

PROYECTO DE LEY 057 DE 2010 CÁMARA.

por la cual se expide la Ley de Formalización y Primer Empleo.

Bogotá, D. C., 19 de agosto de 2010

Doctor

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Proyecto de ley número 057 de 2010 Cámara, *por la cual se expide la Ley de Formalización y Primer Empleo.*

Respetado doctor Rodríguez:

Comedidamente presentamos para el correspondiente trámite legislativo el proyecto de ley *¿por la cual se expide la Ley de Formalización y Primer Empleo¿.*

Adjunto lo anunciado en original, tres copias documentales y medio magnético.

Cordialmente,

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Juan Carlos Echeverry Garzón.

El Ministro de la Protección Social,

Mauricio Santamaría Salamanca.

El Ministro de Comercio, Industria y Turismo,

Sergio Díazgranados Guidú.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 057 DE 2010 CÁMARA

por la cual se expide la Ley de Formalización y Primer Empleo.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Definiciones.*

1. Empresas informales: Para los efectos de esta ley se entenderán por empresas informales las unidades productivas que siendo lícitas desarrollan su actividad económica en incumplimiento de los requisitos legales establecidos en el Ordenamiento Jurídico Nacional.

2. Persona ocupada informal: Se entenderá por persona ocupada informal, el personal ocupado, en cuyo nombre no se realicen los aportes correspondientes a sus obligaciones al sistema de seguridad social integral.

3. Inicio de la actividad económica principal: Para los efectos de esta ley, se entiende por inicio de la actividad económica principal la fecha de inscripción en el registro mercantil de la correspondiente Cámara de Comercio, con independencia de que la correspondiente empresa previamente haya operado como empresa informal.

TÍTULO I

INCENTIVOS PARA LA FORMALIZACIÓN EMPRESARIAL

CAPÍTULO I

Focalización de programas de desarrollo empresarial

Artículo 2°. *Focalización de los programas de desarrollo empresarial*. Dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional:

1. Diseñará programas de desarrollo empresarial dirigidos a la promoción de la formalización.

2. Evaluará y ajustará los programas de desarrollo empresarial existentes en la actualidad para que se constituyan en instrumentos de promoción de la formalización.

3. Generará paquetes de programas de desarrollo empresarial capaces de proporcionar un acompañamiento y capacitación completa para las micro y pequeñas empresas.

Parágrafo. El Conpes se reunirá al menos dos veces al año para hacerle seguimiento a lo establecido en el presente artículo. El Comité Mixto de Formalización Empresarial y Laboral del Sistema Nacional de Competitividad se reunirá al menos cuatro veces al año para coordinar los programas públicos y privados de desarrollo empresarial que sirvan de apoyo y estímulo a la creación y formalización de las empresas y los trabajadores.

CAPÍTULO II

Progresividad

Artículo 3°. *Progresividad en el pago del impuesto sobre la renta*. Las micro y pequeñas empresas que inicien su actividad económica principal a partir de la promulgación de la presente ley cumplirán las obligaciones tributarias sustantivas correspondientes al Impuesto sobre la Renta y Complementarios de forma progresiva, salvo en el caso de los regímenes especiales establecidos en la ley, siguiendo los parámetros que se mencionan a continuación:

1. Cero por ciento (0%) de la tarifa de renta en el primer año gravable, a partir del inicio de su actividad económica principal, de conformidad con el Registro Mercantil.

2. Cero por ciento (0%) de la tarifa de renta en el segundo año gravable, a partir del inicio de su actividad económica principal, de conformidad con el Registro Mercantil.

3. Cincuenta por ciento (50%) de la tarifa de renta en el tercer año gravable, a partir del inicio de su actividad económica principal, de conformidad con el Registro Mercantil.

4. Ciento por ciento (100%) de la tarifa de renta del cuarto año gravable en adelante, a partir del inicio de su actividad económica principal, de conformidad con el Registro Mercantil.

Parágrafo 1º. Los titulares de los beneficios consagrados en el presente artículo no podrán ser objeto de retenciones en la fuente del Impuesto sobre la Renta en los tres (3) primeros años gravables a partir del inicio de su actividad económica principal.

Parágrafo 2º. Las empresas de que trata el presente artículo no estarán sujetas a la renta presuntiva de que trata el artículo 188 del Estatuto Tributario.

Parágrafo 3º. La tarifa o el impuesto a cargo sobre la renta será de cincuenta por ciento (50%) del impuesto para las personas que en el año anterior hubieren obtenido ingresos brutos totales provenientes de la actividad, inferiores a mil (1.000) UVT.

Parágrafo transitorio. Las empresas que inicien su actividad económica principal entre el primero (1º) de julio de 2010 y treinta y uno (31) de diciembre de 2010 tendrán una tarifa de 0% en el Impuesto sobre la Renta y Complementarios en el año 2010. Este beneficio será adicional al establecido en el presente artículo.

Artículo 4º. *Obligación de cumplir con la totalidad de las obligaciones formales.* Todas las empresas beneficiadas por el artículo 3º de la presente ley deberán cumplir con la totalidad de las obligaciones formales que les correspondan.

Artículo 5º. *Progresividad en el pago de los parafiscales.* Las micro y pequeñas empresas que inicien su actividad económica principal a partir de la promulgación de la presente ley, realizarán sus aportes al SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, así como el aporte en salud a la subcuenta de solidaridad del Fosyga y el aporte al Fondo de Garantía de Pensión Mínima de forma progresiva, siguiendo los parámetros que se mencionan a continuación:

1. Cero por ciento (0%) del total de los mencionados aportes en el primer año de desarrollo de la actividad económica principal, de conformidad con el Registro Mercantil.

2. Cero por ciento (0%) del total de los mencionados aportes en el segundo año de desarrollo de la actividad económica principal, de conformidad con el Registro Mercantil.

3. Cincuenta por ciento (50%) del total de los mencionados aportes en el tercer año de desarrollo de la actividad económica principal, de conformidad con el Registro Mercantil.

4. Ciento por ciento (100%) del total de los mencionados aportes del cuarto año de desarrollo de la actividad económica principal en adelante, de conformidad con el Registro Mercantil.

Parágrafo 1º. Para los efectos de este artículo se aplicarán, *mutatis mutandis*, las disposiciones contempladas en el artículo 4º de la presente ley. En tal sentido, los trabajadores gozarán de todos los beneficios y servicios derivados de los aportes mencionados en el presente artículo desde el inicio de su relación laboral.

Parágrafo transitorio. Las empresas que hayan iniciado su actividad económica principal entre el primero (1º) de julio de 2010 y la fecha de entrada en vigencia de la presente ley serán titulares de los beneficios consagrados en este artículo, y por ende, les aplicará la totalidad de la progresividad en el pago de los mencionados aportes a partir de la vigencia de la presente ley.

Artículo 6º. *Progresividad en el pago del impuesto de industria y comercio y otros impuestos.* El Gobierno Nacional promoverá entre los Concejos Municipales y Alcaldes del país la aprobación de la progresividad en el pago del Impuesto de Industria y Comercio, así como su articulación voluntaria con los impuestos nacionales. Igualmente, promoverá entre los Concejos Municipales, Alcaldías, Asambleas Departamentales y Gobernaciones del país, la eliminación de los gravámenes que tengan como hecho generador la creación o constitución de empresas, así como el registro de las mismas o de sus documentos de constitución.

Artículo 7º. *Progresividad en la expedición y renovación del registro mercantil.* Las micro y pequeñas empresas que inicien su actividad económica principal a partir de la promulgación de la presente ley, cancelarán cánones progresivos para la expedición y renovación de su matrícula mercantil, los cuales siguen los parámetros que se mencionan a continuación:

1. Cero por ciento (0%) del total del canon establecido para la expedición del registro mercantil por la respectiva cámara de comercio en el primer año de desarrollo de la actividad económica principal, de conformidad con el Registro Mercantil.

2. Cincuenta por ciento (50%) del total del canon establecido para la renovación del registro mercantil por la respectiva cámara de comercio en el segundo año de

desarrollo de la actividad económica principal, de conformidad con el Registro Mercantil.

3. Setenta y cinco por ciento (75%) del total del canon establecido para la renovación del registro mercantil por la respectiva cámara de comercio en el tercer año de desarrollo de la actividad económica principal, de conformidad con el Registro Mercantil.

4. Ciento por ciento (100%) del total del canon establecido para la renovación del registro mercantil por la respectiva cámara de comercio del cuarto año en adelante, a partir del inicio de su actividad económica principal, de conformidad con el Registro Mercantil.

Parágrafo 1º. Para los efectos de este artículo se aplicarán, *mutatis mutandis*, las disposiciones contempladas en el artículo 4º de la presente ley.

