



Organización  
Internacional  
del Trabajo



---

# Experiencias de políticas públicas para la formalización económica y laboral en Chile

**Lysette Henríquez**

---

OIT Cono Sur • Informes Técnicos / 11



Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT  
para el Cono Sur de América Latina



# Experiencias de políticas públicas para la formalización económica y laboral en Chile

LYSETTE HENRÍQUEZ

## Resumen:

La informalidad laboral ha sido una constante en los países de América Latina, expresándose de distintas formas y obedeciendo a diferentes causas, según el país y la época de análisis. En este documento se analiza el caso de Chile, haciendo un breve diagnóstico desde la perspectiva de la informalidad laboral y de la actividad económica, centrándose para esto fundamentalmente en los microemprendimientos. Luego, se tratan aquellos aspectos del entorno económico, social y cultural relacionados con la formalización, destacando aspectos como la trazabilidad de los ciudadanos, los niveles de bancarización y uso de dinero electrónico, la relación de los actos administrativos con la formalización, la permisividad del ambiente y el control social, entre otros. Posteriormente se analizan políticas públicas, programas e instrumentos que inciden en la formalización como aquellos relacionados con: facilitar o ampliar el acceso al mercado; la inclusión económica y financiera; la reducción de costos de transacción y simplificación de trámites; y, por último, la seguridad social y la regulación laboral. Si bien Chile no ha tenido una política de Gobierno explícita y concertada en materia de formalización, la conjunción y sinergia de diversas iniciativas de Gobierno desde las áreas de Economía, Hacienda y Trabajo han contribuido a que la informalidad laboral en este país tenga un descenso importante en la última década.

**Palabras clave:** Economía informal, empleo informal, formalización, políticas de empleo, trabajo decente, Pymes, Chile.

**Código JEL:** H25, H71, J21, J23

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2019

Primera edición 2019

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones se pueden reproducir sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a: [pubdroit@ilo.org](mailto:pubdroit@ilo.org), solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En [www.ifro.org](http://www.ifro.org) puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

---

Henríquez, Lysette

*Experiencias de políticas públicas para la formalización económica y laboral en Chile.* Henríquez, Lysette. Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina, 2019 (Informes Técnicos OIT Cono Sur, N°9)

ISSN 2523-5001 {pdf web}

Datos de catalogación de la OIT: Economía informal, empleo informal, formalización, políticas de empleo, trabajo decente, MiPymes, Chile.

Código JEL: H25, H71, J21, J23

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT así como los catálogos o listas de nuevas publicaciones se pueden obtener en Avda. Dag Hammarskjöld 3177, Vitacura, Santiago de Chile, o pidiéndolas a Casilla 19.034, CP 6681962, e-mail: [biblioteca\\_scl@ilo.org](mailto:biblioteca_scl@ilo.org).

Vea nuestro sitio en la red: [www.ilo.org/santiago](http://www.ilo.org/santiago)

# ÍNDICE

|   |           |
|---|-----------|
| <b>ÍNDICE DE GRÁFICOS, FIGURAS Y TABLAS</b>   | <b>07</b> |
| <b>SIGLAS UTILIZADAS</b>  | <b>09</b> |
| <b>1. ANTECEDENTES</b>  | <b>12</b> |
| 1.1 Características de la informalidad  | 14        |
| 1.2 Microemprendimiento e informalidad  | 17        |
| <b>2. FACTORES E INSTRUMENTOS QUE INCIDEN EN LA FORMALIZACIÓN</b>                       | <b>28</b> |
| 2.1 Factores indirectos o de entorno  | 28        |
| 2.2 Factores directos   | 31        |
| 2.3 Relacionados con acceso al mercado  | 32        |
| 2.4 Relacionados con la inclusión económica y financiera                                | 33        |
| 2.5 Relacionados con la simplificación de trámites y reducción de costos de transacción | 33        |
| 2.6 Relacionados con la seguridad social y la regulación laboral                        | 34        |
| <b>3. BUENAS PRÁCTICAS SELECCIONADAS</b>  | <b>35</b> |
| 3.1 Chilecompra   | 35        |
| 3.2 Ventanilla Única  | 39        |
| 3.2.1 <i>PreviRed</i>   | 39        |
| 3.2.2 <i>Empresa en un día</i>  | 41        |
| 3.2.3 <i>Escritorio Empresa</i>   | 42        |
| 3.2.4 <i>Reflexiones sobre experiencias de ventanilla única</i>                         | 43        |
| 3.3 Ley de Subcontratación  | 44        |
| 3.4 Ley de Microempresa Familiar  | 47        |
| 3.5 Regímenes Tributarios para Empresas de Menor Tamaño                                 | 49        |

|   |           |
|---|-----------|
| 3.6 Programas de Sercotec   | 56        |
| 3.6.1 Centros de Desarrollo de Negocios                                 | 58        |
| 3.6.2 Programas de Barrios Comerciales                                  | 60        |
| 3.7 BancoEstado: Microempresas; Cuenta RUT; Caja Vecina                 | 62        |
| 3.8 Regulación trabajadores cuenta propia                               | 64        |
| 3.8.1 Retención tributación de honorarios de TCP en empresa contratante | 64        |
| 3.8.2 Incorporación de TCP a la prevención y retención obligatoria      | 64        |
| <b>4. CONCLUSIONES</b>  | <b>67</b> |
| <b>5. BIBLIOGRAFÍA</b>  | <b>71</b> |
| <b>6. ANEXO: PERSONAS ENTREVISTADAS</b>                                 | <b>74</b> |

## ÍNDICE DE GRÁFICOS, FIGURAS Y TABLAS

Gráfico 1: Chile: Informalidad laboral por categoría

Gráfico 2: Asalariados informales por tamaño de empresa

Gráfico 3: Nivel educacional (2013)

Gráfico 4: Lugar de Trabajo (2017) (% sobre total de emprendedores)

Gráfico 5: Número de trabajadores (2017) (% sobre emprendedores según formalidad)

Gráfico 6: Jornada de trabajo según nivel de formalidad (2017)

Gráfico 7: Tipo de contrato según formalidad (2017)

Gráfico 8: Situación de cotización de emprendedores para seguridad social

Gráfico 9: Tipo de financiamiento puesta en marcha (2017)

Gráfico 10: Tipo de financiamiento: Emprendedores en informalidad

Gráfico 11: Utilidades mensuales microemprendedores en \$CLP (2017)

Gráfico 12: Principales aspectos que limitan el crecimiento del negocio de microemprendedores (2017)

Gráfico 13: Patente o permiso municipal

Gráfico 14: Uso de internet en los negocios (2017)

Gráfico 15: ChileCompra: Montos transados de acuerdo a tamaño de proveedor

Gráfico 16: ChileCompra: Participación por tamaño de empresa (2016)

Gráfico 17: Tasa de accidentes del trabajo 1996 – 2016

Gráfico 18: Evolución Colocaciones de BancoEstado-Microempresas

Figura 1: Formalización: Factores directos e indirectos

Figura 2: Formalización: Principales factores de entorno

Figura 3: Chile, Instrumentos y programas que inciden en la formalización

Figura 4: Ventajas del régimen 14 TER

Tabla 1: Chile: Informalidad Laboral. Matriz de Hussmanns

Tabla 2: PREVIRED: Cotizantes 2010 – 2017 (en miles)

Tabla 3: Sistema de pensiones: Cotizantes en AFPs 2000-2017

Tabla 4: Regímenes tributarios donde están acogidas las Mipymes

Tabla 5: Chile: Evolución cotizantes y afiliados trabajadores independientes en Sistema de Pensiones (en miles)

## SIGLAS UTILIZADAS

|           |   |
|-----------|---|
| AFP       | Administradora de Fondo de Pensiones  |
| APIS      | Aplicaciones telefónicas (Application Programming Interface)  |
| APV       | Ahorro Previsional Voluntario   |
| AT        | Administración Tributaria   |
| BCI       | Banco de Crédito e Inversiones  |
| BEME      | BancoEstado-Microempresas   |
| CASEN     | Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional   |
| CDN       | Centro de Desarrollo de Negocios  |
| CONADECUS | Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios de Chile  |
| CONAPYME  | Confederación Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa de Chile                                  |
| CONUPIA   | Confederación Nacional Unida de la Mediana, Pequeña y Microindustria y Servicios de Artesanado de Chile |
| CORFO     | Corporación de Fomento de la Producción   |
| EIRL      | Empresa Individual de Responsabilidad Limitada  |
| EME       | Encuesta de Microemprendimientos  |
| EMT       | Empresas de Menor Tamaño  |
| ENE       | Encuesta Nacional de Empleo   |
| ESI       | Encuesta de Suplemento de Ingresos  |
| FEA       | Firma Electrónica Autorizada  |
| FFAA      | Fuerzas Armadas   |
| FONASA    | Fondo Nacional de Salud   |

|          |   |
|----------|---|
| FOSIS    | Fondo de Solidaridad e Inversión Social                     |
| INDAP    | Instituto de Desarrollo Agropecuario                        |
| ISAPRES  | Instituciones de Salud Previsional                          |
| IVA      | Impuesto al Valor Agregado                                  |
| MEF      | Ley de la Microempresa Familiar                             |
| MIPES    | Micro y Pequeñas Empresas                                   |
| MIPYMES  | Micro, Pequeñas y Medianas Empresas                         |
| OCDE     | Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico    |
| p.p.     | Puntos porcentuales   |
| p.p.p.   | Poder de paridad de compra (purchase power parity)          |
| PDCU     | Plan de Desarrollo Comercial y Urbano                       |
| PNUD     | Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo              |
| PPM      | Pagos Provisionales Mensuales en regímenes tributarios      |
| PYMES    | Pequeñas y Medianas Empresas                                |
| RES      | Registro Electrónico de Empresas y Sociedades               |
| RUT      | Rol Único Tributario  |
| SBA      | Small Business Administration                               |
| SENCE    | Servicio Nacional de Capacitación y Empleo                  |
| SERCOTEC | Servicio de Cooperación Técnica, agencia dedica a las MIPES |
| SERNATUR | Servicio Nacional de Turismo                                |
| SGR      | Sociedad de Garantías Recíprocas                            |
| SII      | Servicio de Impuestos Internos                              |
| SPA      | Sociedad por Acciones                                       |
| SRL      | Sociedades de Responsabilidad Limitada                      |
| SUBTEL   | Subsecretaría de Telecomunicaciones                         |
| TCP      | Trabajador Cuenta Propia                                    |

|      |   |
|------|---|
| TFNR | Trabajadores Familiares No Remunerados  |
| TICS | Tecnologías de Información  |
| TMC  | Tasa Máxima Convencional  |
| UF   | Unidad de Fomento, unidad de cuenta reajutable de acuerdo con la inflación                              |
| UTM  | Unidad Tributaria Mensual, unidad de cuenta para efectos tributarios y multas actualizada con inflación |
| VU   | Ventanilla Única  |

## 1. ANTECEDENTES

Chile ha experimentado una sustantiva reducción de su tasa de informalidad laboral desde el año 2010 a esta parte, pasando desde aproximadamente un 40% a 29% de los ocupados totales a junio de 2018. A ello han contribuido variados factores, tanto del entorno como de programas e instrumentos específicos. Por ende, este documento hará referencia a ambas dimensiones.

Para fines de análisis es conveniente contextualizar brevemente a Chile con base en algunos indicadores de referencia. Se trata de un país de aproximadamente 19,0 millones de habitantes, con un ingreso per cápita de US\$ 24.537 p.p.p. y un coeficiente de Gini en torno a los 0,50 bastante inalterado en los últimos 12 años. Según este Gini sería el país que mayor concentración del ingreso presenta entre los países de la OCDE. Por otra parte, el país tiene una población ocupada de 8,38 millones y una tasa de desocupación en torno al 7%, mientras que el Índice de Pobreza por ingresos se encuentra en 8,6 %, cifra que refleja una reducción continua de la pobreza durante tres décadas. A su vez, el Índice de Desarrollo Humano chileno es de 0,84, correspondiente a “muy alto” en la clasificación internacional, ubicándolo en el lugar 44° del ranking mundial.

Cabe mencionar algunos factores de entorno que tienen relación con los temas de formalización que se tratarán más adelante. En años recientes, Chile ha experimentado varias reformas estructurales, entre ellas, una Reforma Tributaria en el año 2014. En esta década, el país ha visto fuertemente incrementada su inmigración proveniente desde otros países latinoamericanos como: Haití, Perú, Venezuela, Colombia y otros. Por último, Chile ha experimentado cambios tecnológicos significativos, con el aumento de la cobertura territorial de la conectividad que ha sido relevante. El 74% de los hogares urbanos y el 55% de los rurales tienen conexión a Internet y existen 16 millones de smartphones.

El enfoque de este documento se orienta, en el Capítulo 1, “Antecedentes”, a contextualizar la situación de Chile en materia de formalización empresarial y laboral. En el Capítulo 2, “Principales factores que inciden en la formalización” se describen los elementos que han incidido en la formalización. En el Capítulo 3, “Buenas prácticas seleccionadas”, se refieren y comentan 12 experiencias de instrumentos o programas elegidos por su efecto actual o potencial sobre formalización. En el Capítulo 4, “Conclusiones”, se presentan algunas interrogantes y reflexiones, a partir de lo expuesto y en la perspectiva del intercambio de

experiencias entre países. No se pretende en este documento plantear soluciones para los temas de formalización del caso chileno. Eso es materia de otro estudio, que puede tener como insumo lo aquí expuesto.

Para la selección y desarrollo de las buenas prácticas en materia de formalización en Chile susceptibles de ser incluidas en el documento, entre los meses de junio y julio del 2018 se entrevistó a un conjunto de informantes calificados (17), cuyos nombres y cargos se detallan en el Capítulo 5. Ellos, con muy buena disposición, contribuyeron con sus opiniones acerca de los factores de éxito, los problemas encontrados y desafíos pendientes en los diferentes instrumentos y programas aplicados.

La base estadística de este informe tiene dos fuentes principales. La Encuesta Nacional de Empleo (ENE) trimestral del INE, que a partir del 2017 incorporó preguntas específicas sobre informalidad laboral, publicando un boletín periódico particularmente dedicado a este aspecto. Por otra parte, la Encuesta de Microemprendimiento (EME) bianual del INE con el Ministerio de Economía, que a partir del 2013 incluye un boletín especial sobre informalidad. Ambos instrumentos, y en particular la ENE, han contribuido a visibilizar el tema de la informalidad en el país, constituyendo en sí una buena práctica. Complementando lo anterior, se utilizó la Encuesta Suplementaria de Ingresos (ESI) del INE, para algunos aspectos puntuales. Los conceptos de informalidad utilizados en las encuestas están en línea con el marco conceptual y de medición de la OIT. Para *formalidad laboral* se considera la existencia de cotizaciones de salud y pensión, simultáneamente. Para *empresa o emprendimiento formal* se considera la iniciación de actividades en el Servicio de Impuestos Internos, SII, ya sea como trabajador por cuenta propia, persona natural o algún tipo de sociedad.

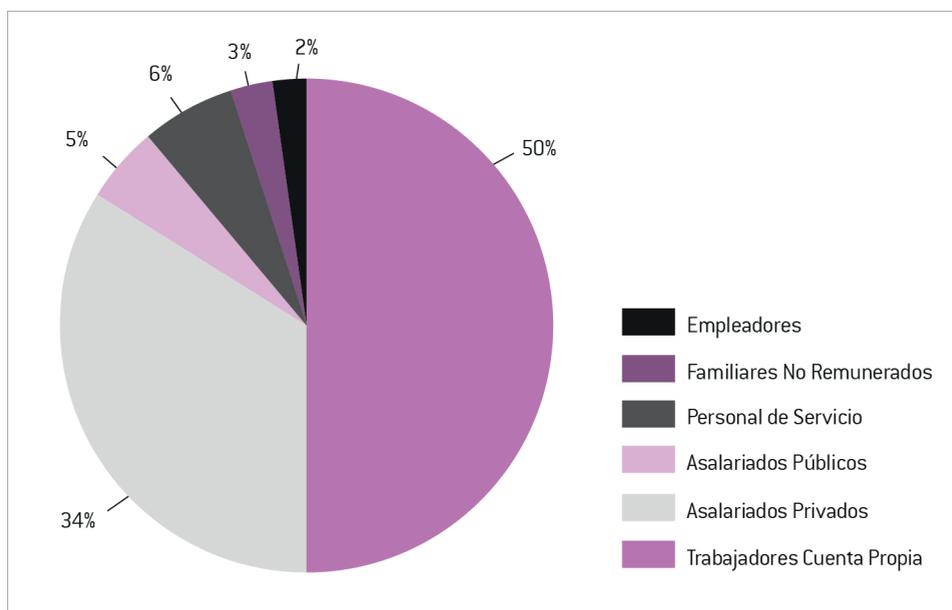
En Chile no ha existido un objetivo concertado explícito en las políticas públicas de reducción de la informalidad, pero las distintas áreas de la administración pública se han movilizadas por ello dentro de sus propios objetivos sectoriales. Por ejemplo, para el área de Trabajo, el tema reviste importancia por la protección de los derechos de los trabajadores y de la cobertura de seguridad social de las personas, en general. Para el área de Economía, es un desafío la cobertura de esa gran cantidad de emprendimientos de características informales para contribuir a su inclusión económica, posibilitando un mayor desarrollo y crecimiento económico, pues está demostrado que las empresas formales generan más empleo y crecen más que las informales. Para el área de Hacienda (o Finanzas) más que aumentar la base tributaria -este segmento no aportó mucho a la recaudación tributaria y además son de difícil fiscalización – la formalización es importante para cerrar el círculo de la elusión y la evasión tributaria. En ese sentido, objetivos diferentes, han convergido en una mayor formalización.

## 1.1 CARACTERÍSTICAS DE LA INFORMALIDAD

En la Tabla 1 se muestra la “Matriz de Hussmanns” (ILO, 2019), una buena forma de sintetizar la situación de informalidad de un país. Por una parte, se presenta en la dimensión horizontal la situación por tipo de categoría ocupacional. Por otra, en la dimensión vertical se entrega una visión por sector de la economía: formal, informal y hogares. Según la Tabla 1, en Chile habría **28,7%** de ocupados en situación de informalidad, lo que equivale aproximadamente a **2,4 millones de ocupados**. De estos, sólo un 16,6 % de los ocupados totales estarían en el *sector informal* y un 10,2% en el *sector formal*. Por otra parte, la mayoría de los ocupados informales en el sector informal son trabajadores por cuenta propia o independientes (TCP) -hay muy pocos asalariados- alcanzando casi 1,2 millones de un total de 1,4 millones. De los ocupados informales del sector formal, estos ascienden a casi 700 mil trabajadores. Como se observa en el Gráfico 1, que describe la composición de la informalidad laboral por categoría, la mitad de los trabajadores informales son trabajadores por cuenta propia, mientras que un tercio son asalariados privados.

### GRÁFICO 1

Chile: Informalidad laboral por categoría



Fuente: ENE (2018)

La informalidad laboral también se observa mayor fuera de la Región Metropolitana (Santiago y alrededores). Del total de ocupados informales, un 64% se encuentra en regiones. Por otra parte, en regiones las tasas de informalidad son más altas que en la Región Metropolitana, alcanzando el 31% versus el 25% de esta última. Particular atención merecen las regiones de Tarapacá (41%), La Araucanía (40%) y Los Ríos (38%), que tienen los índices de informalidad más altos. Por ende, se concluye que territorialmente la informalidad se distribuye en forma bastante heterogénea.

