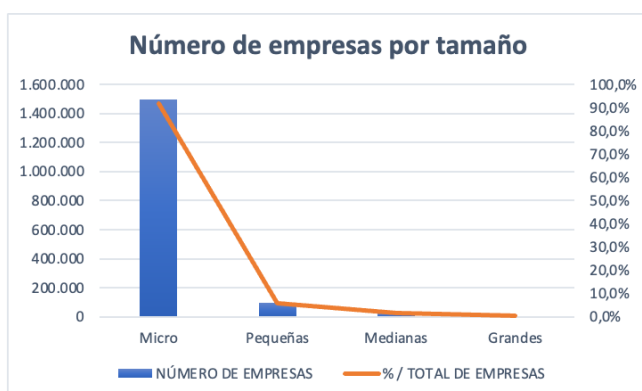


INFORME FINAL CASO COLOMBIA

Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga
2022

En la primera versión del Índice de Burocracia para América Latina (2021) el caso colombiano se calculó sobre el número de horas que le toma a una microempresa cumplir con los trámites de las obligaciones, esto, considerando que este tamaño empresarial, por cantidad de empresas, es el más representativo. Aún así, en esta nueva versión y en las futuras, el cálculo se hará sobre pequeñas empresas con el propósito de comprarnos con la región. En ese sentido, las variaciones que se verán de la primera versión a esta, estarán marcadas principalmente por la modificación en el sujeto de estudio, así como la determinación de las empresas tipo.

1. Estructura productiva:



Colombia es un país de micro y pequeñas empresas. Para el 2021, de las 1.628.681 registradas en el RUES¹ 91,8 % clasificaban como micro, el 6 % como pequeñas, el 1,6 % como medianas y sólo el 0,5 % como grandes empresas². Entre las tres primeras categorías se genera el 79 % del empleo y se aporta el 40 % del Producto Interno Bruto (PIB), esto significa que su aporte a la economía colombiana no es menor y por lo tanto, toda acción, política o

regulación que afecte la función empresarial debe procurar, en aras de salvaguardar la estabilidad económica, promover el crecimiento económico y la competitividad, no afectar de manera desproporcionada las micro y pequeñas empresas.

En la primera versión del Índice de Burocracia, para el caso colombiano, nos enfocamos principalmente en microempresas dado que estas representan el 92 % del ecosistema empresarial. Este año, con el objetivo de crear un indicador comparable con la región, el índice se calculó sobre las pequeñas empresas, las cuales frente a las micro representan mayores ingresos.

a. Clasificación de tamaño empresarial: ¿Qué se entiende por pequeña empresa en Colombia?

¹ Registro Único Empresarial y Social. Reúne la información de 57 Cámaras de Comercio a nivel nacional. Nota: contiene solo la información registrada por los empresarios. En paralelo existen más de 10 millones de micronegocios, altamente informales, que no está en el registro de las Cámaras de Comercio, estos figuran en el DANE, encuesta de micronegocios.

² Colombia debe mejorar la información sobre su universo empresarial. Desde 1991 no hay un censo económico y empresarial, y el inventario de unidades económicas del censo poblacional de 2005 no es representativo (DNP, 2019b). Así mismo, el Registro Único Empresarial y Social (RUES) solo contiene las firmas registradas en el sistema cameral y, por tratarse de información autorreportada no verificada, muchos indicadores no son confiables (e. g., empleo e ingresos). Además, la base de datos del RUES no es de acceso público, y el grueso de la población solo puede hacer consultas individuales vía la página web. Finalmente, la base de datos anonimizada de personas jurídicas en el Registro Único Tributario (RUT) tampoco es publicada por la DIAN, lo cual imposibilita tener un panorama del universo de empresas según sus ingresos. (CPC, Informe Nacional de competitividad 2020-2021, p. 468)

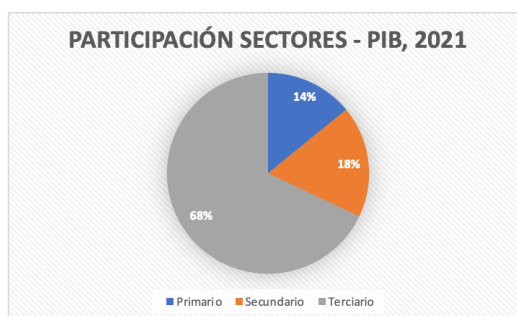
Para efectos de la clasificación del tamaño empresarial se tendrá como criterio exclusivo los ingresos por actividades ordinarias anuales de la respectiva empresa, tal como lo establece el Decreto 957 de 2019³. El nivel de ingresos por actividades ordinarias anuales con base en el cual se determina el tamaño empresarial variará dependiendo del sector económico en el cual la empresa desarrolle su actividad⁴. En ese sentido, cuando se habla de pequeñas empresas, se debe tener en cuenta los siguientes rangos por sector⁵:

Tabla 1: rangos para la definición de pequeñas empresas por sector

Rangos para la Definición de pequeña empresa según sector			USD	
	Desde	Hasta	Desde	Hasta
Manufactura	\$ 895.488.252	\$ 7.790.629.980	\$ 223.872	\$ 1.947.657,00
Servicios	\$ 1.253.675.952	\$ 5.014.665.804	\$ 313.419	\$ 1.253.666,00
Comercio	\$ 1.701.401.076	\$ 16.387.172.784	\$ 425.350	\$ 4.096.793,00

Como se observa, el Decreto 957 no contempló el sector primario, pero en el parágrafo 2 del artículo 2.2.1.13.2.2, determina que “*para aquella empresa cuya actividad principal no corresponda exclusivamente a uno de los anteriores sectores, los rangos a aplicar serán aquellos previstos para el sector manufacturero*”. Considerando este punto, en el presente estudio cuando se habla de pequeña empresa del **sector primario**, el nivel de ingresos corresponde a lo determinado para el sector secundario.

b. *Participación de los sectores en la economía colombiana*



Fuente: realización propia con base a datos MinComercio (2021)⁶

La economía colombiana generó un PIB corriente de US\$314,5 millones en 2021; el sector primario de la economía representó el 14,1 % del PIB ese mismo año. Entre los principales productos que allí se destacan está el café, banano, flores, caña de azúcar, ganado, arroz. [...] Por otra parte, el sector secundario participó del 18 %; en industria resalta la producción de textiles, productos químicos, metalurgia, cemento, envases de cartón, resinas plásticas y bebidas. El sector terciario representó el 68 % del PIB con importancia de los servicios, en especial, de la dinámica del turismo.