Parágrafo transitorio. Las empresas que hayan iniciado su actividad económica principal entre el primero (1º) de julio de 2010 y la fecha de entrada en vigencia de la presente ley serán titulares de los beneficios consagrados en este artículo, y por ende, les aplicará la progresividad en la renovación del Registro Mercantil a partir de la vigencia de la presente ley.

TÍTULO II

INCENTIVOS PARA EL PRIMER EMPLEO FORMAL

CAPÍTULO I

Descuento de los aportes parafiscales

Artículo 8º. *Descuento en el impuesto sobre la renta y complementarios de los aportes parafiscales.* Los empleadores que vinculen laboralmente a trabajadores que al momento del inicio del contrato de trabajo sean menores de veinticinco (25) años, podrán tomar los aportes al SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, así como el aporte en salud a la subcuenta de solidaridad del Fosyga y el aporte al Fondo de Garantía de Pensión Mínima correspondientes a los nuevos empleos, como descuento tributario para efectos de la determinación del Impuesto sobre la renta y complementarios, siempre que:

1. El empleador responsable del impuesto incremente el número de empleados con relación al número que cotizaban el 30 de junio de 2010.

2. El empleador responsable del impuesto incremente el valor total de la nómina (la suma de los ingresos bases de cotización de todos sus empleados) con relación al valor de dicha nómina del día 30 de junio de 2010, ajustada de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor del año gravable inmediatamente anterior al que se va a realizar el correspondiente descuento.

Parágrafo 1º. Los valores solicitados como descuentos tributarios, por concepto de la aplicación del presente artículo, no podrán ser incluidos además como costo o deducción en la determinación del Impuesto Sobre la Renta y Complementarios.

Parágrafo 2º. Para efectos de que los aportes al SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar sean reconocidos como descuentos tributarios, dichos aportes deberán haber sido efectiva y oportunamente pagados.

Parágrafo 3. En ningún caso el descuento previsto se podrá realizar sobre los aportes de personas menores de 25 años que se contraten para reemplazar personal contratado con anterioridad.

Artículo 9º. Adiciónase el siguiente parágrafo al artículo 158-3 del Estatuto Tributario:

¿Parágrafo 3º. A partir del año gravable 2011, las inversiones en activos fijos reales productivos realizadas en los sectores de minería, hidrocarburos y sus derivados y de servicios petroleros y de electricidad y gas, no podrán ser objeto de la deducción a que se refiere este artículo.

Para el año gravable 2011, la deducción a que se refiere este artículo será del diez por ciento (10%) del valor de las inversiones efectivas realizadas solo en activos fijos reales productivos, en sectores diferentes a los señalados en el inciso 1º de este parágrafo.

A partir del año gravable 2012 y hasta el año gravable 2016, solamente procede la deducción del diez (10) por ciento prevista en este artículo respecto de las inversiones realizadas en maquinaria y equipo cuya vida útil, de conformidad con lo previsto en el Decreto 3019 de 1989 y demás normas concordantes, sea igual o superior a diez (10) años, en sectores diferentes a los señalados en el inciso 1º de este parágrafo.

A partir del año gravable 2017, ningún contribuyente del impuesto sobre la renta y complementarios podrá hacer uso de la deducción de que trata este artículo.

CAPÍTULO II

Ampliación del contrato de aprendizaje

Artículo 10. *Vinculación voluntaria de aprendices.* Se modifica el parágrafo del artículo 32 de la Ley 789 de 2002, el cual quedará así:

Parágrafo. Los empleadores no exceptuados de contratar aprendices, podrán aumentar voluntariamente el número de aprendices patrocinados con alumnos de instituciones de educación reconocidas por el Estado.

TÍTULO III

SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES PARA FACILITAR LA FORMALIZACIÓN

CAPÍTULO I

Simplificación de trámites tributarios

Artículo 11. *No obligados a presentar declaración de retención en la fuente.* Se modifica el parágrafo 2º y se adiciona un parágrafo transitorio al artículo 606 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Parágrafo 2º. La presentación de la declaración de que trata este artículo no será obligatoria en los periodos en los cuales no se hayan realizado operaciones sujetas a retención en la fuente.

Parágrafo transitorio. Los agentes de retención que no hayan cumplido con la obligación de presentar las declaraciones de retención en la fuente en ceros en los meses que no realizaron pagos sujetos a retención, desde julio de 2006, podrán presentar esas declaraciones dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de esta ley sin liquidar sanción por extemporaneidad.

Artículo 12. *Proceso de modernización de la DIAN.* La DIAN continuará su proceso de modernización tecnológica con el fin simplificar y disminuir los procedimientos requeridos para cumplir las obligaciones tributarias formales y sustantivas.

Artículo 13. *No obligados a presentar declaración del impuesto sobre las ventas.* Se adiciona el siguiente inciso al artículo 601 del Estatuto Tributario:

Tampoco estarán obligados a presentar la declaración bimestral del impuesto sobre las ventas los responsables del régimen común en los periodos en los cuales no hayan efectuado operaciones sometidas al impuesto ni operaciones que den lugar a impuestos descontables, ajustes o deducciones en los términos de lo dispuesto en los artículos 484 y 486 del Estatuto tributario.

Artículo 14. *Vigencia resolución de facturación.* La resolución donde se indica la numeración autorizada para la facturación tendrá una vigencia indefinida, sin perjuicio de circunstancias especiales que serán reglamentadas por la DIAN.

CAPÍTULO II

Simplificación de trámites laborales

Artículo 15. *Objeciones al reglamento de trabajo.* Se modifica el artículo 119 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

Elaborado el reglamento de trabajo por el empleador, este lo dará a conocer a la organización sindical si la hubiere y a los trabajadores no sindicalizados, quienes podrán solicitar la intervención del Ministerio de la Protección Social, cuando consideren que sus cláusulas contravienen lo dispuesto en los artículos 106, 108, 111, 112 o 113 del Código Sustantivo del Trabajo.

En tal evento, el inspector de trabajo adelantará la investigación correspondiente, formulará objeciones, si las hay, y ordenará al empleador realizar las adiciones, modificaciones o supresiones conducentes, señalando como plazo máximo quince (15) días hábiles, al cabo de los cuales, el empleador debe demostrar que realizó las modificaciones, so pena de incurrir en multa equivalente a cinco (5) veces el salario mínimo legal mensual vigente.

Artículo 16. *Compensación en dinero de las vacaciones.* Se modifica el numeral 1 del artículo 189 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

1. Empleador y trabajador, en casos excepcionales relacionados con la función que se presta, podrán acordar por escrito, previa solicitud del trabajador, que se pague en dinero hasta la mitad de las vacaciones.

Artículo 17. *Respuesta a solicitud de afiliación.* El rechazo o aprobación de afiliación a las entidades correspondientes del sistema de seguridad social integral deberá comunicarse dentro de un término no superior a tres (3) días hábiles, contados a partir de la fecha de presentación de la respectiva solicitud. En caso de rechazo, la resolución hará especificación de los motivos determinantes.

CAPÍTULO III

Simplificación de trámites comerciales

Artículo 18. *Modos de perfeccionamiento de las causales de disolución de una sociedad.* Se modifica el artículo 219 del Código de Comercio, el cual quedará así:

En el caso en que se incurra en causal de disolución por el vencimiento del término previsto para la duración de la sociedad en el contrato social, la disolución se producirá, entre los asociados y respecto de terceros, a partir de la fecha de expiración del término de su duración, sin necesidad de formalidades especiales.

En el evento en que se incurra en causal de disolución por decisión de los asociados, el estado de disolución se perfeccionará con la suscripción de documento privado que lo manifieste.

Cuando la disolución provenga de incurrir en las causales de liquidación obligatoria o de la decisión de autoridad competente se registrará copia de la correspondiente providencia, en la forma y con los efectos previstos para las reformas del contrato social. La disolución se producirá entre los asociados a partir de la fecha que se indique en dicha providencia, pero no producirá efectos respecto de terceros sino a partir de la fecha de registro.

Artículo 19. *Liquidación de sociedades privadas sin pasivos.* Podrá prescindirse de adelantar las instancias del trámite liquidatorio cuando, una vez realizado el inventario del patrimonio y acreditada la no existencia de pasivos, el máximo órgano

social apruebe por unanimidad de los socios o de las participaciones en que se divide el capital, que dicho inventario se inscriba en el registro mercantil del domicilio de la sociedad junto con el acta donde conste que consideraron y aprobaron el inventario y la forma y detalle en que fue distribuido el activo, si lo hubiere.

La manifestación unánime del órgano social se entenderá efectuada bajo la gravedad del juramento y hará solidariamente responsable a todos los asociados frente a terceros por las obligaciones que hubieren quedado insolutas o incumplidas.

