

OBSERVATORIO LEGISLATIVO



MEMORIA
Mesa de Expertos Virtual
19 de noviembre de 2020

LOS PROYECTOS DE LEY DE EMPRENDIMIENTO Y DE TURISMO FRENTE A LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS

El Instituto de Ciencia Política y la Fundación Konrad Adenauer adelantan, durante 2020, el proyecto *Observatorio Legislativo: diálogos sobre lo fundamental*, que busca contribuir, mediante el diálogo intersectorial, al análisis de los desafíos que enfrenta Colombia en materia legislativa, y que impactan la calidad institucional, el desarrollo económico y el progreso social. En ese orden de ideas, se trabaja en torno a tres ejes de la agenda legislativa: (i) El Congreso en la emergencia sanitaria; (ii) Proyectos polémicos y (iii) Reformas pendientes.

I. Contexto

El pasado jueves 19 de septiembre, entre las 2:00 y 3:30 de la tarde, se llevó a cabo la última Mesa de Expertos conjuntamente con la Fundación Konrad Adenauer (KAS) en modalidad virtual, cuya discusión y análisis giraron entorno al tema de *“Proyectos de ley y de emprendimiento y de turismo: frente a la reactivación económica en el país”*. Dicho espacio de diálogo contó con la participación de más de 60 personas, siendo el Dr José Manuel Restrepo, el actual ministro de comercio, industria y turismo, el invitado especial y panelista. Así como también estuvieron presentes congresistas de distintos partidos políticos, funcionarios del sector público, líderes de organizaciones de la sociedad civil, miembros de la academia y medios de comunicación.

La Mesa de Expertos tenía como fin analizar, dialogar y entender la importancia del proceso y aprobación de los proyectos de ley de emprendimiento y turismo, siendo fundamental el estudio de aquel propuesto por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de la mano de iNNpulsa Colombia y demás miembros del sector privado como gremios, empresarios y expertos. Dicha propuesta tiene como objeto *“establecer un marco regulatorio que propicie el emprendimiento y el crecimiento, consolidación y sostenibilidad de las empresas, con el fin de aumentar el bienestar social y generar equidad”*¹. Lo anterior representa un gran avance en materia de crecimiento económico e innovación, pues a nivel

¹ Proyecto de Ley 161, (2020). *Ley de Emprendimiento*. Bogotá: Colombia.

OBSERVATORIO LEGISLATIVO

regional aún persiste un sistema jurídico ineficaz que impulse el desarrollo de las empresas y su competitividad.²

En un país como Colombia, donde las empresas pueden beneficiarse de un fácil acceso al crédito y existe un sector financiero resistente pero que coexiste con un aparato burocrático ineficiente, son necesarias unas sólidas reformas acompañadas de marco regulatorio que promuevan el desarrollo de los mercados de capital, dinamicen la economía y brinden mayores incentivos a las empresas.³ (Heritage Foundation, 2020).

Siendo así, según el último reporte de el Global Entrepreneurship Index del The Global Entrepreneurship and Development Institute (GEDI) en América Latina Colombia es el tercer país con el sistema emprendedor más avanzado, después de Chile y Argentina.⁴ Así como también se encuentra en la posición 47 a nivel mundial. Este indicador mide el estado de los sistemas de emprendimiento de 137 países anualmente, brindando un contexto del comportamiento de estos tanto a nivel nacional como internacional. Entendiendo por emprendimiento aquella “interacción dinámica entre las actitudes, habilidades y aspiraciones emprendedoras por parte de los individuos, que impulsa la asignación de recursos a través de la creación y operación de nuevas empresas.” (GEDI, 2017).⁵