2. Actividad económica representativa por sector

³ Esta clasificación nace con el decreto 957 de 2019, con el propósito de acercarse a la realidad del tejido empresarial, reconociendo las diferencias entre los sectores, y buscando fortalecer los alcances de los diferentes instrumentos de política pública enfocados al segmento de las micro, pequeñas y medianas empresas, se modificó el criterio para determinar el tamaño empresarial.

⁴ Artículo 2.2.1.13.2.1. - Decreto 957 de 2019

⁵ Para conocer más a detalles ver decreto 957 de 2019. Nota1: el cálculo a USD se hizo con la TRM del 22 de mayo de 2022: 1 USD = 3,969.05 COP

⁶ MinComercio (2021). Perfil Colombia.

A continuación, se muestra la información del número de empresas por rama de actividad económica y tamaño (tabla 2) y las empresas más representativas por cada actividad económica determinada por el número total de empresas (tabla 3)⁷:

Tabla 2: Número de empresas por rama de actividad económica y tamaño

Rama	Descripción	2021				Total
		Microempresa	Pequeña	Mediana	Grande	
A	Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	24.905	4.792	1.767	443	31.907
B	Explotación de minas y canteras	4.965	912	325	222	6.424
C	Industrias manufactureras	159.067	10.763	2.956	1.187	173.973
D	Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	1.568	235	99	144	2.046
E	Distribución de agua, saneamiento ambiental	8.758	601	180	87	9.626
F	Construcción	64.885	10.599	3.271	1.007	79.762
G	Comercio al por mayor y al por menor; Vehículos	643.590	24.554	5.508	1.358	675.010
H	Transporte y almacenamiento	43.063	5.405	1.281	356	50.105
I	Alojamiento y servicios de comida	175.980	2.285	450	121	178.836
J	Información y comunicaciones	38.789	3.438	680	222	43.129
K	Actividades financieras y de seguros	19.593	2.442	1.216	715	23.966
L	Actividades inmobiliarias	27.975	10.940	4.151	944	44.010
M	Actividades profesionales, científicas y técnicas	93.979	11.101	2.150	496	107.726
N	Actividades de servicios administrativos y de apoyo	55.166	4.445	1.222	327	61.160
No clasificado	Actividad no Homologada a CIIU V4	2.372	503	96	18	2.989
O	Administración pública y defensa; seguridad social	608	38	6	19	671
P	Educación	14.455	936	146	24	15.561
Q	Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	23.367	3.336	799	287	27.789
R	Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	26.859	769	161	47	27.836
S	Otras actividades de servicios	65.450	438	83	30	66.001
T	Actividades de los hogares en calidad de empleadores	145	3	0	0	148
U	Actividades de organizaciones y entidades extraterritoriales	6	0	0	0	6
Total		1.495.545	98.535	26.547	8.054	1.628.681

Fuente: RUES, Cálculos Dirección de Estudios Económicos, Confecámaras

Tabla 3: Empresas más representativas por cada actividad económica

Rama	Descripción	Código actividad	Descripción	Número de empresas
A	Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	0141	Cría de ganado bovino y bufalino	5.153
B	Explotación de minas y canteras	0510	Extracción de hulla (carbón de piedra)	1.737
C	Industrias manufactureras	1410	Confección de prendas de vestir, excepto prendas de piel	28.113
D	Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	3511	Generación de energía eléctrica	1.193
E	Distribución de agua, saneamiento ambiental	3830	Recuperación de materiales	5.334
F	Construcción	4290	Construcción de otras obras de ingeniería civil	21.748
G	Comercio al por mayor y al por menor; Vehículos	4711	Comercio al por menor en establecimientos no especializados	112.156
H	Transporte y almacenamiento	4923	Transporte de carga por carretera	18.061
I	Alojamiento y servicios de comida	5611	Expendio a la mesa de comidas preparadas	57.560
J	Información y comunicaciones	6201	Actividades de desarrollo de sistemas informáticos (planificac	10.029
K	Actividades financieras y de seguros	6621	Actividades de agentes y corredores de seguros	12.656
L	Actividades inmobiliarias	6810	Actividades inmobiliarias realizadas con bienes propios o arren	34.936
M	Actividades profesionales, científicas y técnicas	7020	Actividades de consultoría de gestión	22.065
N	Actividades de servicios administrativos y de apoyo	8299	Otras actividades de servicio de apoyo a las empresas n.c.p.	19.582
O	Administración pública y defensa; seguridad social	8430	Actividades de planes de seguridad social de afiliación obligat	292
P	Educación	8559	Otros tipos de educación n.c.p.	3.323
Q	Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	8621	Actividades de la práctica médica, sin internación	7.882
R	Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	9200	Actividades de juegos de azar y apuestas	7.292
S	Otras actividades de servicios	9602	Peluquería y otros tratamientos de belleza	39.904
T	Actividades de los hogares en calidad de empleadores	9700	Actividades de los hogares individuales como empleadores de	109
U	Actividades de organizaciones y entidades extraterritoriales	9900	Actividades de organizaciones y entidades extraterritoriales	6

Fuente: RUES, Cálculos Dirección de Estudios Económicos, Confecámaras

Al observar los números de la *tabla 2* es posible determinar que la rama con más pequeñas empresas corresponde a la G (comercio al por mayor y al por menor; vehículos), M (Actividades profesionales, científicas y técnicas), y C (Industria manufacturera). Cada una de estas ramas, coincide con el uno de los sectores de la economía colombiana, razón por la cual, de allí se tomarán las empresas tipo.