Artículo 20. *Exclusión de la presentación personal de los poderes para adelantar trámites ante la Superintendencia de Industria y Comercio.* Los poderes que se confieran para adelantar trámites ante la Superintendencia de Industria y Comercio, relacionados con el registro de signos distintivos y nuevas creaciones, no requerirán presentación personal.

Artículo 21. *Exclusión de la presentación personal de actas ante las Cámaras de Comercio.* Se presumen auténticos, mientras no se compruebe lo contrario mediante tacha de falsedad, las actas de Asamblea General de Accionistas, Junta de Socios y Junta Directiva de Sociedades o de otras entidades y personas jurídicas que deban registrarse ante las Cámaras de Comercio.

Artículo 22. *Sistema de contabilidad simplificado.* Dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) desarrollará un programa informático con plataforma virtual de contabilidad simplificada, para las micro y pequeñas empresas, de acuerdo con los parámetros establecidos por la Ley 1314 de 2009 y de conformidad con la reglamentación que para el efecto establezca el Gobierno Nacional.

CAPÍTULO IV

Simplificación de otros trámites

Artículo 23. *Progresividad en el cobro de tasas por servicios requeridos para el desarrollo formal de las actividades empresariales para las micro y pequeñas empresas.* Las entidades que por mandato legal deban establecer el cobro de tasas por servicios requeridos para el desarrollo formal de las actividades empresariales, deberán reglamentar de manera especial el pago de manera progresiva de estos para las micro y pequeñas empresas.

TÍTULO IV

MECANISMOS DE CONTROL Y OTRAS DISPOSICIONES

Artículo 24. *Prohibición para acceder a los beneficios de esta ley.* No podrán acceder a los beneficios contemplados en los artículos 3°, 5°, 6° y 7° de esta ley las micro y pequeñas empresas constituidas con posterioridad a la entrada en vigencia de esta

ley, en las cuales el objeto social, la nómina, el o los establecimientos de comercio, el domicilio, los intangibles o los activos que conformen su unidad de explotación económica, sean los mismos de una empresa disuelta, liquidada, escindida o inactiva con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley. Las micro y pequeñas empresas que se hayan acogido al beneficio y permanezcan inactivas serán reportadas ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales para los fines pertinentes.

Parágrafo. La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) le hará especial seguimiento al mandato contemplado en el presente artículo.

Artículo 25. *Sanciones por el suministro de información falsa.* Quienes suministren información falsa con el propósito de obtener los beneficios previstos en los artículos 3°, 5°, 6°, 7° y 8° de la presente ley deberán pagar el valor de las reducciones de las obligaciones tributarias obtenidas, y además una sanción correspondiente al doscientos por ciento (200%) del valor de tales beneficios, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

Artículo 26. *Caducidad del registro mercantil.* Toda persona natural, establecimiento de comercio, sucursal o agencia, que acumule consecutivamente cinco (5) años sin cumplir con el requisito legal de renovar la matrícula mercantil, tendrá un plazo de doce (12) meses para hacerlo, vencido los cuales, la cámara de comercio respectiva, cancelará su matrícula, sin perjuicio de los derechos de terceros debidamente inscritos en el respectivo registro mercantil.

En el caso de las sociedades que se encuentren en el mismo supuesto, tendrán un plazo de doce meses (12) para ponerse al día en la renovación de la matrícula mercantil; de no hacerlo, quedarán disueltas y en estado de liquidación.

En caso de configurarse la situación prevista en el presente artículo, no habrá lugar al pago de derechos de renovación.

Parágrafo 1°. Transitorio. Las sociedades cuya última renovación se efectuó cinco (5) años antes a la vigencia de la presente ley, no incursas en proceso de liquidación obligatoria, tendrán un plazo de doce (12) meses para que cumplan con la mencionada obligación, vencido este término, de no hacerlo, quedarán disueltas y en estado de liquidación y cualquier persona que demuestre un interés legítimo podrá actuar como liquidador, para lo cual tendrá los mismos derechos y obligaciones previstos en el Capítulo X del Título I del Libro Segundo del Código de Comercio.

Parágrafo 2°. Transitorio. Las personas naturales y los establecimientos de comercio, sucursales y agencias cuya última renovación se efectuó cinco (5) años antes a la vigencia de la presente ley, tendrán un plazo de doce (12) meses para

ponerse al día en la renovación de la Matrícula Mercantil. Vencido este término, de no hacerlo, la cámara cancelará la respectiva matrícula.

Parágrafo 3°. Las cámaras de comercio informarán previamente las circunstancias previstas en el presente artículo a los interesados mediante carta o correo electrónico a la última dirección registrada, si la tuviere. Así mismo, publicarán al menos un aviso en un periódico de circulación nacional y uno en su página web, 90 días antes del 31 de diciembre en el que informen a sus inscritos del requerimiento para cumplir con la obligación y las consecuencias de no hacerlo.

Artículo 27. *Ilegalidad del ejercicio del comercio sin registro mercantil.* Se modifica el artículo 37 del Código de Comercio, el cual quedará así:

La persona que ejerce profesionalmente el comercio sin estar matriculada en el Registro Mercantil incurrirá en multa que impondrá el alcalde de la respectiva jurisdicción o el funcionario a quien este delegue, de conformidad con lo previsto en el artículo 28 de la presente ley. La misma sanción se aplicará cuando el comerciante no renueve su matrícula mercantil dentro del término previsto en la ley o cuando omita matricular o renovar la matrícula de su establecimiento de comercio.

Artículo 28. *Sanciones para el ejercicio del comercio sin registro mercantil.* Quien ejerza profesionalmente el comercio sin estar matriculado en el Registro Mercantil, o con quien omita matricular o renovar la inscripción de su establecimiento de comercio, tendrá las siguientes sanciones:

1. Requerirlo por escrito para que en un término de cinco (5) días hábiles cumpla con los requisitos que hagan falta.

2. Imponerle multas sucesivas hasta por la suma de 5 salarios mínimos mensuales legales vigentes por cada día de incumplimiento, y hasta por el término de cinco (5) días hábiles al que hace referencia el numeral 1 del presente artículo.

3. Ordenar la suspensión de las actividades comerciales desarrolladas en el establecimiento, por un término hasta de dos (2) semanas, para que cumpla con su obligación.

4. Ordenar el cierre definitivo del establecimiento de comercio, si transcurrido el término de dos (2) semanas al que hace referencia el numeral 3 del presente artículo, continúa sin matricular o renovar la inscripción de su establecimiento de comercio.

Parágrafo. Quien haya sido multado por omitir matricular o renovar la inscripción de su establecimiento de comercio podrá, por una sola vez, cambiar la multa por capacitaciones dictadas por la Cámara de Comercio de su correspondiente localidad, relativas a los costos de ser informal, a los beneficios de ser formal y a los procesos a realizar para ser formal

Artículo 29. *Medios de pago para efectos de la aceptación de costos, deducciones, pasivos e impuestos descontables.* Se adiciona el Estatuto Tributario con el siguiente artículo, 771-5:

Para efectos de su reconocimiento fiscal como costos, deducciones, pasivos o impuestos descontables, los pagos que efectúen los contribuyentes o responsables por un valor individual igual o superior a 150 UVT deberán realizarse mediante alguno de los siguientes medios de pago: depósitos en cuentas bancarias, giros o transferencias bancarias, cheques, tarjetas de crédito, tarjetas débito u otro tipo de tarjetas o bonos que sirvan como medios de pago en la forma y condiciones que autorice el gobierno nacional.

Los pagos parciales o fraccionados a un mismo proveedor que, en total, superen los 150 UVT en el respectivo periodo gravable y que no se efectúen por cualquiera de los medios contemplados en el presente artículo no darán derecho a su reconocimiento como costos, deducciones, pasivos o impuestos descontables.

Lo dispuesto en el presente artículo no impide el reconocimiento fiscal de los pagos en especie ni la utilización de los demás modos de extinción de las obligaciones distintos al pago, previstos en el artículo 1625 del Código Civil y demás normas concordantes.

Artículo 30. *Vigencia.* La presente ley entrará a partir de su promulgación.

Parágrafo. El régimen de beneficios contemplados en los artículos 3°, 5°, 7° y 8° de la presente ley tendrán vigencia hasta el 31 de diciembre de 2014, salvo el parágrafo 3° del artículo 3° de esta ley, el cual tendrá una vigencia indefinida. En el caso de los beneficios contemplados en los artículos 3°, 5° y 7° se entiende que el 31 de diciembre de 2014 es la fecha máxima establecida para acceder al régimen de beneficios determinado en los mencionados artículos, los cuales estarán vigentes por el término que corresponda según la empresa, no pudiendo superar el 31 de diciembre de 2017. El artículo 11 no entrará en vigencia hasta tanto el Gobierno Nacional no lo reglamente.

