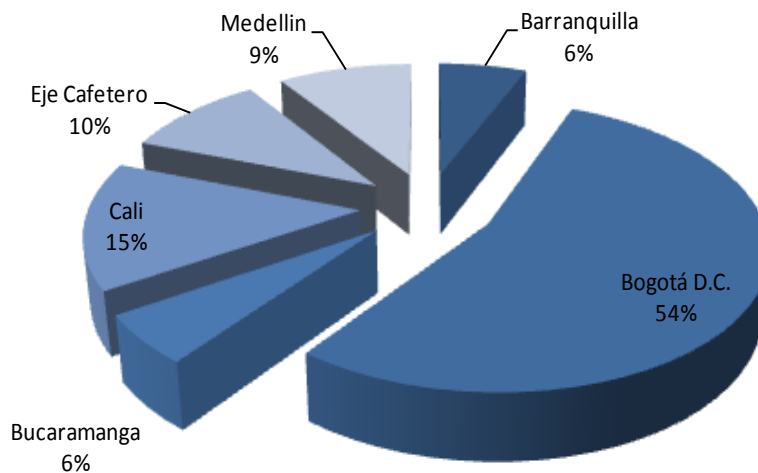
Fuente: Fenalco 2010, cálculos Ministerio de Hacienda.

## 1.2. Panaderos

Las panaderías difieren de las tiendas en dos aspectos principales: los márgenes de utilidad son mayores que los de las tiendas, y deben tener al menos un empleado.

El Gráfico 6 muestra la distribución por ciudad, se encuentra que el 54% se encuentran en Bogotá, el 15% en Cali, el 10% en el Eje Cafetero, el 9% en Medellín, el 6% en Barranquilla al igual que en Bucaramanga.

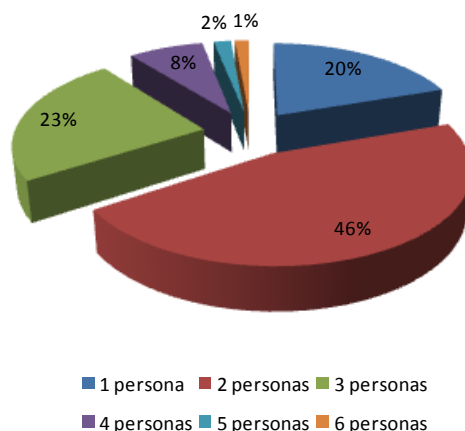
**Gráfico 6. Distribución de las panaderías por ciudades**



Fuente: Fenalco 2010, cálculos Ministerio de Hacienda.

En relación a la cantidad de personas que atienden la panadería se encuentra que en el 46% son atendidas por dos personas, 23% por 3 personas, 20% por 1 persona, 8% lo atienden más de 4 personas, 3% son atendidas por 5 ó más personas. (Gráfico 7).

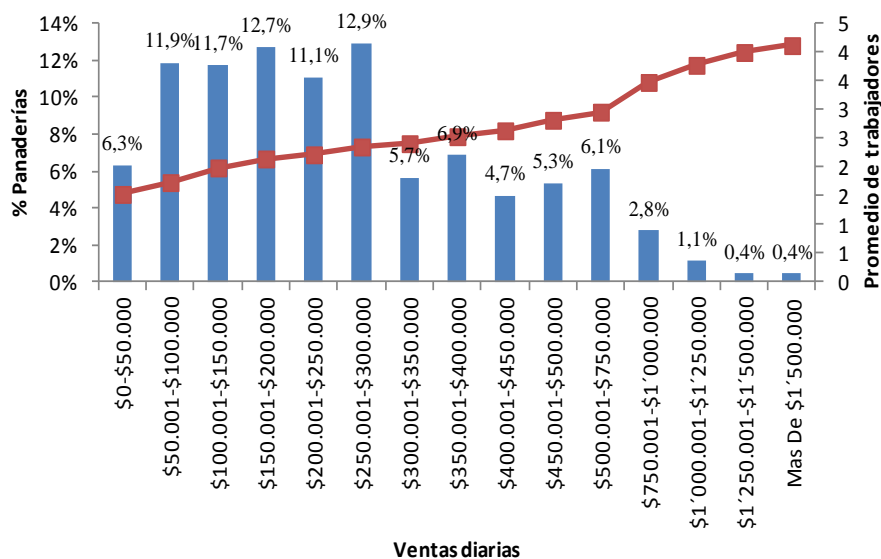
Gráfico 7. Número de personas que atiende la panadería



Fuente: Fenalco 2010, cálculos Ministerio de Hacienda.

El Gráfico 8 muestra la distribución de las panaderías por nivel de ventas y el promedio de trabajadores. Se observa que el 60% de las panaderías venden entre 50.000 y 300.000 pesos diarios y tienen en promedio dos trabajadores, mientras que las tiendas que venden mayor cantidad al día tienen entre 3 y 4 trabajadores.

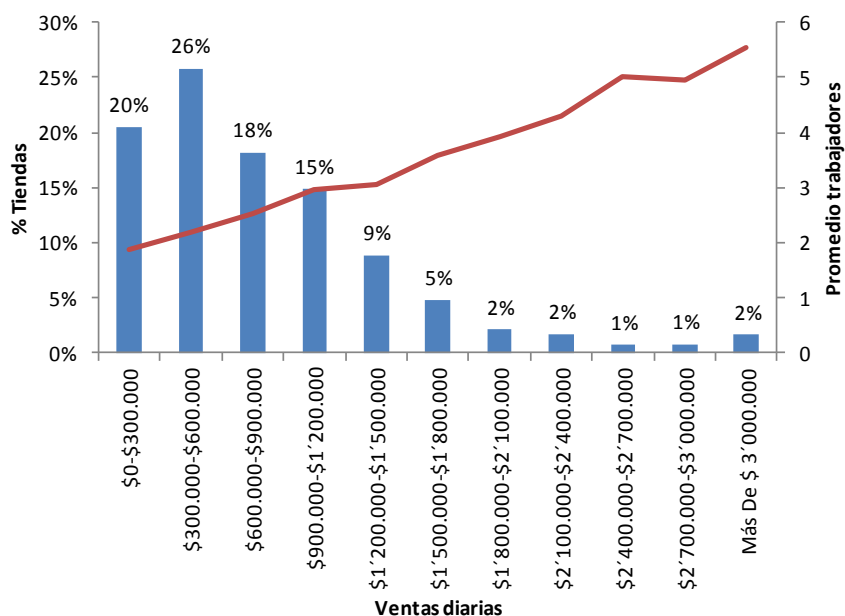
Gráfico 8. Distribución de ventas y trabajadores de las panaderías



Fuente: Fenalco 2010, cálculos Ministerio de Hacienda.

### 1.3. Autoservicios

El Gráfico 9 muestra la distribución de las panaderías por nivel de ventas y el promedio de trabajadores. En relación a las ventas de los autoservicios, el 20% venden hasta 300.000 pesos diarios y tienen 2 trabajadores en promedio. Se observa que la mayoría de los autoservicios tienen ventas superiores a las tiendas y panaderías pues el 60% venden entre 300.000 y 1.200.000 pesos al día.

**Gráfico 9. Distribución de ventas y trabajadores de los autoservicios**

Fuente: Fenalco 2010, cálculos Ministerio de Hacienda.

## II. Definición de informalidad para objeto del presente proyecto

La economía informal está compuesta del empleo informal y del sector informal (International Labour Office, 2002a). En Colombia, por un lado, la incidencia del empleo informal se mide desde el punto de vista de la posición ocupacional y las características en relación a la cobertura en seguridad social en salud y pensiones. Por otro lado, para estudiar el sector informal se utilizan indicadores de falta de registro mercantil y de contabilidad en las actividades económicas (Dane, 2009). Los anteriores indicadores son útiles para presentar el panorama a nivel nacional y regional de la economía informal, así, es posible evaluar diferencias entre la economía formal y la economía informal en relación a: el acceso a seguridad social de los trabajadores, la diferencia en ingresos, la distribución por ciudades y sectores agregados de la economía, entre otros.

El aumento de la economía formal se logra de dos formas, las cuales no necesariamente son independientes: i) incentivando el crecimiento de las empresas en el sector formal de la economía para que se genere un movimiento de la oferta laboral de la economía informal a sectores más productivos de la economía (sector formal), y ii) proponiendo herramientas, tanto para el sector informal como para el empleo informal, para que se genere el crecimiento y desarrollo de esas actividades económicas y la mejora en la calidad del empleo en esos sectores.

Ante el objetivo de incidir sobre las características de la informalidad, como lo son: falta de cobertura en seguridad social en salud y pensiones, bajos niveles de productividad y bajo crecimiento de las pequeñas actividades económicas; en el presente estudio los indicadores de informalidad que se utilizarán incluirán los siguientes elementos:

- a. Contribución a seguridad social en salud y ahorro para la vejez:

El déficit de seguridad social es una característica de la economía informal. En Colombia el total de ocupados sin seguridad social en salud y/o pensiones asciende al 58%. En el caso específico de la

población ocupada informal, se observa que tan solo el 10% de los trabajadores informales tienen seguridad social (salud y pensión), la proporción de informales con seguridad social en salud es de 84% y de pensiones de 10%<sup>12</sup>.

Por lo anterior, se busca tener un indicador de afiliación y contribución al sistema de seguridad social en salud y un ahorro para la vejez de la población objetivo. El acceso a seguridad social contribuye al aumento de la productividad (mejor acceso a salud, asistencia médica y disminución del costo de oportunidad de estar enfermo) de los trabajadores, lo cual estimula el crecimiento de los ingresos y de las actividades económicas (International Labour Office , 2002a). Igualmente, un sistema que facilite e incentive el acceso a la seguridad social favorece la disminución de la inequidad en el país y de inclusión social.

b. RUT:

Las empresas deben cumplir ciertos requisitos legales (registros, pagos de impuestos, contabilidad) para ser formales, los cuales varían según su tamaño y naturaleza.

En el caso del presente programa y con el fin de legitimar la inscripción de la actividad económica, se requerirá el registro único tributario (RUT), el cual es el mecanismo para identificar, ubicar y clasificar a los sujetos de obligaciones administradas y controladas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN.

c. Cumplimiento con obligaciones tributarias:

Se busca que los pequeños comerciantes cumplan con las obligaciones tributarias según el régimen al que pertenezca (RIE o el régimen de IVA correspondiente según sea el caso).

d. Manejo de contabilidad

No llevar ningún tipo de registros contables es una característica de la informalidad. Según la encuesta de microestablecimientos<sup>13</sup> el 39% de los establecimientos no llevan ningún tipo de contabilidad. Adicionalmente, las personas no disponen de una contabilidad que diferencie los movimientos financieros de la actividad económica y los del hogar. Con el programa RIE, se espera que las actividades económicas manejen una contabilidad simplificada, lo cual, mejora la administración de la actividad o negocio, mediante el análisis de costos, rentabilidad y técnicas de ventas, y promueve su legalidad. De esta forma se pueden identificar posibles mejoras que contribuyan al incremento de productividad de las unidades productivas.

e. Inclusión Financiera

La economía informal presenta un elevado uso de efectivo, lo cual, representa un riesgo para los trabajadores y la evasión de impuestos por parte de grandes empresas. De manera similar, los trabajadores informales tienen baja capacidad de inversión, ya que tienen limitado acceso al sistema financiero formal y por lo tanto dependen de sus recursos propios, lo que impacta negativamente el crecimiento de la actividad productiva. Por lo anterior, se espera que la formalidad esté acompañada de la inclusión financiera, lo cual, abrirá las puertas al acceso a créditos con mejores tasas que las ofrecidas en el mercado informal y otros servicios financieros.

