

---

## Capítulo 9

# Las empresas invisibles: regulación y formalización

### 1. Introducción

La MIPYME se puede reconocer no solamente por su tamaño sino también por su grado de informalidad en términos de su personería, sus herramientas de contabilidad, su participación en el sistema tributario, entre otros. Pero esta informalidad tiene implicaciones importantes para el crecimiento y competitividad de la empresa. Por ejemplo, una empresa no formalizada no puede aprovechar las protecciones legales en casos de conflictos comerciales, lo cual le brinda un cierto grado de invisibilidad en cuanto a sus derechos legales. Tampoco puede beneficiarse de algunos de los programas gubernamentales de apoyo, lo cual restringe sus oportunidades.

Por otro lado, algunos señalan que la informalidad es una especie de competencia desleal. Sin embargo, en muchos casos, la aplicabilidad del marco legal del comercio es más difícil por parte de la MIPYME, aún formalizada, por ejemplo, en la recuperación de sus deudas. Entonces, el marco regulatorio del comercio y la formalización pueden ser herramientas útiles; sin embargo, los procedimientos en ambos casos son costosos, complicados y tardados.

Los objetivos de este capítulo son:

- Analizar cómo el marco regulatorio de la competencia afecta a la MIPYME en El Salvador.
- Conocer su grado de formalización y cuáles factores impiden su mayor formalización.
- Hacer recomendaciones de política para facilitar su formalización y para asegurar que el marco regulatorio del comercio es adecuado.

El estudio y las recomendaciones en este tema son consistentes con el eje de legitimidad, en el sentido de profundizar la legitimidad de la economía del mercado, promovido por FUSADES en su estrategia quinquenal de 2003, ya que “hay un rol potencialmente constructivo que el Estado puede desarrollar para compensar las fallas de mercado, tanto de información como de coordinación”.

Antes de enfocarse en la MIPYME específicamente, es apropiado examinar el clima de negocios en el país, en términos generales. El Banco Mundial, en su estudio de *Doing Business, 2005*, establece un ranking de 155 economías según diferentes factores que afectan la facilidad para hacer negocios. Los países son calificados por su ambiente para las empresas de todo tamaño, pero algunos de los factores analizados son aún más onerosos para la MIPYME debido a su escala.

*El Salvador obtiene un ranking de 76 de 155 economías en sus facilidades para hacer negocios, pero para iniciar una empresa, su ranking es 127*

En el cuadro 61, se demuestra el ranking de El Salvador, así como de algunos otros países seleccionados. Comparado con otros sistemas de calificación del país, como libertad económica o desarrollo humano, el puesto número 76 que obtuvo El Salvador deja mucho que desear, y en algunos factores, el país alcanza un lugar aún más decepcionante, por ejemplo, para iniciar una empresa, el lugar 127, y para el pago de impuestos, el lugar 82. El cuadro 62 incluye los indicadores específicos de El Salvador. Por ejemplo, el sistema tributario requiere 65 pagos anuales por empresa. Se requieren 12 procedimientos y 40 días para iniciar un negocio. Para exigir el cumplimiento de contratos, se requieren 41 procedimientos y 275 días. Y para el cierre de una empresa, se necesitan 4 años. Más adelante en este capítulo, se analizarán estos factores en términos más específicos de la MIPYME.

## 2. Regulación del comercio

*En general, el marco legal no diferencia por tamaño de empresa*

En estudios pasados, se ha percibido la desconfianza en el sistema legal que existe por parte de la MIPYME (FUSADES, 2001). La ley en El Salvador casi nunca

**Cuadro 62**  
Indicadores seleccionados del clima de negocios en El Salvador, 2004

Concepto	Indicador
<b>Iniciar un negocio</b>	
Procedimientos (No.)	12
Tiempo (días)	40
Costo (% de PIB per cápita)	118.0
Mínimo de capital (% de PIB per cápita)	124.4
<b>Obtención de licencias</b>	
Procedimientos (No.)	22
Tiempo (días)	144
Costo (% de PIB per cápita)	204.2
<b>Registro de propiedad</b>	
Procedimientos (No.)	5
Tiempo (días)	52
Costo (% de valor de la propiedad)	3.6
<b>Pago de impuestos</b>	
Pagos (No.)	65
Tiempo (horas anuales)	224
Impuesto total (% de renta bruta)	32.2
<b>Cumplimiento de contratos</b>	
Procedimientos (No.)	41
Tiempo (días)	275
Costo (% de la deuda)	12.5
<b>Cierre de una empresa</b>	
Tiempo (años)	4.0
Costo (% del valor)	9
Tasa de recuperación (centavos por dólar)	30.5

Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial, *Doing Business*, 2005

**Cuadro 61**  
"Ranking" de economías seleccionadas según facilidades para hacer negocios, 2005 (de 155 economías)

País	Facilidades para hacer negocios	Inicio de una empresa	Obtención de licencias	Registro de propiedad	Pago de impuestos	Cumplimiento de contratos	Cierre de una empresa
Nueva Zelanda	1	4	2	1	16	4	21
Estados Unidos	3	3	17	12	30	10	17
Irlanda	11	11	14	69	21	32	7
Chile	25	23	35	30	63	41	82
Nicaragua	59	65	72	110	130	22	55
<b>El Salvador</b>	<b>76</b>	<b>127</b>	<b>75</b>	<b>45</b>	<b>82</b>	<b>53</b>	<b>64</b>
Costa Rica	89	83	43	38	129	141	99
Guatemala	109	120	142	61	125	117	86
Honduras	112	129	79	78	113	136	84

Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial, *Doing Business*, 2005

diferencia por tamaño de la empresa, observando el principio que “todos somos iguales” ante la ley. Sin embargo, existen varias fallas de mercado de información y de coordinación que afectan negativamente a la MIPYME en la regulación de sus actividades comerciales. Esta sección revisa diferentes aspectos incluidos en la Constitución de la República y la Ley de Inversiones, la Ley de Competencia, la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública y el Código de Comercio.

## 2.1 Constitución de la República y Ley de Inversiones

El Art. 115 de la Constitución reza que “El comercio, la industria y la prestación de servicios en pequeño son patrimonio de los salvadoreños por nacimiento y de los centroamericanos naturales. Su protección, fomento y desarrollo serán el objeto de una ley”. La primera frase de este artículo se repite textualmente en el Art. 7, párrafo a) de la Ley de Inversiones. Por un lado, no se conoce ningún caso donde no se ha permitido a algún extranjero establecer una empresa en pequeño; el artículo constitucional parece ser inconsistente con la actitud de apertura que se vive en el país. Por otro lado, la protección, fomento y desarrollo de la MIPYME no goza de una ley específica, sino solo menciones en el contexto de algunas otras leyes.