⁷ Información obtenida por medio de derecho de petición a Confecámaras. La base de datos del RUES no es de acceso público y no existe un censo empresarial.

Dentro del mayor número de empresas no aparece ninguna del sector primario, razón por la cual para este estudio se considerará la rama A y se agrega la actividad económica de cultivo de café, considerando el aporte del mismo al PIB.

En ese sentido, haciendo uso de la información contenida en la tabla 3, las actividades que se escogerían, bajo el criterio de mayor número de empresas de esa rama⁸ serían:

Tabla 4: empresas representativas colombianas

RAMA	PEQUEÑAS EMPRESAS	Empresa Tipo	SECTOR
G	Comercio al por mayor y al por menor; Vehículos	Comercio al por menor en establecimientos no especializados con surtido compuesto principalmente por alimentos, bebidas o tabaco	TERCIARIO - COMERCIO
M	Actividades profesionales, científicas y técnicas	Actividades de consultoría de gestión	TERCIARIO-SERVICIOS
C	Industrias manufactureras	Confección de prendas de vestir, excepto prendas de piel	SECUNDARIO
A	Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	Cría de ganado bovino y bufalino	PRIMARIO
A	Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	Cultivo de Café	PRIMARIO

3. Resultados:

A un pequeño empresario colombiano anualmente le toma en promedio 476,85 horas cumplir con las obligaciones de empleo, operación y otros. Este resultado significa que, de los 246 días laborales⁹, es decir, 1968 horas de trabajo, debe destinar 60 días, 24,23 % del total, a cumplir con los trámites correspondientes, dejando a un lado su actividad económica principal.

En Colombia el pequeño empresario promedio debe cumplir con 46 obligaciones, las cuales corresponden el 52,17 % a asuntos relacionados con empleo, 32,60 % a asuntos de operaciones y finalmente 15,22 % a lo relacionados con actualización normativa y obligaciones específicas por sector.

Para hacer el cálculo de ese número de horas, en primer lugar, se identificaron las obligaciones comunes y específicas, la normatividad y entidad que la rigen; y, posteriormente, se realizaron entrevistas con empresarios y expertos en la materia para indagar sobre los tiempos. Finalmente, se promediaron y ponderaron los resultados del paso anterior.

A grandes rasgos, el grupo de obligaciones que más carga al pequeño empresario corresponde a los trámites relacionados con el empleo - 219 horas/año promedio ponderado- (ver: tabla 5).

⁸ Se agrega al sector primario otra actividad económica teniendo en cuenta el aporte del Café al PIB colombiano.

⁹ Para el 2022 el país cuenta con 246 días laborales, 105 de fines de semana y 19 feriados.

En la totalidad de la muestra resaltan trámites que reúnen aproximadamente el 80 % del tiempo total, estos son: el pago de salarios, impuestos y el sistema de gestión de salud y seguridad en el trabajo (SG-SST); lo que indica que es allí donde están los cuellos de botella y se debe analizar a profundidad.

Tabla 5: tabla resumen por sectores

CATEGORÍA	Subcategorías	SECTORES ECONÓMICOS			Promedio simple	Ponderación
		PRIMARIO	SECUNDARIO	TERCIARIO		
Empleo/administración	Salarios/impuestos/contribuciones	231,25	179	189,5	199,9	193,5
	Contratación/despido	33,125	32,25	19,25	28,2	23,5
	Tiempo de trabajo y reporte	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
	TOTAL GRUPO	266,875	213,75	211,25	230,6	219,5
Operación/administración	Impuestos/administración	42,4	155,25	155,75	117,8	139,8
	Desperdicios/	0	0	3	1,0	2,0
	Vehículo	8,25	23,25	0	10,5	5,3
	Sistema de gestión	40,75	69	62	57,3	60,3
TOTAL GRUPO	91,4	247,5	220,75	186,6	207,5	
OTHER	Statistical & Legal/ específicas	38,625	59,75	49,625	49,3	49,9
	TOTAL GRUPO	38,625	59,75	49,625	49,3	49,9
	TOTAL	396,9	521	481,625	466,5083333	476,851

A continuación se presentan los resultados por trámite, ponderados de los sectores y el detalle desagregado de cada uno.

a. Administración del empleo:

Este grupo de trámites corresponde a todo lo que se relaciona con el empleo. Está compuesto por 24 obligaciones que se dividen en tres subcategorías: salarios/impuestos/contribuciones, contratación y despido, y tiempo de trabajo y reporte.

En el promedio ponderado se puede observar que la primera subcategoría es la de mayor peso en esta sección, 193,5 horas/año de 219,5 horas/año. Seguida de procesos de contratación y despido con 23,5 horas/año y, finalmente, 2,5 horas/año de tiempo de trabajo y reporte. Estas dos últimas, si bien representan un porcentaje, no parecen ser un mayor obstáculo, y como lo afirman varios de los entrevistados, son procesos sencillos y fáciles de llevar a cabo.

Aún así, vale la pena resaltar que el tiempo de la contratación y despido se calculó bajo el supuesto de que una persona, anualmente, es despedida y otra persona es contratada. En ese sentido, en caso tal de que una empresa goce mayor rotación de empleados, el tiempo puede aumentar proporcionalmente.

Vale resaltar que, en general, excluyendo el sector primario, el peso burocrático de esta sección para el pequeño empresario colombiano, ya sea de sector secundario o terciario, es de aproximadamente un 42 % sobre el total anual. Para el sector primario, este porcentaje aumenta un 25 %, tomándole un 67,2 % del tiempo total anual.