TABLA 1

## Chile: Informalidad laboral Matriz de Hussmanns (En miles de personas)

| TRIMESTRE AMJ2018                             |                |             |            |            |                                  |                    |            |                    |            |                    |            |              |              |
|---|----------------|-------------|------------|------------|----------------------------------|--------------------|------------|--------------------|------------|--------------------|------------|--------------|--------------|
|   | Independientes |             |            |            |                                  | Dependientes       |            |                    |            |                    |            | Sub-Total    |              |
|   | Cuenta propia  |             | Empleador  |            | Familiar no remunerado del hogar | Asalariado privado |            | Asalariado público |            | Servicio doméstico |            |              |              |
|   | Formal         | Informal    | Formal     | Informal   | Informal                         | Formal             | Informal   | Formal             | Informal   | Formal             | Informal   | Formal       | Informal     |
| Sector formal                                 | 635            | 0           | 306        | 0          | 51                               | 3.972              | 691        | 899                | 111        | 0                  | 0          | 5.812        | 853          |
| Sector informal                               | 0              | 1.202       | 0          | 44         | 35                               | 6                  | 107        | 0                  | 0          | 0                  | 0          | 6            | 1.387        |
| Sector hogares                                | 0              | 0           | 0          | 0          | 0                                | 11                 | 26         | 0                  | 0          | 145                | 141        | 157          | 167          |
| <b>TOTAL</b>                                  | <b>635</b>     | <b>1020</b> | <b>306</b> | <b>44</b>  | <b>86</b>                        | <b>3.989</b>       | <b>824</b> | <b>899</b>         | <b>111</b> | <b>145</b>         | <b>141</b> | <b>5.975</b> | <b>2.407</b> |
| PORCENTAJE SOBRE TOTAL DE OCUPADOS TOTAL PAÍS |                |             |            |            |                                  |                    |            |                    |            |                    |            |              |              |
|   | Independientes |             |            |            |                                  | Dependientes       |            |                    |            |                    |            | Sub-Total    |              |
|   | Cuenta propia  |             | Empleador  |            | Familiar no remunerado del hogar | Asalariado privado |            | Asalariado público |            | Servicio doméstico |            |              |              |
|   | Formal         | Informal    | Formal     | Informal   | Informal                         | Formal             | Informal   | Formal             | Informal   | Formal             | Informal   | Formal       | Informal     |
| Sector formal                                 | 7.6            | 0.0         | 3.6        | 0.0        | 0.6                              | 47.4               | 8.2        | 10.7               | 1.3        | 0.0                | 0.0        | 69.3         | 10.2         |
| Sector informal                               | 0              | 14.3        | 0.0        | 0.5        | 0.4                              | 0.1                | 1.3        | 0.0                | 0.0        | 0.0                | 0.0        | 0.1          | 16.6         |
| Sector hogares                                | 0              | 0.0         | 0.0        | 0.0        | 0.0                              | 0.1                | 0.3        | 0.0                | 0.0        | 1.7                | 1.7        | 1.9          | 2.0          |
| <b>TOTAL</b>                                  | <b>7.6</b>     | <b>14.3</b> | <b>3.6</b> | <b>0.5</b> | <b>1.0</b>                       | <b>47.6</b>        | <b>9.8</b> | <b>10.7</b>        | <b>1.3</b> | <b>1.7</b>         | <b>1.7</b> | <b>71.3</b>  | <b>28.7</b>  |

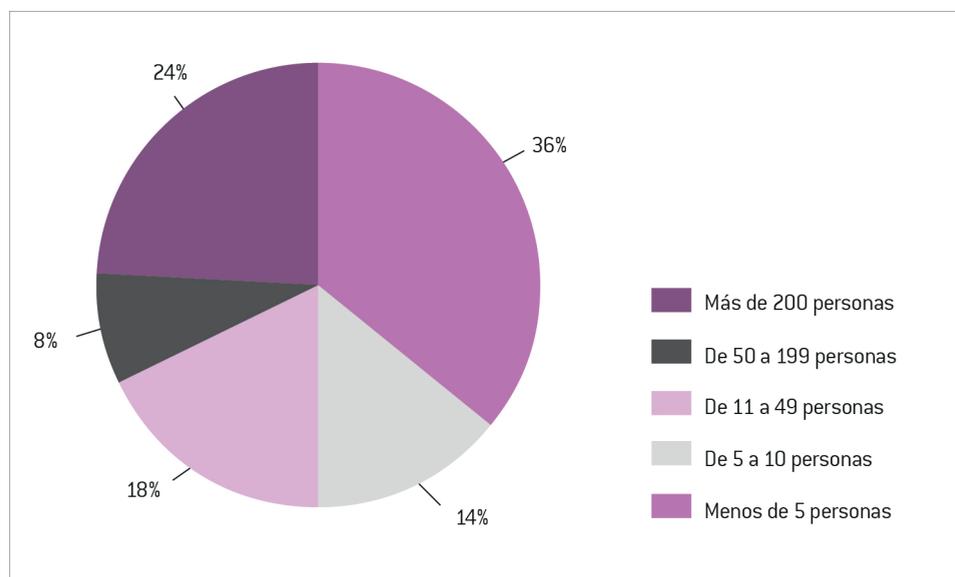
Fuente: ENE (2018).

Como se puede observar en el Gráfico 2, los casi 700 mil *asalariados privados informales* que están en el sector privado se distribuyen a través de distintos tamaños de empresa. Así, un 24% se encuentra en empresas de más de 200 trabajadores; un 18% en empresas entre 11 y 49 trabajadores; un 14% en empresas entre 5 y 10 trabajadores; y un 8%, en unidades productivas entre 50 y 199 trabajadores. Los restantes [36%] están en microempresas de menos de 5 trabajadores.

Si bien la proporción de asalariados informales se ha reducido en el tiempo, producto del crecimiento de la fuerza de trabajo y de su formalización, el monto en números absolutos de asalariados informales permanece relativamente constante entre los años 2011-2018, lo que sugeriría una característica más estructural de la informalidad, sobre la cual es necesario profundizar. En particular, los trabajadores informales en Chile se caracterizan por no estar en régimen de subcontratación; en su mayoría trabajan a jornada completa; no reciben comprobante de pago de sus remuneraciones o están en menor escala a honorarios. Adicionalmente, en su mayoría estos trabajadores tienen acuerdo de palabra (no contrato escrito) y son trabajadores no calificados, aunque también hay técnicos y profesionales de nivel medio, operarios y vendedores. Por último, predominan en las actividades relacionadas con la agricultura, transporte, comercio, alojamiento y servicios de comida. Por su parte, los asalariados informales en el sector público, que ascienden a aproximadamente a 111 mil [1,3%] corresponden a personal a honorarios.

## GRÁFICO 2

### Asalariados Informales por tamaño de empresa



Fuente: ENE (2018)

Los *Trabajadores por Cuenta Propia (TCP)* representan cerca del 21% de los ocupados totales, alcanzado casi 1,8 millones de personas. Del orden de 1,2 millones son informales. Si bien los TCP es la categoría ocupacional que más ha crecido en los últimos años, un 26% entre 2011 y 2018, mientras los asalariados lo han hecho en un 13% en ese mismo período, el ritmo de crecimiento de los TCP informales ha sido menor (17%). Parte importante de los informales son mujeres (46%), que complementan la actividad empresarial con otras actividades del cuidado de la familia. Algunas características de los TCP son: una gran parte de ellos trabaja a jornada parcial, un 49% trabaja menos de 30 horas semanales; se caracterizan por sus bajos ingresos; funcionan fundamentalmente en la calle o vía pública (22%), pero también en la casa o en las instalaciones del cliente en casi un 27%. Esto último puede estar reflejando una suerte de dependencia encubierta. Un 19% lo hace en su propio hogar. Los hombres están fundamentalmente en el comercio, construcción y transporte. Las mujeres, en el comercio, industria y servicios, con niveles de ingreso promedio bastante menores que el salario mínimo. Alrededor de un 32% de los TCP formales cotizan para algún sistema de pensiones o salud. En el caso de los TCP informales, sólo un 8% lo hace (ESI, 2016). De lo que se concluye que los bajos niveles de cobertura en materia de seguridad social de esta categoría ocupacional son bastante preocupantes.

En Chile, tanto los asalariados como los trabajadores por cuenta propia tienen el mismo nivel de tasa de cotizaciones. Estas ascienden aproximadamente a un 22% del salario (pensión de vejez e invalidez, accidentes del trabajo, seguro de cesantía y salud). Adicionalmente, para fines de Impuesto a la Renta, se provisiona un 10% de los ingresos mensuales. Cabe señalar que, en el caso chileno, sólo del orden de un 5% del monto de las cotizaciones son de cargo del empleador, el restante 17% es de cargo del trabajador, lo que es una gran diferencia respecto a la mayoría de los sistemas de seguridad social del mundo.

## 1.2 MICROEMPRESARIADO E INFORMALIDAD

Las principales diferencias entre los microempresariados formales e informales se resumen en los Gráficos 3 y 4, originadas en las Encuestas EME4 y EME5, para los años 2015 y 2017 del Ministerio de Economía y el INE, realizadas para microempresas con menos de 10 trabajadores. Según la EME5, los *microempresariados informales* ascenderían a **1 millón** y los *microempresariados formales* a 952 mil, teniendo en cuenta la elevada presencia de TCP en ellos. Hay diferencias bastante relevantes entre ambos tipos de empresariados, como es posible observar:

- *Niveles de escolaridad.* En el sector informal los empresarios sólo con educación básica completa o incompleta ascienden a un 39% versus un 12%

en el sector formal. En el otro extremo, aquellos con educación superior en el sector informal son el 13% y en el formal el 45%. Lo que hace poner atención en las formas utilizadas para llegar a ellos y los canales utilizados para distintos tipos de programas.

- *Utilización de Internet para los negocios.* También llama la atención que dados los altos niveles de conectividad del país, la baja utilización de Internet para los negocios en el sector informal (un 68% dice no usarla, contra un 32% en el sector formal). Si se tiene en cuenta que gran parte de los trámites e instrumentos para facilitar la formalización son digitales, se hace necesario cerrar estas brechas facilitando el acceso a internet. (Gráfico 14)
- *Los temas del empleo.* La cantidad de empleo generado por el sector informal y formal difiere bastante: 1,2 y 2,0 por microempresa, respectivamente. Mientras en el sector formal el 47% de las microempresas tiene 2 y 3 trabajadores, en el caso de sector informal esa proporción alcanza sólo a 20%. (Gráfico 5) Esto es muy congruente con la elevada presencia de TCP. Por otra parte, están los temas de la *jornada laboral*. Las empresas del sector informal casi en un 42% trabajan a jornada parcial, sólo un 20% lo hace a jornada completa y el resto en otras combinaciones. (Gráfico 6) Mientras las empresas del sector formal sólo un 24% opera a jornada parcial. El *tipo de contrato o acuerdo* que establecen con sus colaboradores también marca una diferencia. En el sector informal el 97% de las relaciones laborales son con acuerdos de palabra, y no existe contrato escrito. Eso se reduce a 52% en el sector formal.
- *Lugar de trabajo.* En este aspecto también existen diferencias importantes. Es mucho mayor la proporción de microemprendedores del sector informal con respecto al formal que funciona en la calle o espacio público, en la casa o vivienda del cliente, o en su propia casa sin una instalación especial. Por otra parte, el sector formal tiende a funcionar en instalaciones especiales fuera de la casa o en instalaciones especiales en la casa.
- *Financiamiento para iniciar y para operar.* Este es un factor de carácter más estructural que afecta tanto a formales como a informales, con distinto grado de intensidad. En los gráficos 9 y 10 se puede observar que en ambos casos para iniciar el negocio, partieron con recursos propios y de parientes o amigos. Muy pocos, menos del 10%, recurrió a crédito bancario. Posteriormente, en la operación, el préstamo con crédito bancario sólo está presente en un 33% de los casos, lo siguen las instituciones sin fines de lucro y posteriormente los parientes y amigos. Este es un tema que aún no está bien resuelto.
- *Limitantes al crecimiento.* También estos parecen ser factores estructurales relacionados con el tamaño, ya que tanto para el sector formal como informal

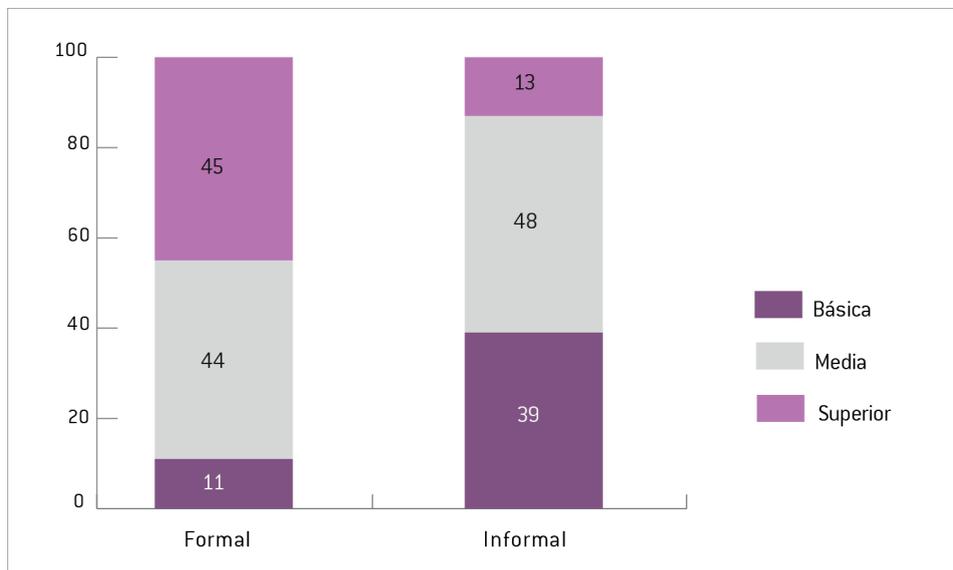
se menciona los mismos, en similar orden, con distinta intensidad: *falta de clientes (mercado)* y *falta de financiamiento*. El alto costo de contratar nuevos empleados, de las regulaciones y de los impuestos aparecen señalados en menos de un 5% de los casos.

- *Nivel de ganancias*. En esta dimensión la diferencia es muy relevante entre el sector informal y el formal, incluso complementada la información que aparece en el Gráfico 11 con otros datos de la EME en que se establece la Ganancia por hora, para hacerlas comparables, dadas las jornadas parciales de funcionamiento. De acuerdo con el Gráfico 11, el 65% de las empresas del sector informal tendrían ganancias inferiores al equivalente al salario mínimo para ese año 2017, que ascendía a \$ 257 mil/mes, mientras esa situación en el sector formal sólo alcanzaría a un poco más del 25% de las empresas. Esto indica que los temas relacionados con inclusión económica y financiera de este segmento, deben ser abordados en la perspectiva de la formalización.

Vistos los antecedentes que entrega el diagnóstico, la informalidad en Chile en el sector informal se concentra en los TCP, y en el sector formal, en los asalariados privados. Estos últimos están presentes en distintos tamaños de empresa. Su distribución en el territorio no es homogénea, siendo mayor la ocupación informal en regiones, fuera de la Región Metropolitana. Los temas de acceso a mercado y a financiamiento son limitantes al crecimiento y a su vez temas más estructurales relacionados con tamaño de empresa, que naturalmente profundizan la informalidad. Los niveles de educación y de alfabetización digital de los microempresarios informales es un aspecto que debe ser tomado en consideración a la hora de plantearse programas y esfuerzos de formalización para este segmento. Cualquier esfuerzo de formalización debe ir aparejado con programas de inclusión económica y financiera para poder enfrentar los costos de cumplimiento.

## GRÁFICO 3

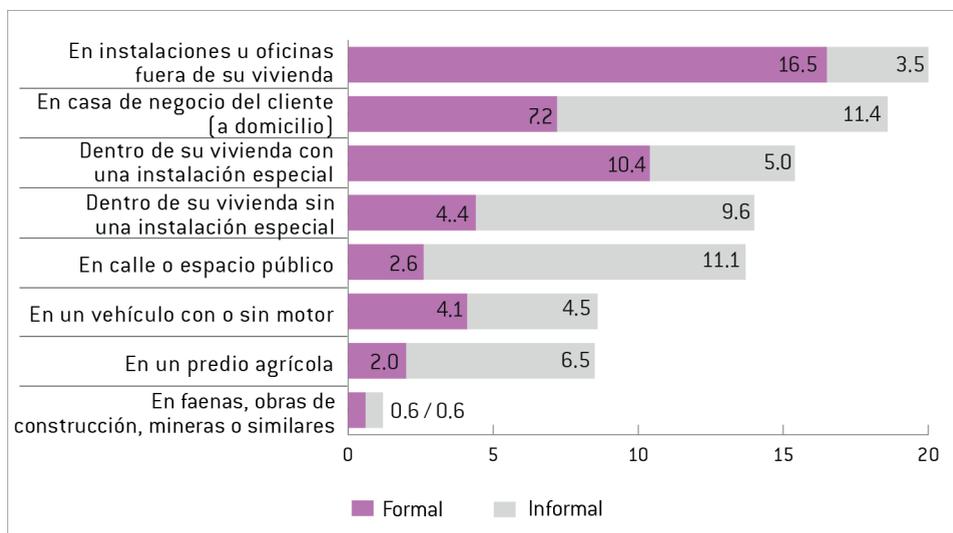
## Nivel educacional (2013) (% sobre total de emprendedores según formalidad)



Fuente: EME3

## GRÁFICO 4

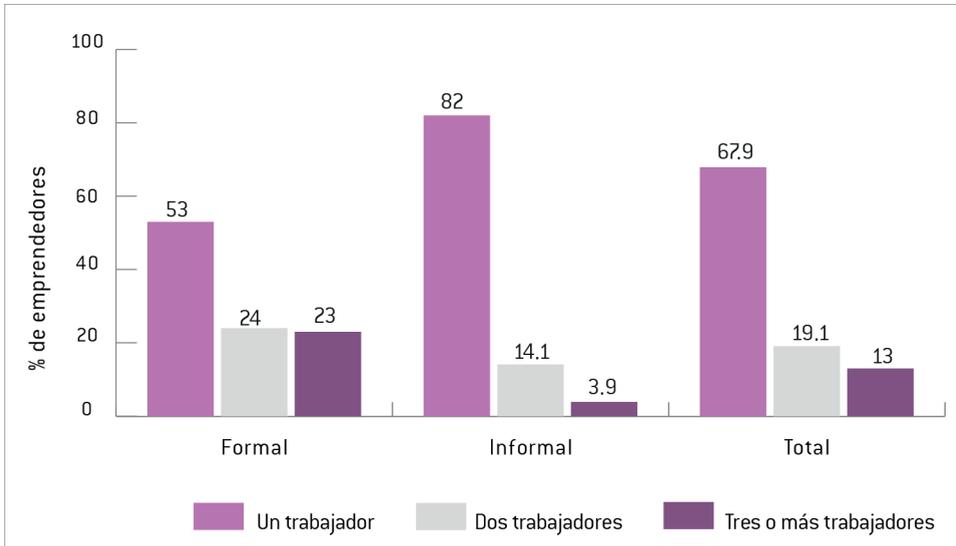
## Lugar de Trabajo (2017) (% sobre total de emprendedores)



Fuente: EME5

GRÁFICO 5

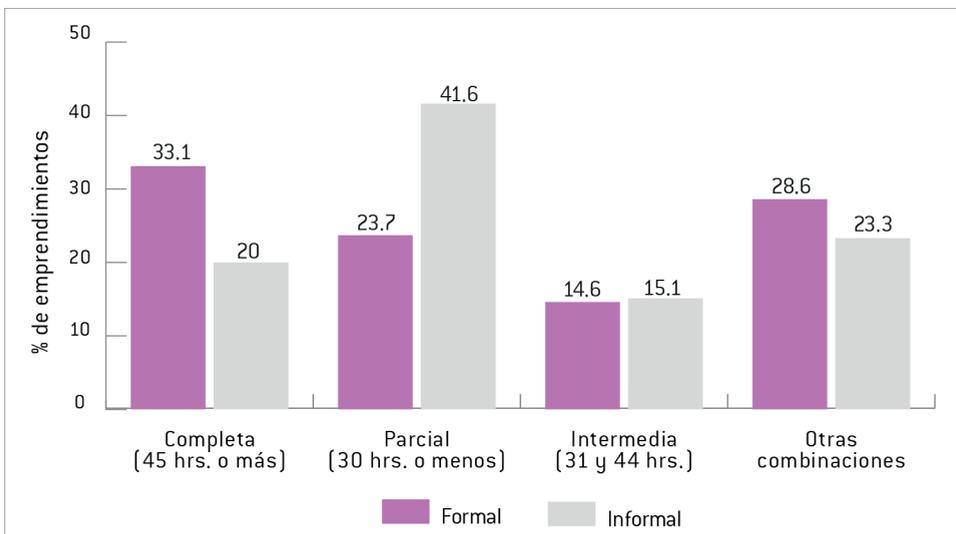
Número de trabajadores (2017) (% sobre emprendedores según formalidad)



Fuente: EME5

GRÁFICO 6

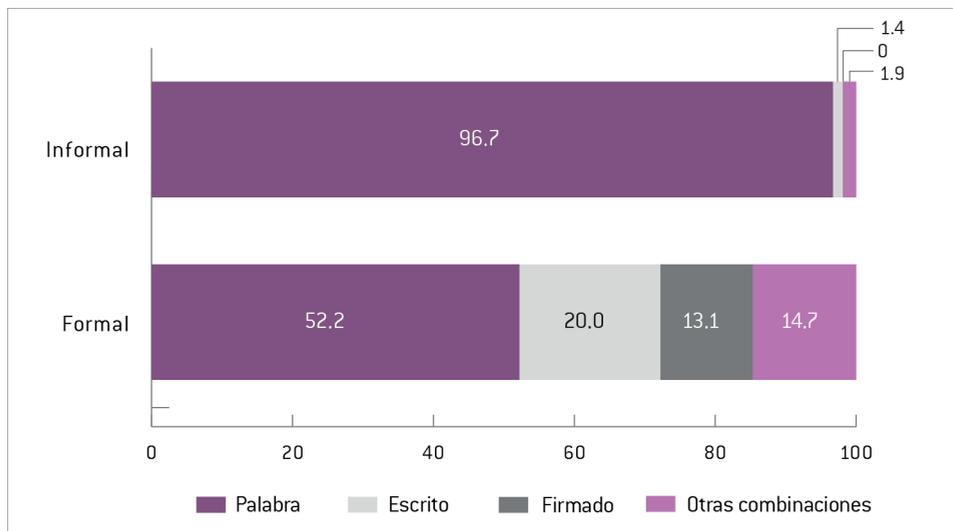
Jornada de trabajo según nivel de formalidad (2017)