## 2.2 Ley de Competencia

### *La Ley de Competencia tiene el potencial para crear un ambiente más competitivo en beneficio de la MIPYME*

La Ley de Competencia (D.L. No. 528, del 26 de noviembre de 2004) entró en vigencia el 1 de enero de 2006. Contempla la vigilancia y castigo a la colusión y arreglo de precios para reducir la competencia, y regula la concentración de mercados por medio de fusiones y adquisiciones. El proceso de recibo de denuncias contemplado en la ley es relativamente sencillo; entonces, no constituye un impedimento para la MIPYME presentar un caso ante la Superintendencia de Competencia para iniciar una

investigación, siempre que cuente con los elementos suficientes para justificar el inicio de un procedimiento. La buena aplicación de esta ley puede crear un ambiente donde la MIPYME tendrá mayores posibilidades de competir, al reducir las prácticas oligopólicas y medidas anticompetitivas. Sin embargo, la ley no corrige el hecho de que muchas veces la competitividad está relacionada con las economías de escala, ni debe hacerlo.

## 2.3 Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública

Las compras gubernamentales de El Salvador están regidas por la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP) (D.L. No. 868, del 5 de abril de 2000, publicado en el Diario Oficial No. 88, Tomo 347, del 15 de mayo de 2000). En su Art. 170, contempla que “...el Ministerio de Economía dictará las normas que deban observar las dependencias y entidades, y que tengan por objeto promover la participación de las empresas nacionales, especialmente las micro, pequeñas y medianas”, aunque la ley no hace distinciones referentes al tamaño de las empresas que participan. La política de compras del gobierno reconoce que es necesario apoyar a la MIPYME para mejorar su acceso a las compras gubernamentales, aunque no incluye medidas específicas aparte de promover que la MIPYME pueda hacer uso de las Sociedades de Garantías Recíprocas (SGR) para participar en las licitaciones.

### *Es difícil para la MIPYME participar en las compras gubernamentales*

Aunque el objetivo de la ley es evitar la corrupción en las compras gubernamentales, su rigidez impide la participación de la MIPYME en las licitaciones públicas. Los factores negativos incluyen los siguientes:

- El alto costo en tiempo y dinero al participar en los procesos de licitación.
- El costo financiero por el tiempo que toman los compradores para realizar los pagos.
- La falta de claridad para ser incluidos en los registros de oferentes.
- La dificultad de cumplir con la documentación de tipo financiero y la presentación de garantías.

- El irregular flujo de información sobre el plan de inversiones y la calendarización de compras del gobierno para permitir a la MIPYME una mayor preparación para las licitaciones (Caballero, 2005).

Sería muy conveniente mejorar los procedimientos contemplados en la LACAP y su reglamento sin generar una discriminación positiva, es decir, dar una ventaja artificial a la MIPYME, por ejemplo, al garantizarles ciertos contratos o adquisiciones, como han propuesto algunos grupos interesados. La SGR, fundada en octubre de 2004, es una opción que puede facilitar la participación de la MIPYME, otorgando \$1.2 millones en fianzas en 2005.

Por otro lado, la información sobre las compras a realizarse y la inclusión de estas empresas en las listas de oferentes en las licitaciones de menor envergadura, son factores que también pueden influir en forma positiva sobre la participación de empresas pequeñas. Por ejemplo, en Chile, se cuenta con una página web donde se publica, almacena y distribuye la información referente a las compras y contrataciones estatales para que estén a disposición de los agentes interesados. Entonces, cualquier empresa tiene la posibilidad para prepararse mejor para las licitaciones públicas.

En el caso de El Salvador, en octubre 2005, se inició COMPRASAL, un sistema electrónico que mantiene un catálogo de contrataciones y licitaciones abiertas y un registro de proveedores, así como un calendario de compras de cada entidad pública. La divulgación del sistema y la facilitación de su uso por parte de la MIPYME, por ejemplo, a través de los Infocentros, serán determinantes para realmente abrir mayores oportunidades a la pequeña empresa en las compras gubernamentales.

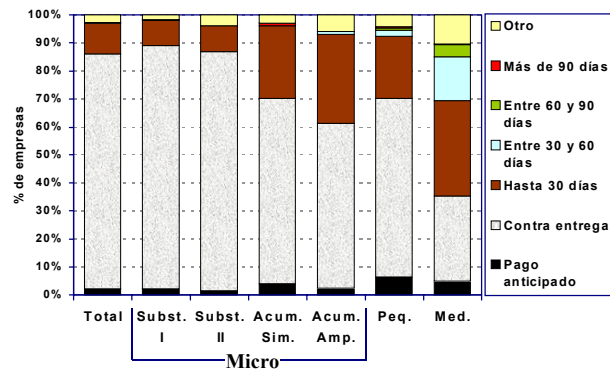
## 2.4 Seguridad de transacciones en el Código de Comercio

### *La mayoría de MIPYME no toma ninguna acción para recuperar deudas de clientes que no han pagado*

La recuperación de deudas cuando un cliente no cumple con sus compromisos de pago es una carga para cualquier empresa, pero presenta problemas especialmente grandes para la MIPYME. En respuesta a este riesgo, de las empresas que

participaron en la Encuesta sobre competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa en El Salvador, realizada por FUSADES en 2005, el 90.8% solamente permiten el despacho de productos o servicios contra entrega del pago (ver anexo 1 para mayor información sobre esta encuesta). Como se demuestra en la gráfica 61, el uso de crédito es más común entre la pequeña y mediana empresa y las llamadas "micro-top".

**Gráfica 61**  
**Política de pago de ventas nacionales de MIPYME**

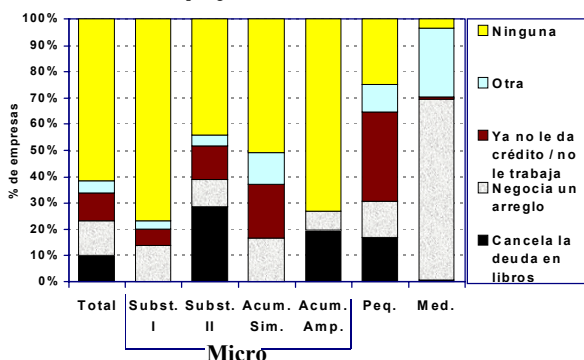


Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de FUSADES a la MIPYME, 2005.