Tabla 6. Sectores económicos

CATEGORÍA	Subcategorías	SECTORES ECONÓMICOS			Promedio simple	Ponderación
		PRIMARIO	SECUNDARIO	TERCIARIO		
Empleo/administración	Salarios/impuestos/contribuciones	231,25	179	189,5	199,9	193,5
	Contratación/despido	33,125	32,25	19,25	28,2	23,5
	Tiempo de trabajo y reporte	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
	TOTAL GRUPO	266,875	213,75	211,25	230,6	219,5
	% Ad. empleo/total	67,2	41,0	43,9	49,4	46,0

La mayor carga burocrática que debe cumplir el sector primario con 231,25 horas/año está relacionada con los trámites de salarios y contribuciones, pero específicamente en los correspondientes a cálculo y pago de nómina, nómina electrónica, pago de salarios y el trámite de incapacidades.

El aumento en las horas que le toma a un pequeño empresario del sector primario en estos trámites, respecto a los otros dos sectores, corresponde a la falta de adaptación de la regulación a la realidad del sector y condiciones sociales que son ajenas a la regulación.

El sector primario incluye la cría de ganado bovino y el cultivo de café, ambas actividades tienen características diferentes. Por un lado, el sector bovino se caracteriza por tener personal fijo en las fincas, a quienes se les contrata laboralmente. El cultivo de café, por su parte, se caracteriza por tener una alta afluencia de recolectores en ciertas épocas, cuando hay cosecha, y algunos cuidadores durante todo el año; esto último implica que en esta actividad económica, por la dinámica propia del cultivo, hace pagos a los recolectores sin que medie de por medio un contrato laboral o por obra/labor.

Ambas actividades económicas del sector primario deben, además de las dinámicas propias de la actividad, sortear una serie de situaciones ajenas a ellas, pero que moldean la toma de decisiones y la forma de dar cumplimiento, pues pueden llevar a aumentar el tiempo o simplemente trasladarlos a la informalidad debido a la rigidez que caracteriza a la obligación.

Una de estas situaciones es la falta de adaptación de la regulación laboral a las dinámicas estacionales que, por motivos climáticos o de mercado, implica pagos por cantidad de producto recolectado a trabajadores no empleados o contratados formalmente. Ante esta situación y la inexistencia de una figura que contemple este tipo de trabajo, los pagos se hacen en la informalidad y carecen de registro alguno.

Adicionalmente, otra condición que tuvo efectos sobre el tiempo que le toma al pequeño empresario, son los bajos niveles de bancarización de la población; esto, implica que se deben hacer pagos en efectivo, por lo tanto, se considera el tiempo de traslado, retiro de dinero, entrega física y entrega de comprobantes de pago.

Algunos de los entrevistados afirmaron que el tiempo ha disminuído gracias a las innovaciones tecnológicas como billeteras digitales (Nequi, Daviplata, entre otras) que ha permitido a los trabajadores recibir el dinero por estos medios, pues su uso ha aumentado en los últimos años debido a la pandemia. Según cifras de la Banca de las Oportunidades, en junio de 2020, 31 millones de adultos tenían al menos un producto financiero formal, lo que representa un incremento de cerca de 1,6 millones en el último semestre. De este modo, el indicador de acceso tuvo un registro de 85,9%¹⁰. Ahora bien, los indicadores todavía muestran algunos rezagos en cobertura rural¹¹, por lo que no puede generalizarse.

¹⁰ La República (9 abril de 2021). Billeteras digitales alcanzaron más de 25 millones de usuarios tras la pandemia
<https://www.larepublica.co/finanzas/billeteras-digitales-alcanzaron-mas-de-25-millones-de-usuarios-tras-la-pandemia-3150880>

¹¹ Banca de Oportunidades. Reporte de inclusión financiera 2021.
<https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2022-08/Reporte%20de%20inclusi%C3%B3n%20financiera%202021.pdf>

Tabla 7: resultados salarios/impuestos y contribuciones

Grupo	Subgrupo						
Empleo/administración		Nombre de la obligación	PRIMARIO	SECUNDARIO	TERCIARIO	PROMEDIO SIMPLE	PROMEDIO PONDERADO
	Salarios/impuestos/contribuciones	Calculo y pago de Nómina	60	48	51	53,0	51,7
		Nómina electrónica	54	48	54	52,0	52,9
		Pago de Parafiscales, prestaciones sociales y seguridad social	12	12	12	12,0	12,0
		Primas de servicio	4	5	5,25	4,8	5,0
		Pago de salario* (propio cultivo café)	73,5	45	39	52,5	44,9
		Dotación	2,75	6	0,5	3,1	1,8
		Proceso vacaciones	1	1	2	1,3	1,7
		Libro de registro de vacaciones	1	1	1,5	1,2	1,3
		Cesantías cálculo y consignación (14 febrero)	1	1	3	1,7	2,4
		Tramite de incapacidades con las EPS	22	12	21,25	18,4	19,7
		Total subgrupo		231,25	179	189,5	199,9

Por su parte, el sector secundario y el terciario tienen mejores resultados en este subgrupo de trámites con una diferencia de aproximadamente de 47 horas respecto al sector primario. En estos sectores se destaca como más costoso en tiempo el cálculo de nómina y nómina electrónica.

Desde el año 2021 la Dian - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-, implementó la nómina electrónica en Colombia, proceso a través del cual todos los empleadores que efectúen pagos o abonos derivados de una vinculación laboral deben enviar los soportes electrónicos de sus nóminas, cada mes, a esta entidad¹². Este proceso, según indicaron los empresarios y expertos entrevistados, implica que el empleador tenga que hacer un doble proceso de nómina, haciendo el cálculo en el sistema propio y luego teniendo que hacer el proceso en la plataforma de la entidad. Además, los tiempos se vieron afectados por la demora en la carga, ajuste y envío del documento por el portal, porque, pese a la virtualidad, los sistemas de información a veces resultan ser muy demorados para subir la información¹³.