---

<sup>12</sup> Dane GEIH Mayo- Julio 2011

<sup>13</sup> Dane encuesta de microestablecimientos IV trimestre 2010

### III. Costos de formalidad y capacidad de pago.

La informalidad influye negativamente en la economía del país, en la productividad laboral y en la competitividad a nivel internacional. La dinámica entre la economía formal y la economía informal se debe estudiar considerando varios factores como son: características institucionales, características individuales, características de las actividades productivas y condiciones del mercado (Bacchetta et al., 2009).

Dentro de las características institucionales, se encuentran diversas causas que pueden afectar las decisiones individuales de desempeñar las actividades productivas en la formalidad o informalidad. Por un lado se encuentran los costos de la formalidad y por el otro los costos de la informalidad. De Soto et al. (1986) menciona dos momentos en los que las personas evalúan su relación con la formalidad: el acceso a la actividad y el de permanencia en ella. Lo anterior se ve reflejado en el caso colombiano al observar una serie de costos administrativos, costos de cumplimiento de la legislación laboral y alta carga fiscal (múltiples tributos), que constituyen una barrera a la formalidad. Estos costos se caracterizan, en su mayoría, por costos de permanencia en la formalidad.

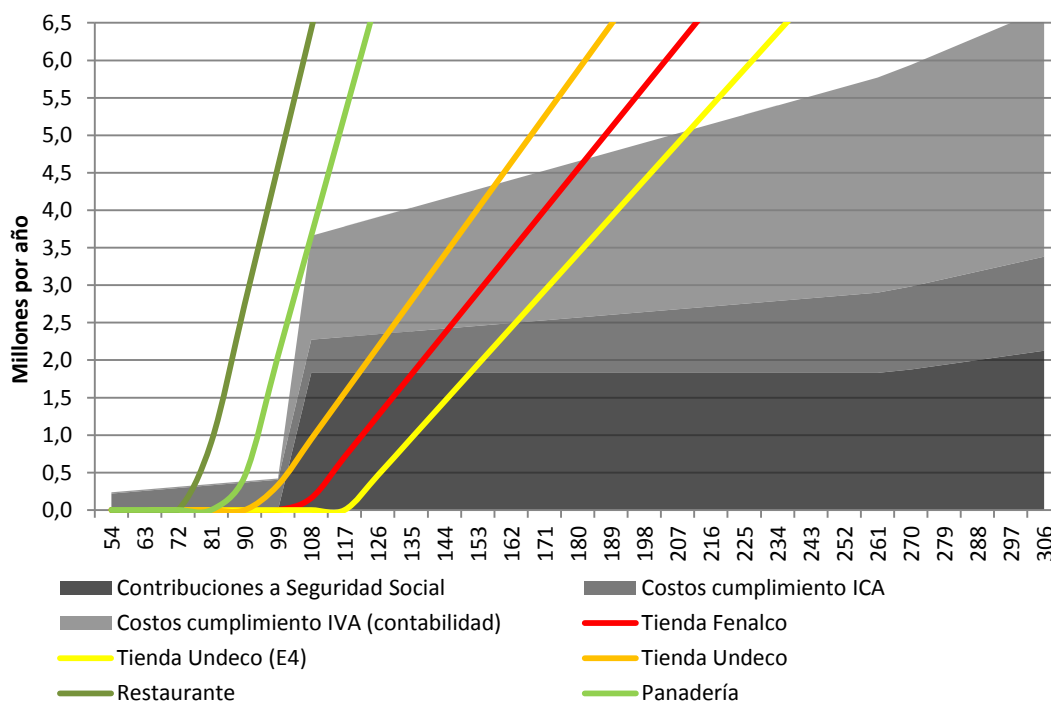
El presente estudio estima los costos de permanencia en la formalidad desde el punto de vista del pequeño comerciante<sup>14</sup> y los contrasta con su capacidad de pago. Los costos incluyen por un lado los aportes al sistema de seguridad social (salud y pensiones) y por otro lado los costos de declarar y pagar impuestos (IVA, Renta e ICA). Así mismo, por tratarse de un estudio sobre sectores específicos de la economía, es posible unificar las bases a partir de las cuales se determinan el monto de las contribuciones y el pago de los impuestos y así obtener un cálculo unificado de las obligaciones formales enumeradas anteriormente en función de los ingresos brutos del pequeño comerciante. La explicación detallada de los cálculos realizados se encuentra en el Anexo 3.

Los resultados sugieren que para todo un grupo de pequeños comerciantes, los costos de permanecer en la formalidad son superiores a su capacidad de pago. En el Gráfico 10 se representan por un lado los costos de las distintas obligaciones (áreas en tonos grises) y por otro lado, la capacidad de pago de un tendero<sup>15</sup> (línea roja).

---

<sup>14</sup> Para la definición de pequeños comerciantes ver numeral 4.1

<sup>15</sup> Calculada a partir de los datos sobre ventas y márgenes de una tienda promedio según Fenalco. Para este estudio, capacidad de pago se define como ventas menos costos fijos y costos variables menos un salario mínimo para el tendero. Para una explicación más detallada ver Anexo 2.

**Gráfico 10. Costos de permanecer en la formalidad vs. Capacidad de pago**

Fuente: Elaboración propia, cálculos del autor

Se hace evidente cómo los comerciantes con ventas entre los 100 y 180 millones aproximadamente no están en condiciones para cubrir los costos que conlleva el ser formal. Esto se debe a un salto en los costos de cumplimiento al llegar a los 100 millones de ventas aproximadamente. Este salto es resultado de dos eventos simultáneos. Por un lado, es el nivel de ventas que le permite al tendero tener ingresos netos equivalentes a un salario mínimo, lo que implica que debe pasar del régimen subsidiado en salud al régimen contributivo y empezar a aportar a pensiones<sup>16</sup>. Por otro lado, ese nivel de ventas conlleva la obligación de cambiar de régimen de ventas es decir pasar del régimen simplificado al régimen común.<sup>17</sup>

Considerando los umbrales requeridos para que un individuo sea clasificado en cada uno de éstos regímenes de ventas, se ha observado que una parte de los pequeños comerciantes<sup>18</sup> cumplen los requisitos para estar en el régimen común. En el Gráfico 10 se representan los costos asociados con el régimen común con respecto al pago de impuestos del IVA (ver ANEXO 1). El IVA es asumido por el consumidor final y los distintos eslabones de la cadena productiva son sólo responsables de su recolección. El pequeño negocio debe asumir los costos administrativos que genera el IVA: expedir facturas, mantener libros de contabilidad inscritos en la Cámara de Comercio (libros, registros contables y estados financieros de acuerdo con las disposiciones del código de comercio) y disponer de un contador que lleve o al menos audite la contabilidad. Por el contrario, el contribuyente del régimen simplificado debe llevar un libro fiscal de registro de operaciones diarias ó un sistema de contabilidad simplificada.

<sup>16</sup> Ambas contribuciones se liquidan sobre un SMLV con una tarifa de 12,5% en salud y 16% en pensiones es decir \$1.832.000 al año.

<sup>17</sup>

<sup>18</sup> Para la definición de pequeños comerciantes ver numeral 4.1

Igualmente se incluyeron los costos del pago del impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tabletos (ICA), el cual, es un gravamen de carácter municipal y grava toda actividad industrial, comercial (tienda, droguería, etc) y prepare o verifique las declaraciones de IVA (bimestrales) y Renta (anuales).

Se encontró que el ICA representa el 14% de la carga tributaria, el IVA el 42% y la SS el 44%.

#### **IV. Red para la inclusión a la economía formal**

El éxito de la estrategia que se proponga para afrontar la problemática de la informalidad en el país y/o a nivel sectorial depende tanto de la pertinencia de las medidas adoptadas como del ámbito económico, social y político. Con el fin de presentar soluciones enfocadas a incrementar el crecimiento formal de las actividades productivas y que se ajusten al caso colombiano y para la población de referencia, se propone la “red para la inclusión a la economía formal” (RIE). La RIE tiene como objeto disminuir las barreras a la formalidad con el fin de promover el paso gradual de la informalidad a la formalidad, estimulando la sostenibilidad y crecimiento de las actividades productivas. Lo anterior implica diseñar reglas que tengan en cuenta el ciclo de vida de las pequeñas actividades económicas y el acceso a servicios y negocios en la economía formal. Con RIE se propone desarrollar 6 ejes principales:

- Régimen de inclusión
- Inclusión financiera
- Capacitación en administración de negocios
- Conformación de redes comerciales
- Fiscalización y concientización de la importancia de acceder a seguridad social

##### **1. Régimen de inclusión**

El régimen de inclusión a la economía formal se crea con el fin de disminuir la complejidad del sistema administrativo y tributario para pequeños comerciantes. El objetivo es facilitar la transición a la formalidad e incluirlos en el radar formal del cumplimiento de la legislación laboral y del sistema tributario. Lo anterior se logrará a través de los siguientes mecanismos:

- Modificación de umbrales para el régimen de ventas y monopago
- Modificación de los umbrales para el cobro del 4xmil
- Contribución al régimen de salud y pensiones, ó a salud y Beps , según sea el caso
- Sistema de Registro optimizado
- Contabilidad simplificada
- Declaración de renta simplificada y pre-diligenciada

##### **1.1. Definición de la Población objetivo**

La población objetivo es el pequeño comerciante: tiendas, panaderías, salsamentarías, restaurantes pequeños, mini mercados, hoteles pequeños y talleres. Con el objeto de identificar mejor la población objetivo y evitar que otros sectores económicos que no tienen un comportamiento similar a estos, entren en el régimen, se utilizan las siguientes características para su clasificación (la condición para entrar en el RIE es que todas las características se cumplan):

a. Clasificación industrial internacional uniforme - CIU:

La Clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIU) es útil para clasificación de unidades estadísticas conforme a su actividad económica principal (Dane CIU Rev 3.1). La

CIIU es una clasificación por tipos de actividad económica y no una clasificación de bienes y servicios. Así, la población objetivo del presente proyecto se definirá por los códigos CIIU presentados en el Cuadro 1.

La clasificación se realiza según la actividad principal de la entidad económica, la cual, para el caso del presente proyecto será la que represente el 51% de la participación en las ventas. Hoy en día la definición de la actividad principal no es el resultado de una información objetiva sino que es definida por el representante de la actividad en el momento de realizar el registro mercantil. Esto lleva a que, en el caso en donde una entidad económica desarrolla varias actividades, se escoja como actividad principal la que genere menos impuestos. Con el fin de evitar esta situación se harán alianzas con las cámaras de comercio para que la clasificación en la actividad principal se realice con referencia a la actividad que genere el 51% de las ventas del establecimiento.