Los datos de la encuesta evidencian el problema; el 44.5% de las empresas señalaron que habían tenido, al menos, un cliente que no paga a tiempo, y en general, el 8.9% de los clientes no pagan dentro del plazo debido. El incumplimiento es mayor en la manera que el tamaño de la empresa aumenta, relacionada con su mayor otorgamiento de crédito.

Frente a esta situación, muchas de las empresas sienten que no tienen opciones. El 61.5% de la MIPYME no toman ninguna acción cuando un cliente no ha pagado (gráfica 62). Para la mediana empresa, se logra negociar un arreglo en el 68.5% de los casos, y el 34.3% de las pequeñas empresas no continúan otorgando crédito o realizando trabajo para el incumplido. Pero para la microempresa, existe una sensación de impotencia. Se relaciona con la tardanza en los reclamos legales y su costo, relacionados, en parte, con las obligaciones contempladas en el Código de Comercio, y la informalidad del sector. Este resultado es consistente con una encuesta anterior, que determinó que más del 50% de los PYME no usaría el sistema legal para recuperar deudas de sus clientes, más que todo debido al costo, en promedio superior a \$915 por caso (FUSADES, 2001).

**Gráfica 62**  
**La medida más drástica tomada cuando un cliente no ha pagado**



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de FUSADES a la MIPYME, 2005.

**El aumento de la informalidad está relacionado con el crecimiento urbano**

El estudio de la informalidad inició con un análisis de la OIT en 1972 sobre Kenia, que enfrentaba una situación de excedente de mano de obra, en su mayoría inmigrantes desde el área rural a las zonas urbanas, y que no podían encontrar trabajo en los sectores modernos. Estos inmigrantes se caracterizaban por su falta de capital físico y humano, y muchos formaron microempresas de subsistencia. Es interesante hacer el paralelo con el caso salvadoreño en su proceso de crecimiento urbano. El censo poblacional de 1992 encontró 2.58 millones de habitantes urbanos en el país, 50.4% del total; en 2004, la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples calculó que el país contaba con 4.03 millones de habitantes urbanos, 60.0% del total. En otros términos, la población urbana aumentó 56% en 12 años.

**3. Aspectos de formalización de empresas**

**La formalidad es equivalente a la legalidad**

Cuando se refieren a las empresas, la formalidad generalmente se entiende como el equivalente de la legalidad (Price, 2000). Las obligaciones legales pueden incluir las básicas (de índole tributaria, mercantil, laboral, municipal o estadística), así como obligaciones específicas a las diferentes actividades productivas (referente a la salud, las armas, etc.).

El concepto de la formalidad no debe confundirse con un uso de la palabra “informal” para describir a la MIPYME en general, como estuvo de moda hace algunos años. Bajo el presente esquema, una empresa puede ser pequeña y ser formal, o grande y ser informal. La competencia desleal no es el territorio exclusivo de la MIPYME.

Es importante mencionar que las actividades informales no necesariamente incumplen todas las leyes, es decir, sus actividades económicas o los bienes o servicios producidos no son ilegales, per se, sino la empresa no paga sus impuestos o no inscribe a sus empleados en el seguro social. En la mayoría de países, predomina el cumplimiento con una parte de las obligaciones (Tokman, 2001).

**La informalidad también está relacionada con las barreras de entrada para crear y mantener un negocio legal**

Los costos de la formalidad se pueden separar entre los costos de acceso, es decir, para adquirir la legalidad por medio de trámites burocráticos, y los costos de permanencia, para conservar la legalidad (cumplir con regulaciones, impuestos, administración de personal, etc.).

Un nuevo enfoque sobre la informalidad salió del trabajo del Instituto Libertad y Democracia del Perú, que postulaba que el verdadero problema que presentan las empresas informales no es la competencia desleal, sino el estado. Al final de la década de los 80, en el caso peruano, se necesitaban 289 días para formalizar una empresa, y de 10 veces que pidieron “mordidas” los burócratas, en 2 veces se tenía que pagar para que el proceso no quedara definitivamente interrumpido. El proceso implicaba \$1,231 en costos directos y ganancias perdidas por el tiempo del trámite, 32 veces el sueldo mínimo. Obviamente, el costo para ser formales era prohibitivo para la gran mayoría de MIPYME.

De Soto (1987) señala en forma contundente que “...la informalidad se produce cuando el derecho impone reglas que exceden el marco normativo socialmente aceptado, no ampara las expectativas, elecciones y preferencias de quien no puede cumplir



tales reglas y el Estado no tiene la capacidad coercitiva suficiente”. En otras palabras, la informalidad se puede entender como la defensa del ciudadano a la ineficiencia del Estado en la manera que el empresario informal percibe escasos beneficios de la legalidad.

La experiencia peruana indica que la respuesta de los agentes económicos al cierre de oportunidades de trabajo y vivienda no fue la renuncia a sus aspiraciones, sino más bien a la legalidad. El caso salvadoreño es semejante, indicado por la “rebusca” por parte de sus ciudadanos cuando no encuentran trabajo formal.

Otro enfoque postula que “los trabajadores informales son verdaderos empresarios capitalistas de los países en desarrollo” (Tokman, 1986), ya que llegan con la expectativa de introducirse en actividades modernas y formales, y cuando este objetivo se frustra, en algunos casos por barreras de entrada del tipo mercantilista, forman sus propias empresas, aunque sean informales.

La cuestión sobre qué hacer sobre la informalidad ha tenido varias respuestas. En Francia, en el siglo XVIII, 16,000 empresarios informales y contrabandistas fueron ejecutados por importar tela de algodón en violación de los códigos franceses, regidos por el mercantilismo.

En los tiempos modernos, los gobiernos generalmente buscan un balance entre facilitar la formalidad y reducir la informalidad. Una eliminación inmediata del informalismo no sería conveniente, porque el mercado informal es eficiente y el beneficio de menores precios, se lo transfiere al consumidor, en lugar de pagar impuestos (aunque obviamente esto genera una forma de competencia desleal para la empresa formal). También es una fuente de generación de empleo espontáneo, lo cual alivia la carga de creación de empleo y contribuye a la estabilidad política del país (Landivar, 1998). Especialmente dentro del ámbito municipal, los empresarios del sector informal representan una parte importante de los votantes, y por ende, pueden hacer presentes sus intereses con fuerza creciente (Tokman, 1986). Para percibir esto último, uno solo tiene que observar las dificultades en el ordenamiento de las ventas ambulantes y los mercados municipales en El Salvador.

A pesar de los beneficios que las empresas informales brindan a la sociedad, en el más largo plazo, es idóneo crear un ambiente donde las empresas sienten que pueden y deben formalizarse. Sin embargo, los trámites burocráticos a que están sometidas las empresas salvadoreñas no facilitan el proceso de formalización, más bien lo entorpecen.