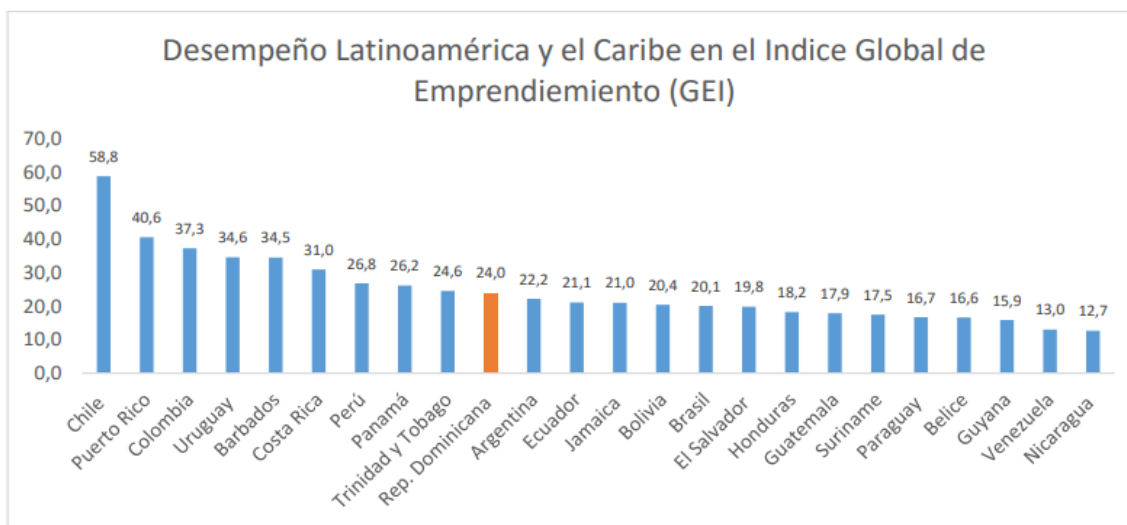
² iNNpulsa Colombia, (2020). *ABC: Ley de Emprendimiento*.

³ Heritage Foundation, (2020). *Colombia: 2020 Index of Economic Freedom*. Tomado de: <https://www.heritage.org/index/country/colombia?version=199>

⁴ Global Entrepreneurship and Development Institute, (2018). *Global Entrepreneurship Index*. Tomado de: <https://www.competitividad.org.do/wp-content/uploads/2016/12/%C3%8Dndice-Global-de-Emprendimiento-2017.pdf>

⁵ *Ibidem*

OBSERVATORIO LEGISLATIVO



Fuente: Global Entrepreneurship Index 2017

Por otro lado, según el Global Entrepreneurship Monitor (GEM), la investigación anual y mundial más grande en materia de emprendimiento, señala que la mayoría de los empresarios de las economías de bajos ingresos se encuentran mayormente motivados por los incentivos y oportunidades, así como también estos logran representar un valor sustancial para sus economías con emprendimientos de alto potencial.⁶ Según este estudio, en Colombia y Emiratos Árabes Unidos se encuentran las más altas proporciones de empresarios que proyectan crear seis o más puestos de trabajo en los próximos cinco años. (GEM, 2019).⁷

⁶ Global Entrepreneurship Monitor, (2020). 2018/2019 Global Report.

⁷ *Ibidem* pag. 11

OBSERVATORIO LEGISLATIVO

Entrepreneurship Impact

	Value	Rank/48
Job expectations (6+)	49.9	2
Innovation	16.1	39
Industry (% in Business Services Sector)	16.5	23

Societal Value About Entrepreneurship

	Value	Rank/47
High status to entrepreneurs	84.2	3
Entrepreneurship a good career choice	68.7	14

Asimismo, también estos dos países, junto con Uruguay, presentan los mayores niveles de iniciativa empresarial familiar, siendo más de un tercio la proporción de empresarios cuyos negocios son manejados conjuntamente con familiares o pasarán a ser propiedad de sus miembros. Igualmente, entre las razones que predominan para discontinuar un negocio la más común es la falta de capital, siendo más de la mitad de salidas de Colombia por factores financieros que responden a este problema. (GEM, 2019).⁸