**Cuadro 1. Población Objetivo Por Clasificación CIIU<sup>19</sup>**

Sección	División	Grupo	Clase	
G				Comercio al por mayor y al por menor ; reparación de vehículos automotores , motocicletas, efectos personales y enseres domésticos
	52			Comercio al por menor, excepto el comercio de vehículos automotores y motocicletas; reparación de efectos personales y enseres domésticos.
		521		Comercio al por menor en establecimientos no especializados
			5211	Comercio al por menor en establecimientos no especializados, con surtido compuesto principalmente de alimentos (víveres en general), bebidas y tabaco
			5219	Comercio al por menor en establecimientos no especializados, con surtido compuesto principalmente por productos <i>diferentes</i> de alimentos (víveres en general), bebidas y tabaco
		522		Comercio al por menor de alimentos (víveres en general), bebidas y tabaco, en establecimientos especializados
			5221	Comercio al por menor de frutas y verduras, en establecimientos especializados
			5222	Comercio al por menor de leche, productos lácteos y huevos, en establecimientos especializados
			5223	Comercio al por menor de carnes (incluye aves de corral), productos cárnicos, pescados y productos de mar en establecimientos especializados
			5224	Comercio al por menor de productos de confitería, en establecimientos especializados
			5225	Comercio al por menor de bebidas y productos del tabaco, en establecimientos especializados

<sup>19</sup> Versión 3.1-CIIU Rev. 3.1 adaptada para Colombia

			5229	Comercio al por menor de otros productos alimenticios ncp <sup>20</sup> , en establecimientos especializados.
H				Hoteles y restaurantes
	55			Hoteles, restaurantes, bares y similares
		551		Alojamiento en hoteles, campamentos y otros tipos de hospedaje no permanente
			5511	Alojamiento en hoteles, hostales y apartahoteles
		552		Expendio de alimentos preparados en el sitio de venta
			5521	Expendio a la mesa de comidas preparadas en restaurantes
			5522	Expendio a la mesa de comidas preparadas en cafeterías
			5523	Expendio por autoservicio de comidas preparadas en restaurantes
			5524	Expendio por autoservicio de comidas preparadas en cafeterías

- b. Ingresos brutos fiscales: provenientes de su actividad operacional en términos de ventas brutas. (ver sección Umbrales).
- c. Cantidad de establecimientos de comercio: máximo 1
- d. Número máximo de empleados: 4

## 1.2. Umbrales

Las obligaciones tributarias y de contabilidad que debe cumplir un pequeño comerciante, tanto de renta como aquellas del régimen común, son complejas y costosas. Con la finalidad de incluir a la economía formal a estos pequeños comerciantes, se proponen umbrales de ventas brutas de acuerdo a la capacidad de pago de sectores de baja productividad.

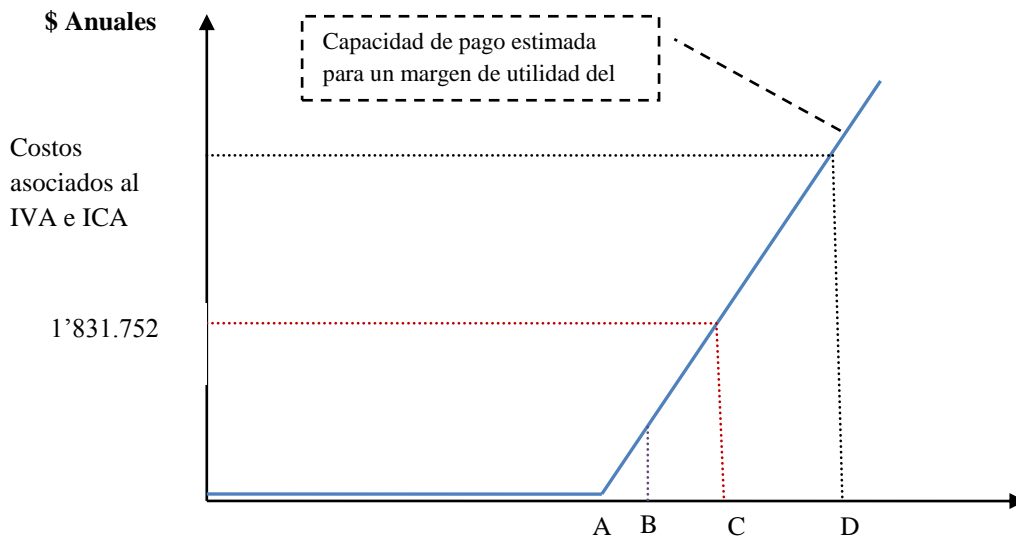
Específicamente se propone la creación de un régimen de inclusión. La estimación del umbral se basa en la comparación de la capacidad de pago para pequeños comerciantes estimada para un margen de utilidad del 12% y los costos<sup>21</sup> asociados a la formalidad (ver Anexo 3: Metodología para la estimación de umbrales). El Gráfico muestra el nuevo umbral:

- B: (100.528.000 pesos 2011) representa el umbral actual en ventas que se requiere para pasar al régimen común
- D: Nuevo límite en el cual pasaría al régimen común (180 millones)

### Gráfico 11. Nuevo límite del régimen simplificado al régimen común

<sup>20</sup> No clasificado en otra parte

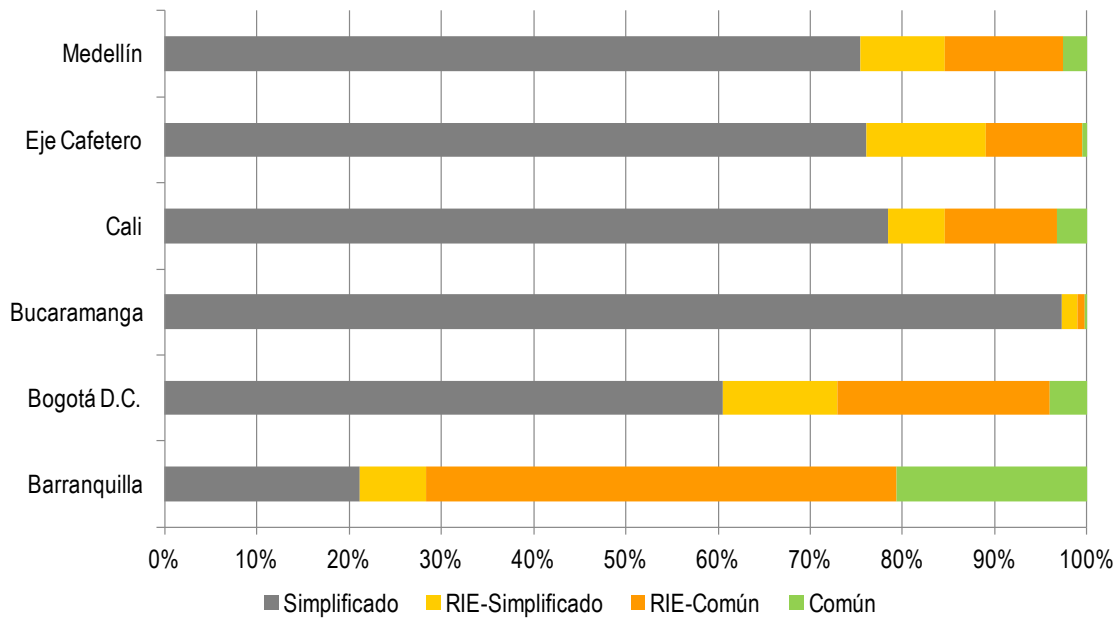
<sup>21</sup> Información tomada de Fenalco, Undeco



Fuente: Fenalco, Undeco, Carvajal  
 Anexo 3: Metodología para la estimación de umbrales

Teniendo en cuenta la información de Fenalco, los potenciales beneficiarios del régimen de inclusión serían como mínimo de 140.000 personas. (Suponiendo que los que venden menos de 70 millones de pesos al año se quedarían en el régimen simplificado actual y entrarían aquellos que se señalan como RIE simplificado y común en el Gráfico ).

**Gráfico 12. Beneficiarios por ciudad**



Fuente: Elaboración propia, cálculos del autor

### 1.3. Salud y pensiones

Una de las características de la informalidad laboral es la baja cobertura en el sistema de seguridad social. En Colombia, se observa que el 58%<sup>22</sup> de los ocupados no tiene seguridad social en salud y pensiones. Sin embargo, una gran parte tiene cobertura de salud subsidiada ò contribuye sólo a salud, situación que se ve reflejada en las estadísticas de la GEIH. En relación al ingreso base de cotización, se observa que el 41% de los cotizantes a salud tiene un IBC de un salario mínimo. Por el lado de las pensiones se observa que el 33% de los cotizantes tiene un IBC de un salario mínimo. (Gráfico 13 y Gráfico 14)

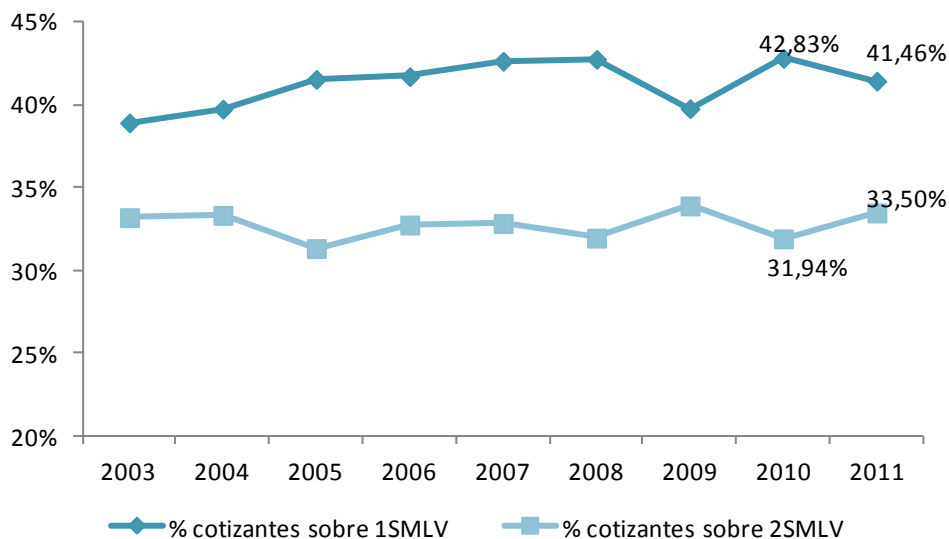
Los trabajadores que cotizan sólo a salud encuentran su motivación para no cotizar a pensiones en 2 razones principales: i) no tienen el dinero para asumir las contribuciones (cuyo caso sería el de un tendero cuyas ventas se encuentren entre el punto A y el punto C) ii) no tienen educación para el ahorro a la vejez ó no perciben los beneficios/riesgos a futuro. El régimen de inclusión que se propone en la sección 5 plantea posibles alternativas de solución a ésta problemática.

Dentro de los factores que restringen el acceso a sistemas de protección social se encuentran (International Labour Office , 2002a): los trabajadores ò patronos no pueden o no quieren contribuir a las cotizaciones de seguridad social, baja capacidad de pago ó ingresos inestables, desconfían en el sistema, no tienen conocimiento de los beneficios de estar asegurado contra riesgos de salud y vejez, entre otros.

Al no realizar sus aportes al sistema de salud, los trabajadores disminuyen su productividad laboral debido a que tienen mayor probabilidad de enfermar y a la falta acceso a una atención oportuna y adecuada, o la pérdida de ingresos por enfermedad. Igualmente, aumenta el riesgo de caer en la pobreza en la vejez cuando cesen sus actividades productivas por no haber cotizado al sistema pensional.