El sistema salvadoreño de legislación ha sido caracterizado como “eminente formalista” (Sorto, 1997), requiriendo trámites especializados en las áreas registrales, municipales, tributarias, arancelarias, laborales y de seguridad social. Este marco ha sido señalado como una de las barreras principales para la competitividad de la MIPYME en El Salvador.

### 3.1 Trámites para registrar una empresa

#### *Todavía es complicado y costoso establecer una empresa en El Salvador*

La cantidad de trámites y su duración para que una empresa opere en forma legal, fueron señalados en varias ocasiones como el principal obstáculo de la MIPYME en relación con el funcionamiento del gobierno (FUSADES, 2001; FUNDES, 2002). En 1999, se requerían 40 pasos para que un empresario pudiera registrarse, 3 meses para las pequeñas empresas y 1.3 meses para las medianas empresas; en 2001, se había mejorado a un promedio de 46 días para inscribir una empresa de cualquier tamaño, según cifras del Banco Mundial. Las últimas cifras del Banco Mundial indican que todavía se requieren 12 pasos y 40 días, en promedio, para registrar a una empresa.

Otro aspecto importante es el costo del proceso. En términos de costo de trámites, una encuesta anterior encontró un costo mínimo de \$300 para el establecimiento de una empresa sencilla y más de \$1,000 para una sociedad (como parámetro de comparación, los costos de inscripción para una empresa en los Estados Unidos son aproximadamente \$120 (FUSADES, 2001)). Cuando estas cifras de costos se traducen en salarios mínimos en cada país, la diferencia es aún más asombrosa.

Aparte del costo directo de los trámites están los costos de asesoría y representación para realizarlos. En 1999, el costo promedio del abogado u otro profesional que ayudaba con las regulaciones de registro era de \$1,576 para el pequeño empresario, y \$2,886 para el mediano (FUSADES, 2001). Además, para obtener una personería jurídica, las sociedades de capital pueden ser constituidas con un capital de fundación mínimo de \$11,428.57, y cuando fuere sociedad anónima, bastará pagarse al momento de su formalización el 25% del capital,

es decir, \$2,857.14. Si consideramos los costos de los procedimientos básicos respecto de la situación económica en que inician sus actividades las micro y pequeñas empresas, se puede concluir que la gran mayoría de las microempresas no cuentan con dicha cifra al momento de iniciar sus trámites (Price, 2000).

### La simplificación de trámites y la reducción de costos incentivan la legalización de empresas

Existen numerosos ejemplos en el mundo de programas que redujeron el costo y/o la complejidad del registro de empresas y resultaron en mayores niveles de formalización. Por ejemplo, el número de nuevos registros de empresas en Serbia y Montenegro aumentó 42% después de un recorte del capital mínimo requerido para iniciar una empresa desde \$5,000 a \$500, y la reducción en el número de días para abrir una empresa desde 53 a 13 (Banco Mundial, 2005).

Estos programas también pueden ser efectivos dentro del ámbito municipal. En Alajuela, Costa Rica, una ventanilla única para el registro de empresas por propósitos municipales reduce el tiempo de 45 a 7 días, se eliminaron 6 de los 13 requisitos, y el resto de los procedimientos se modificaron para ser más expeditos (Castillo, 2002).

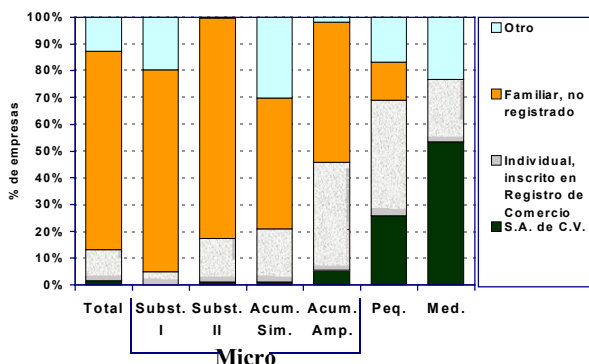
En La Paz, Bolivia, se realizó un proyecto municipal de simplificación de trámites, logrando una reducción de 6 a 2 visitas, la eliminación de 9 de los 18 requisitos, una reducción de 46 a 13 pasos, y una reducción del tiempo de espera de 17 días promedio a 4 horas. Para el 80% de las actividades económicas el tiempo de espera es solamente 30 minutos (Cosio, 2003). Como resultado, aumentaron en un 50% el número de nuevas empresas registradas y en 25% los ingresos municipales asociados. Se ha retomado la experiencia municipal para hacer un Plan Nacional de Simplificación de Trámites en Bolivia. Programas semejantes han sido implementados en Nicaragua, Perú, Honduras y Colombia.

### La gran mayoría de MIPYME en El Salvador son empresas familiares no registradas

La encuesta de FUSADES encontró que el 74.2% de las empresas son familiares y no están debidamente

registradas (gráfica 63). Otro 11.6% son empresas individuales inscritas en el Registro de Comercio, y 1.5%, sociedades anónimas de capital variable (S.A. de C.V.). El porcentaje de empresas registradas aumenta con el tamaño de la empresa, con 40% de las microempresas de acumulación ampliada y el 43% de las pequeñas siendo empresas individuales registradas. Más del 53% de las medianas empresas son S.A. de C.V.

Gráfica 63  
Tipo de personería de la MIPYME



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de FUSADES a la MIPYME, 2005.

Se destaca el hecho de que en la encuesta y en otros estudios (Price, 2000), no se encuentra registrada ninguna empresa individual de responsabilidad limitada (R.L.), cuando éste es un mecanismo eficaz para proteger el patrimonio personal de los titulares de la MIPYME, separando por efectos legales los bienes de la empresa de los bienes personales del empresario. Un empresario común está expuesto a la pérdida total de sus bienes frente a reclamos judiciales.

### El Centro de Trámites Empresariales reduce el tiempo, pero no el costo ni la complejidad del proceso de formalización de las empresas

El Centro de Trámites Empresariales de CONAMYPE, establecido en 2005, funciona como una ventanilla única donde los pequeños empresarios pueden llegar para realizar todos los trámites necesarios para formalizar sus empresas (recuadro 2). El Centro ha asistido a más de 500 empresas para realizar

sus trámites de legalización, reduciendo el tiempo en 46% para personas naturales, y para las sociedades, en 25%. Sin embargo, no reduce el número de trámites ni el número de formularios que el empresario tiene que llenar, mucho menos los costos asociados a ellos, a pesar de la inclusión explícita de este objetivo en la Política Nacional para la Micro y Pequeña Empresa de 2000. Asimismo, el centro solo tiene una oficina en San Salvador.

