

OBSERVACIONES LEY DE EMPRENDIMIENTO

Este documento integra las observaciones al proyecto de Ley de Emprendimiento por el cual se “Impulsa el Emprendimiento de Colombia y se dictan otras disposiciones”, presentado el 6 de agosto de 2020 por Sandra Acero, directora de Mipymes de MinCIT, ante la Mesa Interinstitucional de Emprendimiento de Antioquia.

A continuación, se presentan las observaciones que como Mesa Institucional de Emprendimiento de Antioquia presentamos ante el Gobierno Nacional, basados y adhiriéndonos a los comentarios que el Centro de Estudios de la Empresa Micro (CEM), la ANDI y Andi Del Futuro (ADF) y Créame le realizaron a dicho proyecto de ley.

Estas observaciones aquí presentadas son adheridas por las siguientes instituciones pertenecientes a la Mesa Institucional de Emprendimiento de Antioquia, al Centro de Estudios de la Empresa Micro o presentes en las discusiones que desde estos espacios se dispusieron para la construcción de este documento:

- Centro de estudios de la empresa Micro:
 - Fundación Proantioquia.
 - Comfama.
 - Corporación Interactuar.
 - Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia.
 - Cámara de Comercio del Aburrá Sur.
 - FGA Fondo de Garantías.
- ANDI – Gerencia Antioquia.
- CREAME Incubadora de Empresas.
- Endeavor – Oficina Medellín.
- Universidad Eafit.
- Universidad de Antioquia.
- Sura – Centro Empresa Sura.
- Fundación Carvajal.
- Promotora de Comercio Social.
- Ruta N.
- Alcaldía de Medellín.
- Alcaldía de Envigado.
- Área Metropolitana del Valle de Aburrá.
- Gobernación de Antioquia.

1. Comentarios Centro de Estudios de la Empresa Micro.

El *Centro de Estudios de la Empresa Micro – CEM-*, es una iniciativa de instituciones protagonistas del desarrollo empresarial de la región antioqueña y del país, cuyo objetivo es contribuir al posicionamiento de la microempresa y del microempresario como motor de desarrollo económico y social. Sus aliados son las Cámaras de Comercio de Medellín para Antioquia, Aburrá Sur; la Caja de Compensación Comfama; la Fundación Fondo de Garantías; la Fundación para el Desarrollo de Antioquia Proantioquia y la Corporación Interactuar.

En línea con lo anterior, y con el ánimo de construir, los siguientes son los comentarios generales y proposiciones modificativas, tendientes a mejorar aún más el texto del proyecto, su impacto y estrategia de difusión:

1. Se recomienda realizar una *estrategia de difusión* del proyecto de ley con un infográfico del CONPES de formalización 3956 de 2019 y el Plan de Acción que lo concreta, el cual complementa los aspectos no regulados y mencionados en el proyecto de ley y establece los responsables para el cumplimiento de las estrategias contempladas en el CONPES y que *complementan* el proyecto de ley de emprendimiento. En igual sentido, consideramos relevante indicar como se articularía el proyecto de Ley de emprendimiento con el borrador del CONPES de emprendimiento toda vez que muchas de las acciones prácticas que se esperarían del proyecto de ley no quedaron incluidas puesto que se espera que queden plasmada en dicho CONPES.
2. Vale la pena hacer claridad al alcance del concepto de emprendimiento, puesto que el objetivo principal del proyecto de ley es propiciar el emprendimiento, crecimiento, consolidación y sostenibilidad de las empresas, pero no se observa medidas claras y específicas de apoyo a las líneas de emprendimiento, (que en cierta medida estarían definidas en el CONPES de Emprendimiento al que se podría hacer referencia) puesto que las acciones dentro del texto del proyecto están dirigidas principalmente para las empresas en marcha.

En este sentido y con el ánimo de generar una mayor claridad en el propósito y precisar las expectativas sobre el texto, proponemos que se cambie la denominación del proyecto de ley de emprendimiento a **ley de desarrollo empresarial**. De esta manera, se precisa que esta nueva ley no es una evolución o derogación de la ley 1014 de 2006 (de emprendimiento) y le permite desligar su contenido programático de lo que se defina del Conpes de emprendimiento aún en construcción.