Según ingreso base de cotización, los cotizantes a salud se distribuyen de la siguiente forma:

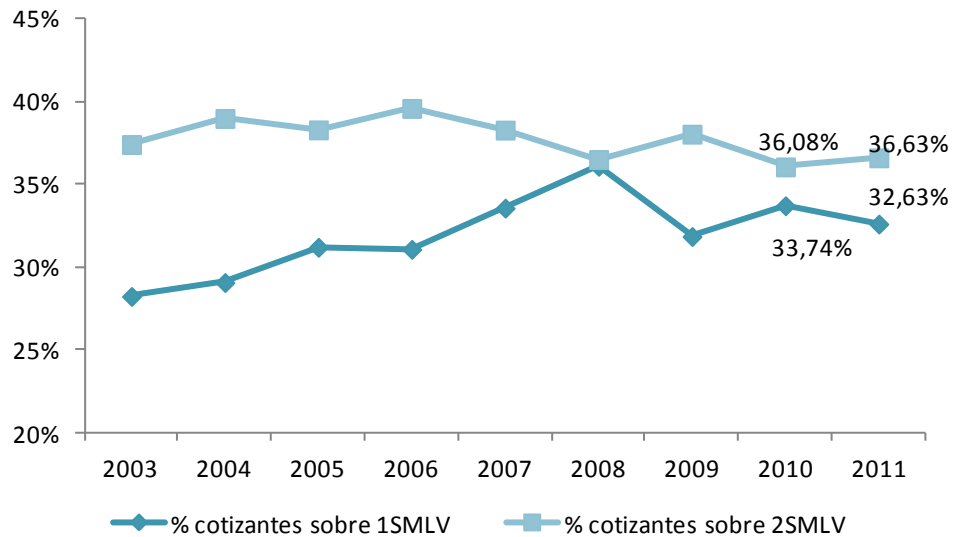
**Gráfico 13. Porcentaje de cotizantes a salud sobre uno y dos salarios mínimos**



<sup>22</sup> GEIH May-Jul 2011 13 áreas metropolitanas

Según ingreso base de cotización, los cotizantes a pensiones se distribuyen de la siguiente forma:

**Gráfico 14. Porcentaje de cotizantes a pensiones sobre uno y dos salarios mínimos**

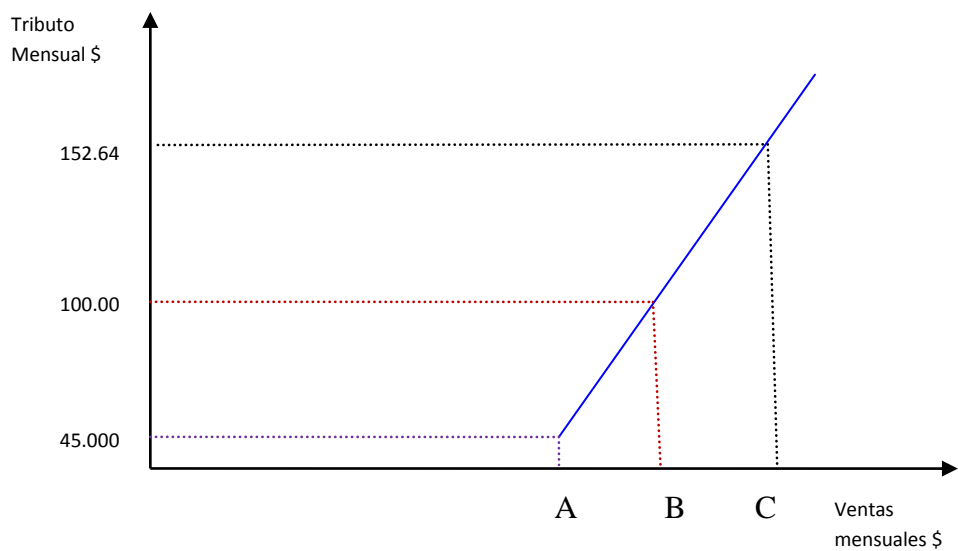


Fuente: PILA, UGPP

Nota: 2011 a mayo

El régimen de inclusión a la economía formal supone que todos los pequeños comerciantes aportan al sistema de seguridad social en salud y a un ahorro para la vejez. Por consiguiente, se propone un régimen con cuotas ajustadas a la posibilidad de pago de los cotizantes. Varios países de América latina han impulsado esquemas similares como Brasil (simples), Argentina y Chile.

**Gráfico 15. Microtributo**



Fuente: elaboración propia, cálculos del autor

El primer y segundo nivel comprende todos aquellos pequeños comerciantes que *se supone* no alcanzan (considerando costos y ventas) a cubrir la cotización de salud y pensión sobre un salario mínimo y que no superan las ventas del punto A y B respectivamente del gráfico.

Estos trabajadores tendrán la oportunidad de ahorrar para la vejez a través de un aporte único que dependerá del nivel de ventas brutas. Éste microtributo iniciará en 45.000 pesos al mes e incluiría un aporte a beneficios económicos periódicos (Beps) y una parte a impuestos.

Diario \$	Mensual \$	incluye	incentivo
1500	45000	beps, impuesto renta	seguro funeral
3333	100000	beps, impuesto renta	seguro funeral y de vida
5.088	152.646	salud y pensión	tarjeta multiservicios

Aquellos pequeños comerciantes que obtengan ventas brutas superiores al punto C estarán obligados a cotizar a salud y pensión sobre un salario mínimo y a medida que aumentan sus ingresos tendrá que cotizar sobre el 40% del IBC sin que éste sea menor a un SMLV.

Al aportar al sistema de salud contributivo obtienen: prestaciones económicas (licencias de maternidad, incapacidad general) y cobertura familiar.

#### Comparación de beneficios

	2011		2012		
	Salud	Pensión	Salud	Pensión	Incentivos
Escalón 1	Subsidiada (no incluye prestaciones económicas y es unipersonal)	FSP subcuenta de subsistencia ó solidaridad	Subsidiada	FSP-Beps	Seguro Funerario
Escalón 2	Subsidiada	FSP subcuenta de subsistencia ó solidaridad	Subsidiada	FSP-Beps	Seguro Funerario y seguro de muerte
Escalón 3	Contributiva	Contributiva	Subsidiada a través de una Cotización parcial	FSP-Beps	Descuentos en recreación-CCF

Fuente: Diseño del autor

#### 1.4. Obligaciones a cumplir a nivel nacional

- Tasa RIE: El pago del microtributo podrá ser mensual, semestral o anual. Sin embargo, el comerciante deberá cumplir mes a mes con su libro fiscal en línea. Los pagos se harán a través del PILA y podrá recaudarse por internet, teléfonos celulares y otros medios de pago.
- Libro fiscal: Reporte de información en medios magnéticos ó vía internet. El comerciante tendrá la obligación de informar los registros de operaciones diarias que incluya información de los proveedores.

El objetivo final sería que los comerciantes realizaran el libro fiscal en línea, para lo cual, la Dian tendría que desarrollar la plataforma tecnológica correspondiente. Igualmente, la importancia de coordinar acciones en vías de mejorar la conectividad las diferentes regiones.

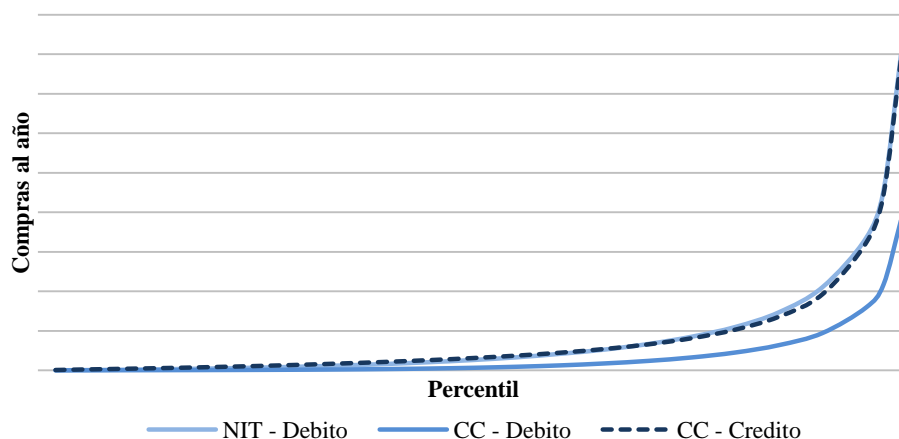
- Estar cubierto por sistema de salud y ahorro para la vejez

## 2. Inclusión financiera

El acceso precario al sistema financiero impide la expansión de las actividades productivas, ya que dependen sólo de recursos propios, limitando su crecimiento y un mejor nivel de producción. La importancia de los servicios financieros para el desarrollo se han evidenciado en diversos estudios donde muestran la relación positiva entre desarrollo financiero y crecimiento económico (Corporación Andina de Fomento-CAF, 2011).

En Colombia se observa, en el Gráfico, el limitado uso de medios de pago electrónicos (tarjetas de crédito y débito), lo cual demuestra el bajo nivel de inclusión financiera en el país. En general, los niveles de bancarización se encuentran asociados a mayores niveles de ingreso. Una encuesta realizada por la CAF en países de América latina sugiere que los quintiles más altos de ingresos son los que acceden a estos servicios financieros (CAF, 2011). Dentro de la encuesta de la CAF 2010 se les preguntó a las personas las razones para no poseer cuenta bancaria, el 62% de los encuestados en Bogotá y el 75% en Medellín declaran que no tienen suficiente dinero, lo cual puede estar reflejando los costos asociados al uso de la cuenta. Una respuesta que llama la atención es que el 20% de las personas en Bogotá y el 28% en Medellín no ven las ventajas de tener una cuenta. El 15% de las personas en Bogotá y el 36% de Medellín prefieren disponer de su dinero de otra forma.

**Gráfico 16. Uso de medios de pagos electrónicos (tarjeta de crédito y débito)**



Fuente: DIAN, 2011

Por otro lado, según la encuesta CAF 2010<sup>23</sup>, el 24% del ingreso de las familias colombianas proviene de una microempresa. Sin embargo, tan sólo el 12% de microempresarios tienen, como crédito principal, uno con una institución financiera formal. Lo cual destaca el bajo nivel de crédito formal de los microempresarios.

De forma similar, se observa que el crédito con proveedores es importante para el financiamiento del capital de trabajo, un 27%<sup>24</sup> de las tiendas en Colombia tienen créditos con fabricantes y/o distribuidores. Teniendo en cuenta los bajos niveles de bancarización y acceso a servicios financieros, unido con los altos niveles de

<sup>23</sup> Realizada en Bogotá y Medellín, zonas urbanas

<sup>24</sup> Fenalco, cálculos Ministerio de Hacienda

informalidad, es necesario que el gobierno nacional estudie las causas por las cuales ciertos sectores de la economía no acceden al sistema formal financiero y proponga alternativas a ésta situación.

Para el caso del presente estudio, la hipótesis que se plantea es que la RIE contribuirá a la formalidad de las actividades económicas, lo cual impulsará la inclusión y la educación financiera.

Por un lado, el componente de educación financiera se abordará desde la capacitación en administración de negocios para los pequeños comerciantes. Por otro lado, se deberá plantear un mecanismo que facilite el pago a través de medios electrónicos.

### **3. Capacitación en administración de negocios**

Se han identificado características propias de la actividad económica o del trabajador tales como: ineficiencias en el manejo de inventarios y limitación de capital humano (falta de formación del trabajador) que impiden el crecimiento de empresas informales.

Por lo anterior, se propone conformar alianzas con entidades del gobierno nacional, como el SENA, para que apoyen a los pequeños comerciantes en procesos de capacitación en administración de negocios. Lo cual, incluiría: entrenamiento en manejo de inventarios (estadísticas de compras y rotación de productos), organización del flujo de caja a través de un sistema de contabilidad simplificada, capacitación en las obligaciones formales según el tamaño (o nivel de ventas) de la actividad y educación en un ambiente de cultura de pago y aportes a seguridad social.