### Recuadro 2 Centro de Trámites Empresariales de CONAMYPE

El Centro de Trámites Empresariales es una iniciativa del Ministerio de Economía a través de CONAMYPE, que persigue apoyar el incremento de la productividad de la MIPYME, mediante la reducción de costos y tiempo en la realización de trámites empresariales. En el Centro de Trámites Empresariales pueden realizarse la mayoría de los procesos para formalizar una empresa, reduciendo el tiempo al empresario, ya que no es necesario trasladarse de una dependencia a otra.

Trámites ofrecidos:

- Registro de Número de Identificación Tributaria (NIT)
- Número de Registro de Contribuyente (IVA)
- Registro del Número de Identificación Patronal (NIP)
- Solvencia de DIGESTYC (primera vez)
- Inscripción de la sociedad
- Inscripción de balance contable inicial
- Matrícula de empresa y establecimiento
- Inscripción del centro de trabajo (si la empresa tiene más de 10 empleados)
- Inscripción de reglamento interno de trabajo
- Registro de marcas y nombre comercial
- Inscripción de poderes, credenciales y nombramientos.

Fuente: [www.conamype.gob.sv](http://www.conamype.gob.sv)

La complejidad del proceso de registro fue descrito en forma elocuente por Price (2000): “El Estado –a través de sus diferentes dependencias– exige del agente económico el cumplimiento de diversos requisitos, los que –por lo general– no responden a criterios similares. Son, además, irracionales, engorrosos, complicados y tediosos. Sin que en la mayoría de los casos, sean comprendidos por los usuarios”. Por ejemplo:

- El sistema de registros no incluye ninguna presunción de la verdad; todavía se requieren firmas notariadas, solvencias, etc.
- Otro estudio ha notado que la gran mayoría de los trámites o pasos carecen de sustento en normas legales con rango de Ley, y responden a decisiones burocráticas de funcionarios (Price, 2000).
- La información entregada se duplica en cada institución, en lugar de tener un sistema automático electrónico que intercambia la información relevante entre las diferentes dependencias públicas. Por el momento, el empresario carga el costo de esta ineficiencia del Estado.
- Una misma empresa tiene diferentes números de identidad, su NIT, su NUP, su número patronal en el ISSS, etc., lo cual genera confusión para el empresario e imposibilita la intercomunicación de información entre instituciones gubernamentales.

En el contexto del gobierno “electrónico” es relativamente fácil simplificar los procesos de registro. Por ejemplo, en Irlanda, Australia y Canadá, se requieren un solo formulario electrónico para iniciar una empresa y registrar para todos los impuestos y seguridad social, proporcionando un número único tributario o de identificación de la empresa.

## 3.2 Previsión social

La previsión social es un aspecto importante del derecho laboral en cualquier estrato de empresa. La salud de los trabajadores está directamente relacionada con su productividad. En el caso de la MIPYME, dado el número de empresas unipersonales, la salud es especialmente clave, porque si el empresario se enferma, la empresa se limita en sus actividades.

***La inscripción en el ISSS es obligatoria para empresas que tienen empleados, pero solamente el 13.7% de la MIPYME está inscrita***

En El Salvador, la Ley del Seguro Social (del 3 de diciembre de 1953, publicado en el Diario Oficial No. 226, Tomo No. 161, del 11 de diciembre de 1953)



en su Art. 3, declara que “El régimen del Seguro Social obligatorio se aplicará originalmente a todos los trabajadores que dependan de un patrono sea cual fuere el tipo de relación laboral que los vincule y la forma en que se haya establecido la remuneración...” Entonces, todo empleador, con la excepción del sector agropecuario, debe hacer las cotizaciones de sus trabajadores al Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS). Luego, el artículo incluye una provisión para los microempresarios, continuando con que “Podrá ampliarse oportunamente a favor de las clases de trabajadores que no dependen de un patrono.”

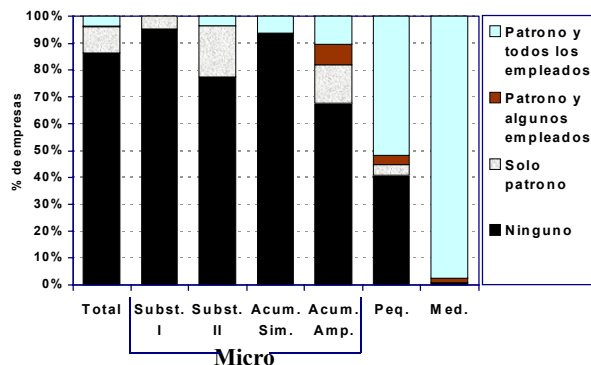
En el Art. 28 contempla que “...Para la cobertura del régimen general de salud y riesgos profesionales, el patrono aportará el siete punto cincuenta por ciento (7.5%) y el trabajador el tres por ciento (3%), de la referida remuneración”. El Reglamento para la Aplicación de Régimen del Seguro Social a los Trabajadores Independientes, estipula que trabajadores que no dependen de un patrono y que quieren cotizar al ISSS, deben aportar el 10.5% de remuneración, con un límite 700 colones mensuales.

En la encuesta de FUSADES, se encontró que el 86% de la MIPYME no están inscritas en el ISSS (gráfica 64). Estos números son semejantes a los otros países de la región. Trejos (2002) estima que el 78% de los asalariados y 88% de los trabajadores independientes no agrícolas del “sector informal” en Centroamérica no cuentan con seguro social. En El Salvador, la inscripción en el ISSS es mayor en las empresas pequeñas y medianas, casi 60% y esencialmente el 100%, respectivamente.

Cuando se preguntaron a las empresas que no cotizaban al ISSS su razón para no hacerlo, la mayoría señalaban que no le interesa o no puede pagar la cuota (cuadro 63). Estas respuestas pueden estar relacionadas con la eficiencia y calidad de los servicios del ISSS, o también con la actitud de no

querer o no poder preocuparse por la salud de sus trabajadores.

**Gráfica 64**  
**Inscripciones en el ISSS**



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de FUSADES a la MIPYME, 2005.