Artículo 31. *Derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga o modifica las disposiciones que le sean contrarias.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Juan Carlos Echeverry Garzón.

El Ministro de la Protección Social,

Mauricio Santamaría Salamanca.

El Ministro de Comercio, Industria y Turismo,

Sergio Díazgranados Guida.

**PROYECTO DE LEY POR LA CUAL SE EXPIDE LA LEY DE FORMALIZACIÓN Y
PRIMER EMPLEO**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Uno de los principales retos que enfrenta el país actualmente, si no el principal, es la generación de empleo formal. En 2009 la tasa de desempleo promedio se mantuvo en 12% a nivel nacional (en trece ciudades fue 13.0%) y alrededor del 61% de la población ocupada no cotizó a seguridad social según la PILA (Planilla Integrada de Liquidación de Aportes, Ministerio de la Protección Social) y el RUA (Registro Único de Aportantes, Ministerio de Hacienda y Crédito Público). Estos porcentajes no han logrado una disminución sustancial en los últimos años (siendo unos de los más altos en América Latina) a pesar de un elevado y sostenido crecimiento económico (superior al 5% en promedio en 2003-2007).

Históricamente, la falta de generación de puestos de trabajo formales por parte del sector empresarial ha afectado particularmente a la población de bajos ingresos y a los jóvenes. Estos últimos, han enfrentado tasas de desempleo alrededor del 20% durante los últimos diez años (22,2% para el total nacional en el trimestre móvil abril-junio 2010), mientras que en la población mayor de 25 años la cifra llega al 10% (es decir, el desempleo de los jóvenes es más del doble que el de los mayores de 25 años). Por ende, lograr que los colombianos, y en especial que los más jóvenes y los trabajadores de menores ingresos, tengan acceso a empleos formales, con seguridad social y prestaciones que mitiguen los varios riesgos que enfrenta la población, y que perciban un ingreso estable que como elemento fundamental para lograr un mayor nivel de bienestar, se deben convertir en objetivos centrales del Estado y de toda la sociedad.

Para generar empleo se requiere una estrategia en múltiples frentes porque el empleo es, en gran parte, el resultado de una economía fuerte y dinámica. Para ello, el Gobierno del Presidente Santos se propone realizar esfuerzos concentrados en cinco sectores locomotoras de nuestra economía que impulsarán los sectores altamente generadores de empleo como los servicios y el comercio: Infraestructura, Agro, Vivienda, Minería e Innovación. Una vez estos sectores dinamizadores del crecimiento empiecen a jalonar la economía, aumentará el ingreso y los puestos de trabajo de muchas familias. El ascenso social y los mayores ingresos crearán una mayor demanda y mejores servicios en el comercio, la salud, la educación, la recreación y el turismo, los bancos y las cooperativas, las telecomunicaciones y el transporte. Estos son sectores intensivos en empleo que, por ende, llevarán a una nueva expansión en puestos de trabajo de ingresos medios, dinamizarán el círculo virtuoso del ascenso social y fortalecerán una verdadera clase media.

Sin embargo, los esfuerzos en esos frentes deben complementarse con un marco regulatorio amigable para la generación de empleos si quieren ser efectivos. Sin un marco adecuado para la creación de empleos, los efectos de las medidas sectoriales serán limitados y el problema de la informalidad seguirá vigente. En efecto, sólo un marco adecuado hará que las empresas y empleos que se creen en Colombia sean formales y no informales.

El proyecto de ley que aquí se presenta busca romper el cuello de botella de la informalidad empresarial y laboral en Colombia, así como facilitar la vinculación laboral de los jóvenes. En efecto, la informalidad, tanto empresarial como laboral, es una de las problemáticas que más afectan la productividad y el desarrollo del sector privado, además de convertirse en un obstáculo infranqueable en la reducción de la pobreza. Por consiguiente, uno de los principales obstáculos para el crecimiento económico y el aumento efectivo del bienestar de muchos hogares colombianos.

En primer lugar, los negocios informales se ven en la necesidad de limitar su crecimiento, y generación de empleo de calidad para mantenerse en una situación de imperceptibilidad frente a las autoridades encargadas de hacer cumplir la Ley, disminuyéndose así la productividad total de la economía nacional. En segundo lugar, la informalidad empresarial se traduce en una competencia desleal para las empresas formales generada por la evasión de obligaciones tributarias, laborales y regulatorias, lo que afecta la competitividad de los precios de las empresas formales y, en consecuencia, las desincentiva a crecer, invertir e innovar.

En tercer lugar, la informalidad empresarial reduce el recaudo fiscal por parte del Estado e impulsa el alza de tarifas impositivas para los formales, dejándolos en una situación aún peor. Los mayores costos tributarios se traducen en menos competitividad de las empresas formales y en nuevos incentivos a la informalidad, lo que genera nuevas presiones para el aumento de impuestos, generando un círculo vicioso que produce pobreza e inequidad. Por último, la informalidad produce desprotección en materia de seguridad social para gran parte de la población nacional, lo que nuevamente conlleva mayores necesidades para la población, en especial para la más pobre. Estas necesidades generalmente se traducen en generosos y crecientes subsidios que introducen incentivos adicionales para permanecer en la informalidad. De esta manera, la informalidad se convierte en un desestímulo para la inversión productiva en el país, así como para la modernización de sectores altamente generadores de empleo, tales como el comercio, los servicios y la construcción y en una verdadera trampa de pobreza.

El enfoque de la propuesta que aquí se presenta es el de facilitar el crecimiento de las micro y pequeñas empresas para que, así, se formalicen y generen empleos productivos. La productividad es el factor clave del que depende en el largo plazo la

calidad de vida de la población. Incrementos permanentes en la productividad traen como consecuencia mayores ingresos para los trabajadores, mayores utilidades para las empresas, mayores exportaciones y menores precios para los consumidores. Estos elementos se combinan a su vez para generar un mayor estímulo a la demanda por bienes y servicios de consumo así como por nuevos bienes de capital. Esa mayor demanda incentiva por tanto la expansión de las empresas y la creación de nuevos empleos de calidad.

La informalidad es un fenómeno complejo con múltiples causas. De acuerdo con estudios recientes hay dos tipos de informalidad: de exclusión y de salida. La informalidad por exclusión se refiere a la que es debida a la segmentación del mercado laboral que impide que el sector formal genera suficientes empleos generalmente por restricciones asociadas a un costo excesivo para generar empleo formal. Este ha sido el enfoque principal que la literatura económica tradicional le ha dado al tema de la informalidad. Sin embargo, los estudios recientes destacan la existencia de otro tipo de informalidad, denominada de escape, y que es atípicamente grande en América Latina.

En esa perspectiva, muchos agentes económicos escogen su *¿nivel óptimo?* de adherencia con los mandatos del Estado, dependiendo del valor que asignen a los beneficios netos relacionados con la formalidad y la capacidad de fiscalización del Estado. En otras palabras hacen un análisis costo-beneficio de ser formales y muchas veces deciden permanecer en la informalidad. Desde el punto de vista de la formalización empresarial, es a este tipo de informalidad a la que va fundamentalmente dirigida la propuesta que aquí se presenta. En ese sentido, cubre tanto a las empresas actualmente informales como a las nuevas empresas, con el fin de garantizar que esos emprendimientos se hagan de manera formal.

Para ello, la propuesta de ley de formalización y primer empleo busca alterar la relación costo-beneficio entre informalidad/formalidad en las etapas iniciales de la formalización, de tal manera que se aumenten los beneficios de ser formal, se disminuyan los costos de formalizarse y se aumenten los costos de ser informal, al mismo tiempo que se nivela a un grupo de trabajadores (los informales, los jóvenes y los desempleados) que por su situación se encuentran en una situación de desventaja para entrar al mercado laboral.

Por eso, el presente proyecto de ley está estructurado en cuatro partes:

1. Incentivos para la formalización empresarial.
2. Incentivos para el primer empleo formal.
3. Simplificación de trámites para la formalización.
4. Mecanismos de control y otras disposiciones.

El detalle del articulado se explica a continuación, diferenciando los cuatro grandes temas que se acaban de mencionar.

TÍTULO I: INCENTIVOS PARA LA FORMALIZACIÓN EMPRESARIAL

Focalización de programas de desarrollo empresarial

El artículo 2° de la presente ley busca articular los diferentes programas gubernamentales de desarrollo empresarial para que sirvan como instrumentos de promoción de la formalización. El propósito es revisar todos los programas existentes y diseñar nuevos programas, en caso de ser necesario, para que sirvan como paquetes de beneficios a las empresas que se formalicen. De igual manera, se prevén mecanismos para articular los programas gubernamentales con otros programas de desarrollo empresarial (por ejemplo, los de las Cámaras de Comercio y las Cajas de Compensación, entre los más importantes), para complementar esos paquetes y que las empresas perciban beneficios de corto plazo para quienes se formalicen.