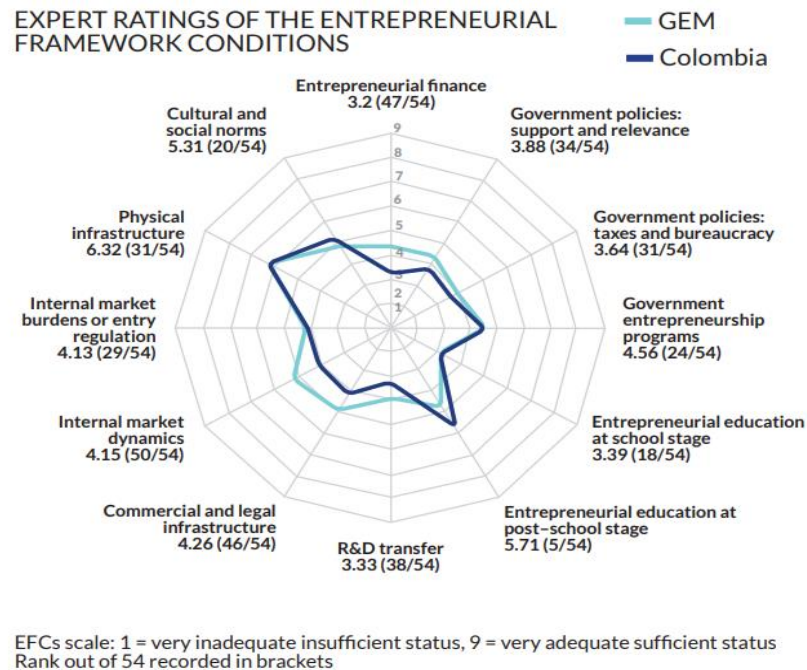
Teniendo en cuenta esto, es importante señalar que los avances de Colombia en materia de emprendimiento en los últimos tres años han sido significativos, no sólo en términos de PIB sino también en las mejoras de las posiciones en distintos indicadores igualmente relevantes como lo son el World Bank Ease of Doing Business Rating donde ocupa la posición 65/190, World Economic Forum Global Competitiveness Rank con el puesto 28/140 y el World Economic Forum Income Group Average, con una posición superior medio. (GEM, 2019).

No obstante, aún existen fallas al interior del sistema de emprendimiento que residen principalmente en las políticas de gobierno y los procesos burocráticos que interfieren con las iniciativas de productividad y competitividad; la falta de apoyo gubernamental, las tasas de impuestos, la burocracia estatal, la insuficiencia de capital son algunos de los mayores problemas que enfrentan

⁸ *Ibidem* pag. 74

OBSERVATORIO LEGISLATIVO

las actividades emprendedoras en el país, de acuerdo al estudio de condiciones generales del Global Entrepreneurship Monitor.⁹



Por esta razón, es importante lograr mayores esfuerzos para mejorar no solo las condiciones en que se desarrollan los emprendimientos y empresas, sino también en cómo se mantienen y persisten sin obstáculos financieros y de capital. En este sentido, la Ley de Emprendimiento expuesta en la Mesa de Expertos permitirá garantizar un entorno favorable para el crecimiento de estas iniciativas y con ello, el desarrollo social, la formalización de las empresas y las mejoras en la competitividad a nivel nacional. También en el contexto actual, es indispensable pensar en términos de reactivación, pues con el confinamiento como medida de seguridad ante la crisis sanitaria del COVID-19 el impacto en los negocios y en las empresas fue negativo, generando el cierre e inoperatividad de muchos de ellos.

De modo que, la Ley de Emprendimiento se enfoca principalmente en la reactivación económica de las empresas, la creación de nuevos emprendimientos y el fomento de la actividad emprendedora bajo un modelo regulatorio moderno que posicione a Colombia como una nación emprendedora. Entre sus mayores objetivos se encuentran: En primer lugar, la reducción de las cargas

⁹ *Ibidem*

OBSERVATORIO LEGISLATIVO

para emprendedores y la generación gradual para empresas de menor escala que contará con un enfoque especial para los micronegocios y emprendedores de las poblaciones más vulnerables brindándoles, un acompañamiento en su consolidación. (Proyecto de Ley 161, 2020)¹⁰