**El 94.2% de la MIPYME no participa en el sistema de pensiones**

Otro aspecto de la previsión social son las pensiones para los trabajadores que llegan a jubilarse. La Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (D.L. No. 927 del 20 de diciembre de 1996, publicado en Diario Oficial No. 243, Tomo No. 333, del 23 de diciembre de 1996) en su Art. 7, señala que “La afiliación al Sistema será obligatoria cuando una persona ingrese a un trabajo en relación de subordinación laboral”; y el Art. 8, reza que “Todas aquellas personas que a la fecha de inicio de operaciones de relación de subordinación laboral por primera vez, deberán

**Cuadro 63**  
**Razones para no estar inscrito en el ISSS**

Respuesta	Total	Micro subst I	Micro subst II	Micro acum sim	Micro acum amp	Pequeña	Mediana
No le interesa	30.8	37.1	20.8	33.0	6.9	10.9	-
No puede pagar la cuota	46.7	37.7	63.8	54.6	15.9	20.7	100.0
Es una empresa muy pequeña	12.0	19.5	0.7	0.2	1.4	14.6	-
Empresario beneficiario de otro cotizante	4.1	4.1	3.0	1.9	41.7	6.9	-
No sabe qué es el ISSS	2.5	1.3	3.3	10.2	7.3	1.0	-
Otra	17.1	23.5	3.1	17.6	28.3	65.9	-

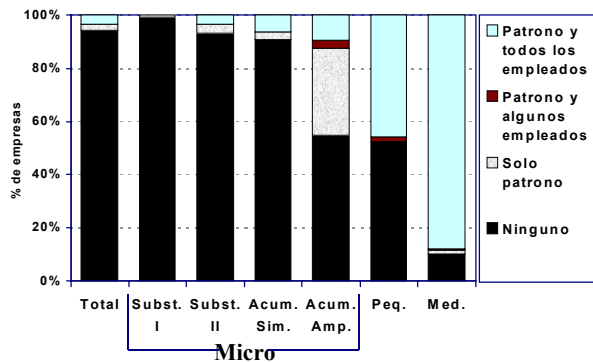
Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de FUSADES a la MIPYME, 2005.

afiliarse al Sistema.” Entonces, técnicamente, todo trabajador debe afiliarse al sistema. En su Art. 157, la ley contempla una multa de €5,000 aplicado al empleador por cada trabajador que no entra al sistema.

En el sistema, el trabajador aporta aproximadamente 6.2% de su salario, y el patrono, 6.75%. También contempla una provisión especial para la MYPE, en el Art. 9, que estipula que “Podrán afiliarse al Sistema todos los salvadoreños domiciliados que ejerzan una actividad mediante la cual obtengan un ingreso, incluidos los patronos de la micro y pequeña empresa.”

A pesar de la obligatoriedad para los empleadores y la apertura para los trabajadores a cuenta propia, en la encuesta de FUSADES se encontró que el 94.2% de la MIPYME no participaba en el sistema de pensiones (gráfica 65). A partir de la microempresa de acumulación ampliada, las empresas tienen una mayor participación, con casi la mitad de estas microempresas y las pequeñas empresas en el sistema. La mediana empresa alcanza una participación de 89.8%.

**Gráfica 65**  
**Inscripción en una Administradora de Fondos de Pensiones -AFP-**



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de FUSADES a la MIPYME, 2005.

**Menos de 25% de los trabajadores de la MIPYME están inscritos en el ISSS, y menos de 15% en una AFP**

Tomando en cuenta las cifras de participación en el ISSS y las AFP de esta encuesta, y el número promedio de empleados en las empresas, se puede estimar que solamente el 22.6% de trabajadores de

la MIPYME cotizan al ISSS, y el 14.4% de trabajadores de la MIPYME contribuyen a un fondo de pensiones. Estos niveles son preocupantes cuando se piensa en la salud, el bienestar general y en el medio de vida de los trabajadores de la MIPYME cuando llegan a una edad mayor.

Frente a la baja participación de la MIPYME en el ISSS, en diciembre 2005, el gobierno anunció que se estaba desarrollando una propuesta para la inclusión de los estimados 645 mil trabajadores del “sector informal”, así como el servicio doméstico y los jornaleros agropecuarios, con una cotización menor pero con un paquete limitado de beneficios (Molina, 2005). Es una propuesta interesante, ya que permitiría una mayor cobertura del seguro social para los trabajadores de la MIPYME, pero refuerza la informalidad si el programa no exige el registro de la empresa en el sistema tributario o en el registro del comercio.

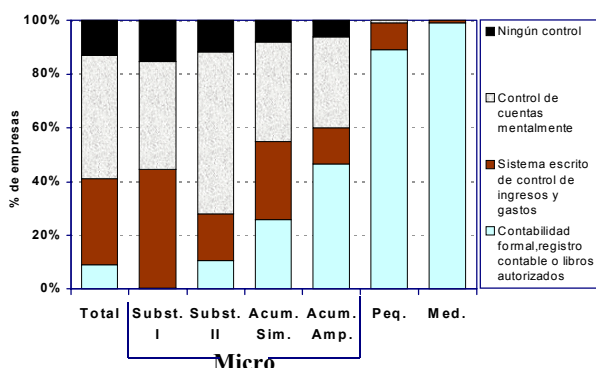
### 3.3 Contabilidad

Las herramientas de contabilidad son importantes en una empresa para tener un mayor control sobre los ingresos y gastos de la misma, así como para poder solicitar créditos y hacer proyecciones financieras de la empresa. El Código de Comercio estipula que se debe inscribir en el Registro de Comercio el balance anual de cada empresa, aunque esto es una duplicación de información que se brinda al Ministerio de Hacienda. Cada empresa que tiene más de \$11,428.57 en activos debe utilizar contabilidad formal en libros. Si los activos son menores que ese monto, debe mantener un libro encuadernado de compras, gastos y ventas, y hacer un balance general anual.

**Solamente el 41.1% de la MIPYME lleva algún control escrito de sus ingresos y gastos**

En la encuesta de FUSADES, el 9.1% de las empresas tiene contabilidad formal, y el 32.0% tiene otro sistema escrito de ingresos y gastos (gráfica 66). Aunque no se pregunta en la encuesta sobre los activos de las empresas, es probable que la mayoría de microempresas de acumulación cuenten con más activos que el umbral anteriormente señalado y deban llevar contabilidad formal. Pero solamente el 25.9% de las microempresas de

**Gráfica 66**  
**Forma de contabilidad en la empresa**



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de FUSADES a la MIPYME, 2005.

acumulación simple y el 46.5% de las de acumulación ampliada tiene contabilidad formal, y el 35.1% y el 39.8%, respectivamente, no llevan ningún control escrito.