Este artículo, a su vez, ordena al Conpes y al Comité Público ¿ Privado de Formalización Empresarial hacer seguimiento periódico a la aplicación de esas medidas.

Progresividad en el cumplimiento de ciertas obligaciones tributarias, laborales y comerciales

Como se señaló, uno de los problemas que más afectan la formalización empresarial en Colombia consiste en que las cargas para una micro y pequeña empresa que empieza son iguales que las que enfrenta una empresa grande, madura y consolidada. Las empresas recientemente creadas pasan por un período de aprendizaje y adaptación, en el que son más las inversiones realizadas que las utilidades recibidas y, por consiguiente, en el que las empresas aún no cuentan con el suficiente capital económico y social para enfrentar los riesgos que puedan llegar a amenazar su supervivencia. De hecho, las estadísticas muestran que cerca del 75% de las empresas que se crean, mueren antes de completar el tercer año. Aquellas que lo logran, tienden a formalizarse naturalmente.

Es decir, tres de cada cuatro nuevas empresas quiebran durante sus primeros tres años de operación. El hecho de que las empresas recientemente creadas incurran en grandes gastos, cuenten con poca liquidez y ostenten una limitada capacidad de gestión hace que cualquier modificación en sus costos de operación, por pequeña que sea, afecte significativamente su análisis costo-beneficio y, por ende, su decisión de continuar y operar en la formalidad.

Las obligaciones económicas impuestas por ley, tales como los tributos, las cargas laborales no salariales y los costos de transacción de ciertos trámites, constituyen costos adicionales para las empresas, cuya onerosidad o incremento puede llevar a las

nuevas empresas a decidir abandonar su actividad económica o desarrollarla en la informalidad. Como consecuencia de lo anterior y para efectos tanto de combatir la informalidad en las micro y pequeñas empresas como de acompañarlas en su proceso de aprendizaje, es necesario disminuir las cargas económicas a esas empresas durante sus primeros años de operación.

Con base en lo anterior, es evidente que es un buen negocio para el Estado y la sociedad en su conjunto dejar madurar a las empresas antes de imponerles el 100% de las cargas de ser formal, lo cual no debe tener mayor costo fiscal y por el contrario es una efectiva medida para la creación de empresas y empleos formales que, por lo tanto, ayudará a ampliar la base de contribuyentes.

Con el fin de lograr tal objetivo, los artículos 3º, 5º y 7º de la presente ley establecen un sistema de progresividad para el pago del Impuesto sobre la Renta y Complementarios, para el pago de los aportes parafiscales (incluyendo los aportes en salud a la subcuenta de solidaridad del Fosyga y al Fondo de Garantía de Pensión Mínima), y para la expedición y renovación del registro mercantil, en beneficio de las micro y pequeñas empresas creadas a partir de la promulgación de la Ley. Ese sistema, por una parte, permite que las nuevas micro y pequeñas empresas favorecidas paguen sucesivamente el 0%, 0%, 50% y 100% de la tarifa plena del Impuesto sobre la Renta y de los aportes parafiscales anteriormente mencionados, así como el 0%, 50%, 75% y 100% del canon establecido tanto para la expedición como para la renovación del registro mercantil, en sus primeros cuatro años calendario de operación, incentivando de esta forma su inserción y adaptación paulatina a la formalidad.

Con el objetivo de que dichas medidas tengan un efecto real en la práctica, es importante evitar que a las nuevas micro y pequeñas empresas se les reduzca la liquidez, capacidad de gestión y, por ende, posibilidades de supervivencia, permitiendo que la administración tributaria les termine cobrando impuestos que no se van a generar, o se van a generar en un menor monto, por el pago progresivo de las cargas tributarias, laborales y comerciales anteriormente mencionadas. Como consecuencia de lo anterior, el parágrafo del artículo 3º de la presente ley establece que los beneficiarios de dicha progresividad no puedan ser objeto de retenciones en la fuente del Impuesto sobre la Renta en los tres primeros años contados a partir del inicio de su actividad económica principal, ya que la retención en la fuente constituye un pago anticipado del impuesto, y por ende, carece de importancia en los casos en los que el impuesto es cero o en los que el impuesto es muy pequeño. Así mismo, el parágrafo 2º de dicho artículo determina que tales beneficiarios, no se encuentran obligados a tributar por el sistema de renta presuntiva contemplado en el artículo 188 del Estatuto Tributario durante el periodo de vigencia del mencionado beneficio

(cuatro años gravables que en ningún caso pueden superar el 31 de diciembre de 2017). Lo anterior debido a que el sistema de renta presuntiva supone que los contribuyentes al menos obtienen una utilidad del 3% de su patrimonio líquido en un año gravable, y por consiguiente, los obliga a tributar sobre ese 3% cuando este último es mayor que el resultado de aplicar la tarifa del impuesto a las utilidades obtenidas por la correspondiente sociedad. Dado que el artículo 3° de la presente ley pretende alivianar los costos tributarios de las empresas que se encuentran en su periodo de aprendizaje, evitando afectar su liquidez y capacidad de gestión, es de suma importancia que dicho beneficio no coexista con la tributación por renta presuntiva, la cual genera una tributación alternativa y más gravosa a la establecida en el artículo mencionado.

Dado que las pequeñas empresas, independientemente a si se encuentran en sus primeros años de operación, manejan flujos de inversión y de retorno muy reducidos (de montos bajos), cualquier modificación en su gasto o ingreso implica un alto impacto en sus finanzas. Como consecuencia de lo anterior, la relación costo-beneficio de ser formal de las pequeñas empresas es altamente sensible y puede verse modificada negativamente por un mínimo incremento u onerosidad de las cargas económicas requeridas por la legislación nacional. Es precisamente por esto que la decisión de ingresar o no a la formalidad, por parte de las pequeñas empresas, depende considerablemente de los costos adicionales que le signifique a cada negocio cumplir con las obligaciones legales exigidas por el Ordenamiento Jurídico Nacional. La injerencia de las cargas económicas legales en la decisión de ingresar o no a la formalidad adquiere una especial importancia en el caso de la tarifa corporativa del Impuesto sobre la Renta en Colombia, la cual equivale al 33% en el país mientras que en Chile es 17%, en Brasil 25% y en México 28%. Tal situación es especialmente preocupante en el sector comercio, hoteles y restaurantes, el cual concentra alrededor del 40% de la informalidad laboral del país. Es precisamente por lo anterior que es necesario alivianar los costos impositivos de las pequeñas empresas, con el objetivo de inclinar positivamente su relación costo-beneficio de ser formal y, con ello, no sólo atraer nuevas empresas informales hacia la legalidad, sino estimular su vinculación de un mayor número de trabajadores formales. Para lograr ese objetivo, en el parágrafo 3° del artículo 3° de la Ley de Formalización y Primer Empleo se faculta a las personas que en el año anterior hubieren obtenido ingresos brutos totales inferiores a mil (1.000) UVT, a pagar una tarifa para el Impuesto sobre la Renta y Complementarios correspondiente al 50% de la tarifa plena establecida en la ley una vez finalicen los tres años de aplicación de los incentivos dispuestos anteriormente.

Finalmente, y con el fin de evitar que en el periodo de trámite legislativo de esta ley se congele la creación de nuevas empresas formales, y por ende de nuevos empleos

formales, en el párrafo transitorio del artículo 3° de esta ley se establece que las empresas que inicien su actividad económica principal entre el primero (1°) de julio de 2010 y treinta y uno (31) de diciembre de 2010 podrán pagar una tarifa de 0% en el Impuesto sobre la Renta y Complementarios en el año gravable 2010. Lo anterior sin que dicha prerrogativa disminuya o afecte los cuatro años de progresividad establecidos en el artículo en mención. Así mismo, y con el objetivo de evitar que se congele la creación de nuevas empresas formales durante el trámite legislativo de la presente ley, los párrafos transitorios de los artículos 5° y 7° establecen que las empresas que inicien su actividad económica principal entre el primero (1°) de julio de 2010 y treinta y uno (31) de diciembre de 2010 serán titulares de los beneficios consagrados en dichos artículos, y por ende, que tanto la progresividad en el pago de los parafiscales (incluyendo los aportes en salud a la subcuenta de solidaridad del Fosyga y al Fondo de Garantía de Pensión Mínima) como en la expedición y renovación del Registro Mercantil les aplicará enteramente, y sin reducciones en los tiempos de dichos beneficios, a partir de la vigencia de la presente ley.