Adicionalmente, a medida que se incorporan al negocio tecnologías de información y comunicación, se deberá realizar la capacitación de los nuevos servicios ofrecidos.

### **4. Conformación de redes comerciales**

Es posible identificar otros costos asociados a la informalidad como: la imposibilidad de acceder a otros mercados, operar en dimensiones reducidas (los costos marginales son mayores), entre otros. El reducido acceso a redes comerciales se da por: la situación de informalidad ó por la falta de capacidad de cubrir la demanda de un producto, dado sus procesos ineficientes.

La conformación de redes comerciales que pongan en contacto directo a los comerciantes con los proveedores contribuirá a: una mejora en la eficiencia y agilidad en el proceso de compra de productos; acceso a ofertas y/o mejores precios; y acceso a otros canales de distribución. Las transacciones de mercado son contratos que implican obligaciones mutuas, las cuales, requieren que sean respetadas. Las redes comerciales generan mecanismos que contribuyen a la generación de un ambiente transaccional confiable. La discusión sobre los beneficios de redes e intercambio de información ha sido desarrollada por Fafchamps (2006).

El acceso a redes comerciales le permitirá al pequeño comerciante aumentar su capacidad de mercado y tener contacto con otra clientela, lo cual, le permite responder a otro tipo de preferencias.

### **5. Fiscalización y concientización de la importancia de acceder a seguridad social**

En la primera parte del programa las brigadas se harán con el objeto de informar a la población en relación a sus deberes como comerciantes y realizar una labor de educación tributaria. Así, se busca comenzar a generar la cultura de aportar y las ventajas de la formalidad. El tema de concientización va muy de la mano con la capacitación en administración de negocios, ya que se explica en qué situaciones se pagan impuestos y la importancia de aportar al sistema de seguridad social.

La segunda parte del programa deberá ir acompañado de un proceso de fiscalización y sanciones.

## V. Conclusiones

Colombia tiene una elevada tasa de informalidad la cual, a pesar de los esfuerzos del gobierno, no ha sido posible disminuir. Se ha observado que la formalidad tiene diferentes barreras que pueden variar según sectores de la economía. Por lo anterior y considerando que los mayores niveles de informalidad se observan en el sector de comercio, hoteles y restaurantes, se tomaron éstas actividades económicas como foco de análisis para investigar en mayor detalle sus características y elaborar una propuesta que incentive el crecimiento formal del sector.

Se observa que más del 50% de las tiendas venden hasta 200.000 pesos diarios y tienen en promedio un trabajador, mientras que las tiendas que venden mayor cantidad al día tienen más de 2 trabajadores. Por otro lado se encuentra que el 60% de las panaderías venden entre 50.000 y 300.000 pesos diarios y tienen en promedio dos trabajadores. Estos trabajadores se caracterizan por tener baja cobertura en seguridad social, baja productividad, entre otros. Por el lado del sector informal se observa falta de manejo de contabilidad y de un registro legal de la actividad. Así, los indicadores de informalidad que se utilizan en el presente estudio son: i) Contribución a seguridad social en salud y ahorro para la vejez, ii) RUT, iii) Cumple con sus obligaciones tributarias iv) Manejo de contabilidad v) inclusión financiera.

Después de realizar un análisis de su capacidad de pago versus costos de cumplimiento de los pequeños comerciantes de baja productividad, se propone la “red para la inclusión a la economía formal”(RIE). La RIE tiene como objeto disminuir las barreras a la formalidad con el fin de promover el paso gradual de la informalidad a la formalidad, estimulando la sostenibilidad y crecimiento de las actividades productivas a través de 6 ejes principales: i) Régimen de inclusión, ii) Inclusión financiera, iii) Capacitación en administración de negocios, iv) Conformación de redes comerciales y v) Fiscalización y concientización de la importancia de acceder a seguridad social. En el presente documento se plantea un régimen de inclusión a la economía formal con el objetivo es facilitar la transición a la formalidad e incluirlos en el radar formal del cumplimiento de la legislación laboral y del sistema tributario. En este sentido, se propone una modificación de umbrales para el régimen de ventas con un microtributo por escalones. Lo anterior tendrá que estar acompañado con contribución a Beps, sistema de registro optimizado, contabilidad simplificada y una declaración de renta prediligenciada.

Lo anterior contribuirá a aumentar la formalidad vía: ajuste de costos a su capacidad de pago incentivando un crecimiento formal de las actividades económicas, aumento de la participación contributiva a salud y algún sistema de ahorro para la vejez, simplificación de trámites y aumento de la productividad por mejor manejo de inventarios, contabilidad y sistema financiero formal.

## VI. Referencias Bibliográficas

Bacchetta, M., Ekkehard, E., & Bustamante, J. P. (2009). *Globalization and Informal Jobs in Developing Countries*. Geneva: A Joint Study of the International Labour Office and the Secretariat of the World Trade Organization.

Bustamante, J. P. (2011). Los retos de la economía informal en Colombia. *Notas Fiscales* (9).

Cepal. (2010). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir. Capítulo V*. Brasilia.

Charmes, J. (2006). *Measurement of the contribution of informal sector/Informal employment to GDP*. Ninth Meeting of the Expert Group on Informal Sector Statistics. New Delhi: Delhi Group.

Corporación Andina de Fomento-CAF. (2011). Servicios financieros para el desarrollo: promoviendo el acceso en América Latina. *Serie: Reporte de Economía y Desarrollo* .

Dane. (2009). *Metodología Informalidad Gran Encuesta Integrada de Hogares-GEIH*. Dirección de Metodología y Producción Estadística.

De Soto, H., Ghersi, E., & Ghibellini, M. (1986). *El otro Sendero: La revolución informal*. Lima: El Barranco.

Espinoza, M. (2003). Trabajo decente y protección social ISBN 92-2-314231-8. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo.

Fafchamps, M. (2006). Spontaneous markets, networks and social capital: Lessons from Africa. *University of Oxford- Department of Economics* .

International Labour Office . (2002a). Decent Work and the Informal Economy. *International Labour Conference* . Geneva: ILO publications.

International Labour Office. (2002b). Women and men in the informal economy: A statistical picture. Geneva: ILO.

McMillan, M., & Rodrik, D. (2011). Globalization, structural change and productivity growth. En M. Bacchetta, & M. Jansen (Edits.), *Making Globalization Socially Sustainable*. Geneva: ILO-WTO.

Pagés, C. (2010). *The age of productivity: Transforming economies from the bottom up*. Inter-American Development Bank.

## ANEXO 1. Regímenes de ventas

### Régimen Simplificado<sup>25</sup>

Pertenecen a este régimen las personas naturales comerciantes y los artesanos que sean minoristas o detallistas, los agricultores o ganaderos que realicen operaciones gravadas, así como quienes presten servicios gravados, siempre y cuando cumplan la totalidad de las siguientes condiciones:

- Que en el año anterior hubieren obtenido ingresos brutos totales provenientes de la actividad, inferiores a cuatro mil (4.000) UVT.
- Que tengan máximo un establecimiento de comercio, oficina, sede, local o negocio donde ejercen su actividad.
- Que en el establecimiento de comercio, oficina, sede, local o negocio no se desarrollen actividades bajo franquicia, concesión, regalía, autorización o cualquier otro sistema que implique la explotación de intangibles.
- Que no sean usuarios aduaneros.
- Que no hayan celebrado en el año inmediatamente anterior ni en el año en curso contratos de venta de bienes o prestación de servicios gravados por valor individual y superior a 3.300 UVT.
- Que el monto de sus consignaciones bancarias, depósitos o inversiones financieras durante el año anterior o durante el respectivo año no supere la suma de 4.500 UVT.

Para la celebración de contratos de venta de bienes o de prestación de servicios gravados por cuantía individual y superior a 3.300 UVT, el responsable del Régimen Simplificado deberá inscribirse previamente en el Régimen Común.

Los responsables pertenecientes al régimen simplificado que dejen de cumplir con los requisitos para continuar en él, pasaran a ser responsables del régimen común a partir de la iniciación del periodo inmediatamente siguiente a aquel en el que se cumplen los requisitos que señala el artículo 499 íbidem.

**Periodicidad:** Los responsables de ventas Régimen Simplificado, no presentan declaración de ventas.

Obligaciones:

1. Inscribirse en el registro único tributario RUT como responsables del régimen simplificado.
2. Entregar copia de certificado del RUT en que conste su inscripción en el régimen simplificado, en la primera venta o prestación de servicios que realice a adquirentes no pertenecientes al régimen simplificado que así lo exijan.
3. Exhibir en lugar visible al público el documento en que conste su inscripción en el RUT, como perteneciente al régimen simplificado.
4. Cumplir con los sistemas técnicos de control que determine el Gobierno Nacional.
5. Llevar el libro fiscal de registro de operaciones diarias.

---

<sup>25</sup> [http://www.dian.gov.co/descargas/ayuda/guia\\_rut/content/Responsabilidades1.htm#12](http://www.dian.gov.co/descargas/ayuda/guia_rut/content/Responsabilidades1.htm#12)

## **Régimen Común**

El impuesto a las ventas se aplicará sobre:

- a) Las ventas de bienes corporales muebles que no hayan sido excluidas expresamente.
- b) La prestación de servicios en el territorio nacional. (Literal modificado Ley 6/92, art. 25)
- c) La importación de bienes corporales muebles que no hayan sido excluidos expresamente.
- d) Impuesto sobre las ventas en los juegos de suerte y azar. Constituye hecho generador del Impuesto sobre las ventas la circulación, venta u operación de juegos de suerte y azar con excepción de las loterías.

El impuesto se causa en el momento de realización de la apuesta, expedición del documento, formulario, boleta o instrumento que da derecho a participar en el juego. Es responsable del impuesto el operador del juego.

La base gravable estará constituida por el valor de la apuesta, del documento, formulario, boleta, billete o instrumento que da derecho a participar en el juego. En el caso de los juegos localizados tales como las maquinillas o tragamonedas, se presume que la base gravable mensual está constituida por el valor correspondiente a un salario mínimo mensual legal vigente y la de las mesas de juegos estará constituida por el valor correspondiente a catorce (14) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La tarifa del impuesto sobre las ventas en los juegos de suerte y azar es del cinco por ciento (5%).

Son documentos equivalentes a la factura en los juegos de suerte y azar, la boleta, el formulario, billete o documento que da derecho a participar en el juego. Cuando para participar en el juego no se requiera de documento, se deberá expedir factura o documento equivalente. El valor del impuesto sobre las ventas a cargo del responsable no forma parte del valor de la apuesta.

**Periodicidad:** El periodo fiscal del impuesto a las ventas será Bimestral: Los periodos bimestrales son: Enero-Febrero; marzo-abril; mayo-junio; julio-agosto; septiembre-octubre y noviembre-diciembre.

## **Forma de Presentación**

Virtual o Litográfica

Virtual: Si se encuentra obligada a presentar sus declaraciones tributarias a través de los Servicios Informáticos Electrónicos de la DIAN; si no se encuentra obligada su presentación se hace en forma litográfica en las entidades bancarias

## **Formulario:**

El impuesto a las ventas se declara y presenta en el formulario 300 “Declaración Bimestral del Impuesto sobre las Ventas” Los responsables del IVA del régimen común deben cumplir las siguientes obligaciones.