En estas actividades económicas se consideraron también pago de salarios no laborales, esto corresponde a que por lo general se contrata por prestación de servicios a parte de los empleados. Estos pagos suelen hacerse mensual, virtualmente y con la solicitud de certificación de pago de seguridad social; cuestión que los distingue del sector primario en tiempo, pues no acuden a pagos en efectivo y son pagos constantes. El uso de este tipo de contratación se da, en varias ocasiones, por la falta de capacidad económica para hacer pago de los costos que implica una contratación laboral y/o por las condiciones que impone y que no se requieren en la actividad económica.

Tabla 8: resultados contratación y despido/ reportes de trabajo

¹² Publímetro (2022). Nuevo plazo de nómina electrónica para pequeñas empresas.

<https://www.portafolio.co/mas-contenido/nuevo-plazo-de-nomina-electronica-para-pequenas-empresas-562592>

¹³ A los problemas de capacidad de la página de la DIAN, debe adicionarse los problemas de conectividad y la brecha digital en el país. Esto, pues en zonas como Guainía y Vichada la velocidad promedio de internet fijo (Mbps) es de 1, mientras que en Bogotá alcanza los 25; también temas de cobertura y acceso a internet, en zonas apartadas los niveles son bajos y los costos muy altos. Por ejemplo, en relación con ingresos en departamentos como Vaupés, Amazonas, Guainía y Vichada, la relación supera el 6 %. Ver más en: MINTIC (2020). ÍNDICE DE BRECHA DIGITAL REGIONAL. <https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-article-162387.html>

	Nombre de la obligación	PRIMARIO	SECUNDARIO	TERCIARIO	PROMEDIO SIMPLE	PROMEDIO PONDERADO
Contratación/ despido	Exámenes preocupacionales de ingreso	1,5	2,5	1,75	1,9	1,9
	Firma contrato laboral	1	2,5	0,5	1,3	0,9
	Afiliación a prestaciones sociales	22,25	18,25	7,25	15,9	11,3
	Debido proceso despido (llamados de atención, seguimiento)	0,875	2,25	2,25	1,8	2,1
	Carta de despido	0,25	1,25	0,625	0,7	0,7
	Descargos laborales	0,25	1	1	0,8	0,9
	Recepción del puesto de trabajo	1,5	0,25	0,25	0,7	0,4
	Liquidación	3,25	2,5	4,375	3,4	3,9
	Pago Final	0,75	0,25	0,25	0,4	0,3
	Exámen médico ocupacional de retiro	1,5	1,5	1	1,3	1,2
	Total subgrupo	33,125	32,25	19,25	28,2	23,5
			Total			
Tiempo de trabajo y reporte	Reporte de novedad de retiro	0,25	0,25	0,25	0,3	0,3
	Reporte de Ingreso	0,25	0,25	0,25	0,3	0,3
	Reporte de incapacidad	1	1	1	1,0	1,0
	Reporte vacaciones	1	1	1	1,0	1,0
	Total subgrupo	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5

El costo burocrático en tiempo del pago de parafiscales y prestaciones sociales es bajo para los tres sectores. Es un proceso virtual que requiere una transferencia por el sistema y pueden hacerse todos los pagos al mismo tiempo.

Los trámites de contratación y despido exigen tiempos prácticamente iguales en todos los sectores, en promedio ponderado 23,5 h/año, y en las que la afiliación para prestaciones sociales absorbe gran parte de este tiempo. Estas afiliaciones son procesos virtuales, pero que aún pueden hacerse de manera presencial y ello contabiliza el tiempo para descargar y diligenciar formularios, recopilar toda la información, radicar y el tiempo de espera para que esté en firme. Sin esta afiliación, no es posible contratar al trabajador.

Finalmente, en reportes, la última subsección de empleo, el tiempo es bajo, pues son las novedades sobre el ingreso, despido, vacaciones e incapacidad que se informan por medio de la planilla virtual de seguridad social. No requiere diligenciar información adicional, solo seleccionar la opción.

b. Administración de Operaciones

Este grupo de trámites corresponde a todo lo que se relaciona con operaciones: impuestos, manejo de desperdicios, certificaciones, administración de vehículo, y el sistema de gestión de salud y seguridad en el trabajo.

Como se observa en la *tabla 8*, en esta sección lo que más carga a las empresas son las obligaciones de la subcategoría de administración de impuestos, dentro de la cual se contemplan trámites de renovación de matrícula mercantil y depósito de estados financieros, los cuales se hacen ante las cámaras de comercio; y, obligaciones de hacer y dar ante la autoridad tributaria nacional y municipal, como lo es la declaración de información exógena y pagos de impuestos.

La renovación de la matrícula mercantil se hace anualmente, antes del 31 de marzo como lo estipula el artículo 33 del código de comercio. Este proceso requiere tener los balances financieros del año inmediatamente anterior, haber diligenciado el formulario de renovación, y haber realizado el respectivo pago, para hacer envío por la página web. No es un trámite, al igual que el depósito de balances financieros, que resulte altamente gravoso para los empresarios.

Distinto es el caso de las obligaciones tributarias, entendiéndose pago de impuestos y declaraciones exógenas, las cuales para los tres sectores, sí requiere mucho más tiempo. El sector primario, a diferencia del sector secundario y terciario, solo le toma 13 horas anuales

pagar impuestos, esto, debido al número de impuestos que asumen y al tipo de producto que venden, pues, según el artículo artículo 424 del Estatuto Tributario, bovinos y el café en grano sin tostar, cáscara y cascarilla de café, no causan impuesto sobre las ventas.

El sector secundario y terciario, por su parte, les toma más de 90 horas/año cumplir con los trámites que surgen de 9 obligaciones impositivas, pero a esto se le suma un par de horas adicionales por funcionamiento de los sistemas de información de la DIAN. Los entrevistados dejaron sobre la mesa que cuando el sistema funciona, el tiempo del proceso se resume a organizar la información y liquidar los montos; cuando la página de pagos está caída es posible que el proceso se extienda un día o incluso dos.