3. En el artículo 2 sobre las Tarifas Diferenciadas del Registro ante el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, INVIMA; se proponen dos cambios:

- a. Consideramos que no es conveniente incentivar la gratuidad en el registro toda vez que podría tener un efecto negativo en el posible desbordamiento de las capacidades del INVIMA por el incremento de solicitudes, y también podría afectar la cultura empresarial que se debe forjar en las microempresas y sus equivalentes en cuanto al cumplimiento de obligaciones derivadas de sus actividades empresariales. Por lo anterior, se solicita eliminar la gratuidad en la expedición, modificación y renovación del registro para las microempresas; pequeños productores; cooperativas; asociaciones mutuales y asociaciones agropecuarias y campesinas, y conservar el criterio de tarifas diferenciadas que se definió para las pequeñas y medianas empresas. Al respecto, para las microempresas, sugerimos la siguiente tabla:
- Micro 1: microempresas con ingresos mensuales hasta **271 UVT** – subsidio en las tarifas del 90%.
 - Micro 2: microempresas con ingresos mensuales hasta **838 UVT** – subsidio en las tarifas del 80%.
 - Micro 3: microempresas con ingresos mensuales hasta **3550 UVT** – subsidio en las tarifas del 70%.
- b. Establece en su párrafo primero, que en el caso de ceder el registro Invima, las empresas cesionarias deberán cancelar el valor que les corresponda por dicho registro de acuerdo con su tamaño. Se propone morigerar esta disposición en el sentido de liberar la posibilidad de ceder el registro Invima sin tener que cancelar el valor correspondiente por dicho registro, luego de haber transcurrido un número mínimo de años.
4. En el artículo 4 que trata sobre la causal de disolución por no cumplimiento de la hipótesis de negocio en marcha, en su párrafo 2, el año del decreto 410 está incompleto. Se solicita corregir la imprecisión en el año del decreto 410 de 1971 que estableció el Código de Comercio.
5. Respecto la reducción del impuesto departamental se considera oportuno y necesario y ejecuta la labor realizada por las Cámaras de Comercio que han trabajado sobre la reducción de este impuesto.
6. Establecer dentro de las medidas de apoyo para las microempresas, tanto para su constitución como para su formalización, el siguiente beneficio:
- ✓ Descuento tributario: los aportes parafiscales a Sena, ICBF y Sistema de Subsidio Familiar, que las microempresas como empleadores realicen por sus trabajadores, se pueden manejar como un descuento tributario.
7. Respecto el artículo 7 sobre el Sistema de Información para Actividades Económicas

Informales, se sugiere que sean las Cámaras de Comercio y no el DANE quien lleve a cabo este registro, lo cual contribuiría a darle funcionalidad e interacción con el registro empresarial existente. También se propone que este registro sea gratuito para no convertirlo en un incentivo negativo que promueva la informalidad. Adicionalmente, se propone considerar la información que las Microfinancieras le pueden aportar al registro teniendo en cuenta su conocimiento actualizado respecto las actividades económicas de este segmento.