Fuente: EME5

## GRÁFICO 7

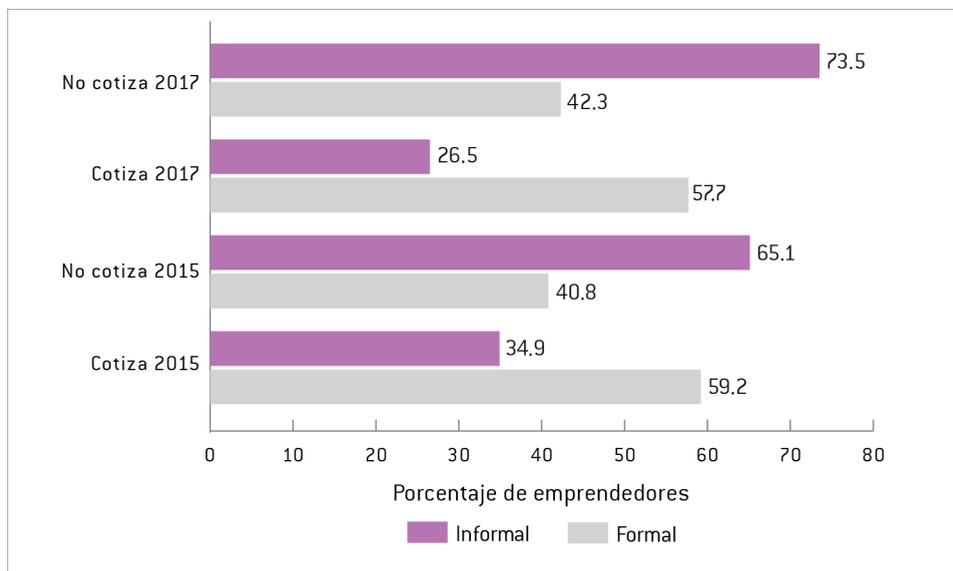
## Tipo de contrato según formalidad (2017)



Fuente: EME5

## GRÁFICO 8

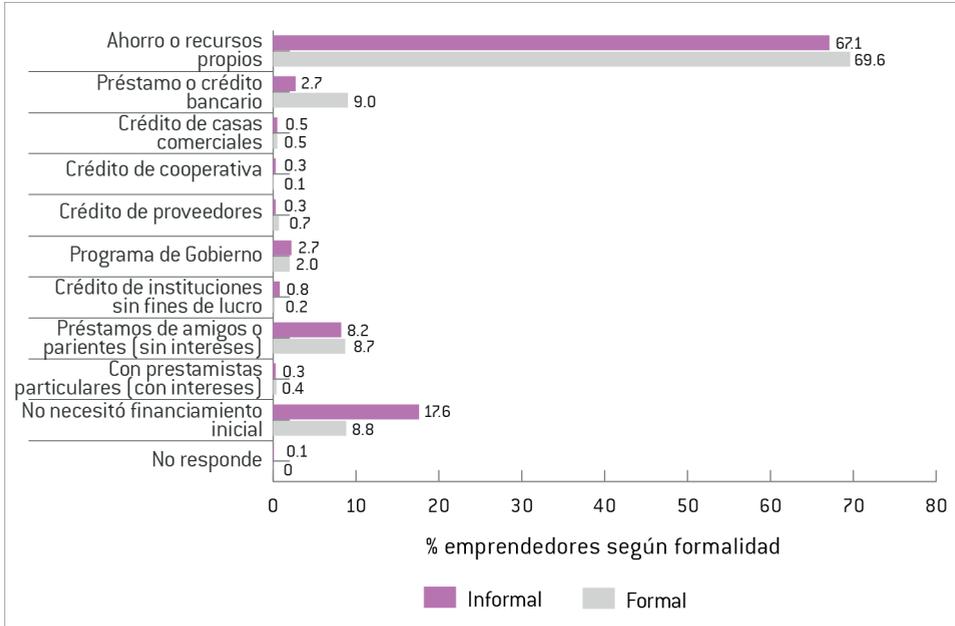
## Situación de cotización de emprendedores para seguridad social



Fuente: EME4 y EME5

## GRÁFICO 9

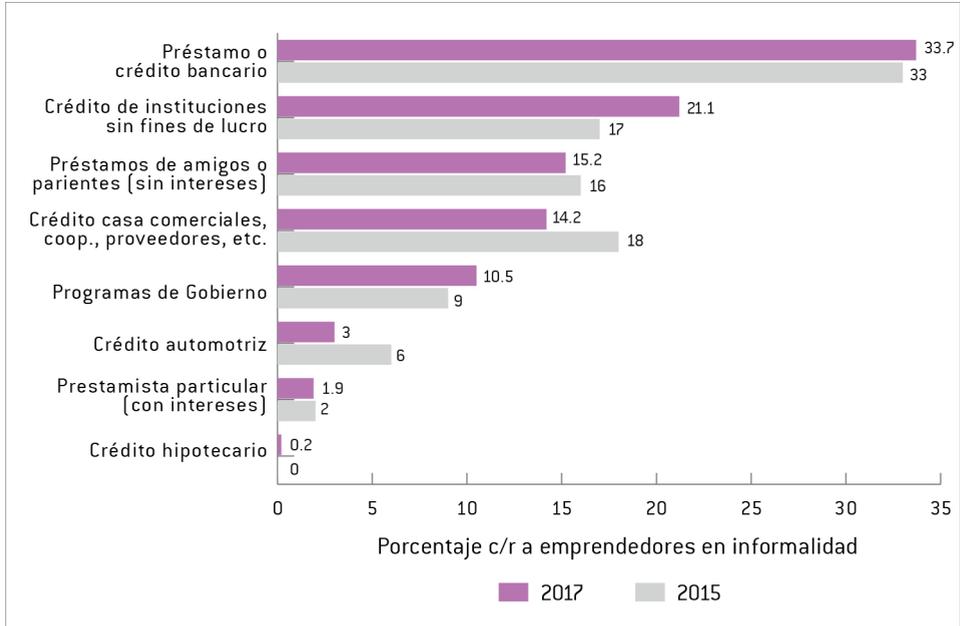
## Tipo de financiamiento: Puesta en marcha (2017)



Fuente: EMES

## GRÁFICO 10

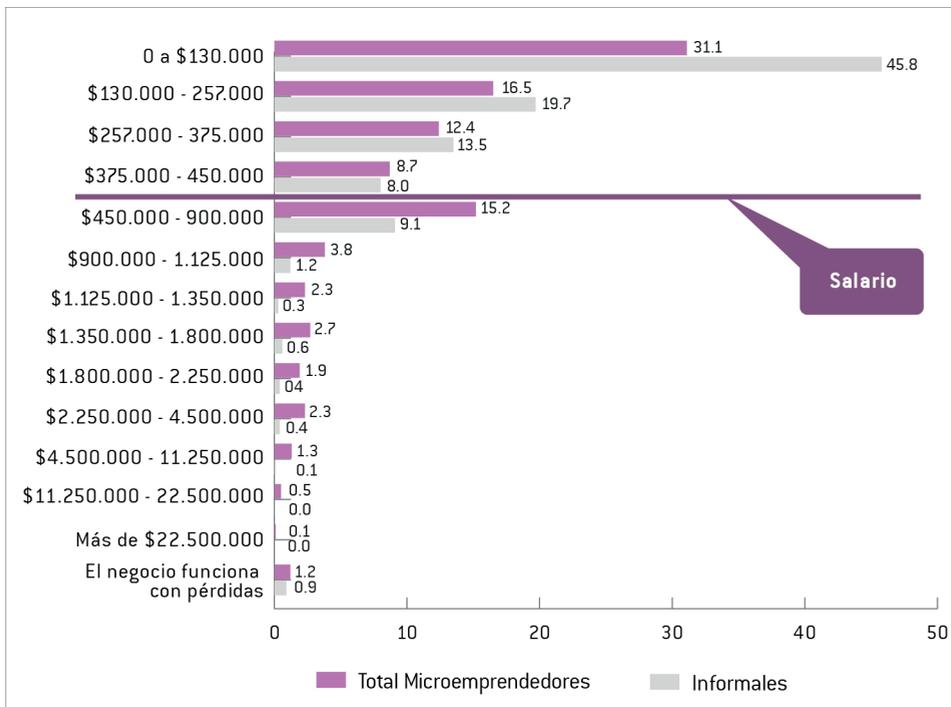
## Tipo de financiamiento: Emprendedores en informalidad



Fuente: EME4 y EME5

## GRÁFICO 11

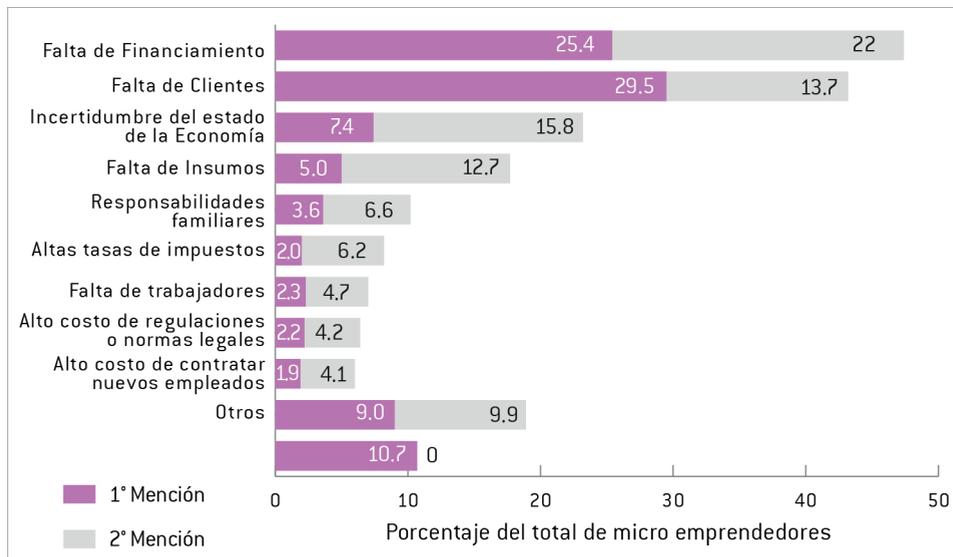
## Utilidades mensuales microemprendedores en \$CLP (2017)



Fuente: EMES

## GRÁFICO 12

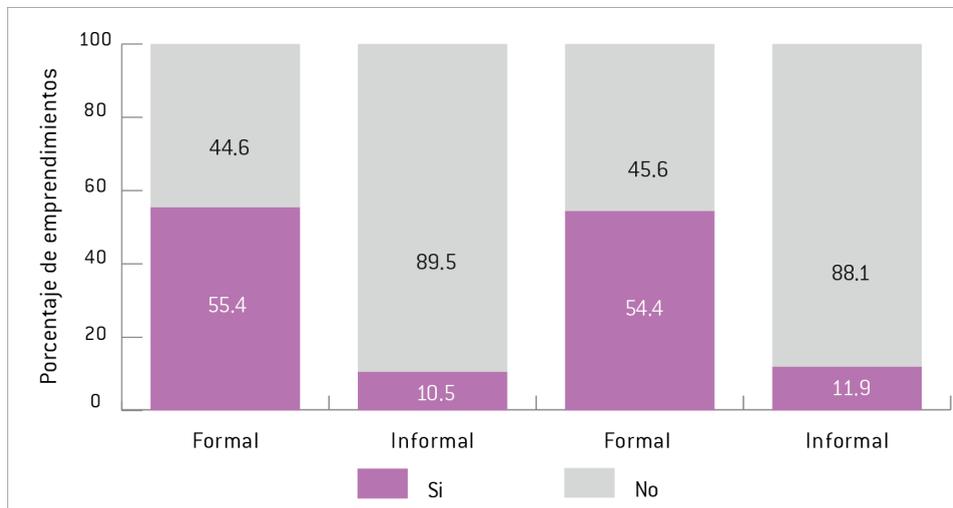
## Principales aspectos que limitan el crecimiento del negocio de microemprendedores (2017)



Fuente: EME5

## GRÁFICO 13

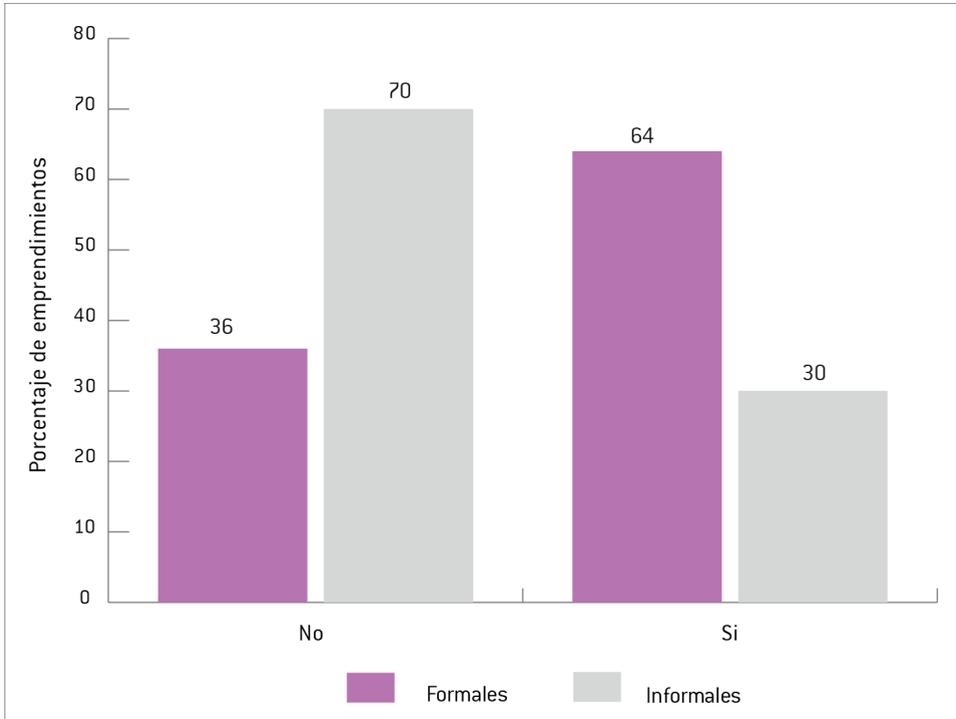
## Patente o permiso municipal



Fuente: EME4 y EME5

## GRÁFICO 14

## Uso de internet en los negocios (2017)



Fuente: EME5

## 2. FACTORES E INSTRUMENTOS QUE INCIDEN EN LA FORMALIZACIÓN

Existen factores directos e indirectos que inciden en la formalización empresarial y laboral. Entre los indirectos están los factores de entorno que pueden jugar a favor o en contra de que las empresas sean formales o que las informales transiten a la formalización. En la Figura N°6 se listan once de estos factores relevantes para el caso de Chile.

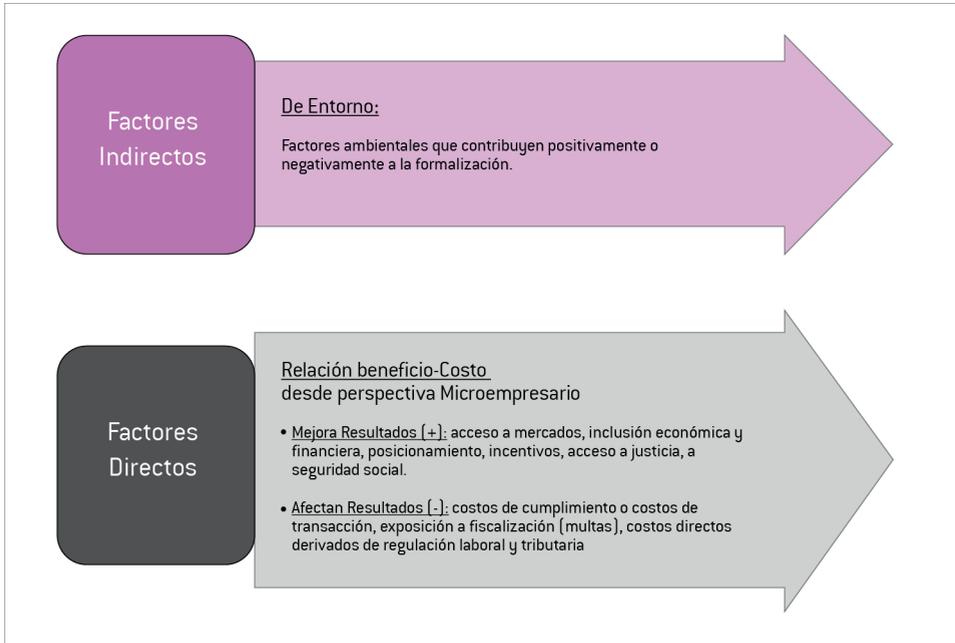
### 2.1 FACTORES INDIRECTOS O DE ENTORNO

El nivel de permisividad ambiente y de control social que existe en un país con la informalidad son aspectos de orden general que pesan en un sentido o en otro. En Chile, por ejemplo, la mayor parte de los actos administrativos están relacionados con la formalización de los sujetos. Asimismo, existe bastante *trazabilidad* de las personas por la existencia del RUT (Rol Único Tributario), que es el número equivalente a su cédula de identidad, válido para todo tipo de trámites en el ámbito público y privado, desde el nacimiento hasta el fallecimiento del individuo. Hay también una serie de factores relacionados con el ámbito bancario financiero que contribuyen a la formalización. Por una parte, se trata de una población bastante *bancarizada* (ver en Capítulo 3; G. BancoEstado-Cuenta RUT) y por otra, es un país con un alto nivel de transacciones electrónicas por uso de tarjetas de débito y crédito. Lo anterior también contribuye a la formalidad y en las transacciones. También implica la falta de trazabilidad de las operaciones que realizan las empresas informales.

Otros factores que inciden en este tema son la actitud oportuna y proactiva de la autoridad frente a los malos ciclos de la economía, a las catástrofes naturales y ambientales. En estas situaciones, sectores que son formales pero vulnerables, muchas veces dejan de serlo. En el caso de Chile, país con gran frecuencia de desastres naturales, en términos generales, la autoridad tiende a actuar oportunamente en apoyo a las pequeñas empresas a través de la banca estatal y de la red de fomento productivo.

FIGURA 1

## Formalización: Factores directos e indirectos



Fuente: Autora

Adicionalmente, el nivel de rigurosidad y cobertura del control aduanero tiene directa relación con el comercio informal, fundamentalmente el que opera en la vía pública y por Internet. Ese es un tema pendiente de resolver actualmente en Chile, constituyendo un problema la dotación y equipamiento del Servicio de Aduanas y los flujos de comercio -especialmente provenientes de Asia- no adecuadamente internados (subdeclaración u omisiones importantes). La cobertura territorial de la conectividad (Internet) y la alfabetización digital de la población es otro factor que también gravita, ya que gran parte de la simplificación de procesos para creación de empresas y para su operación, ya sea tributarios, de seguridad social, financieros y de acceso al mercado, han ido tomando formas digitales, lo que reduce los costos de la formalización y aumenta beneficios.

Chile, en términos comparados con otros países de América Latina, tiene una buena cobertura territorial de internet y telefonía móvil, aunque todavía sigue siendo un servicio algo costoso. Por último, el nivel de regularización de la situación de la inmigración y su cobertura en la red de seguridad social es otro tema que incide. En el país, el crecimiento de la inmigración ha sido repentino e incremental, pero se está abordando gradualmente.

A partir de este somero análisis se observa que el entorno país ha sido en general favorable a la formalización, con algunas excepciones.

**FIGURA 2****Formalización: Principales factores del entorno**

Fuente: Autora

## 2.2 FACTORES DIRECTOS

Desde la perspectiva del emprendedor y del microempresario, habitualmente la decisión de formalizarse tiene que ver con la relación *beneficio-costo* asociada a este hecho. Por lo tanto, los factores directos están vinculados a aquellos que, por una parte, mejoran los resultados del negocio o la calidad de vida del empresario, como posibilitar un mejor acceso al mercado, inclusión económica, servicios financieros en mejores condiciones, mayor posicionamiento y posibilidades de desarrollo, obtención de incentivos, acceso a la justicia y a la seguridad social, entre otros. Y, por otra, existen factores directos vinculados a aspectos que afectan a su juicio negativamente los resultados del negocio o la calidad de vida del empresario y su equipo, como: el nivel del costo de cumplimiento de ser formal y el tiempo asociado a ello, derivados de la regulación laboral, tributaria, sanitaria, urbana y ambiental, entre otras; y la exposición a la fiscalización (multas). Tanto en lo que respecta a costos directos como a costos de transacción, en empresas que en su mayoría son de gran precariedad administrativa y financiera. Si el balance resulta claramente positivo, probablemente la disposición del empresario va a ser a formalizarse. En ese sentido se requiere trabajar por ambas partes.