- Inscribirse en RUT como responsable del impuesto a las ventas.
- Llevar libros de contabilidad (cuando se trate de comerciantes).
- Llevar registro auxiliar de las ventas y compras y una cuenta Mayor y Balances cuya denominación será Impuesto a las ventas por pagar.
- Facturar con el cumplimiento de todos los requisitos legales.
- Recaudar el IVA.
- Presentar la declaración bimestral dentro de los plazos establecidos y pagar.
- Presentar declaración de renta y complementarios anualmente.

- Discriminar el impuesto en la Factura
- Conservar información y pruebas
- Informar cese de actividades.
- Efectuar la retención en la fuente por IVA cuando realice operaciones con el régimen simplificado.
- Llevar registro auxiliar y cuenta corriente que se denominara impuesto sobre las ventas retenido.

NOTA: los responsables del régimen común se encuentran obligados a llevar contabilidad en debida forma, en caso de tratarse de comerciantes.

- Si se trata de profesionales independientes pertenecientes al régimen común no se encuentran obligados a llevar contabilidad mercantil, siempre y cuando no sean comerciantes. En todo caso deben cumplir con las obligaciones de llevar los registros auxiliares y la cuenta del impuesto a las ventas por pagar y la cuenta IVA retenido en el evento de efectuar operaciones con los del régimen simplificado.

Los demás responsables que sean comerciantes deben llevar los libros de conformidad con las normas del Código de Comercio

## **ANEXO 2. Estudio de costos de ser formal y capacidad de pago en el sector del pequeño comercio**

### **Definición de nuevos umbrales a partir de capacidad de pago**

Una de las principales barreras para la formalización está en los costos que implican las obligaciones legales (De Soto e t al. 1986), básicamente los costos de contribuir al sistema de seguridad social (salud y pensiones) y los costos asociados al cumplimiento con obligaciones tributarias. El ejercicio que se presenta a continuación cuantifica los costos de ser formal para pequeños comerciantes y los contrasta con su capacidad de pago estimada. Los resultados indican que, en las condiciones actuales, los costos de ser formal superan la capacidad de pago y por lo tanto excluyen del sistema formal a una porción considerable del pequeño comercio.

Como resultado se propone introducir un Régimen de Inclusión para la formalización de sectores de baja productividad dentro de la economía. Los sectores cobijados corresponden al pequeño comercio al por menor (tiendas de barrios) y a pequeños restaurantes y hoteles, sectores que presentan las más baja productividad laboral de la economía colombiana (ver McMillan y Rodrick, 2011).

A partir de la determinación de los costos de cumplimiento y la capacidad de pago de los sectores mencionados, el presente estudio define de manera objetiva los umbrales de entrada y salida al Régimen de Inclusión.

En la primera sección se estima la capacidad de pago de pequeños negocios en los sectores objetivo del Régimen de Inclusión. En la segunda se cuantifican las contribuciones al sistema de seguridad social que debe realizar un tendero y un propietario de un pequeño restaurante, panadería u hotel. En la tercera se cuantifican los costos de cumplimiento con obligaciones tributarias. En la cuarta se suman estos dos conceptos para determinar los costos de ser formal. Finalmente, en la última sección se definen los umbrales del régimen de inclusión a partir del cruce entre las curvas de capacidad de pago y la de los costos de ser formal.

### **1. Capacidad de pago**

Para el presente ejercicio, se asume que el trabajador independiente debe empezar a cumplir con sus obligaciones legales una vez haya asegurado su subsistencia, esta última definida como un ingreso de un Salario Mínimo Mensual Legal Vigente – SMMLV. Así, la capacidad de pago (C) en un año se define como los ingresos netos anuales (i) menos doce SMMLV ( $S = 12 * SMMLV$ ).

1

Los ingresos netos son iguales a los ingresos brutos o ventas (V) menos los costos fijos de operación ( $C_F$ ), esto es, servicios públicos, arriendo, aseo, seguridad, etc. y los costos variables ( $C_V$ ).

2

Asimismo, los costos variables se pueden inferir a partir de los márgenes de comercialización (M) y el total de ventas o ingresos brutos (V) así:

3

Finalmente, la capacidad de pago (C) se puede expresar en función de las ventas (determinante de los regímenes simplificado y común) de la siguiente manera:

4

La fuente de esta información para este análisis proviene de gremios. La Tabla 1 resume la información recopilada de estudios gremiales:

**Tabla 1. Datos obtenidos para cada sector**

Tipo de negocio	Tienda	Tienda (Estrato 4)	Tienda	Restaurante	Panadería
<i>fuentes</i>	<i>Fenalco</i> <sup>26</sup>	<i>Undeco</i> <sup>27</sup>			
Margen de comercialización	12%	15%	15%	30%	25%
Ventas Anuales promedio	\$ 200.000.000	\$ 141.679.680	\$150.862.622	\$ 131.184.889	\$ 188.906.240
Costos fijos mensuales promedio					
Arriendo	\$ 600.000	\$ 590.332	\$ 590.332	\$ 524.740	\$ 629.687
Transporte	\$ 63.600	\$ 157.422			
Onces (mecateo)	\$ 20.000				
Publicidad	\$ 30.000				
Agua	\$ 110.000	\$ 54.627	\$ 437.018	\$ 524.422	\$ 495.692
Luz	\$ 100.000	\$ 267.067			
Gas y Teléfono	\$ 35.000	\$ 55.841			
Aseo	\$ 25.000				
Impuestos distritales		\$ 58.508	\$ 59.033	\$ 79.039	\$ 74.447

Información adicional incluida

ICA	0,414% <sup>28</sup>				
Empleado <sup>29</sup>				\$ 766.026	\$ 766.026

<sup>26</sup> *Estudios de costos de una tienda*, Fenalco 2011

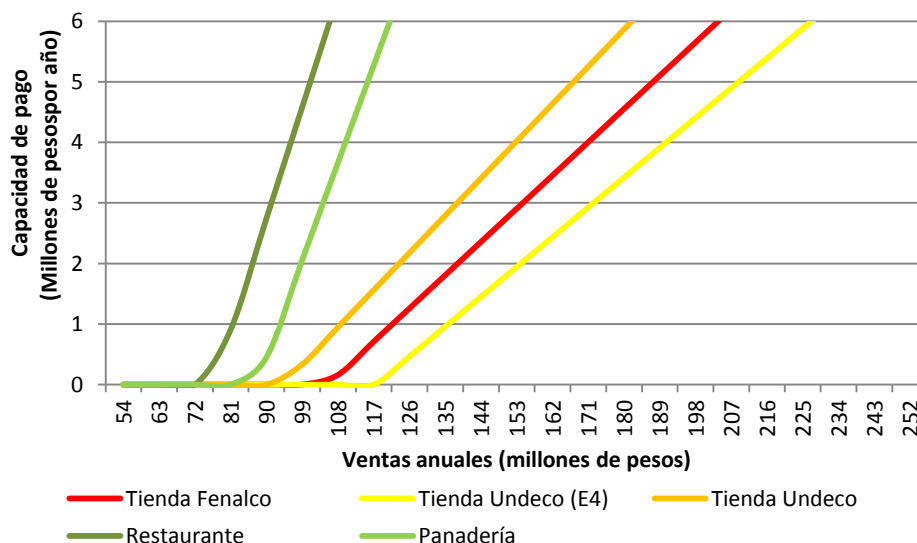
<sup>27</sup> Todos los datos cuya fuente sea Undeco fueron tomados de *Consideraciones a la Reforma Tributaria*, Agosto de 2004. Por tratarse de datos de 2004, los costos asociados a servicios públicos fueron ajustados con el Índice de Precios al Productor mientras que todos los demás fueron ajustados con el Índice de Precios al Consumidor que calcula el DANE.

<sup>28</sup> Corresponde a la tarifa que aplica a la actividad de código CIU 5211 –Comercio al por menor, en establecimientos no especializados, con surtido compuesto principalmente de alimentos (víveres en general) y bebidas consideradas alimentos. No incluye licores y cigarrillos. Para una explicación detallada ver sección 3.2)

<sup>29</sup> Para el caso de restaurantes y panaderías se incluyen los costos de un (1) empleado pues se trata de negocios que procesan alimentos y por lo tanto son más intensivos en mano de obra. Esta premisa fue validada con conocedores de estos sectores.

Los datos de costos fijos se afectan de manera proporcional a las ventas para construir las curvas de capacidad de pago en función de ventas brutas anuales contenidas en el Gráfico 1.

**Gráfico 1. Capacidad de pago estimada para tiendas, panaderías y pequeños restaurantes**



Fuente: elaboración propia, cálculos del autor

## 2. Contribuciones al sistema de seguridad social.

De acuerdo a las normas vigentes, si un trabajador independiente<sup>30</sup> tiene ingresos inferiores a un SMMLV, no está en la obligación de realizar contribuciones al sistema de salud y pensiones. Una vez sus ingresos superan un salario mínimo, este pasa al régimen contributivo y debe realizar los aportes correspondientes al 12,5% de un SMMLV a la EPS. Al mismo tiempo, deberá destinar el 16% de un SMMLV a un fondo de pensiones obligatorias. Adicionalmente, cuando sus ingresos multiplicados por 40% superan un salario mínimo, el trabajador independiente debe realizar, sobre la base de un 40% de sus ingresos, aportes correspondientes a un 12,5% a la EPS y 16% a un fondo de pensiones obligatorias.

Así, las contribuciones al sistema de seguridad social se pueden plantear en las siguientes tres fórmulas:

Si \_\_\_\_\_, entonces:  $C_{SS} = 0$  5

Donde  $i$  es ingreso mensual neto y  $C_{SS}$  es contribución mensual a seguridad social

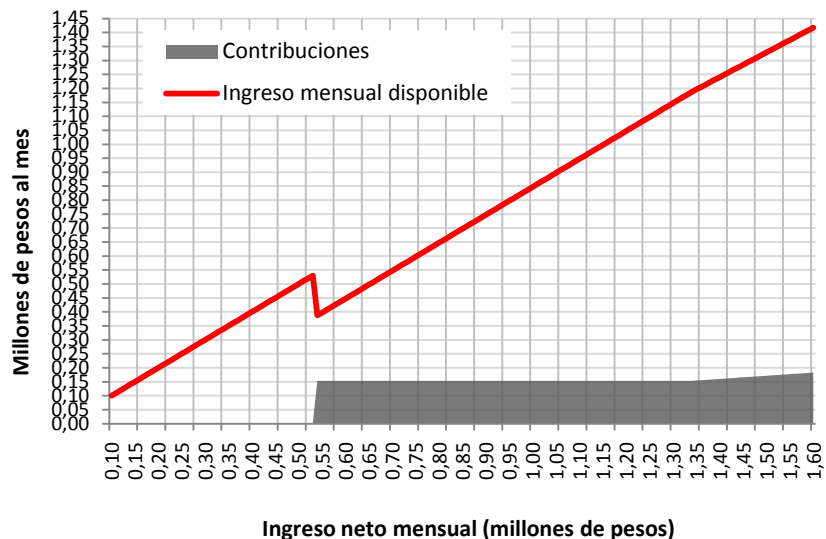
Si \_\_\_\_\_, entonces: 6

Si \_\_\_\_\_, entonces: 7

<sup>30</sup> Para el efecto de este ejercicio y por la naturaleza del pequeño comercio, el tendero o el propietario de un pequeño restaurante u hotel será visto como un trabajador independiente

El Gráfico 2 representa las contribuciones al sistema de seguridad social de un trabajador independiente en función de sus ingresos netos.