En segundo lugar, la ampliación de la participación de los actores y las oportunidades de acceso a mercados por medio de compras públicas. Seguidamente, la diversificación e incremento de esquemas de financiamiento para cualquier tipo de emprendimiento. Cuarto, el proyecto de ley busca fortalecer y articular la institucionalidad para el emprendimiento, la innovación y el desarrollo empresarial, otorgando beneficios e incentivos que permitan mantener los negocios y asimismo, mediante el fortalecimiento de iNNpulsa Colombia la entidad hará los respectivos acompañamientos y promoción del ecosistema emprendedor para potenciar el crecimiento económico y la innovación. (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2020).¹¹

Finalmente, aboga por la apropiación del emprendimiento y la cultura emprendedora en la juventud colombiana a través del mejoramiento de las habilidades de los emprendedores a partir de acciones en materia de educación en los colegios e instituciones de educación superior. (Proyecto de Ley 161, 2020)

Asimismo, es posible identificar cuatro ejes estratégicos que engloban estos objetivos; el primero, de *Tarifas diferenciadas, simplificación y Compras Públicas* contempla la modificación de las tarifas del INVIMA con un enfoque diferencial para las Pymes, junto con una excepción de pago y un sistema de contabilidad diferenciado para las microempresas. También comprende la creación de un Sistema Información de Compras Públicas, un sistema de información de actividades económicas informales y mecanismo exploratorio de regulación para modelos innovadores, entre otros. (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2020).

En el segundo eje, conforme al *Financiamiento*, se harán una serie de modificaciones del Objeto Social del FNG, se concederá la devolución de saldos a favor del IVA y habrá una inclusión financiera de los micronegocios a través de microcréditos. Por otro lado, el tercer eje referente a *Educación*, se implementarán programas de formación docente en términos de emprendimiento y cultura empresarial a nivel básico y medio, así como también serán aplicados en el SENA en pro de la promoción de la mentalidad emprendedora en temas financieros, jurídicos y de acceso a mercados.

¹⁰ Proyecto de Ley 161, (2020). Ley de Emprendimiento. Bogotá: Colombia.

¹¹ Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, (2020). ABC: Ley de Emprendimiento.

OBSERVATORIO LEGISLATIVO

Además, se crearían consultorios empresariales que brinden apoyo y asesoría a emprendedores en sus iniciativas de negocios. (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2020).

El último eje corresponde al de *Institucionalidad*, el cual tiene como fines dotar de nuevas actividades a iNNpulsa Colombia para lograr impulsar en mayor medida el desarrollo empresarial en el país, articular las fuentes públicas de Financiamiento del emprendimiento, innovación y el desarrollo empresarial, así como las instancias de Emprendimiento y Mipymes al SNCI. Igualmente, se considera crear un fondo del ICETEX que favorezca a los emprendedores que hayan solicitado créditos con esta entidad. (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2020).¹²

Teniendo en cuenta lo anterior, el Proyecto de Ley "Por medio de la cual se impulsa el emprendimiento", propuesto por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo es una oportunidad para fortalecer el sistema de competitividad y productividad que se ha visto fuertemente afectado por la crisis sanitaria reciente del COVID-19. Asimismo, fomentar el crecimiento económico bajo un esquema que minimice la burocracia estatal es una de sus apuestas, siendo esta fundamental para fundar las bases necesarias que promuevan los emprendimientos con celeridad en sus procesos y apoyo en su desarrollo.

II. Reflexiones de la mesa de expertos:

En esta mesa de expertos se tuvo la oportunidad de discutir de cerca con congresistas y el director de *Innpulsa Colombia*, sobre dos de los proyectos de ley que se promovieron desde el Ministerio de Comercio con el objetivo de cumplir con el plan nacional de desarrollo e impulsar la reactivación por medio de estas actividades, en vista de los efectos negativos producidos por la Pandemia del COVID-19.

Esta mesa se realizó de la mano con La Cámara de Comercio de Medellín y la Fundación Konrad Adenauer. Jorge Villegas, director de la CCM, en la apertura del evento resaltó la importancia de ambos proyectos de ley de cara a los efectos de la crisis, adicionalmente, los reconoció algunos puntos de las mismas como incentivos para el desarrollo del país.

¹² Ibidem

OBSERVATORIO LEGISLATIVO

Proyecto de ley de emprendimiento

Después de las intervenciones iniciales, quien tomó la palabra fue Ignacio Gaitán, director de Innpulsa Colombia, entidad que junto con el Ministerio de Comercio se encargó de promover el proyecto de ley de emprendimiento. Gaitán aseguró que este proyecto junto con el CONPES de la misma materia, buscan actualizar el marco normativo, pues el anterior data del año 2006; adicionalmente, aseguró que este PL es parte de la estrategia del Gobierno Nacional para la creación de empleo y la reactivación económica, tal como lo manifestó el Presidente Duque en la inauguración de legislatura el pasado 20 de julio, bajo el eje de empleo del proyecto Compromiso por Colombia.

Gaitán explicó a la audiencia que, para este proyecto de ley, el emprendimiento fue tomado de manera amplia y buscó abordar otros asuntos, no reduciéndose solo a la promoción de creación de productos o servicios, sino que se enfocó en la formalización, financiación, productividad, impuestos, entre otros. La iniciativa fue llamada por el funcionario como “un proyecto país”, pues en la radicación de la segunda ponencia, a diferencia de la comisión tercera donde hubo una ponencia alternativa, fue firmada por el 100 % de los ponentes de diferentes partidos, demostrando así el apoyo generalizado y el interés que hay por impulsar este tipo de iniciativas.

El PL se compone de 5 ejes, muchos de ellos buscan apoyar al emprendedor nato, pero también se busca un apoyo a las micro y pequeñas empresas, esas como entes fundamentales de la reactivación económica. El primer eje es *tarifas diferenciales y medidas de apoyo*; allí se busca impulsar varios asuntos relacionados con el INVIMA, los costos que este tiene, y la forma en la que se puede diferenciar la tarifa INVIMA con el fin de facilitar la formalización y el registro de productos. En este mismo marco, es importante destacar que Colombia sería uno de los pocos países en el mundo que le empezaría a apostar a las *sandbox*,

Una herramienta para que los distintos Ministerios y entes regulatorios puedan flexibilizar la regulación vigente, bajo condiciones que definan, con el fin de permitir y probar el desarrollo de modelos de negocios innovadores que no se tenían en cuenta al momento de plantearse esa regulación¹³

¹³ Innpulsa, 2020. MinComercio e Innpulsa presentan el Proyecto de Ley de Emprendimiento.

OBSERVATORIO LEGISLATIVO

Dentro de este mismo eje se impulsa la contabilidad simplificada, simplificación de requisitos para la constitución de cooperativas y mutuales, fortalecimiento de la VUE¹⁴, promoción del emprendimiento social, apoyo a energías renovables y finalmente, el apoyo a los emprendimientos del sector agropecuario.

El eje 2, que ha sido trabajado de la mano con Colombia Compra Eficiente, es el acceso a las compras públicas. Para ello se propone como primer paso, como lo dejó claro Gaitán, la inclusión de Mipymes en procesos de mínima cuantía; adicionalmente se incluyen artículos relacionados con nuevos criterios de desempate a favor de las Mipymes, de las mujeres, sociedades BIC y encadenamientos productivos.

El tercer eje es el que versa sobre todo lo que compete a temas de financiamiento. En este eje se destacan 4 puntos esenciales: el primero sobre la modificación del objeto social del Fondo Nacional de Garantías y la definición de nuevas actividades; el segundo, sobre la inclusión financiera de micro negocios a través de los microcréditos; el tercero, sobre el incentivo tributario para promover donaciones del sector privado; y finalmente, una iniciativa impulsada por el Ministerio de Trabajo y Asocajas, que pretende dar recursos a través de las cajas de compensación y facilitar líneas de crédito. Todo esto con el fin de facilitar la inclusión de los emprendimientos al mercado, pero además para promover la competitividad de los mismos.

Como cuarto eje está la institucionalidad, un trabajo que fue realizado de la mano con el DNP. Este eje busca la unificación de fuentes públicas de financiamiento, la innovación y el desarrollo empresarial; adicionalmente, busca promover el emprendimiento femenino, incluir la estrategia CEmprende para fortalecerla y consolidar el enfoque regional, crear el fondo del ICETEX para emprendedores que ya hayan adquirido anteriormente algún crédito con esta entidad y la autorización de fondos temporales para el desarrollo y reactivación económica del emprendimiento.

Finalmente, el eje 5 es el de desarrollo para el emprendimiento humano. Según Gaitán este apartado de la ley tiene como objetivo llevar a otros niveles el tema de la formación para emprender, empezando por colegios para desarrollar habilidades desde etapa temprana. En esta misma línea, se piensa llegar también a la formación docente. La creación de consultorios empresariales es otra de las propuestas centrales de este eje.

¹⁴ Ventanilla única Empresarial.

OBSERVATORIO LEGISLATIVO

Una vez Gaitán terminó la exposición la palabra fue tomada por los congresistas, Mauricio Toro y Ciro Rodríguez. Estos a lo largo de la conversación reiteraron la importancia de este proyecto y apoyaron abiertamente el esfuerzo del gobierno por impulsar este tipo de propuestas. Aún así, uno de los congresistas, aseveró que la propuesta pudo haber sido más arriesgada e incluir otra serie de elementos, considerando que la bandera del actual gobierno es el emprendimiento y el desarrollo económico.

Mauricio Toro continuando con la conversación hizo un llamado a que en el país se debe trabajar y procurar la creación de un ecosistema articulado que entienda los retos a futuro del emprendimiento. Resaltó del presente proyecto el esfuerzo en materia del INVIMA, el fomento de la mono-licencia; pero de igual forma manifestó su preocupación por la falta de un enfoque territorial que abarque temas de incentivos específicos, comprenda el contexto de las oportunidades, facilidades, dificultades, etc., de emprender en regiones apartadas de las grandes ciudades, resaltando los casos de Nariño o el Amazonas. A esto último se respondió que el proyecto no es totalmente ajeno a ese tipo de realidades territoriales, pero que contrario sensu, hay unos artículos que buscan redirigir más recursos a las entidades territoriales y que estas promuevan acciones de emprendimiento.

Finalmente, sobre este proyecto de ley se discutió el eje 5 y su relación con el llevar el emprendimiento a todos los niveles. Varios representantes de la Cámara de Comercio del Valle de Aburrá hicieron hincapié en la necesidad de la educación de mentalidad emprendedora desde edades tempranas y dejaron claro cuál es el papel de las cámaras de comercio en esta materia. Aprovechando la presencia de los congresistas, se les invitó a que conocieran más de cerca los proyectos¹⁵ que se llevan cabo en estas entidades, para considerar su articulación con el proyecto de ley y futuras políticas públicas.

Proyecto de Ley de Turismo:

En relación con el segundo proyecto de ley sobre el cual se citó a la mesa, el de turismo, los expertos, aunque consideran necesaria la promulgación de esta ley como un eje fundamental para la reactivación económica, destacaron uno de los puntos más preocupante y álgidos que tiene el proyecto: la equiparación de las plataformas de intermediación con las prestadoras de servicio turístico.

¹⁵ Para ver proyectos en torno al emprendimiento de la CCAS: <https://ccas.org.co/emprendimiento/>

OBSERVATORIO LEGISLATIVO

Este debate que se puso sobre la mesa es un tema que tiene sus variantes también en otros asuntos como en transporte con Uber, DiDi, Beat, etc, y los taxis. Los congresistas, junto con los demás asistentes de la mesa, argumentaron que es un error garrafal equiparar este tipo de plataformas con prestadoras de servicio u operadoras logísticas, pues al igualarlas, las primeras deben responder con una serie de obligaciones las cuáles no les corresponden por la naturaleza del servicio que prestan.

A raíz de esto, uno de los panelistas, espera que se pueda corregir el rumbo de los dos artículos que introducen el asunto, art. 33 y 34, y se deje de intentar solucionar un problema moderno, contemporáneo de tecnología, con leyes del 1973 y 1978. En caso tal de que el proyecto de ley continuara su rumbo, sin modificación a estos artículos, un experto asegura que no solo la competitividad del país podría verse disminuida, sino que por las fallas del Estado se estarían generando toda una serie de obstáculos – trámites, registros, permisos, etc.- para el desarrollo.

Aunque no se está de acuerdo con igualar estos dos tipos de servicio, los expertos no niegan la necesidad de una regulación, de distinta índole, sobre este tipo de plataformas de intermediación. Algunas de las propuestas que quedaron sobre la mesa fueron la creación de una serie de responsabilidades como que estas se aseguren que con quien se intermedia tenga el permiso de turismo, un manejo especial de la información, garantía de unos mínimos, etc.

Los Congresistas hicieron énfasis en la necesidad de reconocer la tecnología como una herramienta para mejorar el país y que está bien dirigir los proyectos, no solo turismo, sino que emprendimiento, a cumplir con la política del estado simple, para impulsar el crecimiento de los sectores. El debate de la flexibilización sobre la norma para atender a las realidades de las tecnologías es un asunto pendiente en el país, aseguraron todos en el marco de la mesa.

Retos para la reactivación y el desarrollo

En relación con ambos proyectos de ley se introdujo la tesis de una flexibilización del mercado laboral, no solo abogado a trabajo por horas, sino también hablando de la posibilidad de un salario mínimo diferenciado en las regiones, considerando las fluctuaciones y diferencias que hay en cada una. Los expertos hablaron de que este es un debate muy polémico y difícil de llevar a cabo, pues tiene pocos aliados, pero que aún así es menester tener esa discusión.

OBSERVATORIO LEGISLATIVO

En esta línea, varios aseguraron que no es posible continuar con el mercado laboral actual. La pandemia, la tecnología y el desarrollo del país ha llevado a que se creen o se necesiten nuevas formas de vinculación laboral; el reconocimiento de estas, sugieren los expertos, ayudaría a enfrentar la crisis de desempleo en un país donde para agosto del 2020 alcanzó un 16.8 %, casi 7 puntos porcentuales más que el mismo periodo del año anterior¹⁶.

Por otro lado, los expertos destacaron el problema de la carga impositiva a las empresas. Uno de los congresistas destacó que Colombia es uno de los países en donde las empresas pagan más impuestos. Según Paying Taxes 2020 Report,¹⁷ realizado anualmente por el Banco Mundial, Colombia es el cuarto país a nivel regional con la mayor tasa de impuesto a las empresas. Según este estudio, la tasa total de impuestos y contribuciones sobre el % de ganancias es del 71.2%, el cual se distribuye de la siguiente forma: el impuesto sobre la renta de las empresas representa un 21.07%, siendo el más alto de todos; el impuesto municipal representa un 19.52%; las contribuciones a la seguridad social son del 14.12%; el impuesto sobre las transacciones financieras es del 9.45% y el impuesto sobre la nómina del 4.51%. Por otro lado, en menor medida se encuentra el Impuesto sobre la propiedad inmobiliaria del 1.48%, el Impuesto sobre los límites urbanos del 0.79% y el Impuesto sobre los vehículos del 0.26%.

Esto último se traduce, según los expertos, en una restricción al crecimiento de las empresas, lo que puede llegar a tener un efecto no solo en la desincentivación en la formación de empresas, sino que, en el alza de la tasa de desempleo, disminución de la inversión y estancamiento del desarrollo económico y productivo del país.

Viendo este panorama, donde aún hay muchos obstáculos para la generación de empleo y creación de empresas, los expertos hacen un llamado a que por medio de los proyectos de ley y las reglamentaciones se procure alivianar las cargas y así generar un círculo virtuoso de crecimiento sostenible, y por ende se fomente la reactivación económica y el desarrollo del país.

¹⁶ Dinero (2020). Desempleo de Colombia fue de 16,8% en agosto de 2020. Recuperado de: <https://www.dinero.com/economia/articulo/cifra-de-desempleo-en-colombia-en-agosto-de-2020/301915>

¹⁷ Paying taxes report 2020. <https://www.doingbusiness.org/en/reports/thematic-reports/paying-taxes-2020>