Por otra parte, en el artículo 4° del mencionado sistema obliga a las empresas beneficiarias de la norma, incluso a aquellas que paguen el 0% de la tarifa correspondiente, a cumplir la totalidad de sus obligaciones formales, generándose de esta manera un proceso de aprendizaje para el cumplimiento de las obligaciones legales, y a su vez, facilitándose los mecanismos de inspección, vigilancia y control.

De la misma manera, y con el fin de extender el impacto de la progresividad en las cargas económicas impuestas a las micro y pequeñas empresas durante sus primeros cuatro años de operación y por ende de incentivar y facilitar su formalización, en el artículo 6° de la presente ley se propone que el Gobierno Nacional promueva entre los Concejos Municipales y Alcaldes del país la aprobación de la progresividad en el pago del Impuesto de Industria y Comercio y su articulación voluntaria con los impuestos nacionales. Como mecanismo complementario, se considera fundamental promover entre los Concejos Municipales, Alcaldías, Asambleas Departamentales y Gobernaciones del país, la eliminación de los gravámenes que tengan como hecho generador la creación o constitución de empresas, así como el registro de las mismas o de sus documentos de constitución.

TÍTULO II: INCENTIVOS PARA EL PRIMER EMPLEO FORMAL

Como se indicó, uno de los principales retos que enfrenta el país actualmente es la generación de empleo formal. Por ende, lograr que los colombianos, y en especial que los más jóvenes, tengan acceso a empleos formales y que perciban un ingreso estable que mitigue los riesgos de vulnerabilidad se ha convertido en un objetivo de Estado y uno de los pilares principales en la presente ley que, adicionalmente, surge del diálogo con el partido liberal.

En este sentido, los artículos contenidos en el Título II, proponen medidas enfocadas a atender dos de los principales cuellos de botella que tiene la generación e inserción de los jóvenes a su primer empleo:

- i) Disminuir los altos costos laborales no salariales; y
- ii) Facilitar la contratación formal de esta población.

Descuento en el Impuesto sobre la Renta de los aportes parafiscales

Como se ha indicado, una de las principales causas para que, tanto empresas como individuos decidan no generar o insertarse en un empleo formal, es el hecho de que la relación costo-beneficio de hacerlo sea negativa. De acuerdo al Reporte Global de Competitividad 2008-2009 del Foro Económico Mundial, Colombia se clasifica entre los países con costos laborales no salariales más altos, ubicándose en el puesto 110 entre 134 países (donde 134 es el país con mayores costos laborales no salariales), convirtiéndose así en uno de los obstáculos para el desarrollo de un pilar competitivo en materia de mercado laboral.

Ahora, si a los costos no salariales se suma en los últimos años la adopción de una serie de exenciones tributarias que buscan estimular la inversión a través de una reducción en el costo del capital, encontramos que se ha creado una distorsión en la relación capital/trabajo que está generando incentivos hacia la sustitución subóptima de los factores de producción. Considerando que las empresas responden a estos incentivos, la inversión en capital ha venido sustituyendo la generación de empleo formal agravando el obstáculo que busca superar la presente ley.

Para lograr revertir esta situación, es indispensable priorizar la generación masiva de empleo formal como un eje central de la política económica en Colombia, alineando los incentivos correctos para que los empleadores respondan positivamente, sin afectar los ingresos de los trabajadores. De esta manera, el artículo 8° propone incentivar la generación de nuevos empleos formales para los jóvenes menores de veinticinco (25) años disminuyendo los costos de vinculación al sector formal de la economía al hacer descontables de los impuestos para los efectos de la determinación del Impuesto sobre la Renta y Complementarios, los aportes parafiscales (SENA, ICBF y Cajas de Compensación) y los aportes en salud a la subcuenta de solidaridad del Fosyga y el aporte al Fondo de Garantía de Pensión Mínima correspondientes a su contratación formal.

Con el fin de focalizar de forma directa el incentivo hacia la generación del empleo formal para jóvenes, se propone introducir una discriminación positiva que filtre a los beneficiarios del descuento por fecha de nacimiento en el momento en que acceden al beneficio. Además con el fin de focalizar el incentivo hacia la generación de nuevos empleos y evitar que se produzca un reemplazo de trabajadores, se propone

condicionar el descuento a la ampliación de la cantidad de empleados y del valor total de la nómina. De igual manera, como se plantea esta estrategia como una medida de choque temporal, sólo se va a aplicar el beneficio por la vigencia estipulada en la Ley para el presente artículo.

Las condiciones para que aplique el descuento planteado son las siguientes:

i) Los valores solicitados como descuento tributario (aportes a SENA, ICBF, Cajas de Compensación, aportes en salud a la subcuenta de solidaridad del Fosyga y aportes al Fondo de Garantía de Pensión Mínima) no podrán ser solicitadas como costo o deducción en la determinación del Impuesto sobre la Renta, so pena de recuperar dos veces el mismo costo o gasto; y

ii) Para aceptar como descuento en la determinación de la Renta los aportes parafiscales se debe estar a paz y salvo por estos conceptos, es decir, reconocer sólo los ¿efectivamente pagados¿, lo cual limita la posibilidad de solicitar lo causado y por ende garantiza que no crezca la cartera de aportes parafiscales.

Debe indicarse que la fórmula propuesta busca mantener inalterado el esquema de financiación de las entidades beneficiarias de los aportes parafiscales, las cuales por el contrario van a verse fortalecidas con el mecanismo propuesto, ya que van a aumentar la base de empresas formales que cotizan los aportes parafiscales.

Eliminación progresiva de la deducción por activos fijos productivos

Por último, con el fin de mejorar la relación capital/trabajo a favor del empleo se elimina progresivamente la deducción por inversión en activos fijos productivos:

Como consecuencia de la desaceleración económica registrada en 2009 y 2010, los ingresos tributarios del GNC en 2009 y 2010 se redujeron como porcentaje el PIB. Se estima que para el 2010 estos ingresos representen 12.4% del PIB en 2010, lo cual significa una caída de 1.1% del PIB desde 2008. Para lograr la meta fiscal de 2011, como parte de la estrategia para consolidar la sostenibilidad fiscal, los ingresos tributarios del GNC deberán alcanzar por lo menos el 13% del PIB en 2011.

Dadas las crecientes necesidades fiscales, generadas entre otros por los compromisos de gasto del Gobierno que en particular son importantes para atender a la población desplazada y la universalización en salud, se requiere encontrar una fuente de recursos para además financiar el costo fiscal del programa de formalización en el empleo.

Por lo anterior y teniendo en cuenta las perspectivas de recuperación de la economía, y considerando que la tasa de inversión del país supera los estándares internacionales y que por otro lado, las mejores condiciones del país han hecho atractiva la inversión en sí misma y en particular en el sector minero-energético, el

Gobierno considera que es oportuno comenzar a retirar el incentivo por inversión en activos fijos.

La consolidación de la inversión en el país, la cual pasó de representar en promedio el 22,1% del PIB, entre los años 2001 y 2006, a niveles superiores del 25% del PIB en los últimos tres años, ha sido posible tanto por la mejora en las condiciones de los mercados como por cambios institucionales, regulatorios y tributarios. Precisamente dentro de los elementos que han sembrado condiciones favorables para la inversión se encuentra el beneficio tributario por inversión en activos fijos productivos. Gracias a este beneficio, se estima que para el año 2010, las empresas se ahorraron \$4.030 mm en el pago del impuesto de renta, de los cuales las empresas pertenecientes al sector minero redujeron su impuesto en \$1.362 mm y las del sector eléctrico y gas en \$432 mm.

Teniendo en cuenta las perspectivas de crecimiento de la producción y mejores condiciones de mercado del sector petrolero y minero, se considera que las decisiones y fomento de la inversión basadas en rentabilidad de la misma hoy en día no depende de manera fundamental de la existencia del beneficio tributario por inversión en activos fijos. Por otro lado, la consolidación de la confianza inversionista debe recaer sobre la estabilidad macroeconómica y sostenibilidad de las finanzas públicas. Así, el gobierno encuentra elementos de juicio suficiente para considerar el desmonte del mencionado beneficio, especialmente para el sector petrolero y minero.

De otra parte, el Gobierno reconoce que existe un sesgo en contra de la inversión, en la medida en que el sistema tributario no reconoce la totalidad del gasto en inversión cuando se realizan las deducciones fiscales por depreciación. Este sesgo se incrementa cuando los activos tienen una vida útil más alta y cuando se incrementa la tasa de interés a la cual la empresa descuenta el retorno de la misma. Se reconoce que este sesgo se ha reducido, debido a que las tasas de interés han tendido a la baja en los últimos años. Para compensar la pérdida de competitividad del país que este hecho puede ocasionar, el Gobierno propone mantener la deducción por inversión sobre los activos productivos que tengan una vida útil igual o superior a 10 años (excluyendo las edificaciones y vehículos), pero reduciendo el porcentaje de deducción al 10%.