**Gráfico 2. Contribuciones a seguridad social en función de ingresos netos**



Fuente: Elaboración propia, cálculos del autor

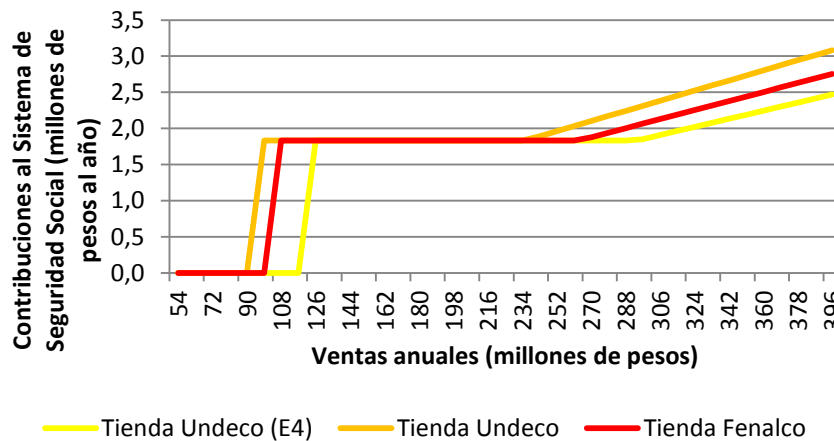
Vale la pena anotar que el aumento súbito en costos de cumplimiento al llegar a un SMMLV y el subsecuente paso del Régimen Subsidiado al Régimen Contributivo genera una caída en el ingreso disponible de un trabajador independiente. Esta caída representa en principio un desincentivo a la formalidad.

Teniendo en cuenta la ecuación

2,

las contribuciones a seguridad social también se pueden estimar en función de las ventas brutas de un negocio. En el Gráfico se representan estos costos para una tienda calculados a partir de los escenarios que plantean tres fuentes distintas.

**Gráfico 3. Contribuciones al sistema de Seguridad Social para una tienda**



Fuente: Elaboración propia, cálculos del autor

### 3. Costos de cumplimiento tributario

Los sectores analizados son directamente responsables de tres impuestos: Impuestos al Valor Agregado (IVA), el Impuesto a la Renta y el Impuesto de Industria y Comercio y Avisos (ICA). A continuación se explora el comportamiento de los costos que implican cada uno de estos tributos.

#### 3.1. Impuestos al Valor Agregado (IVA)

Para efectos del presente estudio, se parte del supuesto de que el IVA es asumido por el consumidor final y los distintos eslabones de la cadena productiva son sólo responsables de su recolección, lo que a su vez implica que deben llevar una contabilidad formal bajo los estándares establecidos en el decreto 2649 de 1993. De esta manera, los costos que genera el IVA para un pequeño negocio radican exclusivamente en los costos administrativos de llevar una contabilidad formal.

Después de múltiples reuniones con gremios e interacción directa con tenderos, se estableció que la contabilidad de un negocio pequeño que superó el umbral del régimen común (para 2011, 4.000 UVT = \$100.528.000) es manejada en gran medida por su propietario con la asesoría y revisión de un contador. Este último es contratado durante dos días cada bimestre para revisar la contabilidad, realizar las correcciones del caso y preparar la declaración del IVA ante la DIAN<sup>31</sup>. Estos dos días tienen un costo promedio de \$160.000, es decir, un costo aproximado por hora de \$10.000. Para efectos de este estudio, se asumirá que a medida que el negocio va creciendo se van requiriendo más horas de contador, a razón de 1,45 horas adicionales cada bimestre por cada 9 millones de pesos adicionales en ventas al año<sup>32</sup>.

Adicionalmente, los libros de contabilidad se deben comprar y registrar ante la Cámara de Comercio lo que implica un gasto anual de \$134.000 aproximadamente. Finalmente, se deben imprimir facturas cuya numeración coincida con la numeración de la DIAN en una imprenta autorizada por la DIAN. El costo de este tipo de facturas para un pequeño comerciante está cerca a los \$300.000 al año. Para establecimientos del régimen simplificado, aunque no son responsables por el IVA, están obligados a llevar una contabilidad simplificada (libro de ventas o libro fiscal). Aunque no existe reglamentación precisa sobre cómo debe llevarse esta contabilidad simplificada, para el caso del presente estudio se asume que se lleva en un libro contable cuyo costo está alrededor de los \$17.000. De esta manera, los costos asociados al IVA, esto es, costos administrativos generados por el llevar una contabilidad completa, pueden representarse a través de las siguientes fórmulas:

Si \_\_\_\_\_, entonces: **CC =17.000** **8**

Donde V es ventas anuales y CC es costos anuales de contabilidad

Si \_\_\_\_\_, entonces:

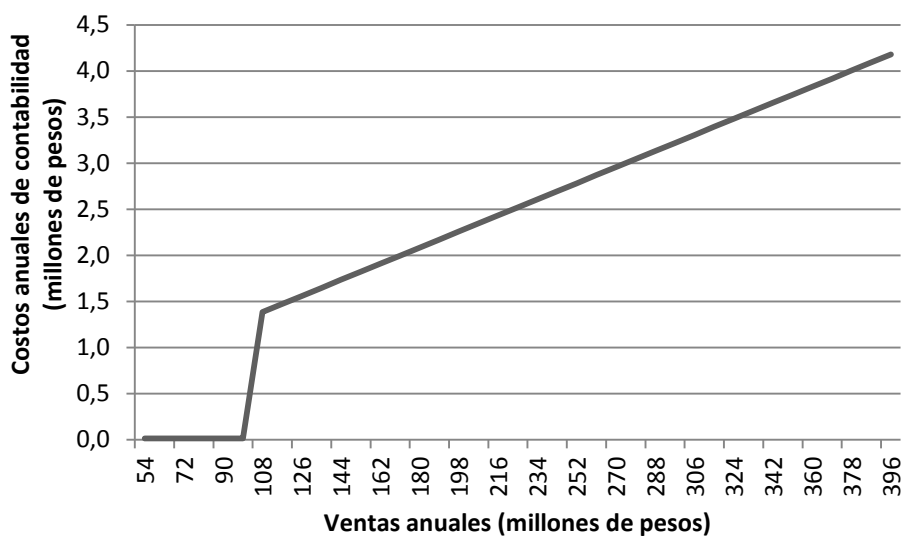
**9**

<sup>31</sup> Este costo incluye también la preparación de la declaración del ICA ante la Secretaría de Hacienda Municipal correspondiente (ver sección 3.2).

<sup>32</sup> Este aumento es el resultado de trazar una línea entre dos escenarios de ventas: por un lado, una tienda que recién supera el umbral del Régimen Común (es decir, con ventas por 100,5 millones al año) que requiere dos días por bimestre de contador y, por otro lado, una tienda con ventas por 1.000 millones al año que requiere un contador de medio tiempo.

El Gráfico representa los costos de contabilidad que genera la obligación de declarar IVA en función de las ventas brutas.

**Gráfico4. Costos de contabilidad en función de ventas**



Fuente: Elaboración propia, cálculos del autor

### 3.2. Impuesto a la Renta

El impuesto de Renta impone dos obligaciones: declarar y pagar. No todos los contribuyentes que declaran deben pagar. Están obligados a declarar aquellos contribuyentes que el año anterior hayan tenido ventas por más de \$82.935.000 (3.300 UVT) o que hayan hecho compras por más de \$70.935.000 (2.800 UVT). Esto implicaría que un número importante de contribuyentes de tenderos deben declarar renta: más de 120.000 según los datos de Fenalco. Sin embargo, la DIAN solo recibió 4.747 declaraciones de renta de contribuyentes cuya actividad era el “comercio al por menor, en establecimientos no especializados, con surtido compuesto principalmente de alimentos (víveres en general), bebidas y tabaco”.

Los montos a pagar dependen de las tarifas marginales que se asignan a cada rango de acuerdo a la Tabla 2.

**Tabla 1. Rangos de tarifas impuesto de renta**

Renta líquida gravable hasta de...		tarifa marginal	más...	
UVT	pesos		UVT	pesos
1090	\$ 27.393.880	<b>19%</b>	0	0
1700	\$ 42.724.400	<b>28%</b>	116	\$ 2.848.380
4100	\$ 103.041.200	<b>33%</b>	788	\$19.349.340

Así, los Gráfico y Gráfico representan los costos de cumplimiento con el Impuesto de Renta de acuerdo a los datos obtenidos para los sectores analizados.

Gráfico 5. Impuesto de Renta para tenderos

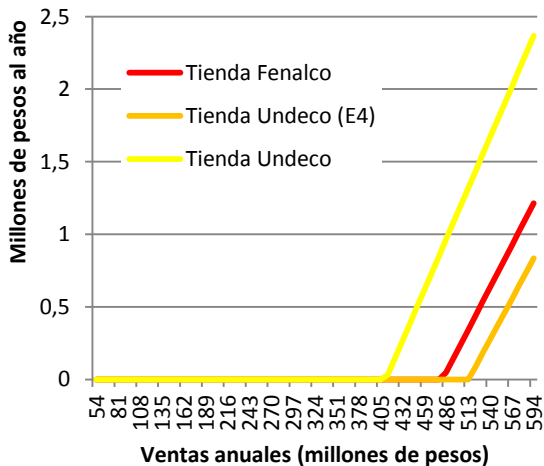
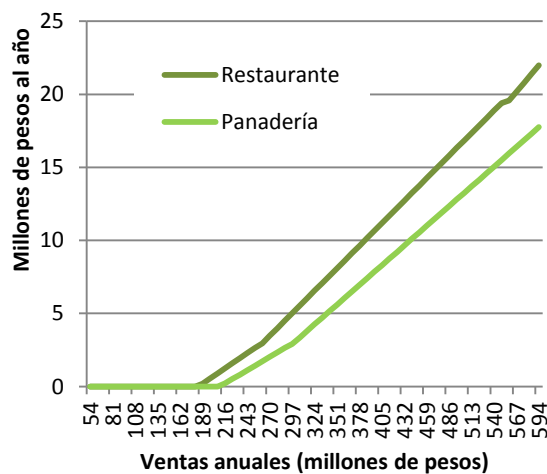


Gráfico 6. Impuesto de renta para panaderías y pequeños restaurantes



Fuente: Elaboración propia, cálculos del autor

En el caso de los tenderos, aunque los altos niveles de ventas los obligarían a declarar renta, sus bajos márgenes y por lo tanto sus bajos niveles de renta líquida gravable, implican que son muy pocos los tenderos que estarían en la obligación de pagar el impuesto renta.

### 3.3. Impuesto de Industria y Comercio y Avisos (ICA)

Cada gobierno local está en condiciones de introducir un Impuesto de Industria y Comercio y Avisos (ICA) en su jurisdicción. El estudio de Undeco empleado para el presente análisis incluye un valor fijo para los impuestos distritales (ver sección 1). Para el caso del estudio de Fenalco, se emplearán las tarifas y umbrales establecidos para el ICA en Bogotá que se describen a continuación.