Las obligaciones tributarias de hacer, - declaraciones exógenas nacionales y municipales-, resultan ser uno de los factores de mayor estrés entre los empresarios, después del pago de impuestos. Aunque para este caso se tomó el tiempo como si el proceso se realizará al interior de la empresa, la regla general entre los entrevistados fue que tienden a tercerizar los servicios con un contador, pues resulta menos gravoso pagar por ello que destinar recursos económicos, humanos y de tiempo de la propia empresa.

El tiempo que les toma cumplir con esto, en el promedio ponderado de los tres sectores, corresponde al 25,5 % del total de la subcategoría (sumando nacionales y municipales), es decir 35,7 horas. El sector primario reporta una demora de 16 horas en la exógena nacional y 8 en las municipales, el secundario 24 horas en nacional y 32 en municipales, y el terciario 17,12 en nacionales y 15,65 en las municipales. Las variaciones entre sectores dependen de varios factores: orden en la información necesaria para el reporte, demora en los verificadores de la DIAN, cantidad de transacciones y procesos a reportar.

Esto último significa que el tiempo que le toma al pequeño empresario cumplir con la obligación está estrechamente ligado con el resultado de su actividad económica y capacidad de organización. Adicionalmente, se resalta que el proceso puede tomar más tiempo según se logre pre validar la información en los servicios que ofrece la entidad y si la plataforma funciona, de no hacerlo, al igual que se mencionó en el tema de impuestos, el proceso puede demorar varias horas o incluso días.

Tabla 9: resultados de administración de operaciones

Operación/administración						
	Nombre de la obligación		Total			
Impuestos/ad ministración	Reunir documentos para registro mercantil	1	1	3	1,7	2,4
	Renovación registro mercantil	0,25	1	0,625	0,6	0,6
	Depósito de estados financieros ante la Cámara de comercio	0,25	0,25	0,625	0,4	0,5
	Presentación información exógena tributaria Nacional	16	24	17,125	19,0	18,2
	Presentación información exógena tributaria Municipal	8	32	15,625	18,5	17,5
	Pago de impuestos	13	93	94	66,7	82,5
	Expedición de documento soporte electrónico a no obligados a facturar	3,9	4	24,75	10,9	18,1
Total subgrupo		42,4	155,25	155,75	117,8	139,8
Desperdicios/ Total subgrupo	Nombre de la obligación		Total			
	Manejo de residuos	0	0	3	1,0	2,0
Total subgrupo		0	0	3	1,0	2,0
Vehículo Subgroup total	Nombre de la obligación		Total			
	Seguro vehicular	2	2	0	1,3	0,6
	Revisión Tecnicomecánica	5,25	8,25	0	4,5	2,2
	Pago impuesto vehicular	1	1	0	0,7	0,3
	Pago servicio conductor	0	12	0	4,0	2,2
	Subgroup total	8,25	23,25	0	10,5	5,3
Sistema de ges Subgroup total	Nombre de la obligación		Total			
	Curso para certificación SG-SST	15,75	9	16,5	13,8	15,0
	Implementación SG-SST	15	36	35,5	28,8	32,7
	Adaptaciones y logística SG-SST	10	24	10	14,7	12,5
Subgroup total	40,75	69	62	57,3	60,3	

Por otro lado, además del gasto en tiempo en materia de impuestos, de la categoría de operaciones, se resalta el sistema de gestión de salud y seguridad en el trabajo SG-SST, el cual ocupa 60 horas anuales. Este sistema

consiste en el desarrollo de un proceso lógico y por etapas, basado en la mejora continua, lo cual incluye la política, la organización, la planificación, la aplicación, la evaluación, la auditoría y las acciones de mejora con el objetivo de anticipar, reconocer, evaluar y controlar los riesgos que puedan afectar la seguridad y la salud en los espacios laborales.

El sistema de gestión aplica a todos los empleadores públicos y privados, los trabajadores dependientes e independientes, los trabajadores cooperados, los trabajadores en misión, los contratantes de personal bajo modalidad de contrato civil, comercial o administrativo, las organizaciones de economía solidaria y del sector cooperativo, las empresas de servicios temporales, las agremiaciones u asociaciones que afilian trabajadores independientes al Sistema de Seguridad Social Integral; las administradoras de riesgos laborales; la Policía Nacional en lo que corresponde a su personal no uniformado y al personal civil de las Fuerzas Militares.¹⁴

Su implementación es obligatoria y los requisitos que se deben cumplir dependen del sector; pues, producto del desarrollo normativo en la materia se ha tratado de simplificar los pasos que deben cumplir. El proceso requiere de una persona especializada y autorizada para implementar el sistema, esta persona normalmente es tercerizada por las empresas, pero si se certifican con un curso de 50 horas que se renueva al tercer año con un curso de 20 horas, puede ser implementado por el mismo empresario; en ese sentido, se debe considerar el tiempo que le toma certificarse, hacer el plan, el cual debe cumplir requisitos y ser validado, en este proceso los empresarios explicaron que puede tomar una semana, pero una vez implementado deben hacer seguimientos y ajustes pertinentes. En varias ocasiones, contratan personal para que se encargue de diligenciar matrices, pero consideran que podría buscarse la forma de hacer el sistema más amigable con el empresario para que no deba destinar tantos recursos a su cumplimiento.