Ampliación del contrato de aprendizaje

Debido a la situación crítica de desempleo que registraba Colombia a comienzos del 2000, se aprobó la Reforma Laboral de 2002 (Ley 789) que apuntó a dos objetivos principales: implementación de mecanismos de protección social y facilitación de la contratación laboral. Una de las principales medidas que se estimuló con esta ley fue el contrato de aprendizaje, el cual buscaba promover la inserción laboral de jóvenes aprendices removiendo las obligaciones contractuales entre estos y los empleadores,

eximiendo a los empleadores del pago de los parafiscales para estos contratos y permitiéndole remunerar con un salario menor al salario mínimo legal vigente (50% en la etapa lectiva y 75% en la fase práctica). Durante los años posteriores a su implementación, se encontró que dicha estrategia produjo resultados positivos en cuanto a la posibilidad de los jóvenes de emplearse¹¹¹¹¹¹.

Con base en el éxito que se ha obtenido para facilitar el enganche inicial de los jóvenes en el mercado laboral, ofreciéndoles la oportunidad de adquirir experiencia mientras terminan su formación y/o capacitación, se incluyó el artículo 10. Este artículo busca ampliar la oferta de los contratos de aprendizaje, para que otras instituciones de formación de calidad puedan participar de forma competitiva en el mercado de oferta y demanda de aprendices, en especial para la demanda de aquellas empresas que desean ampliar su vinculación de forma voluntaria.

TÍTULO III: SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES PARA FACILITAR LA FORMALIZACIÓN

Uno de los principales obstáculos para la creación de empresa y la generación de empleo formal en Colombia es el exceso de trámites y requisitos que dificultan la relación de los empresarios y ciudadanos con los organismos y entidades de la Administración Pública. Superar esta limitación se convierte entonces en un elemento importante para la generación de competitividad en el país ya que genera credibilidad en las instituciones públicas y consolida la confianza inversionista y ciudadana. Con base en lo anterior, se decide enfocar uno de los componentes esenciales de esta ley en racionalizar los trámites y procedimientos administrativos tributarios, laborales y comerciales con el fin de mejorar la eficiencia y transparencia entre la gestión de las instituciones y el aparato productivo, disminuyendo así los costos de transacción de pertenecer al sector formal de la economía.

Simplificación de trámites tributarios

Un mayor número y grado de dificultad en las obligaciones tributarias formales significa una mayor inversión en tiempo y recursos por parte del contribuyente, y por lo tanto, un aumento en sus costos de transacción. Entre más oneroso es cumplir las obligaciones impositivas nacionales, más probable va a ser que las empresas decidan permanecer en la informalidad. Es precisamente por lo anterior que es necesario disminuir y simplificar los procedimientos requeridos para cumplir las obligaciones impositivas nacionales, y con ello, reducir sus costos de transacción.

¹¹¹¹¹¹ Santa María, M. et al. (2005). ¿Labor Market Adjustment, Reform and Productivity in Colombia: What are the Factors that Matter? Volumen I. Documento Banco Mundial.

Para lograr dicho objetivo, en el artículo 11 de la presente ley exime de la presentación de la Declaración de Retención en la Fuente a los agentes retenedores que en el respectivo periodo gravable no hayan efectuado ningún tipo de retención.

La obligación de presentar declaraciones de retención en la fuente en ceros por los periodos en los cuales no se efectuó ninguna retención aumenta los costos del contribuyente y los costos de la administración que debe custodiar y administrar un gran volumen de documentos, sobre una base considerable de agentes de retención.

El control al cumplimiento de las obligaciones de los agentes de retención (retener, certificar, declarar y pagar) no se hace más efectivo por el hecho de que estos presenten una declaración en ceros en los periodos en los cuales no hayan efectuado retenciones en la fuente, como lo exige la norma actual.

La presente ley amplía el alcance del Proyecto de ley 123 de 2009 ante la Cámara de Representantes, que exonera de la obligación de presentar la declaración en el mes en que no se realicen pagos sujetos a retención, a los contribuyentes del régimen tributario especial a que se refiere el numeral 1 del artículo 19 y a los no contribuyentes del artículo 23 del Estatuto Tributario (*Gaceta del Congreso* número 29 de 2010).

Así mismo, en el artículo 12 de la presente ley se sugiere continuar con el proceso de modernización tecnológica de la DIAN, con el fin de facilitar y disminuir los trámites requeridos y los pagos exigidos a los contribuyentes para cumplir sus obligaciones impositivas, sin afectar la liquidez de la administración tributaria.

De manera similar al caso de las retenciones en la fuente, el artículo 13 de la presente ley exime de la presentación de la Declaración de IVA a los responsables de dicho impuesto que en el respectivo periodo gravable no hayan efectuado ninguna venta.

Lo anterior busca aliviar la carga administrativa que representa para el responsable la presentación de declaraciones tributarias en cero. En efecto, la obligación de presentar declaraciones de IVA en ceros por los periodos en los cuales no se efectuó ninguna operación de compra o venta de bienes o prestación de servicios sometida al impuesto aumenta los costos del contribuyente y los costos de la administración que debe custodiar y administrar un gran volumen de documentos, sobre una base considerable de responsables.

El control al cumplimiento de las obligaciones de los responsables del régimen común no se hace más efectivo por el hecho de que estos presenten una declaración en ceros en los periodos en los cuales no hayan efectuado ninguna operación, como lo exige la norma actual.

Por último, el artículo 14 de la presente ley establece que la resolución donde se indica la numeración autorizada para la facturación tenga una vigencia indefinida, y no de dos años como ocurre actualmente. Lo anterior debido a que es innecesario que tanto los contribuyentes como el Estado inviertan tiempo y recursos en nuevas resoluciones de facturación, cuando los contribuyentes aún cuentan con una numeración autorizada, previo el debido estudio y aprobación del solicitante, por el sólo hecho de que hayan transcurrido dos años desde su expedición.

Simplificación de trámites laborales

En primera medida en materia laboral, se encuentra que la aprobación previa del reglamento de trabajo por parte del Ministerio de la Protección Social en la actualidad no agrega mayor valor, ya que la validez y poder de este documento la otorga el proceso de discusión y concertación que se lleva a cabo con los trabajadores, quienes deben aprobar y convenir sus componentes. Es así que la supresión de la aprobación previa de este trámite, incluida en el artículo 15 de la presente ley, busca agilizar y volver más oportuna la aplicación del reglamento considerando que el proceso de concertación actualmente no surte ningún trámite ante el Ministerio de la Protección Social a menos que los trabajadores explícitamente lo soliciten.

Es importante aclarar que al modificar el artículo 119 del Código Sustantivo del Trabajo no se excluye al empleador de la obligación de elaborar el reglamento y darlo a conocer a los trabajadores y/o al sindicato. De igual manera, tampoco suprime la competencia del Ministerio de ejercer el control sobre este documento a través del Inspector de Trabajo quien en sus visitas deberá asegurarse que el reglamento no vaya en contravía de la Constitución y/o la ley.

El segundo trámite laboral incluido en el artículo 16, modifica el numeral 1 del Artículo 189 del Código Sustantivo del Trabajo con el fin de eliminar las exigencias de aprobación por parte del inspector de trabajo referentes a la compensación en dinero de las vacaciones. El objetivo de esta medida es permitirle al trabajador que acuerde dicha monetización con el empleador de forma directa, ya que son estos dos agentes quienes mejor conocen los casos excepcionales para los cuales puede aplicar esta necesidad que en muchas ocasiones, puede surtir de manera imprevista. Exigir la autorización de un intermediario prolonga el proceso que por su naturaleza tiende a ser simple y de carácter urgente.

Por último a nivel laboral, el artículo 17 busca unificar y reducir a tres (3) días hábiles los tiempos de respuesta escrita de todo rechazo o aprobación por parte de las entidades de protección social en el país, con el fin de racionalizar el trámite ante dichas prestadoras de servicios y hacer más expedito la contratación formal de trabajadores, particularmente para empresas micro y pequeñas.

Simplificación de trámites comerciales

En materia comercial, a pesar de los avances en materia de simplificación del régimen de insolvencia empresarial contenidos en la Ley 1116 de 2006 y sus correspondientes decretos reglamentarios, el proceso de cierre voluntario de empresas aún es complejo y demorado debido a la cantidad de trámites y plazos que este requiere. Esta falta de claridad y dificultad en los mecanismos de salida, afectan la decisión de un empresario de crear empresa formal. Para mejorar esta situación, el artículo 18 permite el perfeccionamiento por documento privado de la disolución por decisión de los asociados de una empresa con el fin de establecer reglas claras y sencillas para el proceso de disolución de la misma. Por su parte, el artículo 19 establece un procedimiento especial para las liquidaciones de sociedades privadas sin pasivos con el fin de evitar retrasos innecesarios en la liquidación del patrimonio social, en aquellos casos en que la sociedad ha permanecido inactiva y no ha contraído pasivos con terceros o los ha cancelado totalmente.