El ICA grava las actividades industrial, comercial y de servicios y se liquida sobre los ingresos brutos. Aunque en muchas tiendas se comercializan licores y cigarrillos (que poseen tarifas más altas) en el grueso de las tiendas el surtido está compuesto *principalmente* de alimentos (víveres en general) y bebidas consideradas alimentos. A esta actividad corresponde una tarifa del 4,14% por estar incluida en la agrupación 201 de la actividad comercial según Resolución No. 0219 del 25 de febrero de 2004 de la Secretaría de Hacienda de Bogotá. De otro lado, solo están exentos de este impuesto los negocios que tengan ingresos inferiores a 80 SMMLV (\$42.849.000). De esta manera, los costos asociados al ICA, pueden expresarse a través de las siguientes fórmulas:

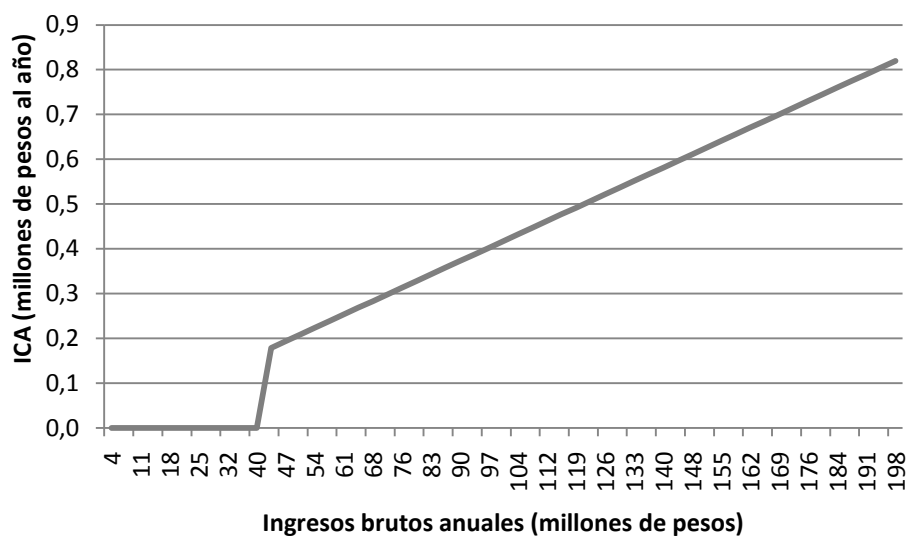
Si  $V < 80$  entonces:  $C_{ICA} = 0$  10

Donde V es ventas anuales y CC es costos anuales de contabilidad

Si  $V \geq 80$ , entonces:  $C_{ICA} = 0,0414(V - 80)$  11

El Gráfico representa la evolución de los costos que genera este impuesto en función de los ingresos brutos de un negocio.

Gráfico 7. Costos de cumplimiento con el ICA

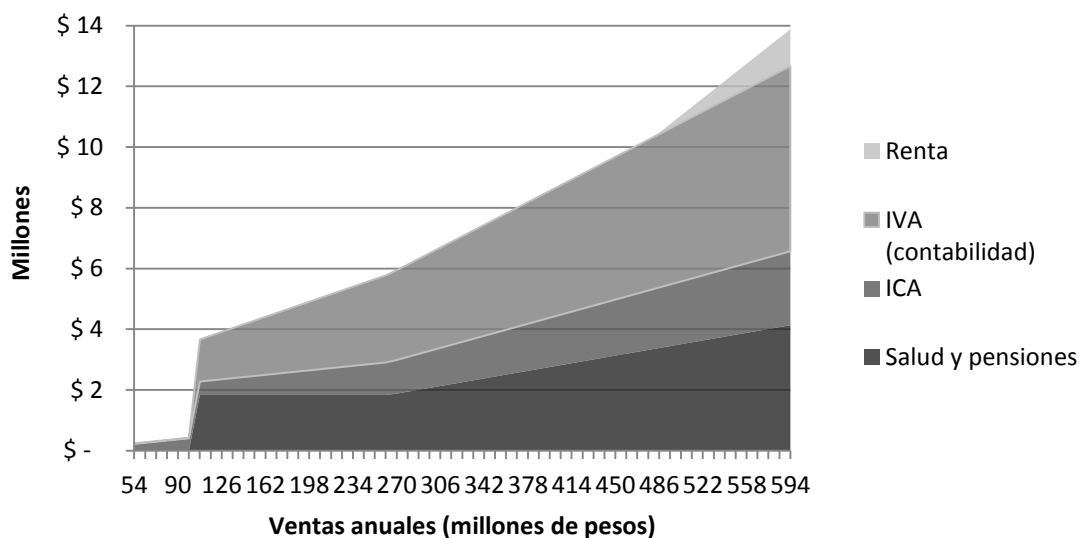


Fuente: Elaboración propia, cálculos del autor.

La declaración de ICA es anual para los contribuyentes en el Régimen Simplificado quienes son sujetos de retención. Para los contribuyentes en el Régimen Común quienes son a la vez sujetos y agentes de retención, la declaración es bimestral.

#### 4. Costos de la formalidad

A partir de los cálculos realizados en las secciones 0 y 3, es posible establecer de manera unificada los costos de la formalidad en función de las ventas de un negocio en los sectores estudiados (ver Gráfico).

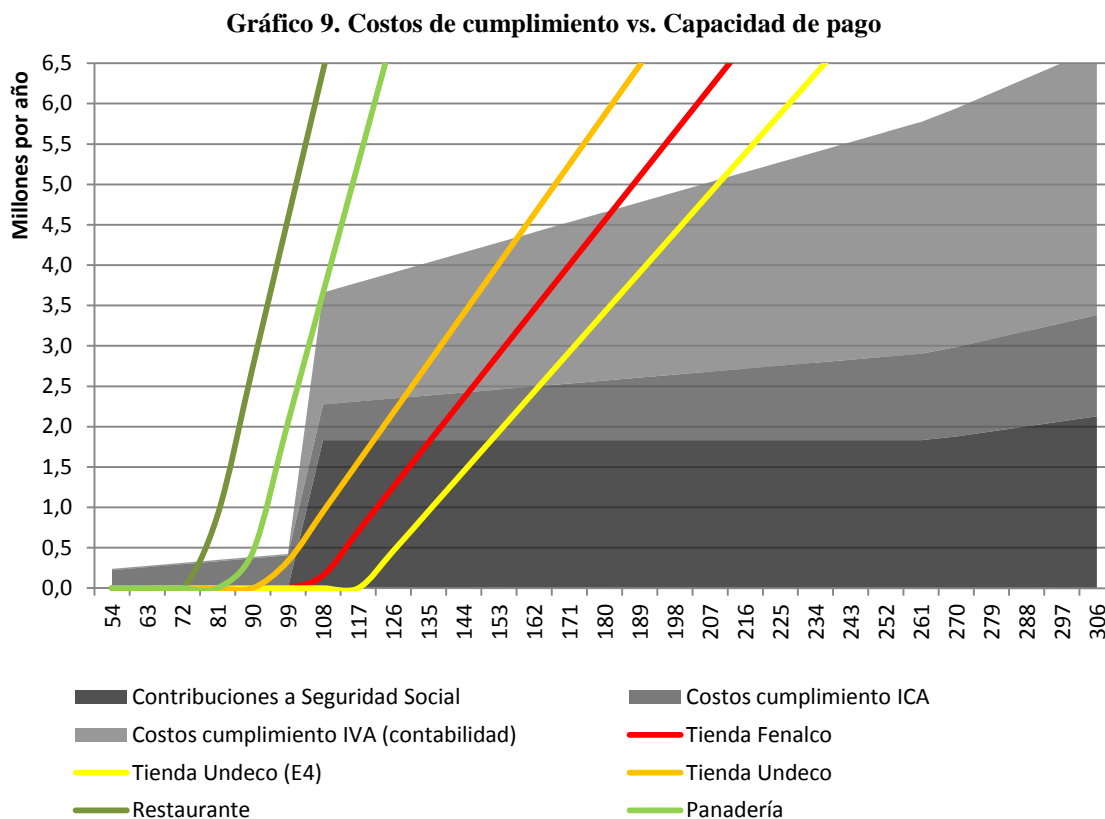
Gráfico 8. Costos de formalidad en función de ventas anuales para una tienda<sup>33</sup>

Fuente: Elaboración propia, cálculos del autor.

<sup>33</sup> Aunque en el gráfico se representan los costos de acuerdo a los datos de Fenalco, los resultados en los escenarios que plantean los datos de Undeco son muy similares.

## 5. Definición de umbrales para el Régimen de Transición

En tanto los resultados de las secciones 1, 0 y 3 fueron planteados en función de la misma variable, ingresos brutos o ventas totales, es posible integrarlos para realizar un análisis unificado. Este análisis permite definir el universo de contribuyentes cuya capacidad de pago es inferior a los costos de ser formal y que por lo tanto están excluidos económicamente de la formalidad. De esta manera, en el Gráfico se representan tanto la capacidad de pago (curvas de colores) de los distintos sectores como los costos de ser formal (superficies en tonos grises), entendidos como la suma de las contribuciones al sistema de seguridad social y los costos de cumplimiento tributario.



Fuente: Elaboración propia, cálculos del autor.

Los resultados indican que, en las condiciones actuales, los tenderos que venden entre 100 y 180 millones<sup>34</sup>, aunque deberían entrar tanto al Régimen Contributivo de salud, empezar a cotizar en un fondo de pensiones y a declarar IVA y Renta (ICA desde los 48 millones), no están en condiciones de hacerlo por limitaciones en su capacidad de pago. En este sentido, se propone que el umbral superior para el Régimen de Inclusión sean 180 millones. Para el umbral inferior, aunque los datos sugieren que solo hasta los 100 millones de ventas anuales un tendero empieza a tener alguna capacidad de pago, talleres realizados con tenderos mostraron que muchos de ellos están dispuestos a realizar un esfuerzo (esto es, sacrificar una parte de su ingresos de subsistencia) con el fin de ser formales. Por lo tanto el umbral inferior puede establecerse por debajo de los 100 millones, por ejemplo entre los 70 y 80 millones.

<sup>34</sup> Se toman los umbrales que define la curva de capacidad de pago de un tendero según Fenalco pues representa una media entre los tres escenarios disponibles (Fenalco, Undeco y Undeco E4).

**Boletines publicados**

- No. 1 Estrategia Económica y Fiscal 2010-2014.
- No. 2 Por qué es necesaria la creación de un Sistema General de Regalías.
- No. 3 La Sostenibilidad Fiscal, un principio para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho.
- No. 4 Regla fiscal para Colombia.
- No. 5 Crecimiento de la productividad y costos derivados de la regulación: El efecto de aranceles y precios de la energía sobre los establecimientos manufactureros colombianos.
- No. 6 El Régimen de Seguridad Social en Salud: problemas financieros, medidas adoptadas y retos para el futuro próximo.
- No. 7 Régimen de transición pensional de los servidores públicos, Sistema General de Pensiones.
- No. 8 El impacto de la reforma tributaria en la demanda de efectivo.
- No. 9 Los retos de la economía informal en Colombia.
- No. 10 Mecanismo de cobertura condicionada de tasa de interés.
- No. 11 Ciclos económicos en Colombia: Bonanzas y recesión.
- No. 12 Esquema de fijación de precios de los combustibles en Colombia.
- No. 13 Efecto de las expectativas sobre la estabilidad de la tasa de cambio, Colombia 2003-2009.



Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
[www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co)

Este documento puede ser consultado en  
<http://www.minhacienda.gov.co/MinHacienda/haciendapublica/CentroEstudios/publicaciones>