

**ANALISIS DE LOS EFECTOS DE LA LEY DE FORMALIZACION Y PRIMER  
EMPLEO EN LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS (PYMES) DE  
CARTAGENA**

**KELLY JOHANA OROZCO JUNCO  
ANIA PATRICIA VILLALBA DIAZ**



**UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
PROGRAMA DE CONTADURÍA PÚBLICA  
CARTAGENA D. T. & C.**

**2014**

**ANALISIS DE LOS EFECTOS DE LA LEY DE FORMALIZACION Y PRIMER  
EMPLEO EN LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS (PYMES) DE  
CARTAGENA**

**KELLY JOHANA OROZCO JUNCO  
ANIA PATRICIA VILLALBA DIAZ**

Proyecto de Grado presentado como requisito para optar al Título de:

**CONTADORA PÚBLICA**

Asesor:

**CARLOS ARTURO PERALTA CABALLERO**

Docente



**UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
PROGRAMA DE CONTADURÍA PÚBLICA  
CARTAGENA D. T. & C.**

**2014**

**NOTA DE ACEPTACION**

---

---

---

---

---

**Presidente del Jurado**

---

**Jurado**

---

**Jurado**

Cartagena de Indias D. T y C., Junio 12 de 2014.

A Dios, por darme la sabiduría, la disciplina, las fuerzas y la perseverancia de conseguir mis objetivos.

A mi madre Mabel, mi esposo Harold y mi hija Lía Carolina, por su apoyo y comprensión incondicional.

A mis hermanos, por su tolerancia y colaboración en mi formación profesional.

A todos mis familiares y amigos que llegaron a brindarme colaboración en los momentos que los necesitaba.

Kelly....

A Dios, por darme la sabiduría, la disciplina, las fuerzas y la perseverancia de conseguir mis objetivos.

A mis padres Edinson e Inmaculada, por su apoyo y comprensión incondicional.

A mis hermanos, por su tolerancia y colaboración en mi formación profesional.

A todos mis familiares y amigos que llegaron a brindarme colaboración en los momentos que los necesitaba.

Ania....

## **AGRADECIMIENTOS**

Nuestros más sinceros agradecimientos a:

El Docente CARLOS ARTURO PERALTA CABALLERO, asesor de este proyecto de investigación, quien nos orientó y estimuló hacia la academia y la investigación como formación profesional.

El Director del Programa de Contaduría Pública, MILTON GARCIA BARBOZA, por toda la colaboración brindada durante toda la carrera.

La Universidad de Cartagena, la Facultad de Ciencias Económicas y en especial al Programa de Contaduría Pública por abrirnos las puertas para alcanzar nuestras metas y obtener este triunfo profesional.

Finalmente, a todos aquellos que de una u otra forma contribuyeron a la culminación de este proyecto.

## CONTENIDO

|   | <b>Pág.</b> |
|---|-------------|
| INTRODUCCION .....  | 12          |
| 1. PROBLEMA .....   | 14          |
| 1.1. Descripción del problema.....                        | 15          |
| 1.2. Formulación del problema .....                       | 15          |
| 2. OBJETIVOS .....  | 16          |
| 2.1. Objetivo General:.....                               | 16          |
| 2.2. Objetivos Específicos:.....                          | 16          |
| 3. DELIMITACION DEL PROBLEMA.....                         | 17          |
| 3.1. Delimitación de espacio:.....                        | 17          |
| 3.2. Delimitación de tiempo:.....                         | 17          |
| 4. JUSTIFICACION .....                                    | 18          |
| 5. MARCOTEORICO.....                                      | 20          |
| 5.1. Marco de referencia .....                            | 20          |
| 5.2. Marco conceptual. ....                               | 26          |
| 6. DISEÑO METODOLOGICO .....                              | 29          |
| 6.1. Tipo de investigación .....                          | 29          |
| 6.2. Métodos de investigación .....                       | 29          |
| 6.3. Fuentes de información: .....                        | 30          |
| 6.3.1. Fuentes primarias: .....                           | 30          |
| 6.3.2. Fuentes secundarias:.....                          | 30          |
| 6.3.3. Instrumentos de recolección de datos: .....        | 30          |
| 6.3.4. Procesamiento de datos: .....                      | 30          |
| 7. BENEFICIOS DE LA LEY 1429 DEL 2010 .....               | 32          |
| 7.1. Beneficios tributarios.....                          | 32          |
| 7.2. Progresividad en el pago del impuesto de renta:..... | 32          |

|  |    |
|--|----|
| 7.3. Progresividad en el pago de los parafiscales y otras contribuciones de nómina:.....   | 34 |
| 7.4. Progresividad en el impuesto de industria y comercio:.....  | 35 |
| 7.4.1. Incentivo para la generación de empleo en grupos vulnerables. ....  | 35 |
| 7.4.1.1..... Descuentos en el impuesto sobre la renta y complementarios de los aportes parafiscales y otras contribuciones de nomina. .... | 35 |
| 8. EFECTIVIDAD DE LA LEY 1429 DE 2010 .....  | 37 |
| 8.1. Situación previa .....  | 37 |
| Movimiento de empresas:.....   | 37 |
| 8.2. Panorama posterior a la ley 1429 del 2010 en Cartagena - 2011.....  | 39 |
| 9. PERCEPCIÓN DE LOS PEQUEÑOS EMPRESARIOS ACERCA DE LOS RESULTADOS DE LA LEY 1429 DEL 2010 .....   | 45 |
| 9.1. Reconocimiento de la ley y sus beneficios: .....  | 45 |
| 9.2. Percepción de los resultados obtenidos por la ley 1429 del 2010. ....   | 46 |
| 9.3. Percepción acerca del compromiso del gobierno con el desarrollo de esta política. ....  | 48 |
| 9.4. Compromiso del sector privado por apoyar las iniciativas propuestas por el gobierno con la ley 1429.....                              | 49 |
| CONCLUSIONES .....   | 52 |
| RECOMENDACIONES.....   | 55 |
| BIBLIOGRAFIA.....  | 56 |

## LISTA DE TABLAS

|  | <b>Pág.</b> |
|--|-------------|
| <b>Tabla No. 1.</b> Beneficios para la creación de empresas y la formalización de las existentes ..... | 33          |
| <b>Tabla No. 2.</b> Indicadores laborales Cartagena 2010.....  | 38          |
| <b>Tabla No. 3.</b> Nuevas empresas creadas en Colombia en el 2011.....                                | 41          |
| <b>Tabla No. 4.</b> Empadronamiento de la ley 1429 del 2010.....                                       | 41          |
| <b>Tabla No. 5.</b> Contribuyentes inscritos que cumplen con los requisitos.....                       | 42          |

## LISTA DE GRAFICOS

|  | Pág. |
|--|------|
| <b>Gráfico No. 1.</b> Movimiento empresarial en los municipios de la jurisdicción de la Cámara de Comercio de Cartagena.....   | 36   |
| <b>Gráfico No. 2.</b> Inversión neta de capitales en los municipios de la jurisdicción de la Cámara de Comercio de Cartagena 2007 – 2010.....                                  | 37   |
| <b>Gráfico No. 3.</b> Variación en el movimiento empresarial en Cartagena 2010 – 2011.....   | 39   |
| <b>Gráfico No. 4.</b> Evolución de la tasa de desempleo 2001 – 2011 Total Nacional – Bolívar y Cartagena.....  | 40   |
| <b>Gráfico No. 5.</b> ¿Ha escuchado hablar de la ley 1429?.....  | 45   |
| <b>Gráfico No. 6.</b> Ha incidido la ley 1429 de 2010 en la decisión de formalizarse.....  | 46   |
| <b>Gráfico No. 7.</b> Favorece las oportunidades de trabajo de poblaciones vulnerables.....  | 46   |
| <b>Gráfico No. 8.</b> Estimula la ley 1429 el desarrollo de nuevas empresas.....   | 47   |
| <b>Gráfico No. 9.</b> Ha tenido la ley 1429 del 2010 suficiente promoción por parte del gobierno.....  | 48   |
| <b>Gráfico No. 10.</b> El gobierno nacional ha ofrecido los mecanismos necesarios para que haya total claridad acerca del alcance y los beneficios de la ley 1429 de 2010..... | 48   |
| <b>Gráfico No. 11.</b> Han ayudado los gremios a impulsar la ley 1429 de 2010.....   | 49   |
| <b>Gráfico No. 12.</b> Debería haber más compromiso de parte de los gremios.....   | 50   |

## RESUMEN

Día a día, en nuestra cotidianidad y en nuestro entorno podemos observar que son muchas las personas y familias que viven del llamado rebusque, entre estos, vendedores ambulantes, moto taxistas, minutereros, entre otros, esto no es más que el reflejo de los altos niveles de desempleo e informalidad que vive actualmente el país. Con el fin de hacer frente a estas problemáticas, el Congreso de la República expidió el 29 de diciembre de 2010, la Ley 1429, llamada Ley de Formalización y Generación de Empleo, como un intento de contrarrestar estos fenómenos económico - sociales presentados.

Esta ley fue concebida para estimular la formalización de empresas y la generación de empleos formales a través de beneficios, estímulos y exenciones de los cuales hablaremos posteriormente. Inicialmente se estimó por parte del Gobierno Nacional, que con la expedición de esta ley se lograría reducir a un 20% el número de empresas informales y con esto se formalizarían 500 mil empleos que inicialmente eran informales, y se generarían cerca de 2 millones 5 quinientos mil nuevos puestos de trabajo en el mediano plazo, un proyecto a todas luces ambicioso.

Teniendo en cuenta lo anteriormente mencionado, esta investigación tiene como propósito dar a conocer las medidas implementadas por el Gobierno, describiendo inicialmente los beneficios propuestos, y posteriormente plantear un análisis para establecer si se ha logrado cumplir con los objetivos que motivaron la creación de esta Ley. Finalmente se concluye la investigación con un juicio desde la perspectiva de los autores sobre la efectividad de esta Ley y unas recomendaciones basadas en su percepción y conclusiones obtenidas por el desarrollo de esta investigación.

## INTRODUCCION

En diciembre del año 2010 el Congreso de la República expidió la ley 1429 o ley de formalización y primer empleo, con la finalidad de hacer frente a dos grandes problemáticas sociales del país como lo son el empleo y la informalidad; esperando con el establecimiento de estímulos y beneficios como la progresividad en el pago de impuestos, reducción de costos laborales y simplificación de trámites, facilitar la formalización y creación de nuevas empresas y por ende generar nuevas fuentes de empleo.

Los principales beneficios identificados en la ley 1429 del 2010 tienen que ver con lo tributario y se pueden agrupar en dos grupos de beneficiarios, el primero corresponde a los estímulos diseñados para incentivar la creación y/o formalización de empresas entendiéndose como formalizados aquellos que cuentan con registro ante la Cámara de Comercio y la Dirección seccional de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN.