¹⁴ Ministerio de Trabajo. Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo. <https://www.mintrabajo.gov.co/relaciones-laborales/riesgos-laborales/sistema-de-gestion-de-seguridad-y-salud-en-el-trabajo>

Caso – Declaración de información exógena tributaria

La resolución 124 de 2021 determinó que las personas jurídicas y sus asimiladas y demás entidades públicas y privadas que en el año gravable 2021 o en el año gravable 2022 hayan obtenido ingresos brutos superiores a cien millones de pesos (\$100.000.000), deben presentar información exógena tributaria. Esta última corresponde a “la información presentada por personas jurídicas y naturales, sobre las operaciones realizadas con sus clientes, usuarios u otros que intervienen en el desarrollo del objeto social de la empresa, periódicamente a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN – a través de servicios electrónicos en cumplimiento de las resoluciones y especificaciones técnicas expedidas por el Director General.”

Esta información tiene como propósito efectuar cruces y estudios de información que permitan cumplir con la función de fiscalización, ejercer mayor control de los tributos y contribuir a mejorar el cumplimiento de obligaciones sustanciales y formales. Este reporte se debe realizar a nivel nacional y a nivel municipal. En el proceso nacional los que reportan la información deben diligenciar más de 10 formatos, validar la información y hacer su envío mediante los aplicativos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). A nivel municipal es la Dirección de Impuestos del municipio la encargada de recibir esta información y consiste también en el envío de formularios y registros por internet. Los lineamientos se expiden anualmente por las autoridades municipales encargadas.

Frente a este proceso los empresarios manifestaron inconformidad por la cantidad de información que se solicita, la efectividad de los portales y las altas sanciones en las que se puede incurrir, incluso por errores y no mala fe. Ahora bien, aunque reconocen la necesidad de hacer el reporte a la autoridad tributaria, los reportes municipales, al depender de los criterios de los municipios en donde se tuvo actividad económica, varían y eso hace que el proceso se entorpezca. En varias ocasiones declararon que contratan a un contador externo, pues no les es posible cumplir con esos procesos sin uno.

c. Otros

Este apartado incluye todo lo relacionado a obligaciones específicas del sector, actualizaciones y ajustes normativos que deben realizar las empresas en ocasión a su actividad. De estos puntos se resaltan los procesos de adaptación a los nuevos sistemas de información de reporte a las autoridades, como firma, facturación y nómina electrónica. Desde el año 2020 se viene impulsando la implementación de estas herramientas, pero su obligatoriedad empezó a regir a partir del año 2021.

La implementación de esto al interior de las empresas tiene dos formas de hacerse: comprando o implementando por medio de los sistemas gratuitos de la DIAN. Para cumplir con los requisitos de nómina y de facturación, antes debe realizarse el proceso de firma electrónica, es un proceso que puede realizarse de forma virtual, normalmente para todos los sectores es similar y no toma más de media jornada.

El tema de la facturación requiere un proceso más largo, implica necesariamente la parametrización de productos en el sistema y la inscripción de cada cliente. Ahora bien, este tiempo se ve especialmente castigado en el sector secundario, según afirman los pequeños empresarios de este sector, por la demora en la inscripción de diversos productos y cantidad de clientes; también incluyen en el conteo fallas en el sistema.

Los procesos, si bien pueden ser realizados manual y personalmente, de forma virtual, se opta por la terciarización y ha surgido un mercado en torno a ofrecer este tipo de servicios a las empresas.

Finalmente, todas estas obligaciones son comunes a los sectores, el sector primario cuenta con la obligación de vacunación de ganado dos veces al año. La vacunación puede tomar dos días, aún así el número de horas varía según las cabezas de ganado que se tenga.

Tabla 10: resultados de Otros

Statistical & Le	Nombre de la obligación	PRIMARIO	SECUNDARIO	TERCIARIO	PROMEDIO SIMPLE	PROMEDIO PONDERADO
	concepto técnico de seguridad humana y protección c	2,125	4,25	4,25	3,5	4,0
	Actualización Normativa	6	24	21,5	17,2	19,8
	Parametrizar empleado para nomina electronica - DIAN	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
	Implementación nómina electrónica- Habilitación	2	4	3	3,0	3,0
	Habilitación Firma electrónica	4	3	4,5	3,8	4,2
	Facturación electrónica - activación, parametrización, inscripción y expedición	8	24	18	16,7	17,7
	Vacunación Ganado	16	0	0	5,3	2,2
Subgroup total		38,625	59,75	49,625	49,3	49,9
		38,625	59,75	49,625	49,3	49,9

4. Consideraciones y reflexiones finales.

Cuando la regulación es compleja e inflexible afecta de manera desproporcionada a las MiPymes, pues les impone costos, en tiempo y dinero, que las obliga a redireccionar recursos al cumplimiento de las obligaciones, en lugar de invertir en la mejora de procesos, contratación de personal, aumento de productividad y generación de valor para ser más competitivos.

Las regulaciones laborales e impositivas, como se observó, son aquellas que más afectan a los pequeños empresarios colombianos. Ambas obligaciones implican altos costos en tiempo y recursos económicos, generando desincentivos al emprendimiento y la función empresarial, incentivando la informalidad y la evasión de la regulación, y produciendo altos costos sociales que impiden que avancemos por la senda de la productividad y la superación de la pobreza.

219 horas/año se destinan a cumplir con las obligaciones de empleo. Este primer cuello de botella identificado es el reflejo de un sistema altamente inflexible y que no responde a la realidad del empleo en Colombia, el cual es creado principalmente por micro y pequeñas empresas, y quienes al día de hoy carecen de la capacidad organizacional para poder cargar con todos los costos laborales.

Este dato se corrobora con los resultados de otros índices internacionales. Por ejemplo, de acuerdo al Índice de Prosperidad del Legatum Institute de Londres, Colombia ocupa el puesto

74 entre 167 países. En el componente de flexibilidad del mercado laboral ocupa el puesto 88. En el subcomponente de flexibilidad en las prácticas de contratación ocupa el puesto 133 y en el de flexibilidad en la determinación del salario el puesto 100.