8. Frente el artículo 8 sobre la Contabilidad Simplificada para Microempresas, se debe tener presente que, de aceptarse la contabilidad básica, es necesario que pueda ser admitida en las declaraciones tributarias, procesos de contratación con el estado, que sea aceptado por parte de las medianas y grandes empresas para poder ser proveedor de ellas. De no hacerse esta advertencia el artículo se convertiría en un elemento contradictorio y limitante para procesos contractuales, financieros y tributarios.
9. En el Artículo 10, aunque las Cajas de Compensación son entidades sin ánimo de lucro, es importante que quede explícita la posibilidad de que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo pueda hacer alianzas con entidades sin ánimo de lucro que trabajan microcrédito y cajas de compensación familiar que operen crédito para las microempresas.
10. En lo correspondiente frente las compras públicas regulado del artículo 15 al 18 del proyecto de ley, cobra especial relevancia lo señalado en el CONPES de formalización empresarial en la línea 8 de promoción a la participación de las MiPymes en los procesos de contratación pública, en la cual se establecieron tareas específicas para Colombia Compra Eficiente y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), para la planeación y formación de las microempresas.
11. Respecto a las modificaciones en el objeto y en las funciones del Fondo Nacional de Garantías, se consideran apropiados y necesarios para propiciar una mayor cobertura de garantías a diferentes sectores con el fin de propiciar un mayor acceso a financiamiento por parte de los microempresarios.
12. Respecto el artículo 23 sobre Unificación de Fuentes de Emprendimiento y Desarrollo Empresarial. De acuerdo con la redacción del artículo, no incluye al sector de agricultura lo que implica que la separación del sector primario en el marco del emprendimiento frente a los demás sectores económicos provocaría altas diferenciaciones y brechas en los sectores económicos. Finagro podría ser una herramienta de colaboración para la aceleración en el emprendimiento agro y agroindustrial.
13. Respecto a este mismo artículo, se debería eliminar la palabra “innovación” dentro del texto, puesto que ello desviaría fondos y oportunidades para lo que a emprendimiento en

sentido estricto se refiere. Así como también preocupa el rol que perdería el SENA con dicho artículo, donde se perdería el desempeño estratégico de su presencia y confianza territorial.

14. Continuando con el artículo 23 sobre Unificación de Fuentes de Emprendimiento y Desarrollo Empresarial, se plantean las siguientes inquietudes: ¿cuáles serían los criterios que utilizará INNPULSA priorización para los programas? ¿prevalecerán los recursos para los emprendimientos de alto impacto o de acumulación sobre los emprendimientos de subsistencia y desarrollo de actividades informales?
15. Se sugiere destacar, dentro del mandato superior de PROCOLOMBIA, su rol como entidad encargada de promover a escala internacional no solo a los grandes sino también a los medianos y pequeños emprendedores del país en la búsqueda, posicionamiento y consolidación de sus productos en el mercado internacional y en la atracción de inversión.
16. En Colombia el emprendimiento cultural y creativo tiene mucho potencial. Proponemos que dentro de los programas que se diseñen en INNPULSA se contemple la creación de becas de circulación, que son las que les permiten a los creativos viajar al exterior a mercadear sus creaciones.
17. Respecto el artículo 24, numeral 11, sobre las actividades de INNPULSA y con el fin de que la entidad mantenga su rol de 2do piso y continúe su importante labor de impulso al emprendimiento y la innovación, y al mismo tiempo se mantenga el espíritu de fortalecer las capacidades institucionales de las regiones, se solicita eliminar la palabra *directamente*, así: “Brindará ~~directamente~~ o a través de terceros la prestación de asistencia técnica integral para creación de modelos empresariales viables y el desarrollo productivo de los emprendedores nacionales.”

Igualmente se proponen estos ajustes a los numerales:

- Numeral 1: Es importante mencionar que en desarrollo empresarial se incluye aceleración y conexión con mercados.
 - Numeral 4: Sugerimos que dentro de la población que se menciona, se incluya a los jóvenes y las mujeres, dado que hoy registran el mayor porcentaje de desempleo.
18. Respecto al artículo 31 sobre la Opción de Titulación de Grado. Se sugiere que no solo se permitan a las instituciones educativas de educación superior sino también *incluir a las Instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano*, que puedan establecer en el marco de su autonomía, como requisito para obtener la titulación académica que impartan, el desarrollo de proyectos de emprendimiento e innovación o

la generación de empresa en el país, por parte del estudiante de manera autónoma o en asocio con actores del ecosistema.

19. El artículo 32 sobre los consultorios empresariales es una buena estrategia, pero se sugiere que se debería esbozar el alcance de la competencia de los consultorios para no transgredir las competencias de otras ramas de consultorios que están regulados, como los consultorios jurídicos, que tienen una reglamentación por parte el Ministerio de Justicia. Igualmente, el aspecto de gratuidad de las asesorías por parte de los estudiantes debería ser opcional y potestad de la universidad al definir sus consultorios, puesto que se constituye en una oportunidad para que los jóvenes puedan generar ingresos en caso de que se cobre.
20. En lo correspondiente al artículo 33 respecto enseñanza sobre emprendimiento, se recomienda estimular el emprendimiento desde la básica primaria.
21. Se recomienda, a su vez sobre el artículo 33, hacer uso de las capacidades regionales articulándose con el Sistema Regional de Competitividad.
22. Se debe propender que no sea el SENA la única institución que ofrezca servicios a los empresarios sino buscar descentralizar la función en otras entidades públicas o privadas.
23. Para las microfranquicias entender que la venta se hace como servicio excluido del impuesto sobre las ventas -IVA, es decir, modificar párrafo del artículo 426 del Estatuto Tributario, el cual fue modificado por el artículo 2° de la Ley 2010 de 2019 - Ley de crecimiento económico. Las microfranquicias son un camino para la creación de empresas y empleos formales, al establecer el 19% de IVA a quienes bajo este modelo generan nuevos negocios, desestimula este camino puesto que compiten con un impuesto al consumo del 8% para los negocios de expendio de comidas y bebidas preparadas en restaurantes, cafeterías, autoservicios, heladerías, fruterías, pastelerías y panaderías, para consumo en el lugar, para ser llevadas por el comprador o entregadas a domicilio, los servicios de alimentación bajo contrato, incluyendo el servicio de catering, expendio de comidas y bebidas alcohólicas para consumo dentro bares, tabernas y discotecas.
24. Establecer nuevamente el componente de promoción del emprendimiento y desarrollo empresarial, con los recursos del Fondo de Solidaridad, Fomento al Empleo y Protección al Cesante –FOSFEC, enfocado a cesantes con afiliación anterior al Sistema de Compensación Familiar y trabajadores afiliados, así como a su grupo familiar. Es importante que las Cajas puedan, con cargo a estos recursos, participar amplia y activamente en la promoción, financiación y puesta en marcha de propuestas de emprendimiento y desarrollo empresarial, e impulsar la creación y consolidación de las industrias creativas y culturales en el marco de la Ley 1834 de 2017, y sin perjuicio de

las funciones de inspección, vigilancia y control ejercidas por la Superintendencia del Subsidio Familiar, que las Cajas gocen de plena autonomía para la implementación y ejecución de dichas actividades.

Esta propuesta permitiría un mayor aprovechamiento de los recursos del FOSFEC y contribuiría con el cumplimiento de las metas del Gobierno Nacional relacionadas con la formalización laboral, el emprendimiento, el desarrollo empresarial y la consolidación de las industrias creativas y culturales. Con la formalización y el apoyo a proyectos de emprendimiento se mejora la tasa de formalización, se permite el acceso en mayor proporción al sistema de protección social y es posible extender los beneficios y servicios que prestan las Cajas de Compensación Familiar en cada región.

25. Si bien no hace parte del objeto principal del proyecto de ley, tal y como fue socializado por la directora de MiPymes del MINCIT, las instituciones que hacen parte del Centro de Estudios de la Empresa Micro, consideran necesario revisar la normativa laboral y tributaria respecto las microempresas con el fin que se pueda complementar con las regulaciones del proyecto de ley para que sean medidas eficaces de impulso al emprendimiento y consolidación del tejido empresarial.
26. Adicionalmente, consideramos que las altas cifras de informalidad en el país (según el DANE en Colombia hay 5.6 millones de micronegocios de los cuales el 70% es de auto-empleo y el 20% tiene hasta 3 empleos), y los retos de reactivación económica constituyen el momento ideal para que se incluya en la regulación tributaria y laboral un nuevo régimen, que sea previo a los esquemas existentes.

Por lo anterior, y de acuerdo con la visión de ruta de formalización plasmada en el mismo documento CONPES, nos permitimos presentar la siguiente *Propuesta de un nuevo escalón de formalización para microempresas y Trabajadores independientes* para que sus Despachos evalúen la pertinencia de incluirlo en como proposición aditiva al texto del proyecto de ley, la cual se basa en que el **Registro de Actividades Informales esté en cabeza de las Cámaras de Comercio** (ver numeral 7 de este documento), donde los empresarios iniciarán su camino hacia una formalización más profunda, y así mismo, con la disposición de más información, las entidades públicas y privadas podremos acompañar más decidida e inteligentemente a los empresarios en ese camino de desarrollo.

- ✓ Régimen Semilla: Este régimen no exigirá tener contabilidad ni presentar declaraciones a la DIAN, solo se exigiría el registro en el instrumento de actividades informales, e incluiría a trabajadores Independientes con ingresos anuales hasta \$72 Millones de pesos y microempresas que tengan hasta 3 trabajadores y \$150 Millones de ingresos al año; para los cuales se establecería, sobre una base de salarios mínimos legales vigentes, un aporte del 4% a los BEPS, 1% para un micro seguro inclusivo, un 0,6% para algunos beneficios de

la Compensación Familiar, y un 0,4% de costos transaccionales

2. Comentarios ANDI – ANDI Del Futuro (ADF).

Teniendo en cuenta la incidencia de la Ley de Emprendimiento propuesta, en el desarrollo del ecosistema de emprendimiento del país y en el desarrollo de los emprendimientos dinámicos, innovadores y de alto impacto, el comité de política pública de emprendimiento de la ANDI del Futuro asumió la responsabilidad de presentar, desde la visión de los emprendedores, observaciones sobre cómo puede esta afectar positiva o negativamente los emprendimientos.

1. El proyecto aborda diferentes temas de interés para las empresas y el desarrollo empresarial, lo que desde la visión del comité no necesariamente resuelve de forma significativa los dolores esenciales del emprendimiento. La necesidad de un marco conceptual unificado para la optimización de esfuerzos, el fomento a la financiación para el desarrollo emprendedores, la creación de entornos favorables, eliminación de barreras y modernización de normatividad actual, acceso a mercados, crecimiento acelerado y sostenible y condiciones de competitividad para las empresas en etapas tempranas no necesariamente se ven resueltos desde las propuestas del articulado del proyecto de ley.
2. El proyecto de ley carece de **unificación de definiciones conceptuales** relevantes al proyecto de ley, dichas definiciones deberían reconocer y definir los diversos tipos de emprendimientos (definiciones de emprendimiento, innovación, emprendimiento de crecimiento acelerado, emprendimiento emergente, etc.) mitigando la subjetividad que pueda darse en la interpretación de dichas tipologías o conceptos.
3. El artículo 4 del proyecto de ley en revisión adiciona la **causal de disolución “por no cumplimiento de la hipótesis de negocio en marcha”**, entendido este en la dinámica emprendedora como el proceso de pivotear. Se identifica un riesgo en lo relacionado con este artículo pues **limita una dinámica natural del emprendimiento innovador y de alto impacto**, así mismo suma el agravante de hacer al representante legal (usualmente el emprendedor) responsable solidariamente (que responde con su patrimonio personal) por la disolución luego del cambio en la hipótesis de negocio, penalizando y desincentivando a los emprendedores resilientes y con capacidad de reinventarse, antes que promoverlos por lo que se recomienda eliminar el artículo en mención.
4. Para fomentar la financiación para el desarrollo emprendedor y asegurar una oferta amplia para la financiación de los emprendimientos de crecimiento acelerado, el

proyecto de ley busca: aumentar y facilitar la oferta privada y pública de financiación a PYMES, permitiendo que las inversiones en emprendimiento e innovación puedan ser protegidas por el Fondo Nacional de Garantías (FNG), lo que **puede distorsionar la naturaleza de este tipo de inversiones**, generando un incentivo contrario al permitir que los inversionistas se limiten a invertir sólo en lo que les garanticen desde un punto de vista puramente económico. Se identifica un riesgo a mediano y largo plazo al no incentivar la participación en este tipo de inversión de inversionistas que entiendan y decidan jugar en esta dinámica de alto riesgo aportando capital inteligente y comprometiéndose con el desarrollo de los emprendimientos.

5. Al proponer centralizar todas las iniciativas públicas de **inversión y financiación a emprendimientos, innovación y desarrollo empresarial en Innpulsa**, si bien puede facilitar de alguna manera el acceso a la financiación y la concentración de esfuerzos, limitará en gran medida el tamaño de la oferta. Adicionalmente, al carecer de una definición de tipologías de emprendimiento y especialización hacia trabajo en emprendimiento dinámico, innovador y de alto impacto, se percibe el riesgo de enfocarse principalmente en emprendimientos tradicionales desincentivando el otro tipo.
6. En cuanto a la **creación de entornos favorables** para el desarrollo de emprendimientos emergentes y de crecimiento acelerado (aunque el proyecto mismo no hace esta diferenciación en los tipos emprendimientos), el proyecto de ley propone, entre otras iniciativas, que todos los **presupuestos territoriales y nacionales** para programas de fomento y apoyo a emprendimiento, innovación y desarrollo empresarial incluidos entre otros los de Fondo Emprender, **se centralizarán** o, al menos, articulen con Innpulsa. Esto si bien puede facilitar la gestión y la creación de programas de mayor impacto, podría limitar la cobertura regional o sectorial específica.
7. En cuanto a la promoción, apoyo, ampliación y modernización del abanico de oportunidades en la oferta de financiación a los emprendimientos, se considera necesario promover y aumentar las alternativas, así como ampliar y flexibilizar la entrada de diferentes tipos de actores en el ecosistema de financiación del emprendimiento. Por ejemplo, propiciar las condiciones para que mecanismos alternativos de financiación basados en tecnología existan o la financiación a la mediana empresa en el mercado de valores o la flexibilización a los Fondos de Capital Privado serian un gran avance en este aspecto.
8. El proyecto de ley en mención propone una postura de centralización de los recursos de financiamiento bajo el control Innpulsa, ignorando los retos que tiene el sector

privado en este sentido; adicionalmente a que la ANDI, por principio busca promover el desarrollo libre del sector privado.

9. En cuanto a la **eliminación de barreras** para facilitar el desarrollo de los modelos de negocio de los emprendimientos emergentes y MiPymes, se propone la **creación de SandBox regulatorios**, donde el ingreso o participación en dichos espacios estará controlado por un nuevo *Comité Intersectorial* que evaluará los requisitos y los trasladará a la entidad que corresponda. Esta iniciativa, aunque podría acelerar la salida al mercado de modelos de negocio innovadores no cubiertos o mal cubiertos por las regulaciones vigentes, representa un riesgo al depender específicamente de una evaluación subjetiva con respecto a dos términos que deben estar presentes para aprobar o no un modelo de negocio en el SandBox: “*modelos de negocio que apalenquen e impulsen la economía de alto valor agregado y sostenible” y que, a pesar de ser deseables en lo aspiracional, quedan condicionados por la interpretación y capacidad de juzgamiento de dicho comité intersectorial, además de abrir la puerta a regular a discreción del mismo comité, sectores y tecnologías que no lo necesitan, creando más barreras en lugar de eliminarlas.*
10. Adicionalmente, por definición los Sandbox están pensados para las industrias y sectores altamente regulados, por lo que dichos sectores no deberían estar excluidos. Puntualmente, para el caso del proyecto en mención, dejar excluidas de esta posibilidad las actividades financieras, bursátiles, aseguradoras o cualquiera relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación, con lo que quedan por fuera las Fintech y el sector financiero, es un riesgo y puede ir en contra de la reinversión y sofisticación de este sector, que es clave para disparar el desarrollo socioeconómico del país y de los emprendimientos.
11. En cuanto a facilitar el acceso a mercados o promover nuevos mercados, el proyecto de ley contempla el **mercado de la contratación pública, dejando de lado los mercados nacionales privados y los mercados internacionales**, buscando que se promuevan los encadenamientos productivos y la creación de alternativas de conexión, pertinentes para el emprendimiento, entre oferta nacional con demanda internacional.