Estos resultados son semejantes a una encuesta anterior, que encontró que al menos dos de cada tres microempresas no asientan cuentas de ningún tipo; 20.4% toman apuntes personales de los ingresos y desembolsos del negocio; y tan sólo 9.5% lleva contabilidad (Galdámez, 2003). Otra encuesta más reciente encontró el 9% de la MYPE con contabilidad formal, y otros 9% con cuentas en cuaderno (CONAMYPE, 2004). Para las microempresas de acumulación simple en esa encuesta, el 29% tenían contabilidad formal y 14% con cuentas en cuaderno, para las microempresas de acumulación ampliada, 39% y 21% respectivamente, y para la pequeña empresa, 71% y 11%, respectivamente.

Cuando se preguntaron en la encuesta a la MIPYME por qué no utilizaban contabilidad formal (libros contables), el 70.1% señaló que pensaba que el

negocio era muy pequeño, y otro 11.5% mencionó que no sabía cómo hacerlo (cuadro 64). Aún en las empresas micro-top y pequeñas, las empresas que no tenían contabilidad formal opinaban que su negocio era muy pequeño para hacerlo.

La falta de contabilidad en la MIPYME es preocupante, no solamente por el incumplimiento de obligaciones legales, sino por indicar que estas empresas no pueden ejercer un control adecuado de sus flujos financieros, ni mucho menos hacer un análisis de su salud financiera.

### 3.4 Obligaciones tributarias

En el sistema tributario, cuando una empresa tenga más de \$5,714.29 (€50,000) en ventas anuales o \$2,285.71 (€20,000) en activos, debe estar inscrita en el registro del impuesto al valor agregado (IVA). Asimismo, la base imponible para el impuesto sobre la renta es \$2,514.29 (€22,000). Los umbrales son diferentes para cada impuesto y para los requisitos de contabilidad, lo cual genera cierta confusión.

#### Los empresarios consideran que pagar los impuestos requiere demasiado tiempo

Para los empresarios, una consideración importante es el tiempo que se requiere para cumplir con las obligaciones tributarias. En 1999, los propietarios de la PYME formalizada manifestaron que dedicaban el 14.6% de su tiempo en el cumplimiento de impuestos y regulaciones. En forma consistente, la empresa privada señala a las tasas e impuestos como su mayor obstáculo en términos de la regulación y legislación nacional (FUSADES, 2003).

**Cuadro 64**  
**Razones para no tener contabilidad formal**

Respuesta	Total	Micro subst I	Micro subst II	Micro acum sim	Micro acum amp	Pequeña	Mediana
Porque el negocio es muy pequeño (menos que lo que exige la ley)	70.1	70.1	70.0	64.5	88.6	83.5	100.0
Porque es mucho papeleo y tiempo	3.0	0.8	4.7	20.6	3.6	9.3	-
Porque no sabe cómo hacerlo	11.5	13.9	8.6	4.6	9.4	-	-
Otro	19.2	18.6	21.3	13.7	-	11.0	-

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de FUSADES a la MIPYME, 2005.

En lugar de mejorar esta situación, las reformas tributarias de años recientes generan una carga aún más grande para los empresarios. Como se mencionó anteriormente, el Banco Mundial (2005) cita que los empresarios tienen que hacer 65 pagos de impuestos cada año, requiriendo 224 horas anuales. Incluso, las reformas al Código Tributario pueden haber resultado en un impacto nocivo para la MIPYME, ya que algunas empresas calificadas como “grandes” dieron órdenes para comprarle únicamente a otras empresas de su clasificación, dejando por un lado los pequeños y medianos, para no tener que retenerles el 1% de la facturación en concepto de impuesto sobre la renta, como dispone el artículo 162 (Henríquez, 2005).

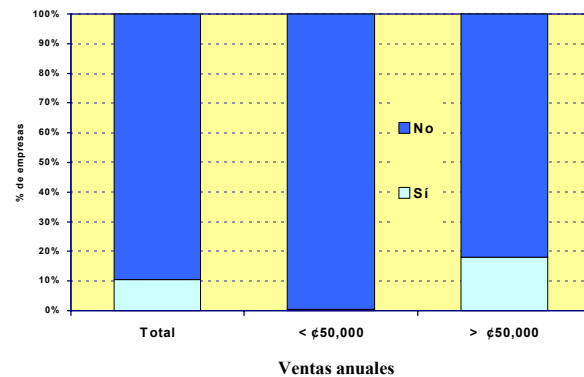
En la encuesta de FUSADES se encontró que solamente el 10.6% de la MIPYME está inscrita en el IVA. El porcentaje de empresas inscritas aumenta con el tamaño de la empresa, con 27.4% de la microempresa de acumulación simple inscrita, 54.5% de acumulación amplia, 89.5% de la pequeña empresa, y esencialmente todas las medianas empresas inscritas. Estos resultados son semejantes a una encuesta anterior, que encontró el 10% de la MYPE con registro de IVA; las de acumulación simple, 32%; las de acumulación ampliada, 34%; y la pequeña empresa, 68% (CONAMYPE, 2004).

### **Solamente el 18% de la MIPYME que tiene la obligación está inscrita en el IVA**

Cuando se dividen las empresas en la encuesta entre las con ventas anuales inferiores y superiores al umbral de ¢50,000, se nota que el 99.6% de las empresas con ventas inferiores al umbral no está registrada en el IVA, aunque no tienen la obligación

de hacerlo (gráfica 67). Sin embargo, entre las empresas con ventas superiores al umbral, solamente el 18% están inscritas. Es decir, el 82% de la MIPYME no participa formalmente en el sistema tributario, aunque tiene la obligación legal de hacerlo.

**Gráfica 67**  
**Inscripción en IVA según ventas**



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de FUSADES a la MIPYME, 2005.

Cuando se pregunta a estos empresarios por qué no cumplen con su obligación de estar inscritos en el IVA, el 4.5% dicen que no quieren pagar impuestos (cuadro 65). Esta falta de conciencia tributaria se puede combatir “cuando el empresario conoce con certeza dónde se aplican los recursos producto de sus impuestos a través de un manejo transparente por parte del Estado” (Landivar, 1998), frase a la cual se puede agregar un manejo no solamente transparente sino también eficiente de los recursos gubernamentales.

**Cuadro 65**  
**Razones para no estar inscritos en el IVA**

Respuesta	% de empresas en total	% de empresas según ventas anuales	
		< ¢50,000	> ¢50,000
Porque el negocio es muy pequeño (no cumple con el requisito legal)	78.6	79.0	78.7
Porque no quiere pagar impuestos	1.9	-	4.5
Porque es mucho papeleo y tiempo	2.0	3.5	-
Porque no sabe cómo inscribirse	3.8	4.0	1.9
Otro	18.7	20.1	17.2

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de FUSADES a la MIPYME, 2005.