La inflexibilidad del mercado laboral impacta en la generación de empleo y conlleva a la informalidad. Además, como lo destaca el informe de la Misión de Empleo¹⁵, la situación actual se materializa en dos grandes problemas: por un lado, una disminución en el bienestar social y, por el otro, crecimiento económico menor a su potencial, ya que el desempleo es persistentemente alto, la mayoría de los ocupados laboran por cuenta propia o en empresas muy pequeñas de baja productividad, y los programas de capacitación tienen poca eficacia.

Esta realidad impone el desafío de afrontar la necesidad de realizar reformas urgentes en materia del empleo y en pro de la competitividad, para generar el entorno institucional y normativo que se adapte a las nuevas realidades laborales y consecuente con las realidades territoriales, particularmente en términos de productividad y costo de vida.

La reforma a los asuntos laborales debe empezar por permitir el aporte a la Seguridad Social de trabajos por horas con el propósito de ampliar la cobertura en salud y pensión de trabajadores independientes e informales; redefinir el mecanismo de concertación y fijación del salario mínimo, para garantizar una verdadera representación proporcional de los trabajadores formales e informales del país. De igual forma, modificar la naturaleza del salario mínimo para que este sea diferencial en función de la productividad y el costo del nivel de vida en las regiones.

Darle al sector rural un régimen laboral propio, reconociendo las asimetrías entre las actividades rurales y urbanas, propiciando la formalización vía simplificación de parafiscales y tomando en cuenta las dinámicas productivas del sector de acuerdo con la estacionalidad, es otra de las necesidades más urgentes. Dicho cambio normativo deberá incluir modelos de contratación por días y/o por horas en épocas de cosechas, a prorrata del tiempo trabajado que incluyan las prestaciones empaquetadas en un solo pago y que el Estado defina la distribución respectiva.

De acuerdo con Dierdre McCloskey, economista e historiadora: “¡Los trabajos nunca son el problema! El gobierno los hace un problema cuando dificulta emplear a las personas, y eso es lo que hacen medidas como el salario mínimo, o la interferencia en los contratos del trabajo, la zonificación industrial o las licencias”.

El segundo cuello de botella, en materia de impuestos, implica necesariamente una redefinición del sistema tributario y una evaluación de las consecuencias y externalidades negativas que puede llegar a tener. La carga impositiva en obligaciones de dar y hacer son un obstáculo para la formalización, la competitividad y la generación de empleo.

Más de 90 horas haciendo pagos de impuestos y más de 35 haciendo reportes tributarios, caracterizan un sistema altamente gravoso para los empresarios. Este dato debe ir acompañado de las tasas, porque, además de imponer altísimos costos en tiempo, también se hace en materia económica.

¹⁵ <https://www.misionempleo.gov.co/Paginas/index.aspx>

Como lo muestra el Banco Mundial en el Paying Taxes 2020 Report la tasa total de impuestos y contribuciones sobre el % de ganancias de las empresas es del 71.2 %. El Índice de Competitividad Fiscal Internacional 2021, que mide Tax Foundation, Colombia ocupa el puesto 31 entre un grupo de 37 territorios, y el puesto 37 en el rango de impuestos corporativos. En el país la tasa del impuesto a las ganancias corporativas es del 31%, lo que está significativamente por encima del promedio de los demás miembros de la Oede (22,9%). Además, las personas naturales sólo aportan el 1,2 % del PIB y las empresas el 5 %; cuestión que debería tornarse más hacia la relación existente en la OCDE donde el 8.3 % del PIB es aportado por las personas naturales y el 3 % por las empresas.

En ese sentido, el sistema tributario colombiano debería estar dirigido a la simplificación tributaria y mejora de procesos de recaudo de información.

Es importante destacar que si las instituciones, es decir las reglas de juego, crean el entorno y los incentivos para que nuestras empresas puedan generar valor, llegar a niveles de altos niveles productividad, ser competitivas y jalonar el crecimiento económico, lograremos generar las condiciones para el mejoramiento de la calidad de vida de todos los colombianos.

La burocracia en Colombia se vuelve gravosa por las regulaciones, aún así, en este caso concreto, es un problema al que se le suma otros aspectos problemáticos ajenos a la institucionalidad y reglas de juego. El entorno, caracterizable por la carencia de infraestructura adecuada, baja conectividad -digital, fluvial y terrestre-, no bancarización, entre otros aspectos, impone presiones adicionales al pequeño empresario que le obligan a permanecer en la informalidad, no cumplir a cabalidad con sus obligaciones o buscar vías alternativas como evasión o sobornos; todo esto a prorrata de pérdida de productividad y competitividad.

En ese sentido, se trata de promover un entorno flexible, adaptable, confiable y que genere los incentivos adecuados para emprender, trabajar y producir. Pero, esta regulación inteligente y mejora regulatoria debe ir acompañada de un inversión social efectiva, que se enfoque en generar las condiciones adecuadas para eliminar los incentivos perversos que pueden producir las reglas impuestas por la normativa.

La explicación del rezago en materia de competitividad y productividad de los colombianos viene explicada por la ausencia de una articulación y manejo paralelo de estas dos estrategias: mejora regulatoria e inversión social. Con esto en mente, los esfuerzos de los tomadores de decisión deberían estar enfocados en aproximarse holísticamente a los cuellos de botella que se pueden estar vislumbrando en este análisis, buscando la forma de hacer la regulación adaptable a las necesidades, al tiempo que se soluciona el entorno que agrava la situación.

Finalmente, el presente cálculo se hizo con base a los tres sectores de la economía y las empresas representativas de cada uno; ninguna de las actividades económicas corresponde a un sector altamente regulado, sino que responden a las obligaciones que son comunes. En ese sentido, el panorama cambiaría si se tratara de actividades reguladas como podrían ser energía, electricidad, gas, fármacos, transportes, servicios postales, sector del juego, entre otros. Frente a estos últimos, es de vital importancia invitar a una revisión de la regulación, de su conveniencia, efectividad y eficiencia.