El segundo grupo de beneficios va encaminado a estimular la contratación propiciando la creación y formalización de empleos, dentro de los beneficios que corresponde al primer objetivo que es incentivar la creación y formalización de empresas tenemos la progresividad en el pago de los impuestos de Renta y complementarios y en los parafiscales; esto quiere decir, que durante un periodo determinado de tiempo asumirán un pago progresivo en los impuestos partiendo desde un 0% en el primer año hasta un 100% en el quinto año. Igual sucede con los parafiscales, además de no estar sujeto a rentas presuntivas durante el mismo periodo, ni ser sujetos de retención en la fuente entre otros, beneficios que corresponderá implementar a los entes locales como es la posible progresividad en el pago del impuesto de industria y comercio por ejemplo. También está la simplificación de trámites y la reducción de costos de registro entre otros casos.

En lo que respecta al segundo objetivo, que consiste en que las empresas o personas naturales titulares de pequeñas empresas formalizadas puedan declarar como descuento tributario el valor efectivamente pagado de los aportes parafiscales que se causen a nombre de los nuevos empleados contratados posterior a la ley 1429 del 2010 y que correspondan a cualquiera de las poblaciones descritas como vulnerables, jóvenes menores de 28 años, discapacitados, empleados de bajos ingresos, personas en proceso de reingreso social, mujeres mayores de 40 años, entre otros.

Los anteriormente descrito, hacer parte de lo que el Gobierno Nacional estableció como propósito al formular la ley 1429 del 2010, además de otros aspectos como la regulación a las cooperativas de trabajo asociado, y otros temas que no son objeto de estudio del presente proyecto. El propósito de esta investigación es el de dar a conocer el propósito, el alcance y las medidas adoptadas por el Gobierno para hacer frente al desempleo y la informalidad en Colombia, se busca primero describir los beneficios propuestos, quienes pueden tener acceso a ellos y como; posteriormente se plantea un análisis para establecer si se ha logrado este propósito.

Finalmente se concluye con un juicio valorativo desde la perspectiva de los autores sobre la efectividad de esta ley y unas recomendaciones muy particulares.

## **1. PROBLEMA**

### **1.1. Descripción del problema**

Datos del Departamento Nacional de Estadísticas DANE indican que previo a la promulgación de la ley 1429 del 2010, la posición ocupacional que mayor participación registraba en los indicadores de empleo en Cartagena era la del trabajador por cuenta propia, como lo evidencia el hecho de que el 51,7% de los ocupados tenía un empleo informal de los cuales el 60% eran trabajadores por cuenta propia. Para el gobierno y la sociedad en general esta es una cifra preocupante teniendo en cuenta que tan solo 21% de esta población realiza aportes al régimen contributivo en salud y el 9,7% a pensión, lo que obligaba al estado a otorgar subsidios para compensar la contribuciones evadidas y poder garantizarles el acceso a la seguridad social, además de que la base impositiva se ve reducida desestimulando así el crecimiento de la economía.

Una de las principales causas de este fenómeno radica en la insuficiente oferta de puestos de trabajo formales y la necesidad de las personas de generar un ingreso que le permitan solventar sus necesidades lo que muchas veces conlleva que tengan que crear sus propias fuentes de empleo y les resulta mucho más atractiva la ilegalidad; porque al no compartir sus ingresos con el estado ven aumentadas sus utilidades y además temen a los sobrecostos por trámites y servicios propios de las empresas formales, pues consideran que si legalizan sus negocios estos sobrecostos los lleven a la quiebra. Muchos no son conscientes de que su condición de informales les limita sus posibilidades de crecer y ayudar a otros generando empleo.

Consientes de esto el gobierno se propuso combatir las altas tasas de desempleo e informalidad alterando la relación de costo – beneficio entre formalidad e informalidad mediante el uso incentivos y beneficios que ofrezcan mayores garantías financieras, simplifiquen trámites, disminuyan costos laborales no salariales, facilitando así la contratación formal. El desafío del gobierno es crear 2,5 millones de nuevos empleos formales hasta el 2014; (625 mil empleos por año), sin embargo, según las cuentas nacionales a la fecha solo se han creado 288 mil puestos de trabajo por año una tercera parte de lo que el gobierno se planteó como meta, lo que obliga a pensar si realmente son efectivas la medidas adoptadas por el gobierno para enfrentar la problemática del desempleo y la informalidad en Colombia.

## **1.2. Formulación del problema**

¿Cuáles han sido los efectos de la ley de formalización y primer empleo en Cartagena tras dos (2) años de su implementación?

## **2. OBJETIVOS**

### **2.1. Objetivo General:**

Analizar cuáles han sido los efectos de la ley de formalización y primer empleo en Cartagena tras dos (2) años de su implementación, a fin de determinar si ha logrado su propósito de incentivar la formalización de empresas y generar empleos.

### **2.2. Objetivos Específicos:**

- ❖ Cualificar y analizar los beneficios que en materia fiscal y tributaria la ley 1429 de 2010 ofrece a los pequeños empresarios que se formalicen a partir de la fecha de su promulgación.
- ❖ Determinar si los beneficios consagrados en la ley 1429 de 2010 realmente han logrado el efecto deseado en las PYMES de Cartagena y si esto ha repercutido en los índices actuales de desempleo e informalidad de la ciudad.
- ❖ Conocer el concepto que tienen los pequeños empresarios de Cartagena acerca la ley 1429 de 2010 y sus efectos, así como también evaluar que tanto conocen de sus beneficios y si los están implementando en la actualidad.

### **3. DELIMITACION DEL PROBLEMA**

#### **3.1. Delimitación de espacio:**

El presente proyecto de investigación se desarrollará dentro del casco urbano de la ciudad de Cartagena y tomará como referente de estudio a las pequeñas y medianas empresas adscritas a dicha jurisdicción.

#### **3.2. Delimitación de tiempo:**

La presente investigación comprende un periodo de un estudio de 2 años y seis meses en los que se analizarán los resultados obtenidos por dicha política entre diciembre del 2010 y junio del 2013.

#### 4. JUSTIFICACION

La competitividad de un estado o región está íntimamente ligada a su productividad y esta a su vez depende de la capacidad del gobierno de propiciar un entorno que ofrezca las garantías y estímulos necesarios para que quienes están en capacidad de poner al servicio de la sociedad sus conocimientos y capacidad de trabajo, obtenga a cambio no solo el amparo al que tienen derecho de parte del estado por el solo hecho de ser ciudadanos, sino que, en retribución a su trabajo puedan disfrutar de un ingreso acorde a su labor. El gobierno nacional en su mandato constitucional de proteger el derecho y la obligación social del trabajo en todas sus modalidades (Art 25 C.C.) ha diseñado una política con el apoyo de consejo privado de competitividad que busca invertir la relación costo – beneficio de la informalidad, en el caso de Cartagena, como alternativa de generación de empleo impulsando la productividad y competitividad; ya que en la actualidad más del 60% de la población económicamente activa le sigue pareciendo más atractivo trabajar desde la informalidad, para ello en diciembre del 2010 el gobierno nacional expidió la ley 1429 que hoy se conoce como la ley de formalización y primer empleo.

La ley 1429 del 2010 busca atacar la informalidad generando incentivos a la formalización en las etapas iniciales de la creación de empresas, de tal forma que se aumenten los beneficios de la legalidad y se disminuyan los costos, para así lograr la meta de reducir a un 20% el número de empresas informales y con esto formalizar 500 mil empleos que hoy son informales y generar cerca de 2,5 millones de nuevos puestos de trabajo en el mediano plazo. Sin embargo, esta ley así como tiene muchos defensores también tiene muchos detractores y es objeto de debate en muchas esferas de la sociedad, hay quienes afirman por ejemplo que la ley 1429 está más enfocada a favorecer los intereses de ciertos sectores empresariales que atacar los problemas estructurales del mercado laboral

colombiano y el problema central que genera la informalidad; también hay quienes critican su efectividad a la luz de los resultados, ya que a pesar de que los índices de desempleo bajaron del 11.2% al 9.2% en dos (2) años existen evidencias de que estos resultados no guardan relación directa con los efectos de la ley 1429 de 2010, como lo es el hecho de que tan solo el 2.7% de las empresas creadas durante el primer año de vigencia de la ley se acogieran a los beneficios tributarios creados por la citada ley y los índices de informalidad y el costo fiscal después de la ley ascendieron a \$79.766 millones de pesos por lo que valdría la pena preguntarse si realmente una inversión de esta magnitud se justifica para una reducción del 2% en los índices de desempleo en Colombia.

Además, un estudio de la Unidad Nacional de Gestión Pensional y Parafiscales UNGPP muestra con preocupación que de las 6.077 empresas que se acogieron a los beneficios de la ley 1429 del 2010 en el 2011, tan solo el 3% hacen sus aportes a seguridad social a través de la PILA y el 41% de estas manifestaron no tener trabajadores a su cargo y el 56% tiene menos de 5 empleados. Adicional a todo esto la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, le preocupa que el 43% de las empresas fiscalizadas se estén beneficiando de la ley sin tener derecho a ello por no ser nuevas ni renovadas y mientras tanto los índices de informalidad se mantienen en un preocupante 68.8%.

Es evidente que la ley 1429 del 2010, no ha cumplido con muchas de las expectativas que se tenían de ella y es natural que esto genere molestia entre quienes esperaban ver mejorada su situación laboral con los cambios que esta ley persigue. En el presente proyecto de investigación se tratara de conocer de manera objetiva los resultados reales alcanzados por el gobierno luego de haber lanzado una serie de medidas hace dos años y que recientemente complemento con el Plan de Impulso para la Productividad y el Empleo (PIPE) y conocer la precepción de los micro, pequeños y medianos empresarios de Cartagena al respecto.

## **5. MARCOTEORICO**

### **5.1. Marco de referencia**

El trabajo es el medio a través del cual las personas obtienen los recursos necesarios para desarrollar sus proyectos de vida de manera autónoma, por ello es una de las principales preocupaciones sociales del estado, adicionalmente existe una estrecha relación entre el trabajo y la seguridad social sobre todo en países como Colombia, por lo que el uso efectivo de los derechos sociales básicos de una persona está íntimamente ligado a un trabajo digno y este depende del mercado laboral actual. Es por esta razón que muchos consideran que la mejor manera de hacer política social es generando iniciativas dirigidas a la generación de empleo.

La expresión toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas<sup>1</sup> es el punto de partida para cualquier reflexión desde el punto de vista jurídico y conceptual del tema, hay que recordar que Colombia luego de la constitución se convirtió en un Estado social de derecho y fundamento su legislatura en la protección de los derechos sociales básicos y en la dignidad humana, con esto se le dio al trabajo el lugar que merece dentro de la cadena de prioridades desde el punto de vista político del Estado.

Acentuando la premisa de unas condiciones dignas y justas de trabajo, el Estado inicio una serie de investigaciones que llevaron a la formulación política encaminada a combatir dos de los problemas más recurrentes de la economía colombiana en la última década: el desempleo y la informalidad.

---

<sup>1</sup> Artículo 25 CP: El trabajo es un derecho y una obligación social y goza en todas sus modalidades de la especial protección del estado, toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

## Teorías Relacionadas

A continuación se relacionan los aportes teóricos y empíricos más relevantes en la literatura Colombiana relacionada al fenómeno del desempleo y la informalidad, para establecer definiciones y posibles determinantes.

Sobre el tema de la informalidad se distinguen 2 corrientes teóricas básicas, la estructuralista y la institucionalista, en la primera se asocia la informalidad laboral con marginalidad, pobreza y baja productividad, escasa preparación del capital humano y restricciones de acceso a capital, entre los trabajos destacados en esta línea de pensamiento se destacan los realizados por Lewis (1954), OIT y (1972) y Hart (1970 y 1973) en estos trabajos se sustentó la hipótesis de que la informalidad es un sector residual o escape al desempleo, los cuales solo ofrecen ingresos para la supervivencia, en esta misma corriente aparecen también trabajos como los de Singer (1980), Tokman (1982) y los estudios del PREALCE (1981 y 1985) que dieron como aporte a la hipótesis anterior características como baja productividad y la escasa capacidad de acumulación de capital tanto físico como humano.

La corriente institucionalista por su parte, fue impulsada por los estudios de Hersichsman (1970), De Soto (1987 y 2000) y Portes (1995) y nace en respuesta a las críticas que surgen de la anterior corriente por su simplicidad en las definiciones y la omisión de variables importantes, para los impulsores de esta corriente de pensamiento la informalidad se asocia con la evasión de las normas legales y asocian el incumplimiento de las reglas institucionales con ineficiencias gubernamentales y cargas fiscales. Sin embargo, esta teoría también presenta limitaciones conceptuales ya que no toma en cuenta las interrelaciones entre la informalidad, la estructura económica y el mercado laboral.

## **Determinantes de la informalidad**

Varían de un enfoque a otro, desde el punto de vista estructuralista la informalidad laboral surge como residuo ante la poca capacidad del sector productivo de absorber mano la mano de obra, con lo cual los individuos antes de quedarse sin empleo prefieren ubicarse en la informalidad. En este sentido la informalidad depende de factores asociados a la estructura de la economía, la cual actúa como limitante para la generación de empleo; entre los factores determinantes más significativos tenemos los índices de desempleo, la estructura sectorial, los avances tecnológicos, y el capital físico y humano.

En el enfoque institucionalista se relaciona el problema de la informalidad con factores de carácter institucional, entre los cuales se destaca la existencia de barreras legales para la formación y funcionamiento de empresas tales como:

- Impuestos,
- Costos laborales,
- Regulaciones ambientales,
- Pago diferencial de servicios públicos, entre otros.

Los factores determinantes desde el enfoque institucional en la informalidad se miran desde la óptica de la ineficiencia del Estado para proveer sus servicios y en este aspecto las variables más usadas serian:

- Restricciones del mercado Laboral,
- Medidas de recaudo fiscal,
- Calidad en las instituciones gubernamentales,
- Inspección del empleo.

## **Enfoques Empíricos**

Con fundamento en los dos enfoques teóricos anteriormente estudiados, han surgido diversos estudios empíricos entre los que destacamos en el enfoque institucionalista los trabajos de De Soto (1987), Loayza (1997), Zylberstan y Graca (2003), en los que se define sector informal como el conjunto de unidades económicas que no reportan al fisco ni se rigen por regulaciones institucionales, así mismo aquellos trabajadores que no reportan pagos al sistema general de seguridad social, que no tienen contrato o que incumplen con alguna regulación laboral; dentro de esta corriente de pensamiento empírico destacamos los trabajos de Saavedra y Chong (1999) Maloney (2004), Boch y Esteban-Pretel (2006) entre otros, con este enfoque se destacan también investigaciones recientes de autores como Jutting y Laiglesia (2009) en los que se encuentran una serie de análisis detallados sobre el sector informal en un amplio sector de África, Asia y otros países en transición y de igual manera tenemos los trabajos de Perry (2007) para América Latina y el Caribe.

Vale la pena reseñar desde la óptica del enfoque institucionalista los estudios de trabajos de Sneider y Enste (2000 y 2005) y Loayza (2007) quienes encuentran que el tamaño de la informalidad va directamente relacionado con algunas medidas de carácter fiscal y tributario, a mayor recaudo mayor informalidad y la existencia de restricciones en el mercado laboral disminuye a medida que el gobierno se hace más eficiente y crece la economía, en materia de inspección del trabajo o gasto del Estado en prevenir la informalidad se tienen trabajos como los de Ronconi (2001) Davidov (2005) Almeida y Carneiro (2005 y 2007) Antunes y Cavalcanti (2007) Mckensie y Sakho (2009), entre otros.

## **Estudios sobre informalidad en Colombia**

Los primeros estudios sobre el sector informal en Colombia datan de 1979 y 1980 con Bourguignon y Fields, seguidamente Uribe y Forero en 1984, López en 1987 y Magnac en 1991, todos estos trabajos fueron influenciados por la corriente de pensamiento estructuralista, en ellos se observó un marcado enfoque en la segmentación del mercado laboral colombiano y el carácter anti cíclico de la informalidad. Posteriormente, se conocieron otros estudios como los de Núñez en el 2002 que fue el primero en Colombia en relacionar informalidad con evasión de impuestos y sugiere que la probabilidad de ser informal depende de la posibilidad de evadir impuestos.

Flores (2002) intenta encontrar un enfoque teórico apropiado para medir la informalidad en Colombia en el periodo 1986 – 2000, esta autora concluye que la mejor visión para medir la informalidad en Colombia es la institucionalista y mide la informalidad como los trabajadores que están por fuera del sistema general de seguridad social en salud. Ribero (2003) por su parte, realiza un estudio en el que partiendo de dos conceptualizaciones del sector informal una basada en la posición ocupacional y otra fundamentada en el cumplimiento de ciertos requisitos institucionales, concluye que las mayores diferencias entre formales e informales están en los ingresos y niveles educativos.

Uribe y Ortiz (2007), estos autores se destacan por su intención de articular las dos visiones la estructuralista y la institucionalista debido a las limitaciones que presentaban cada una por separado en cuanto a conceptualizaciones, para estos autores la primera abordaba el problema desde una perspectiva macroeconómica, que concibe la informalidad como un factor asociado al racionamiento de la demanda laboral; y la visión institucionalista como un enfoque microeconómico relacionado a la oferta laboral, de esta manera ellos plantearon una conceptualización más amplia que permitió abarcar muchas variables del mercado

laboral que se interrelacionan entre sí con el sector formal, lo cual no hubiera sido posible si se atenían a una sola visión, estructuralista o institucionalista.

Jesús Botero (2011) prepara un artículo en el que a través de un modelo de equilibrio general computable intento explicar cómo una política pública que abarque los temas de informalidad y desempleo puede impactar a la pobreza y la distribución de ingresos en la sociedad de forma positiva. “En concreto, evalúa el impacto de la eventual eliminación de los aportes parafiscales sobre la nómina; de una política alternativa de manejo del salario mínimo, que elimine su incremento gradual en términos reales; de la eliminación de los descuentos tributarios sobre la inversión en activos fijos; y de una política pública de fomento a la educación superior orientada a los grupos de menores ingresos”<sup>2</sup>.

Este estudio plantea una aproximación cercana a lo que persigue el gobiernos con su política de combatir el desempleo a través de la formalización empresarial, sin embargo, para llegar a este punto el gobierno nacional necesitaba tener claridad sobre algunos conceptos especialmente el de informalidad, y en este punto la dificultad radica en que en Colombia no existe una definición precisa de empresa informal y menos de empleo informal. Empero, el departamento Nacional de Planeación DNP (2007), planteo un acercamiento conceptual proponiendo una definición de empresa informal “...una Empresa es informal cuando desempeñando una actividad económica legal no cumple con los requisitos exigidos por el Estado” este concepto es el adoptado por la Comisión Nacional de Competitividad CNC, CONFECAMARAS y las diferentes entidades, establecimientos, instituciones y dependencias oficiales designadas para la elaboración de documentos posteriores incluyendo la ley 1429 del 2010.

---

<sup>2</sup> BOTERO, García Jesús, Desempleo e informalidad en Colombia un modelo de equilibrio general Computable, Universidad de EAFIT, 2011.

## 5.2. Marco conceptual.

**Barreras fiscales:** Barreras al comercio derivadas de impuestos como el impuesto al valor agregado.

**Desempleo:** Está constituido por aquellas personas que careciendo de ocupación buscan activamente un empleo. Se mide a través del Índice de Desempleo, que relaciona el total de desempleados con respecto a la Población Económicamente Activa (PEA).

La economía intenta explicar el desempleo reconociendo diferentes causas en su origen, que dan lugar a distintas teorías explicativas sobre los tipos de desempleo, entre las cuales pueden citarse como más relevantes:

- a) Coyuntural: relacionado con los ciclos de la actividad económica; durante los períodos de recesión se genera una pérdida de puestos de trabajo, que son recuperados al reactivarse la economía; el desempleo estacional (en particular el derivado del ciclo agrícola, turismo, etc.) podría considerarse una forma del desempleo coyuntural.
- b) Friccional: Aun estando la economía en pleno empleo, se reconoce que puede existir una tasa de desempleo (del 2 ó 3 %) derivada de la salida de alguna empresa del mercado por quiebra o cierre, personas que están cambiando de actividad o domicilio geográfico, etc.
- c) Clásico: Es en general resultante de la existencia de rigideces en el mercado del trabajo, en particular por la fijación de salarios mínimos por parte de la autoridad reguladora.

**Economía Informal:** Conjunto de transacciones que se realizan al margen del control gubernamental, usualmente con el propósito de eludir el pago de

impuestos. Es frecuente en el mercado laboral, donde se califica de “trabajo informal”

**Empresa:** Organización que coordina la disposición de los recursos y factores a los efectos de generar un producto o servicio, con el objeto de obtener un beneficio a partir de su transacción en el mercado, siendo el riesgo inherente a dicha actividad empresarial.

**Empresa Informal:** Una Empresa es informal cuando desempeñando una actividad económica legal no cumple con los requisitos exigidos por el estado.