Desde el 2009, Colombia logró adoptar el tratado sobre el derecho de marcas y su reglamento mediante la Ley 1343, asumiendo unos compromisos internacionales en materia de propiedad industrial que busca simplificar y agilizar los requisitos y procedimientos administrativos exigidos por las oficinas de propiedad industrial de cada país y, al mismo tiempo, armonizar requisitos de forma entre los países contratantes para así poder dar más garantías a las personas que registran una marca en otra Nación fuera de la propia. El artículo 20 de la presente ley excluye de la presentación personal de los poderes para adelantar trámites ante la Superintendencia de Industria y Comercio relacionados con el registro de signos distintivos y nuevas creaciones, con el fin de simplificar el trámite para el empresario solicitante de una patente o de un registro de marca y de los demás trámites relacionados de los poderes para adelantar trámites ante la Superintendencia de Industria y Comercio.

En esta misma línea y con el ánimo de hacer más eficiente el ambiente para hacer negocios en Colombia, el artículo 21 excluye de la presentación personal de actas ante las cámaras de comercio, ya que se considera un trámite innecesario y hace más engorroso el proceso de creación de empresa.

Por último a nivel comercial, se incorporó el artículo 22, el cual solicita a la DIAN, diseñar un programa informático didáctico y elemental con plataforma virtual que le permita al pequeño empresario llevar la contabilidad de su empresa de manera sencilla y eficiente, bajo los lineamientos de la nueva Ley Contable que lo eximen de la obligación de contratar un contador público. El objetivo de esta disposición es incorporar estrategias y mecanismos que incentiven la formalización de las micro y pequeñas empresas disminuyendo sus costos contables a través del uso de las nuevas tecnologías dentro del marco normativo simplificado que reglamentará la Ley 1314 de 2009 conforme a los parámetros que establezca el Gobierno Nacional.

Esta directiva deberá trabajarse en asocio entre la DIAN y las cámaras de comercio con el fin de que cada nuevo empresario reciba y se capacite en el uso del programa contable una vez obtenga su registro mercantil. Las empresas ya constituidas que deseen obtener una clave y la capacitación deberán inscribirse ante la cámara de comercio correspondiente a su domicilio social, donde se programarán las sesiones de acuerdo a la demanda, por lo menos una vez por semana.

TÍTULO IV: MECANISMOS DE CONTROL Y OTRAS DISPOSICIONES

Mecanismos de control y sanciones para quienes pretendan beneficiarse indebidamente de la presente ley

Como se mencionó anteriormente, el concederles a las micro y pequeñas empresas que aún se encuentran en su periodo de supervivencia, aprendizaje y adaptación la posibilidad de pagar progresivamente o descontar algunas cargas económicas legales constituye una discriminación positiva a su favor. Lo anterior debido a que tales medidas les otorgan un trato preferencial a dichas empresas, con el fin de compensar situaciones desfavorables que las afectan, y por ende, colocarlas en una posición de igualdad real ante las demás. Dado que los artículos 3°, 5°, 6° y 7° de esta ley únicamente pretenden beneficiar a las nuevas micro y pequeñas empresas, es de fundamental importancia generar un mecanismo de control que impida que las compañías establecidas y consolidadas se beneficien indebidamente de los mismos.

Buscando lograr tal objetivo, los artículos 24 y 25 del articulado establecen que:

1. No pueden acogerse al beneficio las micro y pequeñas empresas constituidas con posterioridad a la entrada en vigencia de esta ley, en las cuales el objeto social, la nómina, el o los establecimientos de comercio, el domicilio, los intangibles y los activos que conformen su unidad de explotación económica, sean los mismos de una empresa disuelta, liquidada, escindida o inactiva con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley.

2. Las micro y pequeñas empresas que se hayan acogido al beneficio y permanezcan inactivas serán reportadas ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales para los fines pertinentes; y

3. Que quienes suministren información falsa para estos propósitos deben pagar el valor de las reducciones obtenidas y una sanción del doscientos por ciento (200%) del valor total de los beneficios. Lo anterior con el fin de evitar que las empresas existentes en la actualidad se beneficien indebidamente de la progresividad en el pago de los aportes parafiscales o en la renovación del registro mercantil, así como de los descuentos de algunas cargas económicas legales, liquidando sus sociedades actuales o usando información falsa para tales propósitos.

Adicional a lo anterior, se incorpora la labor de control y seguimiento de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), al problema de acceso indebido a los beneficios de la presente ley.

Caducidad del registro mercantil

En la actualidad, las Cámaras de Comercio no cuentan con un mecanismo legal que les permita exigir el cumplimiento de las obligaciones de las sociedades, propietarios de establecimientos de comercio y comerciantes, de mantener actualizada la información y darle al registro mercantil la importancia que merece, al renovar su matrícula y cancelar oportunamente los derechos derivados de la misma.

Se hace entonces necesario determinar correctivos que permitan a las Cámaras de Comercio, de manera permanente, depurar la información que sobre registro se tiene, y de sancionar a las sociedades, establecimientos de comercio y comerciantes, que no cumplan con el deber legal de renovar oportunamente el registro mercantil.

Para ello, se propone facultar a las referidas corporaciones para retirar de su base de datos a las sociedades, establecimientos de comercio y comerciantes que no renueven o no hayan renovado la matrícula mercantil. Así mismo, para decretar la disolución y estado de liquidación de las sociedades que incumplan tal deber, en las mismas condiciones.

Sanciones al ejercicio del comercio sin registro mercantil

Considerando que la informalidad está muy vinculada a la eficiencia en los niveles de control al cumplimiento, no es suficiente con tener una regulación comercial flexible o rígida, si el Estado no tiene la capacidad de hacerla efectiva. En este sentido, si las empresas y las personas confían en que el Estado no tiene las capacidades para hacer cumplir las normas, esto lleva a que se prefiera permanecer en la informalidad aprovechando que se pueden evadir las contribuciones reglamentarias al sistema tributario, laboral y/o comercial. En este sentido, los artículos 27 y 28 buscan fortalecer e implementar de manera más rigurosa el sistema de inspección, vigilancia y control del cumplimiento a las obligaciones mercantiles, aumentando los costos de ser informal, y al mismo tiempo, ofreciendo alternativas remediales que le permitan a las empresas disminuir el riesgo de reincidencia en el incumplimiento de la reglamentación comercial. El artículo 27 de la presente ley, modifica el artículo 37 del Código de Comercio con el fin de eximir a la Superintendencia de Industria y Comercio de la responsabilidad de imponer multas en materia comercial, para que a su vez sea el Alcalde o la persona que este designe para tal fin.

Es importante resaltar que la Superintendencia al estar centralizada, tiene poca capacidad de acción (falta de pie de fuerza regional) sobre los establecimientos comerciales informales, mientras que las autoridades locales pueden incorporar de forma más inmediata esta tarea, convirtiéndose así en los más idóneos para asumir el compromiso de control. Por su parte, el artículo 28 de la presente ley, se basa en la experiencia chilena para acompañar el tema de control con una estrategia de ¿fiscalización formativa¿ para formalizar las empresas, reemplazando por una sola vez las multas de incumplimiento a las obligaciones comerciales por capacitaciones.

Requisitos para la aplicabilidad de las deducciones y descuentos tributarios

Dado que la formalización, implica el cumplimiento de las obligaciones tributarias, laborales y comerciales establecidas en la Ley, es de fundamental importancia crear mecanismos de control efectivos que les faciliten a las autoridades estatales verificar dicho cumplimiento. Un mecanismo de control altamente eficiente para estos efectos consiste en incentivar a las empresas a realizar sus transacciones a través del sistema financiero, el cual permite llevar un registro veraz y detallado de las mismas. Con el fin de lograr tal objetivo, el artículo 29 de la presente ley establece que los pagos totales o parciales de sumas de dinero superiores a 150 UVT únicamente sean aceptados como costos, deducciones, pasivos o descuentos tributarios si se efectúan a través del sistema financiero. De esta manera, las empresas formales tienen el incentivo a pedirles a sus proveedores informales a que hagan uso del sistema financiero, facilitando su entrada a los canales formales.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Juan Carlos Echeverry Garzón.

El Ministro de la Protección Social,

Mauricio Santamaría Salamanca.

El Ministro de Comercio, Industria y Turismo,

Sergio Díaz granados Guida.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 20 de agosto del año 2010 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 057 de 2010 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por ¿

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo