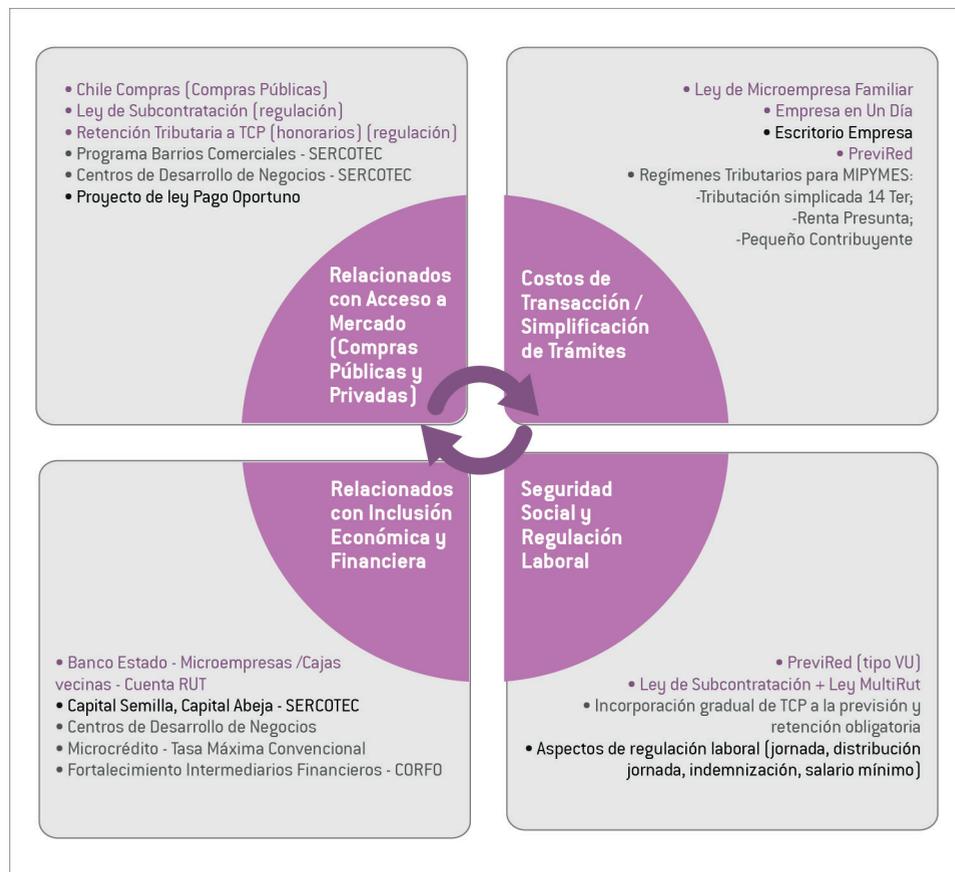
En Chile se han desarrollado regulaciones, programas e instrumentos que han contribuido a la formalización, tanto por el lado de aumentar los beneficios como por reducir los costos de ser formal. En la Figura 3 se presenta una síntesis, agrupándolos en cuatro grandes áreas temáticas:

- Relacionados con acceso al mercado;
- Relacionados con inclusión económica y financiera;
- Relacionados con reducción de costos de transacción y simplificación de trámites;
- Relacionados con seguridad social y regulación laboral.

En ella se ha destacado, aquellos programas, instrumentos o regulaciones que a la fecha han mostrado un interesante efecto en formalización; con *texto color morado*, aquellos que muestran potencial a pesar del poco tiempo de aplicación; y con *texto color negro*, aquellos que recién se inician o están por iniciarse y se desconoce aún el efecto que tendrán en ese sentido. En el Capítulo 3 se seleccionaron 12 de estos programas, regulaciones e instrumentos profundizándolos en detalle. Cabe señalar que, salvo excepciones, en Chile no es habitual realizar evaluaciones de impacto de los programas con contrafactuales, etc.

FIGURA 2

## Chile: Instrumentos y programas que inciden en la formalización



Fuente: Autora

## 2.3. RELACIONADOS CON ACCESO AL MERCADO.

Las limitaciones y la irregularidad de la demanda constituyen el principal problema identificado por los microempresarios del sector informal y tiene relación, en alguna medida, con la menor cantidad de horas de operación. El funcionamiento de Chile Compra, entidad que concentra las compras públicas, ha tenido un fuerte efecto en las pequeñas empresas, incluso en las microempresas y en el nivel regional, constituyendo su poder de compra un incentivo para la formalización. En materia de regulación, tanto la Ley de Subcontratación y la normativa de Retención Tributaria a los Trabajadores Cuenta Propia (TCP) que trabajan a honorarios, ha otorgado roles importantes a las empresas mandantes o clientes en la formalización obligada de los contratistas, subcontratistas y

TCP, si quieren participar en esos mercados. Estos casos se ven en detalle en el Capítulo 3. Igualmente, los programas de SERCOTEC de Centros de Desarrollo de Negocios y de Barrios Comerciales, que centran bastante esfuerzo en la formalización y en el incremento de ventas y ampliación del mercado. El programa de Barrios Comerciales se orienta a elevar la afluencia de público a estos y, por lo tanto, a aumentar el flujo de ventas. El proyecto de Ley de Pago Oportuno o pago a 30 días, actualmente en el Congreso, es un gran incentivo para las empresas de menor tamaño, ya que éstas son las más afectadas con pagos a 60, 90 y hasta 120 días por parte de las empresas compradoras y organismos del Estado.

## 2.4. RELACIONADAS CON INCLUSIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA.

Se parte de la base que los emprendimientos y las microempresas deben desarrollarse económicamente para poder abordar los costos de la formalización. En este ámbito ha sido muy importante, por sus características y cobertura, los programas de servicios financieros específicamente orientados a la microempresa del BancoEstado-Microempresas, BEME, que además de la inclusión financiera masiva de este segmento de empresas, promueve su formalización. En la misma línea de inclusión financiera, están los programas de CORFO de fortalecimiento de intermediarios financieros, orientados a organizaciones que trabajen en la inclusión financiera de empresas de este tamaño. Además del fortalecimiento del microcrédito, ha entrado en vigor una regulación que limita la *Tasa Máxima Convencional* para pequeños créditos<sup>1</sup>, dada la experiencia de las elevadas tasas de interés a que estaba expuesto este tipo de sujetos que limitaban en la práctica sus posibilidades de desarrollo. Por su parte, SERCOTEC, la entidad especializada en promover el desarrollo de las micro y pequeñas empresas, y que tiene entre sus objetivos la formalización, tiene programas de transferencia de recursos (por concursos) para las etapas de emprendimiento y para operación, además con componente de género, como: *el Capital Semilla, el Capital Abeja, Abeja Emprende, Crece y Fondo Mejora Negocios y otros*. Esto lo complementa, con el desarrollo y fortalecimiento de la capacidad empresarial a través de sus Centros de Desarrollo de Negocios, CDN, localizados en todo el país.

## 2.5. RELACIONADOS CON SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES Y REDUCCIÓN DE COSTOS DE TRANSACCIÓN.

Las empresas de menor tamaño se caracterizan por una muy precaria estructura administrativa, siendo habitualmente el microempresario quien realiza personalmente

---

1. Créditos hasta 5.000 UF (aproximadamente US\$ 200-210 mil)

los trámites relacionados con su empresa o eventualmente, el contador. Esta precariedad es aún mayor si se trata del sector informal. El Servicio de Impuestos Internos, SII, ha establecido regímenes tributarios especiales para pequeñas empresas que reducen el costo de cumplimiento a través de: Régimen de Tributación Simplificada, sobre base efectiva con ajustes y simplificaciones al Régimen General, para todos los sectores de actividad económica; y los de Renta Presunta, para determinados sectores de actividad económica y tamaño menor de empresa. Asimismo, por el lado de la regulación, la Ley de la Microempresa Familiar facilita en gran medida el inicio de actividades y la operación para aquellas empresas no contaminantes que funcionan en la casa de habitación y no exceden las cinco personas. El funcionamiento de las ventanillas únicas virtuales ha contribuido a simplificar el inicio de actividades y la operación de las empresas. Particular mención cabe hacer a PreviRed, ventanilla única para las gestiones relacionadas con la seguridad social y que ha representado un significativo ahorro de tiempo para las empresas; Empresa en Un Día, ventanilla virtual para constituir sociedades, ampliamente utilizada en el inicio de actividades; y Escritorio Empresa, ventanilla virtual que está concebida para las necesidades de la empresa en las distintas etapas de su ciclo de vida.

## 2.6. RELACIONADAS CON LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA REGULACIÓN LABORAL.

Los problemas del sector informal con la seguridad social tienen que ver directamente con el costo directo de ésta (22%) y en cierta medida, por las dudas que le infunde los beneficios del sistema de pensiones de AFP de ahorro individual, bastante presente en la polémica pública de los últimos años. Los trámites derivados de estas obligaciones se han facilitado en gran medida por la presencia de PreviRed, la ventanilla virtual mencionada en el párrafo precedente. Por otra parte, la aplicación de la regulación relacionada con la Ley de Subcontratación y la obligatoriedad de los TCP a la Incorporación Gradual a la Previsión y la Retención, han promovido la formalización. Un tema pendiente son los relacionados con los aspectos de la regulación laboral y las microempresas. Claramente en el sector informal hay problemas de jornadas y su distribución, derivada de la gran irregularidad de la demanda y de la complementación con otras actividades, especialmente en el caso de las mujeres; de familiares no remunerados, de ausencia de contratos y de gran variabilidad en la duración de la relación laboral; de pagos de horas extraordinarias; etc. que llevan a plantearse que son temas pendientes, que deben ser mirados más detenidamente.

## 3. BUENAS PRÁCTICAS SELECCIONADAS

### 3.1 CHILE COMPRA<sup>2</sup>

El año 2003 se promulgó la Ley de Compras Públicas (Ley 19.886) creando ChileCompra, con los objetivos de ahorrar y hacer un mejor uso de los recursos públicos; simplificar y reducir la burocracia en las compras del sector público; garantizar la probidad y transparencia de estas; dar acceso y oportunidades de negocio a un amplio espectro de proveedores. En esto último se insertaba promover la participación de las empresas de menor tamaño, objetivo que podría aparecer en contradicción con las intenciones de ahorrar recursos públicos. Sin embargo, a través de su accionar, esta institución ha superado exitosamente ese desafío. En el año 2017, de las compras públicas de 850 organismos -entre ellos Gobierno Central, universidades, municipalidades, sector salud, FFAA, Obras Públicas y policías- por aproximadamente US\$ 12.200 millones, un 59 % correspondieron a adquisiciones a MIPYMES<sup>3</sup> y 43% a MIPES, siendo esta última proporción más alta en regiones (55%). Esta magnitud es relevante, si se considera que el porcentaje de las ventas de las MIPES a nivel nacional apenas alcanza un 8,4%. El logro en materia de participación de pequeñas empresas es significativo a nivel nacional e internacional en organismos de esta naturaleza y se destaca como una buena práctica en su ámbito.

ChileCompra administra el sistema en su conjunto, pero cada organismo público hace sus propias adquisiciones a través de la plataforma de acuerdo con la regulación existente. Como proveedores pueden participar: personas naturales o jurídicas, con inicio de actividades, que no haya incurrido en prácticas antisindicales, infracciones a los derechos fundamentales de los trabajadores y delitos concursables del código penal.

El sistema está constituido por tres plataformas y/o sitios:

- a. **Mercado Público** [www.mercadopublico.cl](http://www.mercadopublico.cl) donde se avisan y realizan los procesos de compra y los proveedores ofrecen sus productos y servicios. Los proveedores participantes deben registrarse allí y es gratis hacerlo.

---

2. Compras públicas. [www.chilecompra.cl](http://www.chilecompra.cl)

3. MIPYMES: micro, pequeñas y medianas empresas; MIPES: micro y pequeñas empresas; EMT: empresas de menor tamaño.

**b. Chile Proveedores** [www.chileproveedores.cl](http://www.chileproveedores.cl). Registro avanzado, pagado (monto anual bajo) y no obligatorio. Es una plataforma de registro electrónica que reúne la información comercial, técnica y financiera del proveedor, validada y certificada. Constituye una vitrina para compradores públicos, sólo en algunos procesos se requiere estar en el Registro. Se actualiza automáticamente en los aspectos concernientes a situación de obligaciones con el Estado, y el proveedor no necesita estar presentando la información cada vez que participa en un proceso de compra. La administración del Registro de Proveedores se licita para varios años, teniéndola actualmente la Cámara de Comercio de Santiago. Al año 2017 existen 123.000 proveedores de los cuales el 90 % son MIPES (110.700) y 67.000 de ellos están registrados en Chile Proveedores.

**c. Capacitación Chile Compra** <http://capacitación.chilecompra.cl>. La participación en el sistema es muy intensiva en capacitación, tanto de los proveedores -especialmente MIPES- como de los compradores. Por lo tanto, a través de todo el año se efectúan cursos *online* y presenciales a nivel nacional sobre cómo venderle al Estado, cómo preparar ofertas ganadoras, cómo hacer buenas bases de licitación, etc. También acerca de temas de gestión. El enfoque es generar capacidades en los actores del sistema.

La elevada participación de pequeñas empresas en el sistema tiene que ver con la preocupación permanente de ChileCompra por atenuar los sesgos de tamaño, emparejando la cancha para allanar los problemas relacionados con esta característica. Lo que constituye una gran diferencia respecto a las experiencias de otros países en materia de compras públicas, cuyas estrategias han ido por la vía de la discriminación positiva hacia este tamaño de empresas. En el caso de Chile se identificaron los principales desafíos que las pequeñas empresas enfrentaban al respecto -estableciendo aproximadamente 15 limitaciones- que se fueron solucionando gradualmente en su mayor parte<sup>4</sup>. Entre ellos destacan: contratos muy grandes; escaso conocimiento de procedimientos de compra; poca experiencia y conocimientos en preparar propuestas; escaso tiempo para prepararlas; poco diálogo y retroalimentación con compradores; excesiva burocracia; pagos atrasados y largos plazos en los pagos; requisitos poco claros; requisitos de estándares y certificaciones onerosas; niveles de calificación tecnológica desproporcionada; niveles de calificación financiera desproporcionada; excesivo énfasis en precio; cierre temporal de mercados debido a la presencia de Contratos Marco. Los aspectos mencionados se fueron superando para todas las empresas, no sólo para las pequeñas. En la referencia bibliográfica se detalla las formas en que estos fueron abordados.<sup>5</sup>

---

4. Chapter 8, "Challenges in Chilean E-Procurement System", G. Burr y otros en "Digital Governance and E-Government Principles applied to Public Procurement", WorldBank, 2016.

5. Id 3

Las formas de compras más habituales a través de la plataforma son:

- Licitaciones públicas y privadas
- Tratos directos
- Convenios Marco, que se inician entre 2009-2012. Se adjudican los productos de un catálogo por un período, no se requiere licitar cada vez que se compra, sólo órdenes de compra implicando ahorro en gestión (Chile Compra Express).
- Micro compra, nueva forma que se inicia el año 2017 para compras pequeñas bajo US\$ 750 a través de plataformas de *e-commerce* propias o de terceros.

Durante 2018, se pusieron en práctica nuevas modalidades simplificadoras o licitaciones simplificadas bajo aproximadamente US\$ 7.500, que cubren el 60% de los procesos. Se pretende que sean estandarizables y 100% electrónicas.

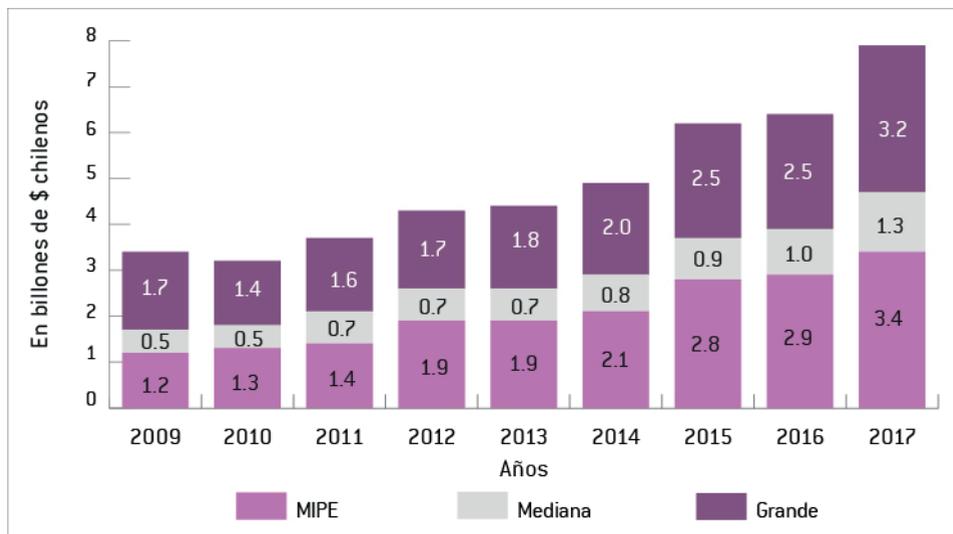
La transparencia es un objetivo del sistema. Por lo tanto, existe amplia información relevante. Las etapas del proceso de adjudicación de las compras se pueden ver en la Web y son trazables; existen avisos personalizados vía email a todos los proveedores; Reportes y Cubos para hacer análisis (2009-2012); APIS o aplicaciones telefónicas donde se anuncian licitaciones y órdenes de compra diarias (2015-2018). Un aporte en pos de la transparencia es el *Observatorio*, creado entre 2013 y 2014, que recibe reclamos por probidad, denuncias, hace sugerencias, hace análisis y recomendaciones, envía alertas a los compradores, desarrolla modelos de riesgo y hace análisis de comportamiento. El *Observatorio* es una fuente de mejora continua del sistema y detecta los sesgos de tamaño.

En materia de género, investigaciones realizadas indicaban que los volúmenes y montos promedio transados por empresas de mujeres era menor que en el caso de los hombres. A partir del diagnóstico se impulsa el programa “*Sello Mujer*” promoviendo la participación de mujeres en las compras públicas, a través de la difusión, la capacitación intensiva, acciones de *mentoring* y articulación con servicios financieros del BancoEstado-Microempresas. Los montos transados se incrementaron del 21% en 2013 al 27% en 2017; y el monto promedio transado se elevó en 11% en el mismo período.

La transparencia, el ahorro y la participación de las pequeñas empresas han estado en la base del desarrollo de esta plataforma. Por lo que indican las cifras, este mercado público es actualmente más democrático y accesible -también para las mujeres empresarias - que el mercado privado, constituyendo un importante estímulo para formalizarse.

## GRÁFICO 15

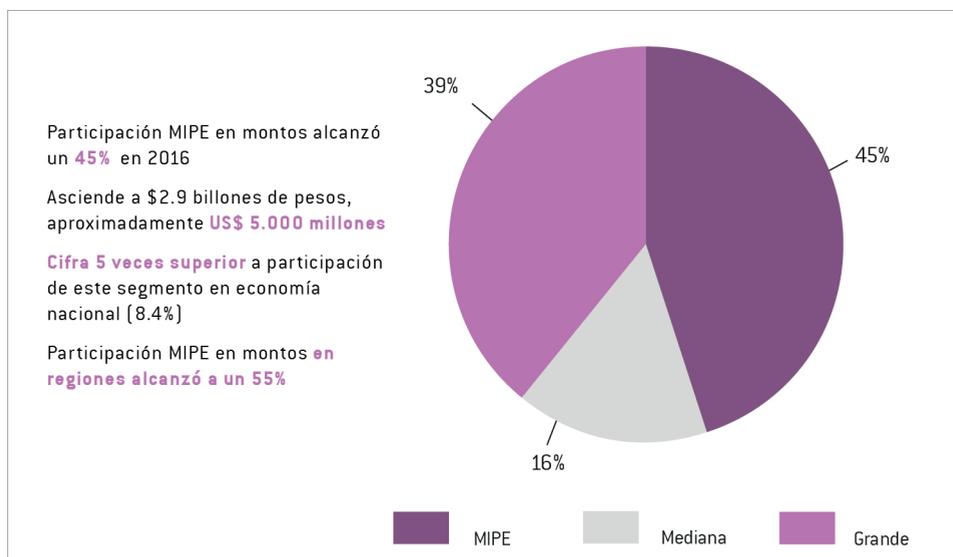
## Chilecompra: Montos transados de acuerdo a tamaño de proveedor



Fuente: Chilecompra

## GRÁFICO 16

## Chilecompra: Participación por tamaño de empresa (2016)



Fuente: Chilecompra

## 3.2 VENTANILLA UNICA

Las Ventanillas Únicas (VU) virtuales, se caracterizan por ser plataformas *on line* que reúnen un conjunto de trámites de diferentes instituciones en un solo portal interactivo, con el objeto de simplificar y reducir costos de transacción de los usuarios, especialmente por ahorro de tiempo, traslado y la funcionalidad de operar durante las 24 horas del día. En Chile las experiencias de VU más destacables son:

- PreviRed (2001) para trámites de seguridad social. [www.previred.cl](http://www.previred.cl)
- Empresa en un día (2013), para constitución de sociedades en el inicio de actividades y otros trámites relacionados con sociedades. [www.tuempresaenundia.cl](http://www.tuempresaenundia.cl)
- Escritorio-Empresa (2016), para todo tipo de trámites e información relacionados con inicio de actividades y operación de empresas. [www.escriptorioempresas.cl](http://www.escriptorioempresas.cl)

Existen básicamente dos opciones de VU virtuales -y combinaciones de estas- de acuerdo con las características del proceso de tramitación que ofrecen:

- El portal es sólo canal de entrada o enlace a portales de diferentes instituciones, sin integrar y racionalizar trámites en un solo flujo de procesos, tal es el caso de Escritorio Empresa, donde se encuentran disponibles las entradas *on line* a portales institucionales con posibilidades útiles para un determinado objetivo o varios.
- El portal es la entrada a un flujo de procesos único para un determinado objetivo, que integra y racionaliza o simplifica diferentes procesos de diferentes instituciones en uno sólo para entregar una mejor solución simplificada. Es el caso de PREVIRED y Empresa en un día.

Ambas opciones representan desafíos tecnológicos y de coordinación administrativa en el *back office* totalmente diferentes.

### 3.2.1 PREVIRED ([www.previred.cl](http://www.previred.cl))

El año 2001 cinco Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) privadas crean una plataforma *on line* con el objetivo de declarar y/o pagar electrónicamente las cotizaciones previsionales de las empresas, empleadores de casa particular y trabajadores independientes cuenta propia (TCP), mediante un solo pago o pago integrado. Esta reúne las cotizaciones de pensiones, salud, accidentes del trabajo, asignación familiar, seguro

de desempleo, realizando el cálculo automático de las mismas para cada trabajador y de toda la nómina o planilla. La implementación ha sido gradual.

La plataforma articula a toda la institucionalidad pública y privada del sistema de seguridad social chileno.<sup>6</sup> Cada trabajador tiene 70 opciones de cotizaciones, algunas de preferencia de las empresas y otras propias del trabajador individual (59). El sistema está conectado además a todas las entidades financieras bancarias y algunas no bancarias, como casas comerciales con tarjetas de crédito, para los pagos *on line*. En la plataforma se optó por una simplificación de procesos, estandarización de formularios y armonización de datos de las diferentes instituciones participantes.

Hasta antes de su creación, los trámites relacionados con la seguridad social aparecían -por la multiplicidad de instituciones existentes- como aquellos que más tiempo insumían a las empresas pequeñas en su operación. Con la creación de PREVIRED se redujo considerablemente la complejidad de estos y los costos de transacción, ahorrando tiempo, teniendo un servicio flexible por 24 horas, gratis, sin papeleo y eliminando desplazamientos de los usuarios. Esto incidió fuertemente en la operación de las pequeñas empresas que en su mayoría carecen o tienen escaso personal administrativo, realizando estas funciones habitualmente el empresario. En PREVIRED las planillas o nóminas están pagadas dentro de 24 horas por el sistema financiero, y las cotizaciones por normativa se pagan en los 12 primeros días de cada mes. El sistema presenta dos opciones: a) declaración y recaudación y b) sólo de declaración, para los empleadores que prefieren pagar directamente en el banco. A través del sistema actualmente se recauda el 98% de las cotizaciones de las AFP, el 99% del FONASA (salud pública) y el 88% de las ISAPRES (salud privada).

PREVIRED ha ido desarrollando una gran cantidad de servicios en el ámbito de la recaudación, certificaciones, notificaciones y apoyo al giro, sumando aproximadamente 50 a la fecha. Entre los más relevantes, además del pago de cotizaciones, figura: el otorgamiento de *software* de remuneraciones gratuito para empresas de menor tamaño (incluidos todos los cálculos de haberes) y de *software* certificado para las restantes; contratos tipos para distintas modalidades de contratación; noticias del ámbito laboral y de seguridad social e indicadores útiles; opción para control de contratistas por parte de empresa mandante o principal (con mandato) en las relaciones de subcontratación, acerca de estado de pago de sus obligaciones y consulta *on line* para retención; emisión de certificados de pago de obligaciones previsionales al día para empresas, debidamente timbradas y en línea con la Dirección del Trabajo, válidas para los distintos fines de la regulación laboral; regularización de deudas previsionales, cálculo de multas y pagos atrasados; consulta en línea del trabajador de la situación de pago de sus cotizaciones por

---

6. Número de instituciones del sistema: Pensiones: 7; Ahorro Previsional Voluntario, APV: 40; Salud: 13; Accidentes del trabajo: 4; Seguro de Desempleo: 1; Asignación Familiar: 5

parte del empleador; generación de *big data* para entidades del sistema, entre otras. La utilización de PREVIRED ha experimentado un significativo incremento (ver Tabla 2) para todo tamaño de usuario.

**TABLA 2**

**PREVIRED: Cotizantes 2010-2017 (en miles)**

| Año                     | Trabajadores | Empleadores | TCP        |
|-------------------------|--------------|-------------|------------|
| 2010                    | 4850         | 400         | 102        |
| 2017                    | 8276         | 662         | 149        |
| <b>Var. % 2017/2010</b> | <b>71%</b>   | <b>66%</b>  | <b>46%</b> |

Fuente: Elaboración con base en datos PREVIRED

### 3.2.2 EMPRESA EN UN DIA ([www.tuempresaenundia.cl](http://www.tuempresaenundia.cl))

Plataforma creada en 2013 por el Ministerio de Economía para el *Registro Electrónico de Empresas y Sociedades, RES*, que es público, nacional y gratuito. Se establece a través de la promulgación de la Ley 20.659 que crea un régimen simplificado para personas jurídicas permitiendo constituir, transformar, dividir, fusionar y disolver sociedades a través de Internet, sin costo para la empresa, con la excepción de la firma electrónica (FEA). Las sociedades constituidas así, a diferencia de la forma tradicional, no requieren de la publicación en el Diario Oficial, inscripción en el Conservador de Bienes Raíces ni intervención de abogado, pudiendo los formularios requeridos ser llenados por el usuario registrado. Coexiste hasta la actualidad con el régimen tradicional de constitución de empresas<sup>7</sup>. Cabe señalar que la constitución de sociedades es una parte del proceso de creación de empresas, quedando pendiente la simplificación para otras etapas de éste.

Entre los años 2013 a 2016 se han ido incorporando gradualmente distintos tipos de sociedades comerciales al sistema como: Sociedades de Responsabilidad Limitada (SRL); Empresa Individual de Responsabilidad Ltda. (EIRL); Sociedad por Acciones (Spa), Sociedad Colectiva Comercial; Sociedad en Comandita Simple; Sociedad en Comandita por Acciones; Sociedad Anónima Cerrada y últimamente, Sociedad de Garantías Recíprocas (SGR). La gradualidad se debe a que se ha tenido que poner de acuerdo con distintos

7. El régimen tradicional para constituir una empresa se basa en el uso de: escrituras en notarías, registros comerciales, publicación en Diario Oficial, solicitud de RUT a Servicio de Impuestos Inter-nos para iniciar actividades.

entes reguladores y generar el marco regulatorio para las simplificaciones. En el caso de constitución de sociedades por esta vía, se les asigna un RUT (Rol Único Tributario) en el acto y desde ese mismo momento pueden realizar transacciones y emitir documentos electrónicos (facturas y otros).

El balance a 5 años de implementación del RES muestra aspectos positivos. De 534.080 empresas constituidas como personas jurídicas durante este período, el 62,2 % se realizó por el portal (332.000). En abril de 2018 el 74% de las empresas se constituían por este medio a razón de 215 empresas/día-hábil. Por su parte, los empresarios<sup>8</sup> opinan que trámites que anteriormente duraban 3 meses se han reducido a 5 días y que el costo del proceso disminuyó aproximadamente de US\$ 790 a US\$ 27, por lo que en general el instrumento es bastante valorado.

También se señalan algunas limitantes, como que el sistema financiero exige a las nuevas sociedades la acreditación de seis meses de movimientos en su declaración de IVA, para abrirles cuenta corriente, a diferencia del régimen tradicional, que es inmediato. Adicionalmente, se han registrado situaciones de abuso, como creación de varias empresas por un “mismo” sujeto para emitir gran número de facturas, lo que estaría reportando situaciones de ilegalidad que deben ser sujetas a fiscalizaciones y correspondientes sanciones. También se reporta como carencia la falta de asesoría más personalizada, especialmente en el caso de las pequeñas empresas, sobre aspectos legales y tributarios claves para definir qué tipo de sociedad o forma jurídica es la más adecuada para su tipo de empresa. Esto último, en cierta medida, es mitigado en el portal Escritorio Empresa en que caracteriza con bastante detalle en qué consiste cada forma jurídica o tipo de sociedad.

*Empresa en un Día* es una plataforma que contribuye a facilitar que las nuevas empresas se constituyan formalmente simplificando en gran medida la constitución de la sociedad, que es una etapa importante en la creación de una empresa, y está siendo ampliamente utilizada, pero no soluciona el conjunto del proceso, ni tampoco garantiza que empresas que ya son informales, se vean incentivadas a formalizarse por este hecho.

### 3.2.3 ESCRITORIO EMPRESA ([www.escriptorioempresa.cl](http://www.escriptorioempresa.cl))

Esta plataforma es una iniciativa conjunta de CORFO con el Ministerio de Economía, que empieza a operar el segundo semestre de 2016, poniendo a disposición un portal a través del cual se puede entrar a distintas instituciones útiles para facilitar y simplificar el emprendimiento, la formalización, la creación y operación de empresas, con especial orientación al segmento MIPYME. El catálogo actual considera: trámites en línea; beneficios para el negocio; creación de empresa; nombre de marca; solicitud de patente

---

8. ASECH

(municipalidad); software y aplicaciones gratuitas y pagadas, útiles para el negocio; certificados y servicios financieros. Es un portal que no está solamente limitado a la fase de creación de empresa, sino que también aborda facilitar la operación de ésta.

En el año 2018 participaron en la plataforma 23 instituciones estatales, 200 municipios y 3 bancos, pudiéndose realizar 70 tipos de trámites. Hay tutoriales para la creación de empresas y se puede concursar a fondos públicos para iniciar empresas, para la fase de operación y específicamente para innovación y desarrollo. También es posible hacer solicitudes de crédito y de apertura de cuenta corriente. En general, el portal posibilita pagos *on line* de trámites y certificados si la institución determinada tiene habilitado el sistema transaccional. Esta ventanilla aún no se ha difundido suficientemente.<sup>9</sup> Actualmente la Subsecretaría de Economía y de Empresas de Menor Tamaño tiene el catálogo del portal en revisión, en la perspectiva de avanzar en la simplificación de algunos trámites y promover su integración -en los casos donde participan diversas instituciones- en un solo proceso o flujo de procesos.

### 3.2.4 REFLEXIONES SOBRE LAS EXPERIENCIAS DE VENTANILLA ÚNICA

Las VU pueden ser muy útiles para la creación de nuevas empresas formales y para simplificar la operación de las nuevas y existentes. En general su implementación resulta más lenta de lo esperado, aunque haya una buena concepción teórica inicial y se concretan gradualmente, incorporando más instituciones y trámites. La integración de las distintas instituciones para la formalización y registro, tanto en el *front office* como en el *back office* no están exentas de problemas y desafíos. Entre ellos cabe destacar:

- La dificultad de la coordinación entre los distintos niveles - local, regional y nacional- cuando se trata de unificar y simplificar trámites.

Los problemas de integración de diferentes plataformas tecnológicas de las diversas instituciones, aspecto que tiende a solucionarse a través de nuevos desarrollos informáticos como los “buses de integración” o por un portal de entrada común, pero con acceso directo al portal de cada institución [caso de Escritorio Empresa]. Estas son definiciones estratégicas.

- La coordinación y alineamiento de las diversas entidades regulatorias involucradas para sacar nueva normativa alineada con el proceso que se llevará en la VU (requisitos, fechas de corte, formularios, etc.) y en general lo referente

---

9. A la fecha se estiman en 10 millones las visitas y en 2,2 millones los trámites efectuados a través del portal. Fuente: Escritorio-Empresa

- a las modificaciones del marco normativo. Esto se menciona como un factor de éxito, en el caso de PreviRed<sup>10</sup>.
- La disposición a la delegación de responsabilidades en la VU de los diferentes departamentos técnicos involucrados, cuando se integran y simplifican procesos y los problemas para otorgar respuestas ágiles.
- La efectiva capacidad de control de los aspectos relevantes de los registros administrativos y para qué van a ser utilizados a futuro. Asimismo, la armonización de datos y de reglas comunes para la interoperabilidad. Casos sensibles son, por ejemplo, los de la seguridad social.
- Para masificar el uso de las VU virtuales y facilitar la transición de la informalidad a la formalidad, se requiere un programa de digitalización de las pequeñas empresas que considere la incorporación de las TICs a todo tipo de trámites y transacciones en general. Cabe señalar que la EME 2017<sup>11</sup> muestra que en el sector informal sólo el 32% de los microempresarios declara usar Internet en sus negocios.

### 3.3 LEY DE SUBCONTRATACION (LEY 20.133)

La *subcontratación* es una forma de organización de la producción – de externalización de funciones- que habitualmente ha significado precarización del empleo e incluso informalidad laboral en empresas contratistas y subcontratistas. En Chile, con el objeto de mitigar sus efectos, se promulgó en el año 2016 la *Ley de Subcontratación N°20.133*, que en conjunción con la *Ley del MultiRut N°20.670*, promulgada el año 2014 y la existencia de *PreviRed*, en conjunto han contribuido positivamente a mitigar esta situación y a la formalización del empleo en la cadena productiva.

La ley obliga a la empresa principal o mandante a preocuparse del cumplimiento efectivo de las obligaciones laborales y previsionales por parte del contratista o subcontratista; y proteger la vida y salud de todos los trabajadores que laboren en obras que controla. Esta responde solidaria y subsidiariamente por las obligaciones laborales y previsionales de la empresa contratista respecto a sus trabajadores, tanto durante la vigencia del contrato como para los efectos de dar término a la relación laboral, en materias previsionales y de indemnizaciones laborales por finiquito. Además, tiene responsabilidad directa en los temas de higiene y seguridad. Lo anterior ha sido importante en sectores como la construcción.

---

10. Personas entrevistadas: Valentina Veloso [ 14]

11. EME Encuesta de Microemprendimientos

La empresa mandante tiene derecho a información acerca del cumplimiento de las obligaciones laborales y previsionales de los contratistas y subcontratistas mediante un certificado validado por la Dirección del Trabajo y emitido por PreviRed; como también derecho a retención de pagos y pago por subrogación frente a incumplimientos del contratista. Las empresas contratistas y subcontratistas pagan sus cotizaciones *on line* en el portal de PreviRed a las distintas instituciones en los primeros doce días de cada mes, emitiendo ésta certificados y archivos de la nómina con sus pagos debidamente sellados y con validez probatoria ante entidades regulatorias. Esta información está en línea con la Dirección del Trabajo, que lleva un Registro Público de Contratistas y Subcontratistas y que adiciona certificaciones sobre problemas laborales pendientes -de otra naturaleza- de sus propios registros.

La emisión y presentación periódica del certificado de pago de las obligaciones del contratista o subcontratista y de situación laboral en orden y la fluidez del proceso, por la existencia de PreviRed, ha facilitado la aplicación oportuna de la Ley de Subcontratación. Esto ha sido clave en la formalización laboral y previsional de cadenas productivas, constituyendo una exigencia en todas las contrataciones y compras públicas, licitaciones, como también en las contrataciones privadas bajo la forma de subcontratación.

La promulgación el año 2014 de *Ley del MultiRut N° 20.670* vino a complementar lo anterior, limitando la fragmentación artificial de empresas con fines de ocultar al verdadero empleador de los trabajadores y externalizar más de lo necesario, incluso entre trabajadores que realizaban las mismas tareas en una empresa. Esta legislación redujo ciertos efectos previsionales, laborales (sindicalización) y tributarios negativos y también disminuyó el número de empresas mandantes.

Si bien no hay disponibles evaluaciones de impacto, algunos resultados permiten aseverar que el efecto ha sido positivo, cambiando el ritmo de formalización del trabajo asalariado comparando los seis años antes y los seis años posteriores a la aplicación de la Ley de Subcontratación, especialmente en sectores como la construcción y comercio. Los cotizantes en las AFPS y Salud se incrementaron sustantivamente durante los 6 años después de promulgada la ley y se han reducido significativamente los accidentes laborales [ver Tabla 3 y Gráfico 17].

Por ejemplo, en el sector de la construcción, el incremento de asalariados formalizados en los seis años anteriores respecto a los seis años posteriores a la aplicación de la ley fue de 19% a 105%, en comercio de 4% a 24% y en industria de 12% a 54%. Sin embargo, estos incrementos han ido limitándose posteriormente por problemas más estructurales de la economía, tratados en los Capítulos 1 y 2 y problemáticas de los propios sectores de actividad [caso de industria y construcción].

TABLA 3

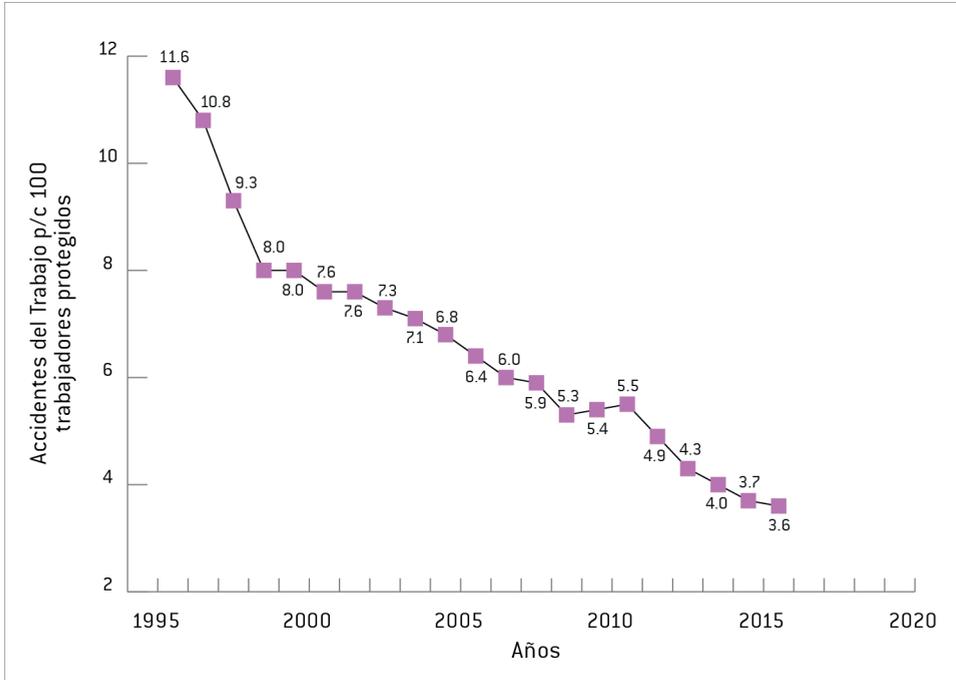
Sistema de Pensiones: Cotizantes en AFPS 2000-2017  
 (en miles a diciembre de cada año)

| Año             | Total | Agric.<br>Y Pesca | Industria | Comercio | Construcción |
|-----------------|-------|-------------------|-----------|----------|--------------|
| 2000            | 2.747 | 263               | 329       | 459      | 202          |
| 2006            | 3.475 | 276               | 369       | 477      | 241          |
| 2012            | 4.871 | 328               | 568       | 605      | 494          |
| 2017            | 5.393 | 333               | 519       | 639      | 442          |
| Variaciones %   | Total | Agric.<br>Y Pesca | Industria | Comercio | Construcción |
| Var % 2000-2006 | 27%   | 5%                | 12%       | 4%       | 19%          |
| Var % 2006-2012 | 40%   | 19%               | 54%       | 27%      | 105%         |
| Var % 2012-2017 | 11%   | 2%                | -9%       | 6%       | -11%         |

Fuente: Elaboración autora con base en datos de Superintendencia de AFPs

## GRÁFICO 17

## Tasa de accidentes del trabajo 1996 – 2016



Fuente: SUSESO, 2017.

### 3.4 LEY DE LA MICROEMPRESA FAMILIAR, MEF. (LEY N° 19.749)

Esta ley fue promulgada el año 2002 con el objeto de ser el primer paso en la formalización empresarial de aquellos emprendimientos que utilizan su *casa de habitación* como base de operaciones, simplificando la iniciación de actividades y su operación formal. La microempresa familiar (MEF) debe cumplir con las siguientes características o condiciones:

- La actividad económica se ejerce en la casa habitación familiar y el emprendedor debe ser legítimo ocupante de la vivienda, ya sea propia, arrendada o cedida.
- La actividad debe ser legítima y no ser peligrosa, molesta o producir contaminación, como no generar: RILES, residuos corrosivos, explosivos, inflamables; contaminación acústica; olores molestos, condiciones favorables para la proliferación de vectores infecciosos, emisiones de gas particulado y no debe almacenar más de 50 litros o kilos de sustancias corrosivas, reactivas, inflamables o tóxicas, etc.

- No debe tener más de cinco personas extrañas a la familia trabajando en la empresa.
- Los activos productivos deben ser menores o iguales a 1.000 UF (aproximadamente US\$ 46.000), excluyendo el valor de la vivienda.
- Si la vivienda está localizada en un condominio, debe tener la autorización del Comité de Administración.

Entre los principales objetivos y beneficios de esta Ley se pueden mencionar: la obtención de la patente municipal en forma fluida y con un mínimo de exigencias en materia de trámites e instalaciones y el procedimiento simplificado de inicio de actividades a un bajo costo. Los emprendimientos se exceptúan de las trabas de la zonificación que imponen los planos reguladores en materia de zona industrial y comercial, pudiendo funcionar en su vivienda, aunque estén situados en un barrio residencial. También se exceptúan de los trámites de los servicios de salud, con la excepción de las microempresas del rubro de alimentos que deben cumplir con el Reglamento Sanitario de los Alimentos.

La patente municipal es de un bajo costo y se paga una o dos veces al año, según la municipalidad. Una vez inscritas en el Registro Municipal obtienen su patente y pueden iniciar actividades y notificar al Servicio de Impuestos Internos de esta inscripción. En la fase de operación, tributan en Primera Categoría y se les permite acogerse a regímenes tributarios especiales acorde a la actividad desarrollada, por ejemplo, régimen especial para talleres artesanales, que considera un solo pago anual por un monto fijo. Además, se les permite realizar trabajos por encargo de terceros sin pagar IVA (“maquila”). Si se contratan asalariados deberá aplicarse la normativa laboral correspondiente, sin perjuicio de las formas asociativas que es frecuente encontrar en este tipo de empresas como sociedades de hecho o la asociación o cuentas en participación, donde existe un acuerdo de desarrollar un trabajo de mutuo beneficio.

No existe información consolidada sobre las MEF ni evaluaciones de impacto a la fecha. La forma de MEF ha tenido utilización bastante extendida por aquellos emprendimientos que inician en este régimen su proceso de formalización y posteriormente, pasan a otros regímenes de sociedad comercial y tributarios más complejos. En términos generales, ser una MEF, además de facilitarles el acceso a la patente municipal y al inicio de actividades, significa mejorar el acceso al crédito -tanto en oportunidad, montos y tasas- como a los instrumentos de fomento productivo que ofrece el Estado. Asimismo, integrarse a la economía formal y al mercado financiero, les facilita sus oportunidades de mercado, ampliando la cartera de clientes y contratando servicios con empresas de mayor tamaño. Entre los temas valorados por las MEF está el acceso a Chile Compra (compras públicas) y a BancoEstado-Microempresa.

Entre las limitantes de las MEF cabe señalar que este tipo de empresa responde con todo el patrimonio de la persona natural (microempresario), que no puede superar las 1000 UF de capital inicial y tiene restricciones para tener una cuenta corriente comercial o empresarial en la banca. Si bien no existe un pago por la Patente Municipal uniforme para las MEF, éste tiende a ser bajo.

### 3.5 REGIMENES TRIBUTARIOS PARA EMPRESAS DE MENOR TAMAÑO (EMT)

En Chile, en el año 2014, se llevó a cabo una *Reforma Tributaria*, cuya implementación gradual llegó a plenitud el año 2018. Una de las iniciativas legales de la Reforma fue la creación de un *Régimen de Tributación Simplificada para las PYMES 14 TerA*, que se hace cargo de problemas bastantes recurrentes de las pequeñas empresas en su incorporación y permanencia en el sistema tributario, como también de las limitaciones de la administración tributaria con ellas. Es en éste donde centraremos la mayor parte de la descripción, ya que refleja un esfuerzo consistente por atender una serie de desafíos de este segmento de empresas. En la actualidad, un nuevo proyecto de ley de modernización tributaria pretende revisar algunos aspectos de la Reforma de 2014 y también se enfoca hacia algunos atributos del Régimen de Tributación Simplificada.

En general el sistema tributario chileno vigente para las pequeñas empresas, a diferencia de otros, es un sistema integrado. Esto significa que en el Impuesto a la Renta o Ganancias, tanto el Impuesto al Capital (empresas) como el Impuesto al Trabajo (personas) se integran o consolidan en uno. Para las empresas más grandes (sociedades anónimas abiertas y cerradas, sociedades en comandita por acciones) el sistema es semi-integrado. Son pocos países en el mundo los que tienen sistemas integrados, según antecedentes, no superarían los cuatro. Habitualmente, en los sistemas desintegrados las empresas tributan, por una parte, y el empresario, por otra. Son dos tributaciones totalmente diferentes. Mientras que, en el *sistema integrado*, al empresario se le descuenta -o tiene crédito tributario- lo que ya ha tributado en la empresa (con base en su participación societaria).

La empresa está afecta a dos tipos de impuestos: el Impuesto a la Renta (de empresa y empresario) y el Impuesto al Valor Agregado, IVA. Los regímenes existentes para pequeñas empresas se distinguen por:

- Si el Impuesto a la Renta se calcula sobre base efectiva (información objetiva) o presuntiva (estimación).
- Si requieren llevar contabilidad tributaria completa, simplificada o no requieren llevar contabilidad y los correspondientes registros contables asociados.

- Si pagan IVA, si tienen simplificaciones en pago del IVA o están exentas y si pueden diferir pago de IVA.
- Periodicidad en el pago de impuestos. Si requieren o no hacer provisiones periódicas con cargo al pago anual de impuestos.
- Formas de depreciación de la inversión.

Siendo el primer punto -respecto a base efectiva o presuntiva- el fundamental para definir si se trata de un régimen general simplificado o ajustado o un régimen especial de tributación.

Los problemas habituales de las pequeñas empresas con los sistemas tributarios y el pago de impuestos que limitan su formalización son: su complejidad y desconocimiento; el costo directo de los impuestos y las otras cotizaciones asociadas a la formalización y los problemas de liquidez que éstas enfrentan, particularmente por la irregularidad de la demanda y escasez de capital de trabajo; las limitaciones de capitalización, fundamentalmente en sus primeros años, cuando requieren invertir; los costos administrativos relacionados con llevar una contabilidad completa y con ello, el conjunto de registros; la exposición a la fiscalización; los problemas de información, cuando se tienen mezcladas las cuentas de la casa con las del negocio; entre otros.

Teniendo presente estos factores, es importante identificar: ¿Qué aspectos del sistema tributario constituyen reales obstáculos para la formalización de este segmento? Es probable que se llegue a la conclusión de que el monto de impuestos a pagar por estas empresas es bastante bajo y que los inconvenientes radican en otras causas, necesarias de abordar como el costo de cumplimiento. De alguna manera, en el nuevo Régimen de Tributación Simplificado para PYMES se pretende ir más allá de las tasas de tributación.

En la actualidad en Chile hay tres regímenes que están pensados en pequeñas empresas con distintos niveles de desarrollo:

- El Régimen de *Tributación Simplificada* 14 Ter A, que es sobre base efectiva y una versión ajustada y simplificada del Régimen General, el más importante para este tipo de empresas.
- El Régimen de *Renta Presunta* para: agricultura, transporte y minería, que es un régimen especial presuntivo.
- El Régimen de *Pequeños Contribuyentes* para: propietarios de pequeños talleres artesanales u obreros, comerciantes que desarrollen actividades en la vía pública, suplementeros, pequeños mineros artesanales y pescadores artesanales inscritos, que es un régimen especial presuntivo.

El espíritu de la Reforma Tributaria de 2014 era hacer converger la mayor cantidad de empresas de menor tamaño hacia la tributación con base efectiva del Régimen de Tributación Simplificado por las opacidades que se suscitan en los regímenes especiales presuntivos (falsas PYMES).

El **Régimen de Tributación Simplificada** para MIPYMES es para empresas que durante los últimos 3 años tengan un promedio de ingresos anuales no superior a 50.000 UF (aproximadamente US\$ 2,0 millones) de cualquier sector de actividad económica y en ninguno de estos años exceda las 60.000 UF. Básicamente este Régimen descansa en los siguientes pilares:

- a) *Contabilidad tributaria simplificada vía incorporación de tecnologías de información.* Si bien los cálculos de impuestos (Renta e IVA) son sobre información contable objetiva, se simplifican enormemente los requisitos, ya que no debe llevar contabilidad completa. Sólo es necesario el Libro de Caja y de Compras y Ventas, si declara IVA y el Libro Auxiliar de Remuneraciones. No debe efectuar balances ni inventarios, ni realizar correcciones monetarias, ni depreciaciones de activos, entre otros, reduciendo la carga regulatoria. Con esto se evita mantener una serie de registros y reduce considerablemente el costo de cumplimiento.

Lo anterior es complementario con la introducción de las tecnologías de información (TICS) al proceso de simplificación tributaria, permitiendo a los contribuyentes llevar su contabilidad -para fines tributarios- computacionalmente en el *Portal MIPYME* del SII. Las empresas de menor tamaño deben operar obligatoriamente con la facturación electrónica del portal MIPYME del SII, donde el contribuyente no solo emite facturas, sino recibe documentos tributarios electrónicos y donde se genera automáticamente el *Libro de Compras y Ventas*. Así, los documentos electrónicos recibidos y emitidos quedan directamente registrados en su contabilidad. Los otros movimientos que no tienen documentos tributarios asociados (como liquidaciones de sueldos, pago de intereses, etc.), se digitan directamente en el Portal y el sistema construye automáticamente el *Libro de Ingresos y Egresos*. El sistema generará una propuesta de *Declaración Mensual de IVA* y de *Declaración Anual de la Renta*, además de *Pagos Provisionales Mensuales* para esta última (PPM).

Cabe señalar que ya el 98% de las microempresas contribuyentes están incorporadas al sistema de facturación electrónica al año 2018. Además del Portal MIPYME, del sistema de facturación electrónica, de la generación de libros contables por el sistema y de la propuesta de pago de impuestos, la incorporación de TICS tiene una componente de Educación Tributaria y de Asistencia Tributaria *on line* y presencial; y un software gratuito para MIPYMES para facturación electrónica y declaración de IVA, y reportes financieros, completando con esto la estrategia. Digitalizar a este segmento de contribuyentes, ayuda también a la administración tributaria a fiscalizar masivamente un conjunto de empresas

con bajo impacto en recaudación, por la vía de soluciones tecnológicas *ad-hoc*. Se estima que sólo el 15% de la recaudación del Impuesto a la Renta proviene del 85% de las empresas.

FIGURA 4

VENTAJAS REGIMEN 14 TER

| Ventaja                                 | Efecto                         |
|---|--------------------------------|
| Contabilidad simplificada               | Mayor simplicidad, menos costo |
| Menor tasa de PPM                       | Más liquidez                   |
| Depreciación instantánea                | Más liquidez                   |
| Crédito por compra de activo fijo       | Más liquidez                   |
| Tributación sólo por ingresos exigibles | Más liquidez                   |
| Deducción de toda compra como gasto     | Más liquidez                   |

Fuente: Ministerio de Hacienda, 2014.

- b) *Mejoramiento de la liquidez*, que es uno de los grandes problemas de las empresas de menor tamaño. Para ello se adoptan varias medidas:
- La base imponible se calcula sobre el *Flujo de Caja*, considerando los ingresos percibidos (no los devengados) y los egresos efectivamente pagados. Toda compra será deducida inmediatamente como gasto, no cuando se vende el producto, por lo tanto, el tratamiento de los inventarios se ve favorecido.
  - La inversión es depreciada instantáneamente y, por lo tanto, todo activo adquirido en el año es llevado a gasto.
  - Los pagos provisionales mensuales para el Impuesto a la Renta, PPM, se reducen sustantivamente (0,25% del ingreso mensual), tratando de reducir las devoluciones del fisco y dejando mayor liquidez en la fuente (previamente podían ser del orden de un 4% o más).
- c) *Tratamiento de la inversión*: Además de posibilitar la depreciación instantánea de los activos, lo admite tanto para bienes usados y nuevos, nacionales e importados. Sumado a esto, otorga un crédito fiscal por un monto del 6% del valor del bien.
- d) *Tratamiento de desajustes temporales de ingresos y de pérdidas*. También considera los temas de irregularidades en los ingresos, posibilitando posponer el pago del IVA en 60 días, sin mayores trámites e igualmente de los PPM. Asimismo, frente a eventuales pérdidas tributarias resultantes en el año, ni la empresa ni los dueños

pagarán impuestos en ese año y al año siguiente, podrán deducir la pérdida como un egreso.

- e) *Mejoramiento de tasa de tributación vía la integración.* La tasa de tributación del sistema integrado del Impuesto a la Renta de las pequeñas empresas es 25% versus el 27% del sistema semi-integrado que rige para las empresas mayores. Pero lo realmente relevante es, que estos empresarios en un sistema integrado pueden descontar como crédito fiscal un 100% los impuestos pagados a nivel de empresa en su declaración personal de impuestos a la renta, siendo la tasa efectiva pagada -en la mayor parte de los casos- mucho menor que esa, ya que sus ingresos personales habitualmente no son altos y, por lo tanto, obtienen devolución de impuestos.
- f) *Reducción de la elusión y la evasión.* Uno de los objetivos que planteó la administración tributaria con la Reforma es la reducción de las *porosidades* del sistema (*loopholes*) en lo que respecta a la utilización abusiva de regímenes tributarios que favorecen a las pequeñas empresas por otro tipo de contribuyentes de altos ingresos, que no reúnen tales condiciones y que se plantean eludir o evadir impuestos, por la vía de fragmentación de empresas u otras. En esa perspectiva, el Régimen de Tributación Simplificado incluye una serie de blindajes expresados en requisitos para acogerse a éste<sup>12</sup>, como: tipo de socios que pueden acceder; normas respecto a empresas relacionadas; tipo de actividades excluidas directa o indirectamente; características y orígenes de otras fuentes de ingresos de los socios. En otras palabras, se trata de evitar que falsas PYMES estén haciendo uso de este régimen, dando respuesta a las siguientes preguntas: ¿Quién está detrás de la empresa?, ¿Qué otras empresas y fuentes de ingresos tiene?

Adicionalmente, para cerrar espacios de evasión tributaria del IVA y facilitar procedimientos administrativos para pequeños contribuyentes, se incorporó la posibilidad de cambio en el sujeto de pago del IVA, pudiendo ser la empresa compradora quien retenga, declare y pague el IVA de la pequeña empresa. Ese rol de agente retenedor tiene que autorizarlo el SII, entre empresas con facturación anual superior a 100.000 UF.

---

12. Están excluidas las empresas dedicadas a rentas de capitales mobiliarios e inmobiliarios y también los socios relacionadas con ellas; los contribuyentes que obtengan ingresos de "otras fuentes" superiores al 35% de sus ingresos brutos totales; contribuyentes que obtengan ingresos por acciones y/o fondos de inversión que superen el 20% de los ingresos brutos totales; contribuyentes cuyo capital pagado pertenezca en más de un 30% a socios o accionistas de sociedades con cotización bursátil o filiales de estas.

El **Régimen de Renta Presunta** es un régimen especial presuntivo<sup>13</sup>. Esto significa que los contribuyentes bajo este régimen no pagan sus impuestos de acuerdo con los resultados efectivos obtenidos en el año, sino que según los parámetros que la ley establece con base a estimaciones. Está vigente para el sector agrícola, transporte y minería y está orientado a microempresas. Establece un límite de ventas anuales para acogerse al régimen. La renta se presume a partir del: a) avalúo fiscal de los inmuebles agrícolas y no agrícolas; b) valor de la tasación de los vehículos; c) valor anual de las ventas de productos mineros; para los respectivos sectores de actividad económica. El Impuesto a la Renta se aplica sobre la siguiente base:

- Para el sector agrícola es 10% del avalúo fiscal y el límite para acogerse al sistema es 9.000 UF de ventas anuales.
- Para el sector transporte es 10% del valor del vehículo y el límite para acogerse al sistema es 5.000 UF de ventas anuales.
- Para el sector minero es un porcentaje variable dependiente del precio promedio del cobre y el límite para acogerse al sistema es 17.000 UF de ventas anuales.

Este régimen también es un sistema integrado en un 100%, no requiere de contabilidad, sólo debe llevar un Libro de Compras y Ventas si declara IVA. De lo contrario, un sistema de control de sus ingresos propuesto por el SII. En el sector agrícola no se requieren hacer pagos provisionales de impuestos mensuales (PPM), sin embargo, en el sector transporte y minero sí se requiere. Se pueden declarar y acumular pagos provisorios hasta por dos meses.

En la Reforma de 2014 se redujeron los límites de ventas anuales para acogerse a éste y las características de las personas que pueden conformar las sociedades, restringiéndolo a sólo personas naturales. Con ambas modificaciones se intentó evitar la transferencia de renta desde empresas grandes a otras más pequeñas, que ha sido un problema recurrente en este régimen.

El **Régimen del Pequeño Contribuyente**<sup>14</sup> es un régimen especial presuntivo para empresas de muy pequeño tamaño y circunscritas sólo a determinadas actividades: suplementeros; pequeños comerciantes que desarrollan sus actividades en la vía pública ambulantes o estacionados (incluye feriantes); propietarios de pequeños talleres artesanales; pescadores artesanales; y pequeños mineros.

Por ejemplo, en el caso de talleres artesanales, el propietario debe explotarlo personalmente y su personal no exceder a cinco trabajadores, incluyendo a los familiares; o en el caso de

---

13. Artículo 34 de la Ley de Impuesto a la Renta

14. Artículo 22 de la Ley de Impuesto a la Renta

pescadores artesanales, no debe poseer más de dos embarcaciones con un límite de 15 Toneladas de Registro Bruto cada una. En general debe tratarse de personas naturales, vender bienes o prestar servicios directamente a público y que sus ventas no superen las 20 UTM mensuales.<sup>15</sup> El régimen se caracteriza por:

- Pago del IVA *simplificado*, para personas que venden a público, por un monto fijo que establece el SII y que se paga trimestralmente (entre 0,6-4,0 UTM), no emitiendo boleta a público.
- Un *Impuesto Único Sustituido, IUS*, que se paga una vez al año, equivalente al Impuesto a la Renta, que en el caso de los comerciantes y pescadores artesanales representa un monto fijo, y en el caso de los talleres artesanales, suplementeros y mineros, corresponde a un % sobre sus ventas.
- Hay un *agente retenedor* de los impuestos o *cambio del sujeto*, que en el caso de la pequeña minería es la empresa minera compradora; de los suplementeros, la empresa periodística; y de los comerciantes, el municipio. En los restantes casos, se debe pagar directamente en el SII.

La opinión de diversos actores estima que el Régimen de Tributación Simplificado es un buen régimen para la mayoría de las pequeñas empresas y que el Régimen de Renta Presunta debiera tender a desaparecer gradualmente en el tiempo, ya que genera bastantes inequidades horizontales<sup>16</sup> con los que tributan en base efectiva y entre los mismos contribuyentes de Renta Presunta. Asimismo, los motivos que lo originaron inicialmente, como la imposibilidad de llevar contabilidad, tienden a extinguirse con las nuevas formas existentes en el Régimen Simplificado. En sentido inverso se considera que aspectos como la marcada estacionalidad (por ejemplo, ingresos en un año y gastos en otro), la existencia de familiares no remunerados y la mezcla de la economía doméstica con la del negocio, complejizan aún más tributar por renta efectiva, justificando la vigencia de los regímenes presuntivos.

En el Régimen Simplificado se valora la contabilidad simplificada, la facturación electrónica y las propuestas de declaración de impuestos, aunque ha existido cierta oposición del gremio de los contadores. No obstante, aún no se le saca el partido suficiente a disponer de toda la información de la empresa en línea (reportes financieros del sistema). También se aprecia muy positivamente los aspectos relacionados con mayor liquidez y tratamiento de la inversión del sistema. Aun es un Régimen algo desconocido por los empresarios de las pequeñas empresas y ello obedece a cierta “captura” de los contadores y que requiere de mayor difusión directa a los empresarios. Algunos problemas que se han presentado en la implementación reciente del Régimen de Tributación Simplificado tienen que ver

15. UTM: Unidad Tributaria Mensual - 1UTM= \$ 47.729 o US \$ 73 (agosto 2018)

16. Equidad horizontal: a igualdad de rentas igualdad de tributación

con los procesos de transición como: la entrada y la salida del régimen, que deben ser más afinadas. También, el tratamiento de algunos requisitos para acogerse a él, como la aplicación de los límites de ingresos en los trienios y de las normas relacionales se reconoce cierta dificultad. Dado que es un régimen que recién está entrando en vigor, probablemente requiera ciertos ajustes en esos temas. Si bien en cifras, entre 2014 y 2017 los contribuyentes en este régimen han aumentado significativamente, su potencial es mucho mayor aún y una parte importante de pequeñas empresas están acogidas a regímenes que no necesariamente son los más favorables para ellas, por desconocimiento.

Actualmente está en discusión en el Congreso, para su aprobación, el proyecto de ley de Pago Oportuno o Pago a 30 días para las pequeñas empresas. La forma de monitoreo planteada para este tema se basa en el sistema de facturación electrónica del SII, por lo que también contribuirá a incentivar la formalización.

TABLA 4

#### REGIMENES TRIBUTARIOS DONDE ESTAN ACOGIDAS MIPYMES (en número de contribuyentes)

| REGIMENES TRIBUTARIOS                  | 2013    | 2014    | 2015    | 2016    | 2017*   |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|
| Reg. 14 Ter A Tributación Simplificada | 84.318  | 107.320 | 217.514 | 235.752 | 310.680 |
| Reg. 14 A Renta Atribuida              | n.a.    | n.a.    | n.h.i.  | 539.379 | n.h.i.  |
| Reg. 14 B Semi Integrado               | n.a.    | n.a.    | n.h.i.  | 152.320 | n.h.i.  |
| Reg. Renta Presunta (Art.34)           | 147.133 | n.h.i.  | n.h.i.  | n.h.i.  | 145.414 |

Fuente: SII. Datos provisorios / n.a: No aplica / n.h.i.: no hay información disponible

### 3.6 PROGRAMAS DE SERCOTEC (WWW.SERCOTEC.CL)

SERCOTEC es una corporación de derecho privado, creada en 1952, dependiente del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, dedicada al desarrollo productivo de la micro y pequeña empresa. Entre sus objetivos figura la formalización de empresas<sup>17</sup>. Para el año 2017 su presupuesto para programas orientados a las MIPES alcanzó a US\$ 61 millones y los beneficiarios de estos fueron del orden de 150.000. En América Latina otro tipo de

17. Entrevista ex Gerente General SERCOTEC: Bernardo Troncoso

institución de este tipo es el SEBRAE de Brasil. La existencia de este tipo de instituciones facilita llevar a cabo programas integrales orientados a la formalización de empresas. Dos tipos de programas son desarrollados por SERCOTEC:

- a) *Programas de transferencia de recursos directos a las empresas*, según el ciclo de vida de éstas y el tipo de actividad, entre ellos destacan: Capital Semilla y Capital Abeja Emprende; Fondo Crece; Fondo Mejora Negocios y Fondo de Asesorías Empresariales; Almacenes de Chile; Fondo de Ferias Libres; Apoyo a Fortalecimiento de Gremios. Varios de estos programas apoyan procesos de formalización.
- b) *Programas de Apoyo de Servicios que se orientan a mejorar el nivel de conocimiento de los empresarios y sus colaboradores*, entre los cuales destacan: Centros de Desarrollo de Negocios; Fortalecimiento de Barrios Comerciales; Capacitación y Asesoría Legal Virtual; Servicios de Atención e Información-Puntos MIPE. Estos programas han tenido un importante enfoque hacia la formalización y por esta vía, en 2017, se atendieron 137.540 empresarios en todo el país.

Entre los programas de apoyo para elevar el nivel de conocimiento de los empresarios, tanto en temas de gestión, como de otras áreas requeridas para mejorar su desempeño, SERCOTEC se ha caracterizado por imprimirles algunos sellos a su labor interesantes para estos fines y en particular, para hacer el tránsito hacia la formalización, sobre los cuales profundizaremos más adelante en la descripción de los programas.

- *Articulación local* con instituciones públicas y privadas. En general, los esfuerzos individuales de desarrollo de las empresas se insertan y conectan con en el ecosistema local catalizando el desempeño de estas.
- *Apalancamiento de recursos nacionales y regionales* y de otras fuentes. Los recursos de SERCOTEC para hacer estos programas se apalancan con recursos regionales y municipales, de universidades y otros, otorgando mayores posibilidades.
- *Capilaridad presencial* en el territorio, además de la virtualidad en la operación. Las empresas informales no se caracterizan por hacer mucho uso de internet para los negocios, por lo tanto, la capilaridad presencial de la red de fomento para este tipo de empresas es importante. En ese sentido, SERCOTEC pone a disposición los Puntos MIPE y esquemas de funcionamiento de los Centros de Desarrollo de Negocios para cubrir todas las comunas del país. En paralelo van incorporando a las empresas a la digitalización.
- *Estandarización de los servicios* a lo largo del país. Para entregar servicios de calidad similar a través del país se realiza un esfuerzo permanente en estandarización por la vía de homogenizar los requisitos de los intermediarios que otorgan los servicios, capacitación de estos y elaboración de manuales,

con los procedimientos para brindar los servicios y que recogen principales experiencias y aprendizajes colectivos.

- *Métrica y evaluación temprana.* En los programas se concuerda una métrica y se es persistente en realizar mediciones objetivas y en respetar su periodicidad. Por otra parte, los programas se evalúan tempranamente, ya sea respecto a sus resultados o impacto, de tal modo de ir incorporando las modificaciones que sean necesarias y extrayendo los aprendizajes del proceso.
- *Vinculación de programas* de transferencia de recursos y de apoyo de servicios con formalización. SERCOTEC genera una relación virtuosa entre sus diferentes líneas de programas. Por ejemplo, ligando servicios de los Centros de Desarrollo Empresarial, con transferencias de Recursos (Capital Semilla o Fondo Emprende), con el proceso de formalización de empresas. Y con ello obteniendo mejores resultados en el desempeño de las empresas.

### 3.6.1 CENTROS DE DESARROLLO DE NEGOCIOS, CDN ([www.centroschile.cl](http://www.centroschile.cl))

El año 2015 SERCOTEC inició la implementación de Centros de Desarrollo de Negocios a través de todo el país, siguiendo el modelo SBDC o *Small Business Development Center*, de la Universidad de Texas en San Antonio, para apoyar el desarrollo productivo de las pequeñas empresas en sus distintas fases, como para: a) emprender y formalizarse; b) desarrollar un Plan de Negocios; b) obtención de financiamiento; y d) exportar. Estos centros funcionan con un modelo ampliamente probado (38 años), promovido por el *Small Business Administration* (SBA) de Estados Unidos, en una alianza entre éste con las universidades, el sector privado, además de los gobiernos estatales y locales. Actualmente operan aproximadamente 1.100 centros en USA. En América Latina estos modelos existen en 22 países con distintos niveles de madurez en la transferencia del modelo y cobertura (México, Brasil, Colombia, Perú, Costa Rica, Panamá, Honduras, El Salvador, República Dominicana, Jamaica y otros). En Chile, a la fecha hay 51 centros y han tenido un interesante impacto en la formalización de empresas<sup>18</sup>.

Parte de las características del modelo es la asesoría técnica integral, individual, con mentoría de largo plazo - siendo este un aspecto que la distingue de otras intervenciones - combinada con capacitación, investigaciones de mercado, conexión con el ecosistema productivo local y sin costo. Además, la articulación con entidades financieras locales, banca u organizaciones especializadas en microfinanzas. A nivel nacional, SERCOTEC ha desarrollado alianzas con ChileCompra para compras públicas; ProChile, para

---

18. Evaluación de impacto de los Centros de Desarrollo de Negocios. Departamento de Ingeniería Industrial y Centro de Sistemas Públicos, Universidad de Chile. 2017.

exportaciones; BancoEstado-Microempresas y BCI, para servicios financieros; Correos Chile, para logística y otras.

Algunos principios básicos del sistema que han sido determinantes en sus resultados son:

- a) *La cultura de medición de resultados y la centralidad del impacto económico:* todos los profesionales de los centros y los centros mismos son evaluados periódicamente por los resultados generados en las pequeñas empresas que atienden. En la base del modelo está la creación de impacto económico por la actividad de cada Centro derivado del conjunto de empresas asesoradas. En el caso de los CDN, el aumento de ventas, empleo y formalización son temas monitoreados permanentemente. Hay un sistema en línea donde están todos los clientes, centros y profesionales participantes con su correspondiente información y principales indicadores.
- b) *El enfoque de la asesoría de largo plazo.* Se trata de incrementar la capacidad gerencial del empresario. En empresas de mayor tamaño se cuenta con profesionales permanentes, mientras que en las MIPES esto no es posible y el centro durante un tiempo trata de cubrir ese déficit.
- c) *El retorno a la inversión en el programa debe ser positivo.* Se parte de la base que la empresa intervenida por su mejor desempeño y formalización generará impuestos y otros beneficios superiores a los costos operativos del programa, lo que justifica el apoyo presupuestario público de éste y su continuidad. Lo anterior se evalúa y monitorea, siendo en general un balance positivo: el programa se paga con creces.
- d) *Escalar los servicios con múltiples clientes y mayor cobertura.* Un asesor trabaja en promedio con 70 clientes a lo largo del año.
- e) *Relación Gobierno, instituciones de Educación Superior y sector privado,* triple hélice que garantiza la sustentabilidad del programa y optimiza las acciones y recursos.
- f) *Sencillez, flexibilidad y adaptación a las necesidades locales.* Cada Centro tiene capacidad de adaptarse a las necesidades locales y prestar los servicios de acuerdo con las necesidades específicas de las pequeñas empresas de la comunidad determinada (rural, urbana, turística, etc.).

En el caso de Chile, las normativas y regulaciones de los CDN y del programa las establece SERCOTEC, que selecciona para cinco años por concurso público a los operadores externos de los Centros. En este caso, las entidades adjudicadas en su mayoría son universidades que aportan recursos humanos e infraestructura, jugando un rol importante en la selección, la calidad de los recursos humanos ofertados y de los restantes aportes, como calidad de instalaciones, etc.

Los CDN están a cargo de un Consejo formado por: universidad, municipios y gremios de la localidad, lo que garantiza la articulación con el territorio. SERCOTEC establece los requisitos y nivel de preparación de los operadores y entrega las pautas para mantener una operación estandarizada a nivel nacional con un mismo nivel de atención a los clientes. Asimismo, ha realizado un intenso proceso de capacitación de operadores en todo el país para transferir el modelo. Se ha establecido un proceso de acreditación de los centros, que permite -mediante una primera evaluación- detectar aquellos aspectos que se deben reforzar.

La primera evaluación de impacto temprano de los CDN <sup>19</sup> con contrafactual, se realizó en diciembre de 2017 con auspiciosos resultados, mostrando un aumento en ventas, un impacto en formalización, en generación de empleo y en los aspectos cualitativos, en la autoestima de los micro emprendedores, en un mejor ambiente de trabajo, en el mejoramiento de sus habilidades de liderazgo y de marketing como también de acceso al crédito. Se generaron nuevos empleos formales, con contratos, en su mayoría con jornada completa y se redujo el número de trabajadores familiares no remunerados (TFNR). El 91% de los empresarios no formalizados inicialmente declararon que los CDN los ayudaron a formalizarse y el 80% de todos los empresarios atendidos señalaron que a través del Centro entendieron los beneficios de la formalización. Por \$1 de recursos públicos invertidos, las empresas aumentaron en \$2,2 sus ventas. La forma establecida de brindar los servicios, con *centros satélites o puntos de atención* en localidades apartadas del CDN (76 en total), mediante el desplazamiento de profesionales por un par de días a la semana, ha permitido aumentar la cobertura de éstos, cubriendo un 96% de las comunas de Chile. Cabe señalar que la capilaridad con asesoría presencial es un aspecto muy importante en la formalización de empresas.

### 3.6.2 PROGRAMA DE BARRIOS COMERCIALES

El año 2015 se inicia el Programa de Barrios Comerciales, inspirado en la experiencia de Centros Comerciales Abiertos de España y Argentina y del *Business Improvement District* de Inglaterra y en la Metodología de Formación de Redes. Promueve proyectos asociativos entre locatarios y entre estos y otros actores de la localidad para: fortalecer los negocios; poner en valor la identidad del barrio; mejorar la calidad de vida de quienes viven y trabajan en él; aumentar el flujo de transeúntes y compradores, por lo tanto, incrementar las ventas del comercio establecido; y dejar instaladas prácticas de trabajo conjunto en forma recurrente entre los locatarios. Al año 2018 se han intervenido 63 barrios comerciales desde Arica, en el norte, a Puerto Williams, en el extremo sur.

---

19. Id. 14

El programa considera el trabajo de un Promotor de la Cooperación que está preparado en la metodología desarrollada por SERCOTEC<sup>20</sup> o un grupo de profesionales, con diferentes especialidades, que apoyan a varios proyectos simultáneamente. Existen distintos esquemas de intervención que en general apuntan a generar asociatividad entre los locatarios, al desarrollo urbano del barrio y al mejoramiento de la oferta comercial de los negocios allí instalados.

Participativamente preparan un Plan de Desarrollo Comercial y Urbano (PDCU) que puede considerar múltiples iniciativas, como: imagen corporativa, capacitación, pasantías, ventas especiales, *merchandising*, obras de infraestructura, mejoramiento de entorno, limpieza y seguridad, entre otras. Posteriormente trabajan en su implementación. Hacen acuerdos con las municipalidades y con los gobiernos regionales. Apalancan recursos de diversas instituciones. La formalización de los locatarios informales habitualmente aparece como un hito dentro del proceso, ya que en el sector del pequeño comercio suele estar bastante presente la informalidad. Este proceso se ha sistematizado en un Manual de Herramientas para el Trabajo Colaborativo. Con los locatarios se utilizan las distintas líneas de programa del SERCOTEC y otras, para mejorar su desempeño.

Se han realizado evaluaciones intermedias del programa<sup>21</sup> con resultados bastante positivos. A nivel nacional, los ingresos de los participantes se incrementaron en el primer año en 12%. Todos los barrios cuentan con un Plan de Desarrollo Comercial y Urbano elaborado participativamente, donde el 74% de los locatarios dice haber participado y conocer el programa. La mayoría de los locatarios declaran haber desarrollado actividades de fidelización de clientes; mayor visibilización y diversificación de su oferta comercial y de mejoramiento de las relaciones de confianza con sus clientes (84%). Por su parte, los clientes señalan mayoritariamente que existe un mejor trato y atención al cliente; que se ha diversificado más la oferta de productos y servicios del barrio; y que existe un mayor clima de confianza y familiaridad con los locatarios. Como desafíos del programa está la retención y fidelización de los nuevos clientes que han surgido a raíz de él; la instalación de capacidades locales para garantizar su sustentabilidad en el tiempo; la recopilación de buenas prácticas y su socialización; además de la fase de implementación de los Planes de Desarrollo, que en su mayoría son a mediano y largo plazo.

---

20. SERCOTEC, a partir de su experiencia y de la experiencia internacional, ha desarrollado un Manual metodológico que sirve de guía para las intervenciones del programa: "Barrios Comerciales: Herramientas para facilitar el Trabajo Colaborativo".

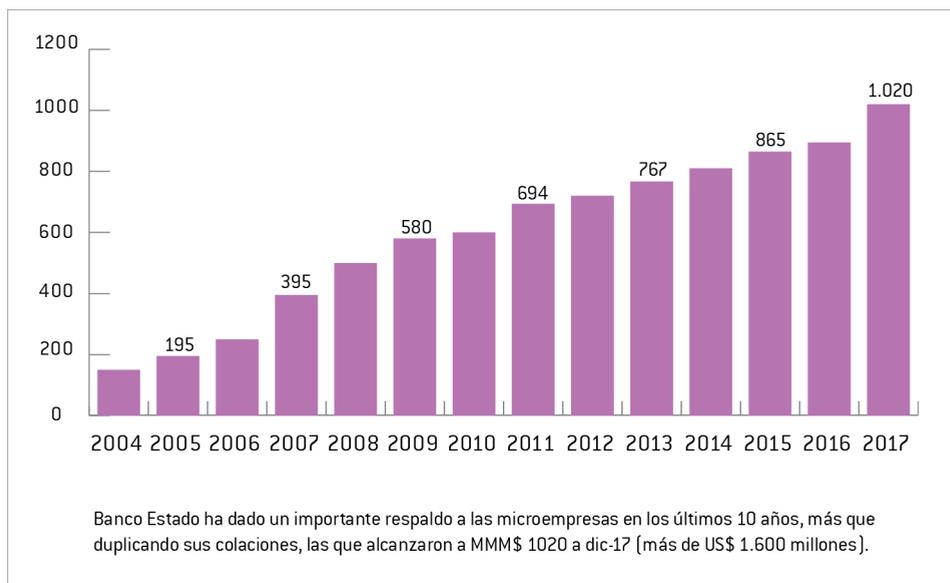
21. "Evaluación de Resultados Intermedios del Programa de Fortalecimiento de Barrios Comerciales 2015-2017". ClíoDinámica Consulting. 2017

### 3.7 BANCOESTADO MICROEMPRESAS-CUENTA RUT-CAJA VECINA (WWW.BANCOESTADO.CL)

El año 2004 inicia operaciones una filial del BancoEstado<sup>22</sup> especializada en microempresas: BancoEstado-Microempresas o BEME. Actualmente atiende a 654.000 microempresarios (ME) a nivel nacional, con productos financieros para las distintas etapas del ciclo de vida de la empresa y su cartera alcanza a US \$ 1.600 millones. Desde su creación, su cobertura ha ido creciendo sustantivamente (ver Gráfico 18) y ha jugado un rol relevante en la bancarización de este estrato. BEME se caracteriza por un gran conocimiento del segmento atendido y un muy buen manejo del riesgo de su cartera, traduciéndose esto en tasas no tan elevadas para este tamaño de empresas, como sucede con frecuencia en las microfinanzas. En Chile, por regulación, se establece para los créditos pequeños<sup>23</sup> una Tasa Máxima Convencional (TCM), fluctuando actualmente en torno a 34% anual, mientras la tasa de interés promedio cobrada por el BEME oscila en torno al 17% anual, alcanzando

GRÁFICO 18

#### Evolución Colocaciones de BancoEstado-Microempresas



Fuente: BancoEstado, 2017

22. El BancoEstado es un banco comercial estatal creado el año 1953, con cobertura del 100% de las comunas del país y el 3° mayor banco de Chile. Se le aplica la regulación existente para empresas bancarias del sector privado y cuenta con varias filiales, algunas de ellas especializadas en pequeñas empresas (garantías, créditos, etc.).

23. Aproximadamente US\$ 200 mil de límite (5.000 UF)

para situaciones más riesgosas un 20% anual<sup>24</sup>. Esto difiere bastante de la realidad de las microfinanzas en otros lugares de Latinoamérica. Con esas tasas la filial BEME es capaz de financiarse, no perdiendo dinero.

En la metodología de trabajo del BEME con microempresas hay varios aspectos destacables. Si bien han afinado bastante una metodología especializada en microfinanzas, que se orienta a reducir el riesgo y el gasto operacional de la atención masiva para montos pequeños de crédito, también ha apostado a una gran especialización sectorial de sus ejecutivos de cuenta. Esto último lleva a tener diseños de productos ad-hoc, mejor manejo del riesgo, reacciones más oportunas frente a situaciones de catástrofe o crisis sectoriales, mayor conocimiento de los ciclos del negocio y del tipo de impacto de los ciclos económicos en la actividad. Estos ejecutivos especializados actúan en contacto a través del país. Otro aspecto, es la gran presencia o capilaridad en todo el país, más allá del tema virtual. Además de las sucursales, el banco tiene convenio con 22.147 Cajas Vecinas, en su mayoría almacenes que funcionan como agencias tercerizadas, ampliando grandemente la red a lugares remotos y posibilitando una serie de transacciones: retiros de dinero; recibo de depósitos, pagos de créditos y servicios, transferencias, cargas de celulares, proporcionándole una gran presencia.

Otro aspecto aportante a la reducción del riesgo es el masivo proceso de *bancarización* iniciado el año 2012 por el BancoEstado con la introducción de la *Cuenta RUT*. Esto ha significado que toda persona mayor de 14 años, con cédula de identidad chilena, tenga derecho a tener una cuenta en el Banco Estado, con tarjeta de débito que lleva el número de su cédula o RUT. A la fecha hay 11 millones de cuentas RUT, de ellas, más de 440 mil cuentas son de inmigrantes. La cuenta RUT ha permitido construir historial financiero y trazabilizar masivamente a las personas, ya que el 70% tiene ingresos bajo US\$640 y una gran parte, previamente no tenían acceso a la banca. En ella reciben salarios, subsidios del Estado y otros. Parte importante de ellos son además clientes del BEME.

Una de las preocupaciones del BEME es la inclusión económica y financiera de los sujetos de créditos atendidos. Existe una clara orientación hacia la formalización de sus clientes entre sus objetivos. Acepta atender empresas nacientes informales, pero el acceso a un segundo crédito, a mayor monto de éste y a otros productos financieros, está condicionado a su proceso de formalización. Es así, que tiene una serie de programas de capacitación *online* para facilitar la formalización. También promueve la articulación de sus clientes con los servicios de apoyo a los microempresarios, con instituciones de fomento, capacitación, acceso a mercado como SERCOTEC, FOSIS, Chile Compra, SGR, INDAP, SERNATUR, SENCE y otras. Particular importancia tiene el trabajo coordinado con los Centros de Desarrollo de Negocios de SERCOTEC para mejorar el desempeño empresarial. Adicionalmente, mantiene convenios de descuentos con diferentes casas comerciales y empresas de distinto tipo que pueden ser de utilidad para los microempresarios.

---

24. Entrevista Emilio Vélez, Gerente General BancoEstado-Microempresas {?}

## 3.8 REGULACION TRABAJADORES CUENTA PROPIA (TCP)

En Chile, la participación de los trabajadores independientes o trabajadores cuenta propia (TCP) ha ido en aumento. Sobre todo aquellos en situación de informalidad: no pagando impuestos y no cotizando para su previsión, en particular para sus futuras pensiones. Esto supone a la larga un problema social importante para el país y también una fuente de evasión de impuestos. En ese sentido, el Estado ha ido enfrentando ambos problemas de la siguiente forma:

### 3.8.1 RETENCION TRIBUTARIA DE HONORARIOS DE TCP EN EMPRESA CONTRATANTE (SUBROGACION)

La Ley de Impuesto a la Renta considera que si un trabajador independiente, profesional o no, presta servicios a contribuyentes que tributan en 1° Categoría (empresas, instituciones, estatales y personas jurídicas en general) obligadas a llevar contabilidad, éstas tienen el deber de efectuar una retención con tasa provisional de 10% sobre las rentas que pague, con cargo a los futuros impuestos a declarar por el TCP anualmente. La empresa contratante debe materializar el pago de esta retención en los doce primeros días del mes siguiente, sino está sujeta a multa. En el caso que el trabajador independiente emita sus propias boletas de honorarios sin retención, debe pagar obligatoriamente Pagos Provisionales Mensuales (PPM) en el Servicio de Impuestos Internos, equivalentes al 10% del valor total de su boleta. Ambas cosas se hacen en forma electrónica, por lo que en general es bastante fluido. Sin embargo, existe mayor nivel de cumplimiento y control cuando se trata de aplicar el derecho de *subrogación* de la empresa contratante. Esto habitualmente tiene directa relación con la cadena de proveeduría de la empresa mandante, que requiere respaldar gastos, por lo que ayuda a la formalización del TCP. En sentido inverso, cuando se trata de servicios brindados al consumidor final, que no requiere comprobar gastos, hay mayor nivel de informalidad.

### 3.8.2 INCORPORACION DE TCP A LA PREVISION Y RETENCION OBLIGATORIA.

A partir de 2012 empezó a aplicarse gradualmente una Ley de Cotización Obligatoria para los Trabajadores Independientes que trabajen a honorarios (Ley 20.255 y Ley 20.894), de tal modo de garantizar que cuenten con los mismos beneficios de los trabajadores dependientes: pensiones de vejez e invalidez, además de cobertura de salud, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. En caso de no realizar estas cotizaciones de forma mensual o hacerlo por un monto menor al correspondiente, al trabajador se le descontará automáticamente la diferencia a través de su declaración anual de impuestos,

al año siguiente con cargo a la devolución de impuestos de la retención del 10% de sus honorarios anuales. Se estableció la obligatoriedad para cotizar por el 100% a partir del año 2018 en adelante. **Entre 2012 y 2018 se puede renunciar a cotizar a pensiones, algunos lo hacen sólo para salud.** Se establecieron las siguientes exclusiones: a) Edad: mujeres que al 2012 tuviesen 50 años y hombres, 55 años; b) Salario mínimo: que su ingreso anual fuese igual o menor a un salario mínimo.

Si bien se han ido formalizando TCP de 2012 en adelante, el efecto real recién se podrá apreciar en la Operación Renta 2019. Sin embargo, ya se observan algunos problemas. Por una parte, la totalidad de las cotizaciones previsionales habitualmente superan las devoluciones de impuestos retenidos, por lo que es necesario pagar adicional o se puede incrementar la deuda. Por otra, al pagar una vez al año las cotizaciones de salud en la Operación Renta del año siguiente con cargo a los honorarios retenidos (año vencido), no se materializa ningún beneficio en materia de salud. Ese es un atractivo importante, particularmente en Chile, en que las mujeres tienen, por ejemplo, subsidio pre y post maternal pagado por seis meses. Por último, el sistema de pensiones de ahorro individual ha sufrido un fuerte desprestigio en Chile por las bajas tasas de reemplazo obtenidas por los pensionados a la fecha por el sistema de AFP. Esto ha significado que en los últimos años se reduzca el ritmo de afiliación de TCP a éste. Conscientes de estos problemas, en agosto de 2018 ingresó un nuevo proyecto de ley que:

- Eleva el requisito de ingreso mínimo.
- Elimina los pagos provisionales mensuales, dejando sólo uno obligatorio que se materializará para la Declaración Anual de Impuestos;
- Establece que el trabajador independiente que cotice al momento de la Declaración de Impuestos tendrá cobertura anual de los distintos regímenes de seguridad social en el siguiente al año correspondiente a las rentas gravadas;
- Propone dos alternativas de forma de cotizar: Una, cotizar por el 100% de la base imponible y en que se demoraría 9 años en cubrir las tasas obligatorias de los tres seguros y en los que habría una orden de prelación entre estos. Y otra, cotizar por una base imponible menor, por el 100% de todos los seguros, que iría creciendo gradualmente en 9 años hasta alcanzar su valor real.

TABLA 5

Chile: Evolución Cotizantes y Afiliados Trabajadores Independientes en Sistema de Pensiones (en miles)

| Año               | 2005 | 2010 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Afiliados</b>  | 253  | 305  | 302  | 389  | 436  | 498  | 543  | 550  | 601  |
| <b>Cotizantes</b> | 64   | 91   | 107  | 117  | 127  | 140  | 142  | 136  | 144  |

Fuente: Superintendencia de Pensiones

En el Congreso, en última instancia, se definirán los ajustes al sistema, pero claramente van en la dirección de la formalización de los TCP.

## 4. CONCLUSIONES

A través del análisis realizado en los capítulos anteriores, surgen una serie de reflexiones y conclusiones respecto al proceso de formalización chileno y también, en términos más generales, del tránsito de la informalidad a la formalidad. Sin pretender agotar el tema nos concentraremos en algunas de ellas:

1. Es importante a partir del diagnóstico de la informalidad, cuantitativo y cualitativo, establecer la orientación principal de la estrategia de formalización, ya que las políticas, programas y el tipo de esfuerzo difieren. En otras palabras, cabe responder si nuestro objetivo será fundamentalmente que los nuevos emprendimientos nazcan formales en mayor proporción y/o que los microemprendimientos informales actuales se formalicen. Si bien no son objetivos excluyentes, poner mayor énfasis en uno u otro significa abordajes e instrumentos distintos.

2. Una constatación es la importancia que tienen los instrumentos o las regulaciones relacionadas con acceso a mercado, financiamiento, e inclusión económica en general en los procesos de formalización. Por ejemplo, el acceso a las compras públicas a través de Chile Compra; los requisitos de formalidad exigidos por la empresa mandante o contratante, como es en el caso de la Ley de Subcontratación en encadenamientos productivos o la formalización de los TCP a honorarios en materia de tributación, han incidido en la formalización en el caso de Chile. Asimismo, el acceso a financiamiento del BancoEstado y ahora último el proyecto de ley de “Pago Oportuno” o a 30 días para las MIPYMES que operan con factura electrónica. Todas estas parecen ser las formas que más efectivamente incentivan o promueven la formalización, lo que parece razonable, ya que en las Encuestas a la Microempresa, EME, sistemáticamente entre los mayores problemas que dice enfrentar este segmento, está el acceso al mercado, las limitaciones e irregularidad de la demanda y el acceso al financiamiento. Si se observan las jornadas de trabajo en el sector informal, una alta proporción es a tiempo parcial.

3. En materia de entorno, parece ser un factor importante la conexión de los actos administrativos y el acceso a instrumentos de fomento productivo con la situación de formalización de las empresas. Por ejemplo, no es conveniente que estas tengan acceso a crédito sin ninguna exigencia progresiva, en el corto o mediano plazo de formalización. Asimismo, otros aspectos de entorno relevantes parecen ser: el nivel de trazabilidad y bancarización de la población. Si ambos aspectos están desarrollados en el país, hay menos posibilidades de informalidad en el medio. Y, por último, un nivel de salario mínimo

asumible por las empresas de menor tamaño, por lo que la representación organizada de estos segmentos de empresa es importante que participen en su proceso de fijación.

4. Parece importante en los procesos de formalización y de desarrollo de capacidades empresariales, la articulación virtuosa de las instituciones públicas y privadas de la red de fomento productivo. Un claro ejemplo de esto se encuentra en las formas de trabajo coordinado con esta red en el caso de SERCOTEC, BancoEstado y Chile Compra, por mencionar los más evidentes que han incidido activamente en la formalización. Particularmente ilustrativo son los Centros de Desarrollo de Negocios de SERCOTEC con su gran capilaridad en el ámbito local y con su intensivo uso del ecosistema productivo en ese ámbito. Adicionalmente, parece interesante que en los temas de inclusión económica del tránsito de la informalidad a la formalidad una institución de esta red de fomento productivo haga de cabeza. En el caso de Chile, parece haber jugado ese rol SERCOTEC. En el caso de Brasil, es SEBRAE.

5. La difusión de los instrumentos y procedimientos existentes para la formalización y sus beneficios y la capacitación en ellos de microemprendedores(as) y microempresarios(as), definitivamente debe ser más intenso y acorde en sus formas con el tipo de interlocutores. En el sector informal, el nivel educacional en general es bastante menor al del sector formal y es un empresario que habitualmente no dispone de mucho tiempo, por los múltiples roles que desempeña en la empresa. Gran parte del material de difusión relacionado con la formalización es por la vía digital, pero este es un segmento que declara usar poco la internet para fines de negocio<sup>25</sup>.

La difusión y capacitación directa al empresario(a) es particularmente relevante en el tema tributario, de naturaleza más compleja y que habitualmente está muy mediado por contadores. En ese sentido, los Centros de Desarrollo de Negocios, que cultivan una relación de largo plazo con los emprendedores, tiene bastante potencial. También, en esa perspectiva las asociaciones gremiales de pequeña empresa pueden jugar un papel importante. Por último, en este segmento se requiere plantearse seriamente llenar vacíos de educación formal, necesarios para enfrentar los desafíos del aprendizaje continuo. Un porcentaje no menor de estos emprendedores y empresarios informales tienen educación básica (primaria) o educación media (secundaria) incompleta.<sup>26</sup>

6. Relacionado con lo anterior, se observa la necesidad de avanzar en programas integrales de alfabetización digital y digitalización del segmento MIPE. Cada vez más la reducción de los costos de transacción en trámites, el evitar desplazamientos, ahorrar tiempo del empresario, acceder a mercados y a servicios financieros se da por esa vía y el sector informal, con su escasa alfabetización digital, queda cada vez más al margen de

---

25. EME 5

26. EME 5

todo ello. Al igual que lo que se señala en el punto anterior, estos programas tienen que ser pertinentes al tipo de sujetos que se interesa incorporar a la digitalización.

7. La situación de los trabajadores cuenta propia (TCP) es importante en la discusión de la informalidad en Chile y todo indica que es creciente. Su inclusión económica, su conexión con acceso a mercado e incorporación a la seguridad social, requiere de soluciones creativas. Los incentivos para su formalización deben ser claros, no sólo basta con promulgar leyes. Por ejemplo, la dimensión de género en los TCP es relevante y los derechos en materia de maternidad que otorga cotizar para salud, pueden ser un incentivo interesante para las mujeres en determinada etapa de vida.

8. Respecto a regímenes tributarios para empresas de pequeño tamaño, basados en el caso chileno, cabe hacer varios comentarios:

- Es más conveniente que el esfuerzo principal para este tipo de empresas se sustente en un *régimen simplificado sobre base imponible efectiva* (ajustes al régimen tributario general) más que en un *régimen especial sobre base imponible presuntiva* (estimada). Esto, naturalmente dependiendo del nivel de desarrollo del país, su estructura productiva y la maduración de los empresarios.
- En el caso chileno, los principales problemas que se han dado en los *regímenes presuntivos* (Renta Presunta) es el de “porosidades” (*loopholes*) o “falsas pequeñas empresas”. Esto ha sido abordado tanto en el Régimen de Renta Presunta como en el Régimen Simplificado, por la vía de limitaciones a empresas y personas relacionadas (normas relacionales); a actividades relacionadas y al origen de los capitales.
- Otro problema ha sido el periodo de transición de un régimen a otro: para entrar y para salir de éste. Es un tema al cual debe ponerse bastante atención para no generar grandes dificultades.
- Para este tamaño de empresas es importante poner atención en temas como: la liquidez; los ingresos bastante irregulares a lo largo del año; la vulnerabilidad de los primeros años y el tratamiento de la inversión; y el tratamiento de las pérdidas. Prácticamente todos estos temas fueron debidamente incorporados en el caso del Régimen Simplificado para PYMES (14 TER A).
- Un aspecto relevante es la sencillez del Régimen para los contribuyentes. En el caso chileno, esto se basa en dos aspectos: una contabilidad simplificada y una gran incorporación de documentos electrónicos, evitando al máximo los

registros manuales. En ese sentido, ha tenido gran importancia la facturación electrónica, la declaración electrónica IVA y las propuestas automáticas al empresario del sistema del Impuesto a la Renta a declarar y el IVA a pagar mensualmente. Las microempresas y el sector agropecuario terminaron de incorporarse totalmente a la facturación electrónica en febrero de 2018.

- La operación con gran cantidad de documentación electrónica y el armado automático de los libros contables básicos de las empresas requiere de sistemas informáticos robustos por parte de la Administración Tributaria. Más aún, si una parte significativa de la fiscalización a este tamaño de empresas puede hacerse por la vía de Big Data. En el caso del SII chileno es un desafío pendiente.
- En las simplificaciones contables es preciso tener en cuenta el rol central que tiene habitualmente el contador para el empresario y la influencia en sus decisiones. Es probable que, si éste percibe la simplificación como una amenaza a su trabajo, su posición no sea favorable a ella. En ese sentido, la difusión del régimen tributario debe tratar de hacerse directamente al emprendedor y al microempresario.
- Sea cual sea el régimen tributario que se pretenda establecer para las empresas de menor tamaño, el rol que juega la difusión a través de todo el país, virtual y presencial, y la Asistencia Tributaria permanente son muy importantes y deben ser adecuadamente presupuestadas. Es un esfuerzo que requiere bastante intensidad, ya que es un segmento muy atomizado, por lo que es preciso buscar múltiples alianzas con otras instituciones de la red de fomento productivo.
- En el tema tributario se requiere que el SII actúe coordinadamente con los municipios. En el caso de Chile, esa conexión es sólo con algunos municipios. En general éstos otorgan patentes, que inicialmente deben ser refrendadas por SII para poder funcionar. Sin embargo, no es clara la continuidad del trámite, ni tampoco la continuidad de los pagos en el tiempo, para aquellos pequeños contribuyentes que sólo deben pagar en el municipio, generándose un vacío de información.

9. La evaluación temprana de las políticas y programas de formalización permiten ir mejorándolos en el camino y se va generando “inteligencia colectiva” en ello. No es conveniente dejar pasar plazos largos para hacerlo, se pierde tiempo de mejoramiento de dichos programas. Igualmente, la participación de los actores en la formulación de las políticas y programas, como en su evaluación, son aspectos a tener en cuenta y sin duda, mejoran diseños y reformulaciones.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

Arellano, Pamela; Priscila Rodriguez. 2016. "Informe de Resultados. Formalidad de los Emprendimientos en Chile. Cuarta Encuesta de microemprendimientos 2015". Ministerio de Economía. División de Política Comercial e Industrial. Santiago, Chile.

C.Agostini, E.Engel, A.Repetto,D.Vergara. 2018. "Using Small Business for Individual Tax Planning: Evidence from Special Tax Regimes in Chile". Universidad Adolfo Ibáñez.

BancoEstado. 2018. "Memoria Integrada 2017". Santiago, Chile.

ChileCompra. 2018. "Cuenta Pública Gestión 2017". Santiago, Chile.

ChileCompra. 2017. "Cuenta Pública Gestión 2016". Santiago, Chile.

ClioDinamica Consulting. 2017. "Evaluación de Resultados Intermedios del Programa de Fortalecimiento de Barrios Comerciales 2015-2017". Chile.

Congreso de Chile. 2019. "Reforma Tributaria. Serie de Documentos para el Diálogo". Chile.

Departamento de Ingeniería Industrial y Centro de Sistemas Públicos. 2017. "Evaluación de impacto de los Centros de Desarrollo de Negocios". Universidad de Chile. Chile.

Echeverría, Magdalena. 2010. "La Historia Inconclusa de la Subcontratación". Dirección del Trabajo. Santiago, Chile.

Ferraro, Carlos; Rojo, Sofía. 2018. "Las MIPYMES en América Latina y el Caribe. Una agenda integrada para promover la productividad y la formalización". OIT Cono Sur. Informes Técnicos N° 7. Santiago, Chile.

Frigolett, Hernán. 2016. "Reforma Tributaria. Antecedentes, Propuestas, Implementación y Desafíos". Tesorería General de la República. Santiago, Chile.

ILO. 2018. "Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture". Geneva.

ILO. FORLAC. 2014. "Policies for the Formalization of Micro and Small Enterprises in Brazil". Regional Office for Latin America and Caribbean. Geneva.

Instituto Nacional de Estadísticas de Chile, INE.2016. “ESI, Encuesta Suplementaria de Ingresos 2016. Síntesis de Resultados.” Santiago, Chile.

Instituto Nacional de Estadísticas de Chile, INE.2017. “V EME, Encuesta de Microemprendimiento 2017. Síntesis de Resultados”. Santiago, Chile.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INE. 2018. “Estadísticas de Informalidad Laboral: Marco Conceptual y manual Metodológico”. Departamento de Estudios Laborales. Subdirección Técnica. Chile.

Larraín, Felipe. 2018. “Proyecto de Ley de Modernización Tributaria” (Presentación PPT). Ministerio De Hacienda. Santiago, Chile.

McKinley, Robert; Hamsick, Brett. 2014. “Modelo de Small Business Development Centers. Iniciativa de Chile de adaptación del modelo SBDC”. Institute for Economic Development The University of Texas at San Antonio, Departamento de Estado de USA. Santiago, Chile.

Ministerio de Economía. 2013. “Emprendimiento Formal e Informal en Chile. Análisis a partir de la Tercera Encuesta de Microemprendimiento 2013”. División de Estudios. Santiago, Chile.

Ministerio de Economía. 2018. “Entorno del Microemprendimiento en Chile. Resultados de la EME 5 2017”. División de Política Comercial e Industrial. Unidad de Estudios. Santiago, Chile.

Ministerio de Economía. 2018. “Informe Mensual de Constitución de Empresas y Sociedades. Marzo 2018” División de Política Comercial e Industrial. EscritorioEmpresa. Santiago, Chile.

Organización Internacional del Trabajo. 2015. “Recomendación 204. Recomendación sobre la transición de la Economía Informal a la Economía Formal”. Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.

Organización Internacional del Trabajo. 2018. “Panorama Laboral 2018. América Latina y el Caribe “ Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Lima, Perú.

Organización Internacional del Trabajo. 2015. “Políticas para la Formalización de las Micro y Pequeñas Empresas en América Latina. Experiencias, Avances y Desafíos”. Oficina Regional para América Latina y el Caribe-Departamento de Empresas OIT Ginebra-FORLAC. Chile.

Ortiz, Luis. 2016. “Régimen Renta Presunta y su Tributación 2016”. Serie Legislación Tributaria Aplicada. Universidad de Chile, Facultad de Economía y Negocios. Centro de Estudios Tributarios. Santiago, Chile.

Previred. 2016. “Informe Anual 2015”. Santiago, Chile.

Previred. 2018. "Informe Anual 2017". Santiago, Chile.

Sáez, Pedro. 2013. "Empleo Informal y Precariedad en el Chile Actual". Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología. Santiago, Chile.

Scapini, Juan Carlos. 2003. "La Ley 199749 de la Microempresa Familiar" (Presentación PPT). Biblioteca del Congreso Nacional. Santiago, Chile.

SERCOTEC. 2017. "Barrios Comerciales: Herramientas para facilitar el Trabajo Colaborativo". Chile.

Servicio de Impuestos Internos. 2018. "Guía Práctica de Declaración de Renta para Personas Naturales y PYMES". Santiago, Chile.

Servicio de Impuestos Internos y Colegio de Contadores de Chile. 2016. "Manual de Reforma Tributaria. Capítulo 2. Nuevo régimen de Renta Presunta". Santiago, Chile.

Superintendencia de Seguridad Social. 2017. "Análisis Descriptivo de las Tasas de Accidentabilidad Laboral en Chile. 2012-2016." Serie Documentos de Trabajo. N°12. Santiago, Chile.

Transtecnia. "Manual de Contabilidad con Régimen Simplificado 14 TER". Santiago, Chile.

UNDP. 2018. "Human Development Indices and Indicators 2018. Statistical Update". New York.

World Bank. 2016. "Digital Governance and E-Government Principles applied to Public Procurement". Chapter 8. "Challenges in Chilean E-Procurement System". USA.

## ANEXOS

### PERSONAS ENTREVISTADAS

Para el desarrollo de este documento y contar con una visión actualizada fueron importantes las entrevistas y opiniones de una serie de informantes calificados relacionados directa o indirectamente con los temas de formalización, fomento productivo y laboral de las MIPYMES, estadísticas, programas e instrumentos, etc. Ellos fueron:

1. Ignacio Guerrero, Subsecretario de Economía y de EMT
2. Abel Benítez, Asesor Subsecretario de Economía
3. Pablo Morris, jefe del Depto. de Estudios de la Dirección del Trabajo
4. José Ignacio Santibáñez, Subdirección Estratégica y Estudios Económicos Tributarios, Servicio de Impuestos Internos SII
5. María Mercedes Jeria, Subdirectora Técnica, Instituto de Estadísticas y Censo
6. David Niculcar, Jefe de Depto. Estudios Laborales, Instituto de Estadísticas y Censo
7. Emilio Vélez, Gerente General BancoEstado-Microempresas
8. Juan Araya, Presidente de CONAPYME
9. Hernán Calderón, Presidente de CONADECUS
10. Pedro Davis, ex Presidente de CONUPIA, Concejal Municipalidad de La Reina
11. Juan Apablaza, Presidente Asociación Nacional de Funcionarios de Impuestos Internos, ANEIIICH
12. Claudio Maggi, Ex Gerente de Desarrollo Competitivo de CORFO y ex director de SERCOTEC
13. Bernardo Troncoso, ex Gerente General de SERCOTEC
14. Valentina Veloso, ex Gerente de Operaciones y Tecnología de PreviRed
15. Sergio Henríquez, ex Coordinador del Ministerio de Hacienda de la Reforma Tributaria
16. Andrea Repetto, Universidad Adolfo Ibáñez y exdirectora BancoEstado
17. Guillermo Burr, jefe del Departamento de Estudios e Inteligencia de Negocios de Chile Compra

Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT  
para el Cono Sur de América Latina  
Tel: +56-2 2580-5500 – email: [santiago@ilo.org](mailto:santiago@ilo.org) – [www.ilo.org/santiago](http://www.ilo.org/santiago)  
Santiago de Chile