**P.E.A.:** Corresponde a la fuerza laboral efectiva de un país, al estar constituida por las Personas en Edad de Trabajar (PET) que están laborando o buscan activamente trabajo. En otras palabras corresponde a los individuos que participan del mercado de trabajo ya sea que hayan encontrado empleo o no.

Mide: la cantidad de personas que están interesadas en participar del mercado laboral activamente.

Se calcula sumando la población ocupada (OC) y los desempleados (DS).

**Política económica:** Conjunto de acciones y medidas orientadas al logro de los objetivos definidos por la gestión de una legislatura.

**Salario:** Retribución dada al trabajador por la tarea que realiza.

**Sistema Económico:** Conjunto de normas básicas, técnicas e institucionales, que dan el marco (brindan los límites) para la realización de la actividad económica. Todo sistema económico debe responder a cuatro interrogantes fundamentales:

- a)** Qué producir: tipo de bienes, de consumo, de capital, en qué proporciones, etc.
- b)** Cómo producir: donde se ubicarán las fábricas o unidades de producción, que tecnologías se utilizarán, qué fuentes de energía, cómo se transportarán las materias primas a las fábricas, como se distribuirán los productos terminados, etc.
- c)** Para quién: esto implica la distribución del producto entre los diferentes sectores y actores sociales del proceso productivo.
- d)** Cuánto crecer: dado que la población aumenta, de no incrementarse la capacidad productiva se estarían repartiendo cada año el mismo número de bienes entre mayor cantidad de personas, con el consiguiente empobrecimiento; debe elegirse entonces el ritmo de crecimiento, lo cual implica un dilema de carácter inter temporal, ya que la decisión afectará a la generación presente y a las futuras, ya que para crecer más (y beneficiar a la sociedad del futuro) hay que sacrificar consumo presente (nivel de vida) de la generación actual.

## **6. DISEÑO METODOLOGICO**

### **6.1. Tipo de investigación**

La investigación propuesta se puede catalogar como de carácter descriptiva debido a que busca evaluar los efectos de una determinada ley, para lo cual efectuará un análisis entorno a la situación actual del Distrito de Cartagena en relación a los temas específicos que combate la ley de formalización empresarial y primer empleo y espera concluir con un concepto entorno a la efectividad de esta ley.

### **6.2. Métodos de investigación**

El siguiente proyecto investigativo se apoyará en métodos de investigación de tipo analítico - deductivo donde se identifican una serie de variables que componen una situación problematizante y se estudian detalladamente a lo largo de un determinado periodo de tiempo a fin de conocer sus efectos y particularmente las consecuencias de introducir una serie de reformas legales tendientes a mejorar la situación en cuestión.

Al finalizar el proyecto se espera emitir un concepto entorno a la efectividad de las reformas legales introducidas con la ley 1429 del 2010 en el Distrito de Cartagena en el tiempo que lleva en vigencia dicha ley.

### **6.3. Fuentes de información:**

6.3.1. **Fuentes primarias:** Las fuentes Primarias escogidas para el desarrollo del presente proyecto de investigación son:

- Encuestas
- Entrevistas
- Observación
- Análisis
- Confrontación

6.3.2. **Fuentes secundarias:** En la siguiente investigación se empleará material bibliográfico especializado como texto, artículos de investigación, páginas web y estudios de casos similares, de forma que sea posible validar los datos contrastándoles con otras investigaciones análogas.

### **6.3.3. Instrumentos de recolección de datos:**

- Observación
- Encuestas
- Entrevistas
- Consulta de textos especializados
- Medición

### **6.3.4. Procesamiento de datos:**

Para el procesamiento de datos una vez concluya la etapa de recolección de datos aplicando las técnicas y procedimientos anteriormente descritos se emplearan

herramientas informáticas que ayudaran a agrupar, clasificar y tabular la información recopilada de acuerdo al objetivo estudiado en su momento y permitirá sustentar las conclusiones al finalizar el proyecto. Esta etapa es crucial a la hora de analizar los resultados y de ella depende el logro de una buena argumentación del concepto que se emite al final del proceso investigativo

## **7. BENEFICIOS DE LA LEY 1429 DEL 2010**

### **7.1. Beneficios tributarios.**

El 29 de diciembre del año 2010 el gobierno nacional expidió la ley 1429 hoy conocida como la ley de formalización y primer empleo con el propósito de facilitar los procesos de formalización empresarial a través de beneficios tributarios, laborales y mercantiles, con lo cual se espera mediante estímulos generar empleo para jóvenes y grupos de población vulnerables entre los que se cuentan: desplazados, reinsertados, discapacitados, madres cabeza de hogar, entre otros. La intención de este capítulo es cualificar los beneficios que materia fiscal o tributario plantea la ley de formalización y generación de empleo (1429 del 2010) en Colombia.

### **7.2. Progresividad en el pago del impuesto de renta:**

Las pequeñas empresas que inicien su actividad económica principal a partir de la promulgación de la ley 1429 del 2010, serán responsables por la obligación del impuesto a las renta y complementarios de forma progresiva, salvo las excepciones de ley establecidas en los regímenes especiales; la progresividad en el pago del impuesto de renta se hará siguiendo los parámetros descritos a continuación:

- ❖ Cero por ciento (0%) de la tarifa general del impuesto de renta aplicable a personas jurídicas o asimiladas, o de la tarifa marginal según corresponda a las personas naturales o asimiladas en los 2 primeros años gravables a partir del inicio de su actividad económica principal.
- ❖ Veinticinco por ciento (25%) de la tarifa general del impuesto de renta aplicable a personas jurídicas o asimiladas, o de la tarifa marginal

según corresponda a las personas naturales o asimiladas en el tercer año gravable, a partir del inicio de su actividad económica principal.

- ❖ Cincuenta por ciento (50%) de la tarifa general del impuesto de renta aplicable a personas jurídicas o asimiladas, o de la tarifa marginal según corresponda a las personas naturales o asimiladas en el cuarto año, a partir del inicio de su actividad económica principal.
- ❖ Setenta y cinco por ciento (75%) de la tarifa general del impuesto de renta aplicable a personas jurídicas o asimiladas, o de la tarifa marginal según corresponda a las personas naturales o asimiladas en el quinto año gravable, a partir del inicio de su actividad económica principal.
- ❖ Cien por ciento (100%) de la tarifa general del impuesto de renta aplicable a personas jurídicas o asimiladas, o de la tarifa marginal según corresponda a las personas naturales o asimiladas, en el sexto año gravable, a partir del inicio de su actividad económica principal.

Los titulares de los beneficios consagrados no serán objeto de retención en la fuente, en los cinco (5) primeros años gravables a partir del inicio de su actividad económica.

Para ello, deberán demostrar ante el agente retenedor la calidad de beneficiarios, mediante el respectivo certificado de la cámara de comercio donde se pueda constatar la fecha de inicio de su actividad empresarial o en el respectivo certificado de inscripción en el RUT.

Una vez terminado el periodo de progresividad en el impuesto de la renta estas empresas serán sujetas al sistema de renta presuntiva a partir del sexto año.

Al finalizar la progresividad en las pequeñas empresas beneficiarias, que en el quinto año tuvieron ingresos totales inferiores a mil (1000) UVT proveniente de su

actividad económica principal se les aplicará el 50% de la tarifa de impuesto de renta.

Si las empresas beneficiadas por estos descuentos generan pérdidas o saldos tributarios podrán trasladar los beneficios que se produzcan durante la vigencia de dichos descuentos hasta los cinco (5) periodos gravables siguientes.

**Tabla No. 1**  
**Beneficios para la creación de empresas y la formalización de las existentes**

| <b>Año</b> | <b>Progresividad Del impuesto de Renta</b> | <b>Tarifa del impuesto de renta efectiva</b> | <b>Retención en la fuente</b> | <b>Renta presuntiva</b> |
|------------|--|--|-------------------------------|-------------------------|
| 1          | 0%   | 0.00%  | 0%                            | N.A                     |
| 2          | 0%   | 0.00%  | 0%                            | N.A                     |
| 3          | 25%  | 8.25%  | 0%                            | N.A                     |
| 4          | 50%  | 16.5%  | 0%                            | N.A                     |
| 5          | 75%  | 24.75%                                       | 0%                            | N.A                     |
| 6          | 100%                                       | 33%  | 0%                            | N.A                     |

Fuente: Ley 1429 del 2010

**7.3. Progresividad en el pago de los parafiscales y otras contribuciones de nómina:**

- ❖ Cero por ciento (0%) del total de los aportes mencionados en los 2 primeros años gravables a partir del inicio de su actividad económica principal.
- ❖ Veinticinco por ciento (25%) del total de los aportes mencionados en el tercer año gravable a partir del inicio de su actividad económica principal.

- ❖ Cincuenta por ciento (50%) del total de los aportes mencionados en el cuarto año gravable a partir del inicio de su actividad económica principal.
- ❖ Setenta y cinco por ciento (75%) del total de los aportes mencionados en el quinto año gravable a partir del inicio de su actividad económica principal.
- ❖ Cien por ciento (100%) del total de los aportes mencionados en el sexto años gravable a partir del inicio de su actividad económica principal.

#### **7.4. Progresividad en el impuesto de industria y comercio:**

El gobierno nacional promoverá y creará incentivos para los entes territoriales que aprueben la progresividad en el pago de los impuestos de Industria y Comercio a las pequeñas empresas, así como su articulación voluntaria con los impuestos nacionales; también promoverá entre las gobernaciones, las alcaldías, los consejos municipales y asambleas departamentales la eliminación de los gravámenes que tengan como hecho generador la creación o constitución de empresas, así como el registro de las mismas o su documentación.

##### **7.4.1. Incentivo para la generación de empleo en grupos vulnerables.**

###### **7.4.1.1. Descuentos en el impuesto sobre la renta y complementarios de los aportes parafiscales y otras contribuciones de nomina.**

7.4.1.1.1. Los empleadores que vinculen a nuevos trabajadores que al momento del inicio del contrato de trabajo sean menores de 28 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 correspondiente a los nuevos empleados como descuento tributario

para efectos de la determinación del impuesto sobre la renta y complementarios.

7.4.1.1.2. Los empleadores que vinculen laboralmente a personas en situación de desplazamiento, en proceso de reintegración o en condición de discapacidad 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

7.4.1.1.3. Los empleadores que vinculen laboralmente a mujeres que al momento del inicio del contrato de trabajo sean mayores de cuarenta (40) años y que durante los últimos doce (12) meses hayan estado sin contrato de trabajo, 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.

7.4.1.1.4. En relación a los trabajadores de bajos ingresos los empleadores que vinculen laboralmente a nuevos empleados que devenguen menos de 1.5 salarios mínimos mensuales legales vigentes, 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.

## **8. EFECTIVIDAD DE LA LEY 1429 DE 2010**

La finalidad del presente capítulo es estudiar el impacto que ha tenido la implementación de la ley 1429 del 2010 en la dinámica empresarial de Cartagena y por ende en los indicadores de empleo y formalización de empresas, a fin de determinar la efectividad de los beneficios de carácter tributario que el gobierno nacional dispuso como herramienta para la generación de empleo a través de la creación y formalización de empresas.

### **8.1. Situación previa**

El 2010 en Cartagena se caracterizó por una notable recuperación en materia económica, la cual se reflejó directamente en la dinámica empresarial tanto a nivel de movimiento de empresas como en el movimiento de activos y en las tasas de ocupación el sector que más contribuyó a este comportamiento positivo es el de comercio (45,7%) de las nuevas empresas, seguido por las actividades inmobiliarias (15,5%) y hoteles y restaurante (12,4%) de las nuevas empresas.

**Movimiento de empresas:** En el 2010 el movimiento neto de empresas fue de 4991 empresas producto de la diferencia entre 6.305 constituidas frente a 1.304 liquidadas lo que representa un movimiento neto de 4991 empresas 18% más con relación al 2009 pero inferior en un 3% con relación al 2008.

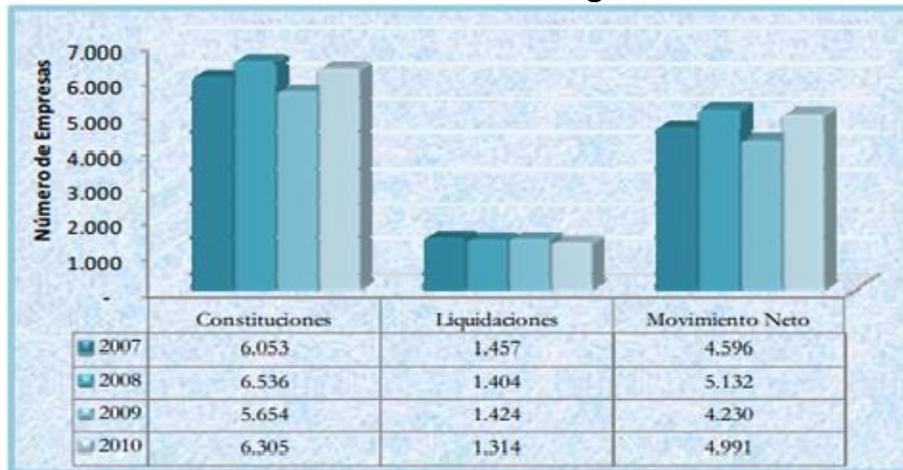
### **Inversión Neta de Capitales INK.**

La tendencia mostrada por el movimiento de empresas se mantuvo en lo que respecta a la inversión neta de Capital, es decir, tuvo una variación superior a lo registrado en el 2009, pero inferior a lo registrado en el 2007 y 2008 en un -2,5%

y - 40,5% respectivamente la inversión neta de capital en el 2010 fue de 100.976.47 millones superando en un 3,8% a lo registrado en el 2009.

**Grafico 1**

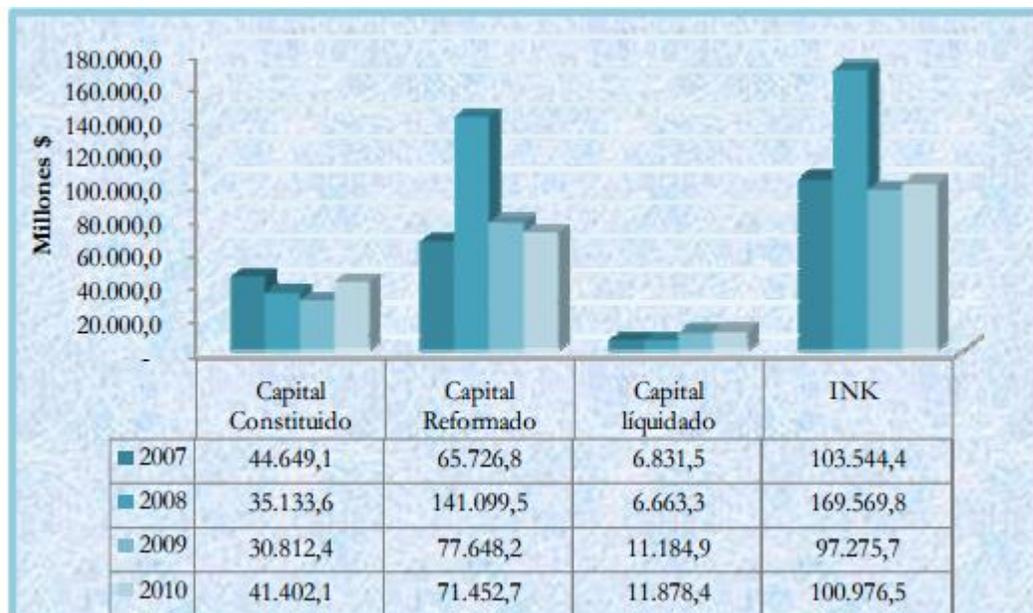
**Movimiento empresarial en los municipios de la jurisdicción de la cámara de comercio de Cartagena**



Fuente: Cálculos del CEDEC con base en Registro Mercantil – Cámara de Comercio de Cartagena.

**Grafico 2.**

**Inversión neta de capitales en los municipios de la Jurisdicción de la cámara de comercio de Cartagena 2007 - 2010**



Fuente: Cálculos del CEDEC con base en Registro Mercantil – Cámara de Comercio de Cartagena.

**Mercado laboral:** Cartagena registro la tasa de desempleo más baja desde el 2001 con un índice del 11.5% 1,6 pp (puntos porcentuales), mientras que la tasa de ocupación aumento en 1 pp entre el 2009 y el 2010 mostrando una tendencia ascendente y registrando también el valor más alto desde el 2001 con una tasa del 49,9%.

**Tabla 2**  
**Indicadores laborales Cartagena 2010**

| Concepto                        | Porcentaje |
|---------------------------------|------------|
| % población en edad de trabajar | 77,9       |
| Tasa global de participación    | 56,4       |
| Tasa de ocupación               | 49,9       |
| Tasa de desempleo               | 11,5       |

Fuente: DANE

**Informalidad:** Cartagena y Bolívar registran cifras alarmantes, más del 60% de la población esta empleada de manera informal y de acuerdo a las cifras del censo económico 2010 desarrollado por el centro de estudios para el desarrollo y la competitividad de la cámara de comercio de Cartagena, al menos el 20% de los establecimientos comerciales que funcionan en Cartagena bajo el amparo de la informalidad bien sea por qué no dispongan de registro mercantil o por que no cumplan con sus condiciones legales como comerciantes. Del total de los ocupados en el 2010 el 51.6% corresponde a trabajadores por cuenta propia.

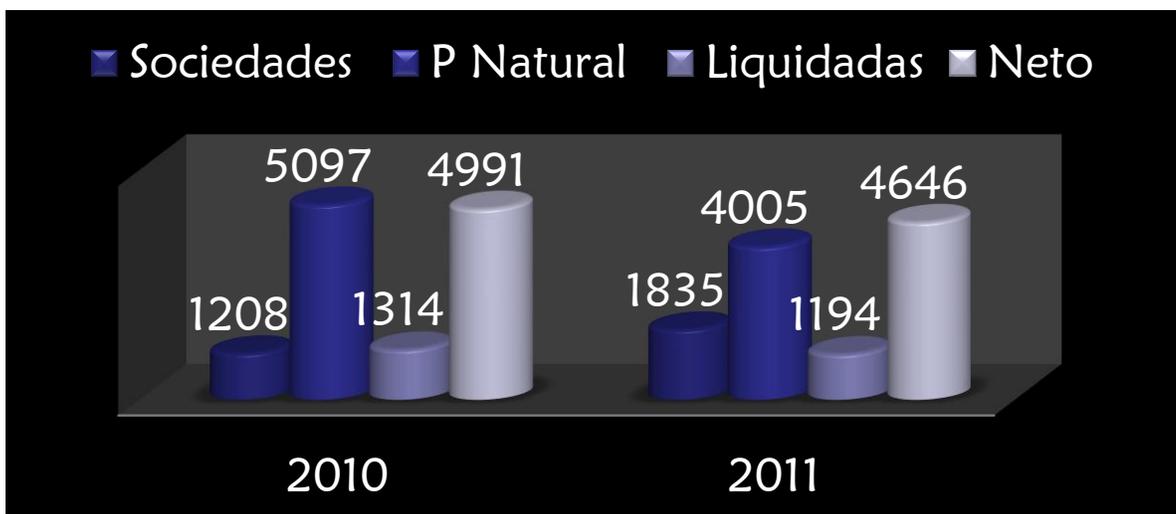
## 8.2. Panorama posterior a la ley 1429 del 2010 en Cartagena - 2011

**Movimiento empresarial:** Por muchos aspectos el balance de la economía en Cartagena es considerado positivo en el 2011, sin embargo en lo que tiene que ver con la dinámica empresarial se observa un significativo descenso en el movimiento de empresas jalonado por la figura de las personas naturales en las cuales se observó una disminución en la creación de unidades económicas del

21,4% frente al 2010, paralelo a un incremento del 11.5% en la cancelación de empresas en total se crearon 4.005 unidades económicas bajo la figura de persona natural con establecimiento de comercio frente a las 5.097 empresas constituidas en el 2010, entretanto que en el 2011 se cancelaron 1.194 empresas 123 empresas más que en el 2010 cuando se liquidaron 1.071 empresas, una variación del 11,5%, entre tanto que las sociedades constituidas presentaron un comportamiento opuesto, 1.835 empresas fueron creadas en el año 2011, 623 empresas más que en el 2010 lo que representa una variación positiva del 51,9%; mientras que el cierre de sociedades comerciales se mantuvo en un valor muy similar al del 2010 cuando se liquidaron 243 empresas mientras que en el 2011 se liquidaron 244 empresas, tan solo 1 empresa más se liquidó entre un periodo y otro, en resumen el movimiento neto de empresas tuvo una variación al igual que en años anteriores el sector comercio jalono el movimiento empresarial con una participación del 47,32% y en cuanto a las disoluciones el protagonista fueron las personas naturales con establecimiento de comercio como también se destacó por una reducción en las constituciones.

**Grafico 3**

**Variación en el movimiento empresarial en Cartagena 2010 -2011**



Fuente: Cámara de Comercio de Cartagena

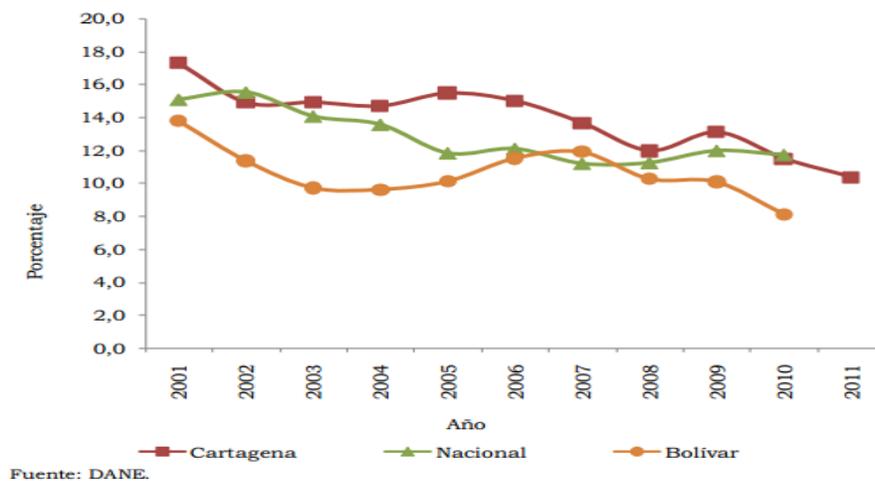
## La inversión neta de capital

Con relación al 2010 la inversión neta de capital en los municipios de la jurisdicción de Cartagena tuvo una variación positiva del 19,2%, entre tanto que el capital liquidado disminuyó en un 36,6% mientras que la inversión neta de capital en el 2010 fue de 104.736,66 millones de pesos; mientras que en el 2011 la inversión neta de capital fue de 124.834,36 millones de pesos.

## Mercado Laboral

El mercado de Cartagena tuvo un comportamiento favorable en el año 2011 dado que mientras el porcentaje de la población en edad de trabajar aumento en 0,4 pp la tasa global de participación lo hizo en 1,8 pp y el desempleo disminuyó en 1,1 pp pasando del 11,5% en el 2010 al 10,4% en el 2011, y la diferencia entre el numero de personas ocupadas y las personas en edad de trabajar repercutió en un aumento en la tasa de ocupación que paso del 49,9% la tasa más alta desde el 2001 al 52,1% en el 2011.

**Grafico 4**  
**Evolución de la tasa de desempleo 2001 - 2011 Total nacional – Bolívar y Cartagena**



**Informalidad:** La mayor parte de los ocupados en Cartagena son empleados por cuenta propia 53.9% lo que significa que la situación en materia de informalidad no mejora con respecto al 2010 con un aumento en 2,6 pp.

**Beneficiarios de la ley 1429 del 2010 en su primer año de ejecución.**

Basados en la información contenida en el reporte que las divisiones de gestión y fiscalización efectuaron a la subdirección de análisis operacional y que corresponde a los contribuyentes que se inscribieron antes del 31 de Marzo del 2012 se obtuvo información pertinente para el presente análisis.

Información que permitió establecer que en total se inscribieron 7.345 para acogerse a los beneficios de la ley 1429 del 2010. Cifra relativamente baja frente a las 237.147 empresas constituidas durante el 2011 es decir que tan solo el 3,1% de las nuevas empresas creadas en el 2011 manifestaron ante la DIAN su Intención de acogerse a los beneficios de la ley 1429 del 2010.

**Tabla 3**

**Nuevas empresas creadas en Colombia en el 2011.**

| Tipo de contribuyente | Personas Jurídicas | Personas Naturales | Total   |
|-----------------------|--------------------|--------------------|---------|
| Empresas creadas      | 57.710             | 179.437            | 237.147 |

Fuente: Despacho subdirección de análisis operacional DIAN

**Tabla 4**

**Empadronamiento de la ley 1429 del 2010**

| Tipo de Beneficiario             | Personas Jurídicas | Personas Naturales | Total |
|----------------------------------|--------------------|--------------------|-------|
| Nueva pequeña Empresas NPE       | 7.000              | 274                | 7.274 |
| Pequeña empresa preexistente PEP | 54                 | 17                 | 71    |
| Total                            | 7.054              | 291                | 7.345 |

Fuente: Despacho subdirección de análisis operacional DIAN

De las 7.345 organizaciones productivas registradas solo 6.675 presentaron declaración de renta por el año gravable 2011, es decir, que cumplieron con el requisito para acogerse a los beneficios de la ley 1429 del 2010. De estos 6.675 se encontró que 234 empresas que se registraron y cumplieron el requisito de declarar renta por el año gravable 2011 ya se encontraban activas al momento de la entrada en vigencia de la ley y en consecuencia no cumplían los requisitos para acogerse a los beneficios de la ley. Con lo que en total tan solo 6.441 empresas cumplen como beneficiarias de la ley.

**Tabla 5**  
**Contribuyentes inscritos que cumplen con los requisitos**

| Tipo de beneficiario | Personas Jurídicas |              |            | Personas Naturales              |            |            |                                    |            |            | Total Personas Naturales |            |            | Total        |              |            |
|----------------------|--------------------|--------------|------------|---------------------------------|------------|------------|------------------------------------|------------|------------|--------------------------|------------|------------|--------------|--------------|------------|
|                      |                    |              |            | Obligados a llevar Contabilidad |            |            | No Obligados a llevar Contabilidad |            |            |                          |            |            |              |              |            |
|                      | No.                | Si cumplen   | No cumplen | No.                             | Si cumplen | No cumplen | No.                                | Si cumplen | No cumplen | No.                      | Si cumplen | No cumplen | No.          | Si cumplen   | No cumplen |
| NPE                  | 6.424              | 6.285        | 139        | 125                             | 102        | 23         | 62                                 | 18         | 44         | 187                      | 120        | 67         | 6.611        | 6.405        | 206        |
| PEP                  | 51                 | 26           | 25         | 10                              | 9          | 1          | 3                                  | 1          | 2          | 13                       | 10         | 3          | 64           | 36           | 28         |
| <b>Total</b>         | <b>6.475</b>       | <b>6.311</b> | <b>164</b> | <b>135</b>                      | <b>111</b> | <b>24</b>  | <b>65</b>                          | <b>19</b>  | <b>46</b>  | <b>200</b>               | <b>130</b> | <b>70</b>  | <b>6.675</b> | <b>6.441</b> | <b>234</b> |

Fuente: Bodega de datos Coordinación de Estudios Económicos - SGAO - DIAN -

De los 6.441 inscritos que cumplieron con el requisito para acogerse a los beneficios de la ley 1429 del 2010 el 83,7% pertenecían a 5 seccionales, Bogotá (54,3%), Medellín (20,1%) Bucaramanga (3,95%), Barranquilla (2,8%) y Pereira (2,6%), en tanto que la seccional Cartagena participa con el 1,7% con un total de 111 empresas, que equivale al 2,3% del movimiento neto de empresas del 2011 110 personas jurídicas y 1 persona natural.

Ante la panorámica descrita anteriormente, se puede deducir que la ley 1429 de 2010 poco o nada ha impactado la dinámica del mercado laboral y los índices de creación y formalización de empresa, además es muy difícil establecer cuantas empresas creadas en el 2011 aun de las 111 que se acogieron a los beneficios de la ley 1429 del 2010 lo hicieron como consecuencia directa de la ley. Por otro lado, tampoco se conocen de manera oficial indicadores de base para el seguimiento a

los resultados de la ley que permita hacerle seguimiento y monitoreo a los resultados de esta ley. Más que conocer cuántas empresas nuevas surgieron con motivo de la ley lo que sería bueno conocer es:

¿Cuántas empresas informales se formalizaron? O ¿cuántos de los que pensaban iniciar sus negocios como informales se formalizaron?

¿Cuántos jóvenes, desplazados, discapacitados, trabajadores de bajos ingresos y mujeres mayores de 40 años obtuvieron empleo a partir de la ley como consecuencia de los incentivos propuestos?

El empleo en Colombia hoy registra las tasa más baja de todos los tiempos pero también hay que reconocer que aún sigue siendo de mala calidad, el 41% de los nuevos puestos de trabajos creados corresponde a empleados por cuenta propia y las tasas de informalidad siguen siendo muy altas, más del 50% de los trabajadores son informales<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Fuente: DANE

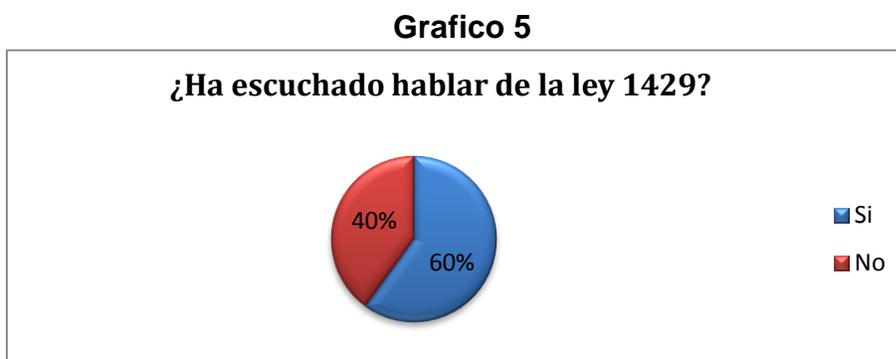
## 9. PERCEPCIÓN DE LOS PEQUEÑOS EMPRESARIOS ACERCA DE LOS RESULTADOS DE LA LEY 1429 DEL 2010

Luego de estudiar las estadísticas oficiales en relación a los objetivos que persigue la ley 1429 de 2010, se buscó profundizar en el tema conociendo la percepción que tienen quienes serían lo beneficiarios de esta ley, se consultó puntualmente sobre cuatro temáticas en particular.

- ❖ El reconocimiento que tienen los empresarios de la ley y sus beneficios.
- ❖ La percepción que se tiene de los resultados obtenidos.
- ❖ Compromiso del gobierno con el cumplimiento de lo dispuesto en la ley 1429 de 2010.
- ❖ Compromiso del sector privado por apoyar las iniciativas propuestas por el gobierno con la ley 1429.

### 9.1. Reconocimiento de la ley y sus beneficios:

A la pregunta de si conocían o habían escuchado de la ley 1429 del 2010: El 60% de los entrevistados reconoce haber escuchado de la ley, sin embargo solo el 35% de estos la conoce y sabe de qué se trata y a que conlleva.



Fuente: Elaboración propia

Del 35% de las personas que afirman conocer la ley 1429 de 2010 el 50% sabe de su utilización y beneficios.

En resumen a pesar del esfuerzo del gobierno por promocionar la ley de formalización y primer empleo aún es muy desconocido su alcance y aplicación.

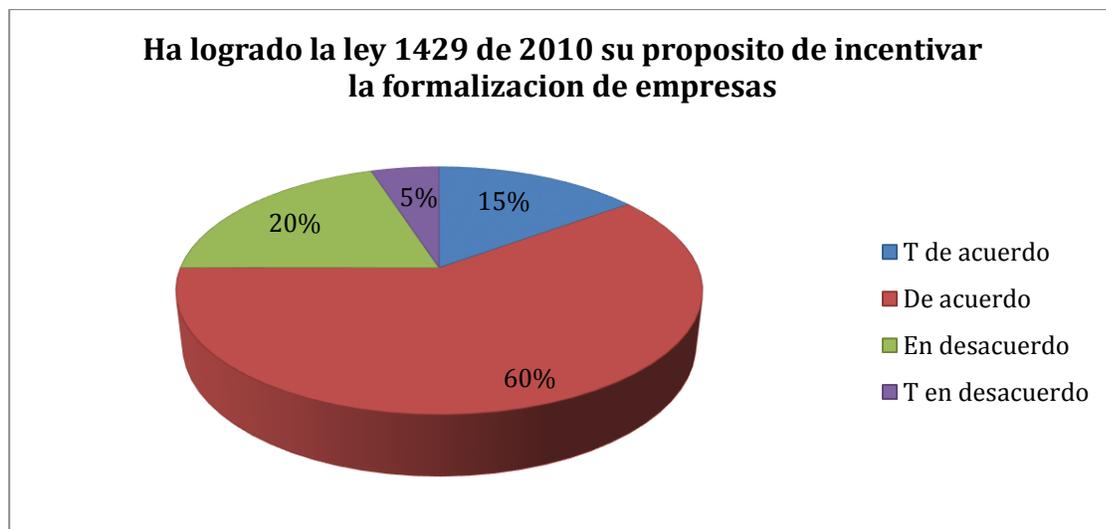
## 9.2. Percepción de los resultados obtenidos por la ley 1429 del 2010.

A pesar de que la evidencia es clara en señalar el poco impacto que ha tenido la ley en los índices de creación de empresas y en las tasas de desempleo, se quiso indagar acerca de lo que perciben las personas como resultados de la ley 1429 del 2010.

- La ley 1429 de 2010 ha logrado su propósito de lograr la formalización de empresas.

El 60% afirma estar de acuerdo con esta afirmación mientras el 20% está en desacuerdo y el 15% está totalmente de acuerdo y el 5% totalmente en desacuerdo.

**Grafico 6**

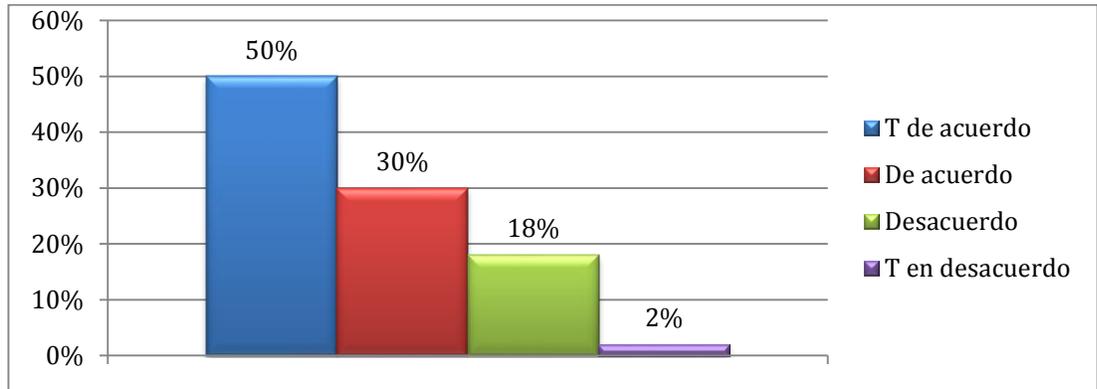


Fuente: Elaboración propia

- La ley 1429 de 2010 ha favorecido las oportunidades de trabajo de los jóvenes, personas cabeza hogar, discapacitados, y mujeres mayores de 40 años.

**Grafico 7**

**Favorece las oportunidades de trabajo de poblaciones vulnerables**



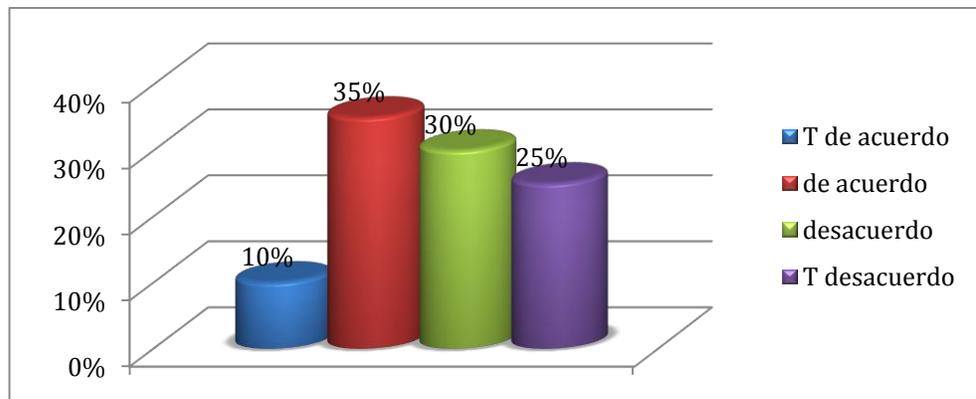
Fuente: Elaboración propia

El 50% de los entrevistados está totalmente de acuerdo con esta afirmación entre tanto que el 30% está de acuerdo el 18% no está de acuerdo y el 2% está totalmente en desacuerdo.

- Los beneficios que la ley 1429 del 2010 han estimulado el desarrollo de nuevas empresas.

**Grafico 8**

**Estimula la ley 1429 el desarrollo de nuevas empresas**



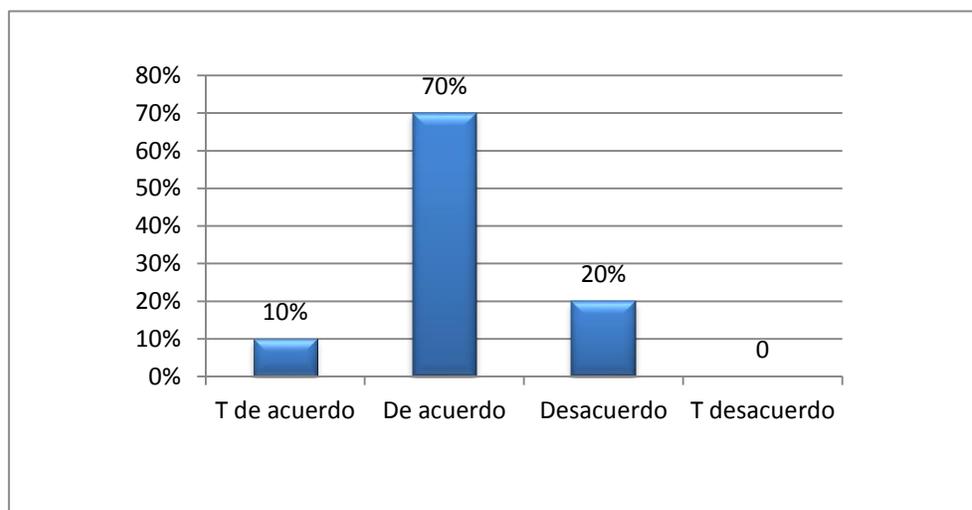
Fuente: Elaboración propia

El 35% está de acuerdo con esta afirmación, mientras que el 30% no está de acuerdo, el 10% está totalmente de acuerdo y el 25% está totalmente en desacuerdo.

### 9.3. Percepción acerca del compromiso del gobierno con el desarrollo de esta política.

**Grafico 9**

**Ha tenido la ley 1429 del 2010 suficiente promoción por parte del gobierno**



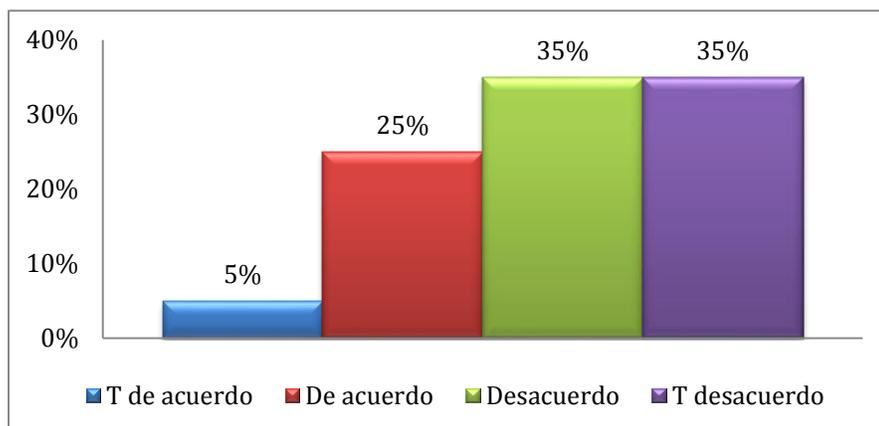
Fuente: Elaboración propia

El 70% está de acuerdo mientras que el 20% no está de acuerdo.

- El gobierno nacional ha ofrecido los mecanismos necesarios para que haya total claridad acerca del alcance y los beneficios de la ley 1429 del 2010.

**Grafico 10**

**El gobierno nacional ha ofrecido los mecanismos necesarios para que haya total claridad acerca del alcance y los beneficios de la ley**



Fuente: Elaboración propia

En desacuerdo 35% Totalmente en desacuerdo 35% de acuerdo el 25% totalmente de acuerdo 5%

#### **9.4. Compromiso del sector privado por apoyar las iniciativas propuestas por el gobierno con la ley 1429.**

- El sector privado ha ayudado a impulsar la política de formalización y primer empleo.

**Grafico 11**

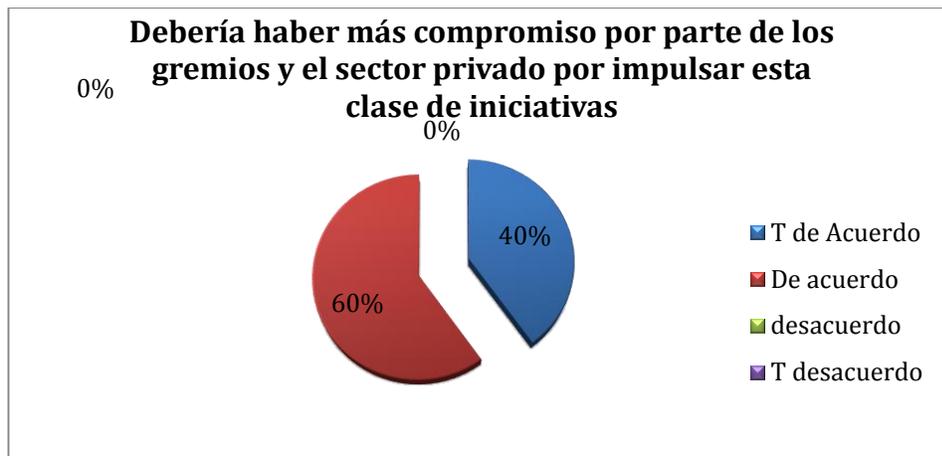


Fuente: Elaboración propia

45% no está de acuerdo, 25% está de acuerdo, 20% está totalmente en desacuerdo, y el 10% está totalmente de acuerdo.

- Debería haber más compromiso por parte de los gremios y el sector privado por impulsar esta clase de iniciativas

**Grafico 12**



Fuente: Elaboración propia

Totalmente de acuerdo 60%, De acuerdo 40%.

Los resultados anteriormente expuestos dejan ver el reconocimiento que se le da a la política de formalización empresarial para la generación de empleo, sin embargo, este reconocimiento no basta para generar el impacto que se esperaba de esta iniciativa, para un gran porcentaje de los entrevistados no están claros los beneficios que plantea el gobierno con la ley 1429 del 2010, ni cómo se puede acceder a ellos, por otra parte hay quienes consideran que falta más compromiso y apoyo por parte del sector privado y más claridad por parte del Estado acerca del alcance y la forma de acceder a los beneficios que otorga la ley 1429 del 2010.

Contrario a lo que muestran las estadísticas en la percepción de los entrevistados, la ley 1429 de 2010 si ha incidido en la decisión de formalizarse por parte de los pequeños empresarios, al 70% de las personas estudiadas les parece que la política de formalización ha ayudado a impulsar el desarrollo de las pequeñas empresas, mientras que el 50% considera que con esta ley se favorecen las oportunidades de trabajo de algunas poblaciones vulnerables.

Es evidente la diferencia entre la percepción que tienen los empresarios consultados con relación a las estadísticas que se tienen en relación al tema, esto obedece a que al momento de la consulta el empresario no dispone de toda la información que se consultó al desarrollar el presente estudio, pero llama la atención que a pesar de no disponer de mucha información del tema reconocen la buena intención del gobierno y dan crédito a las propuestas planteadas en el marco de esta ley.

## CONCLUSIONES

Como primera medida podemos concluir que la exposición de motivos no aporta muchos elementos de análisis que contribuyan a dilucidar las características de la informalidad en Colombia. Además, hay actividades que nunca podrán formalizarse y las acciones formalizadoras represivas tienen el único efecto de provocar su desaparición. Por otro lado, las grandes empresas también presentan a menudo niveles considerables de informalidad fiscal y laboral.

Por otro lado, lo que el gobierno buscó al sancionar la ley 1429 del 2010 fue proponer estímulos para la formalización de empresas como alternativa de generación de empleo e incentivar a través de una serie de beneficios que buscan favorecer a poblaciones vulnerables como jóvenes menores de 28 años, desplazados, personas en proceso de reintegración social, discapacitados trabajadores de bajos ingresos y mujeres mayores de 40 años; facilitándoles el acceso a empleos en empresas del sector formal. Esto en cuanto a lo que compete al presente trabajo porque adicional a esto mediante la ley 1429 del 2010, también se trató de reglamentar el funcionamiento de las cooperativas de trabajo asociado.

Los estímulos a la formalización de empresas incluyen: la reducción de costos derivados de la contratación de nuevos empleados, progresividad en las tarifas de los impuestos durante los primeros años de vida de las empresas, mientras que por el lado de la contratación laboral los estímulos corresponden también a la reducción de costos, tarifas a nivel tributario, para aquellos que reúnan el requisito de contratar a personas de los grupos ya antes mencionados como poblaciones vulnerables.

Al evaluar los resultados en materia de indicadores de generación de empleo y formalización empresarial, se observó un impacto poco significativo ya que si se tiene en cuenta las tasas de creación de empresas bajaron con relación al periodo anterior a la promulgación de la ley y los índices de desempleo mantuvieron un movimiento promedio comparado con los periodos anteriores a la ley 1429 de 2010. Por lo tanto, se puede afirmar que los estímulos para la formalización empresarial no han contribuido a la decisión de formalizarse, primero por desconocimiento de la ley, segundo porque tienen un carácter transitorio y tercero no son significativos teniendo en cuenta que ya existían beneficios similares como los que ofrece la ley 590 de 2000 y la ley 905 del 2004.

En materia laboral la situación es similar, dado que entre los empresarios existe aún una sombra de duda sobre la aplicabilidad de esta ley, para algunos no es claro los requisitos y procedimientos para su reconocimiento, tampoco se exige como obligación el registro de estos como beneficiarios así que es imposible establecer la proporción de empleos generados en el marco de esta ley.

En resumen, los resultados obtenidos por el presente estudio permiten concluir que el impacto que la ley 1429 del 2010 ha tenido sobre el empleo y la formalización de empresas no corresponde con lo que proyectaba el Estado. De hecho las cifras del DANE concluyen que las cifras de informalidad no han registrado mejoría en los años posteriores a la promulgación de la ley y los índices de creación de empresa en Cartagena tuvieron un descenso al año siguiente de sancionada la ley y posteriormente en el 2012 volvió a incrementar a una proporción similar a la del 2010.

Otro análisis efectuado con relación a los comerciantes que se acogieron como beneficiarios de la progresividad en el pago del impuesto de renta en relación a Cartagena, se encontró que tan solo 111 de los 5.569 nuevos inscritos en Cámara

de Comercio de Cartagena se acogieron a este beneficio, poco menos del 2% una cifra muy baja.

En cuanto a la percepción de los entrevistados sobre la ley 1429 y sus efectos se pudo establecer que aun cuando califican de bien intencionada la actuación del gobierno con respecto a esta política, muy poco conocen de su alcance y como acceder a los beneficios que otorga, para la mayoría falto socialización de la ley y falta claridad en los mecanismos de intervención, aunque también son conscientes que falta compromiso en la contraparte.

## **RECOMENDACIONES**

En opinión de los ponentes del presente proyecto, dejando claridad de que quizás no posean las competencias para emitir un juicio en profundidad sobre el tema más allá de la experiencia que les dejó el desarrollo de la presente investigación y la formación que han recibido como aspirantes a optar por el título de Contadoras Públicas, la ley 1429 del 2010 careció de sustento y fundamentación al momento de proponer reformas sobre un tema cuyos componentes van más allá de los económicos; un problema de la gravedad y trascendencia como el que se está abordando en la ley 1429 demandaría todo un proceso de desarrollo coordinado e integral en aspectos socio económicos y culturales, la participación de los sectores público y privado de manera concertada y sobre todo mucha socialización y formación.

## BIBLIOGRAFIA

**CARDENAS, M. y C. Gutiérrez;** (1998), “Determinantes del desempleo en Colombia”, Debates de Coyuntura Social, Fedesarrollo, 9, 8-25.

**DANE (2012)**, Boletín de prensa 6 de febrero de 2012 [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)

**ESLAVA Adolfo**, Mercado laboral colombiano conflictos entre teoría y realidad, Ecos de economía No 27 Medellín octubre del 2008 p 75 – 100.

**GARCIA, Cruz Gustavo**, Evolución de la informalidad laboral en Colombia determinantes macro y efectos locales, Departamento Nacional de Planeación, dirección de estudios Económicos, 2009.

**MEJIA Daniel**, Informalidad: Teoría e implicaciones de política, Borradores de Economía No 455, Banco de la República 2007.

**NUÑES Jairo**, “Empleo informal y Evasión fiscal en Colombia” Archivos de economía Documento No 210 Octubre 2002

**Universidad Externado de Colombia**, Observatorio del mercado del trabajo y seguridad social “¿La ley 1429 del 2010 ha formalizado el empleo en Colombia?” Boletín No 13 noviembre del 2011.

# **ANEXOS**

## ANEXO 1.

### PERCEPCION DE LOS NUEVOS PEQUEÑOS EMPRESARIOS ACERCA DE LOS RESULTADOS DE LA LEY 1429 DEL 2010

Razón social de la empresa: \_\_\_\_\_

Nit: \_\_\_\_\_ Fecha de constitución \_\_\_\_\_

1. ¿Ha escuchado usted sobre la ley 1429 del 2010?  
A. Si \_\_\_\_ pase a la siguiente pregunta B. No \_\_\_\_ Termine.
  
2. ¿En su opinión la ley 1429 del 2010 ha logrado su propósito de incentivar la formalización de empresas?  
Totalmente de acuerdo \_\_\_\_ De acuerdo \_\_\_\_  
En desacuerdo \_\_\_\_ Totalmente en desacuerdo \_\_\_\_
  
3. En su opinión la ley 1429 del 2010 ha favorecido las oportunidades de trabajo de los de los jóvenes, personas cabeza hogar, discapacitados, y mujeres mayores de 40 años.  
Totalmente de acuerdo \_\_\_\_ De acuerdo \_\_\_\_  
En desacuerdo \_\_\_\_ Totalmente en desacuerdo \_\_\_\_
  
4. ¿Los beneficios de la ley 1429 del 2010 en su opinión han favorecido la creación de nuevas empresas?  
Totalmente de acuerdo \_\_\_\_ De acuerdo \_\_\_\_  
En desacuerdo \_\_\_\_ Totalmente en desacuerdo \_\_\_\_
  
5. ¿Considera usted que ha habido suficiente compromiso por parte del gobierno en la promoción de la ley 1429 del 2010?  
Totalmente de acuerdo \_\_\_\_ De acuerdo \_\_\_\_  
En desacuerdo \_\_\_\_ Totalmente en desacuerdo \_\_\_\_

6. ¿Los mecanismos de promoción ofrecidos por el gobierno han permitido tener claridad acerca del alcance y los beneficios de la ley 1429?  
Totalmente de acuerdo \_\_\_\_\_ De acuerdo \_\_\_\_\_  
En desacuerdo \_\_\_\_\_ Totalmente en desacuerdo \_\_\_\_\_
7. ¿En su opinión el sector privado ha ayudado impulsar la política de formalización y primer empleo?  
Totalmente de acuerdo \_\_\_\_\_ De acuerdo \_\_\_\_\_  
En desacuerdo \_\_\_\_\_ Totalmente en desacuerdo \_\_\_\_\_
8. ¿A usted le parece que debería existir más compromiso por parte de los gremios y el sector privado en la promoción de la ley de formalización y primer empleo?  
Totalmente de acuerdo \_\_\_\_\_ De acuerdo \_\_\_\_\_  
En desacuerdo \_\_\_\_\_ Totalmente en desacuerdo \_\_\_\_\_

**Datos de identificación**

Nombre y apellido \_\_\_\_\_