Otro 78.7% de los empresarios incumplidos dicen que el negocio es muy pequeño para pagar impuestos (cuadro 65). Existen dos enfoques para resolver este problema. Primero, es importante considerar si el impuesto recuperado de los pequeños contribuyentes compensa el costo de la administración tributaria. En el caso del IVA, los umbrales se han mantenido desde la institución del tributo en 1993, a pesar de que el índice de precios al consumidor ha incrementado en 90% desde entonces. Se deben ajustar estos umbrales.

Segundo, “resulta inconveniente sujetar a los mismos criterios y normas administrativas a los grandes contribuyentes y a los pequeños...Para ello, debería instrumentarse un sistema de declaración y pago simplificado para la micro y pequeña empresa que incluya al IVA, el impuesto a la renta y, en su caso, aportes a la seguridad social facilitando a la administración, y reduciendo los costos de cumplimiento y la informalidad”. (Agosin, et al, 2005).

### **Un régimen simplificado de impuestos para la MIPYME puede aumentar su participación en el sistema tributario**

Este régimen simplificado es consistente con la propuesta de estrategia quinquenal de FUSADES para el país, donde se señala que el esfuerzo de aumentar la recaudación tributaria debería estar orientado hacia la consistencia macroeconómica, la equidad, y la simplicidad (2003). Por simplicidad, quiere decir que se debe “facilitar la recaudación por parte de la administración tributaria y minimizar los costos que genera su cumplimiento en los contribuyentes”. Obviamente, la simplificación debe ser una consideración para el tratamiento a todos los contribuyentes, incluyendo los grandes. Pero también merecen consideración algunas facilidades para la MIPYME, como existen en países como Colombia, Perú, México, Argentina, Bolivia y España.

Un régimen simplificado no necesariamente significa menores tasas, ni menores ingresos tributarios, sino una menor carga administrativa para el sujeto tributario y para el gobierno. El caso del Perú es especialmente ilustrativo. En 1990, la carga tributaria había descendido a menos del 5% del PIB y el manejo fiscal era insostenible. Las medidas adoptadas por el gobierno del Presidente Fujimori, incluyendo un régimen simplificado para pequeñas

empresas, rompió la tendencia hacia la informalidad, y la recaudación se triplicó, llegando al 14.1% del PIB en 1996 (Jaramillo, 2002). En una encuesta en dicho país, se encontró que más del 83% de las micro y 100% de las pequeñas empresas estaba inscrito en el sistema tributario (Instituto APOYO, 2000).

En la mayoría de los regímenes simplificados, se destacan los siguientes elementos:

- *Combinar el IVA y el impuesto sobre la renta en un solo pago con base en las ventas.* En el Perú, las empresas bajo este régimen pagan un impuesto sobre los ingresos brutos (3%), que sustituye al impuesto a la renta y al impuesto general a las ventas.
- *Un registro contable simplificado.* En Navarra, España, los participantes en el régimen simplificado siempre deben mantener los libros contables estipulados en la legislación mercantil, pero no tienen que hacer libros fiscales.
- *Menor frecuencia de pagos.* En México y Colombia, el IVA es pagado cada bimestre por parte de la MIPYME. Esto reduce el costo administrativo para el estado y para el contribuyente.
- *Incentivo claro al participar (acceso a programas de financiamiento, etc.).* En Perú, los bancos comerciales utilizan los impuestos pagados como un criterio en el otorgamiento de préstamos, ya que en ese país el IVA es pagado como un porcentaje de las ventas.

Además de estas características, se pueden considerar algunas diferencias en el régimen por tipo de actividad. Por ejemplo, en las actividades agropecuarias, los porcentajes de ganancia usualmente son menores comparados con el comercio y los servicios, lo cual justifica una tasa diferenciada. En Colombia, se hace una diferenciación para las actividades agropecuarias en este régimen.

Finalmente, algunos alegan que un sistema diferenciado puede incentivar a la MIPYME a no crecer, para no estar sujetos al sistema tributario convencional. Existen dos opciones para enfrentar este reto: hacer del régimen simplificado un mecanismo transitorio, acostumbrando a la MIPYME al pago de impuestos, o a lo mejor, simplificar el sistema tributario para todas las empresas.



### 3.5 El costo de la informalidad

#### *Las empresas informales tienen menor productividad, menor inversión, menor progreso tecnológico y menores posibilidades para crecer*

La informalidad tiene su origen en las dificultades de establecer y mantener una empresa registrada, o en la percepción de poco beneficio o poco castigo por no hacerlo. Sin embargo, la informalidad también tiene sus costos.

- Una mayor dispersión de trabajadores en distintos centros de trabajo más pequeños y menos visibles. No se logra escala de producción, y la subcapitalización es frecuente.
- La renuncia a publicitar sus productos o servicios para no atraer la atención de los inspectores fiscales. Estudios han demostrado que los rótulos frente a comercios atraen dos tercios de los clientes.
- Imposibilidad de usar mecanismos establecidos para reducir el riesgo de clientes malos (contratos, cartas de crédito, etc.).
- Falta de acceso a determinados mercados por no poder dar crédito fiscal (empresas formales y el gobierno).
- Se presenta un mayor riesgo frente a instituciones financieras, lo cual se traduce en mayores tasas de interés.

En el caso específico de El Salvador, la informalidad tiene los siguientes efectos:

- Aunque no están inscritas en IVA, las empresas pagan impuestos indirectos; pagan IVA muchas veces cuando compran algún servicio o insumo para la empresa, lo cual no pueden descontar cuando venden.
- No pueden acceder a ciertos programas de apoyo, como la mayoría de los del INSAFORP o de la SGR.
- No pueden participar en licitaciones de bienes y servicios del gobierno central, equivalentes al 3.1 % del PIB.
- Están más propensos a no tomar ninguna acción para recuperar deudas no canceladas por sus clientes (cuadro 66).
- Las empresas informales casi no innovan, y es menos probable que planeen cambios futuros en su negocio.
- Dependen más del capital humano en lugar de inversiones en bienes de capital, como indica el peso de los salarios como porcentaje de sus ventas.
- Tienen menores niveles de capital humano, señalado por el nivel promedio de escolaridad de los trabajadores.

Por ende, las empresas informales tienen menor productividad, menor inversión, menor progreso tecnológico, y menores posibilidades para crecer. Esta situación genera la disyuntiva de si las empresas son informales porque son pequeñas, o son pequeñas porque son informales. Lo que sí es cierto es que para reducir la informalidad, es necesario hacer cambios en los procesos de registro de empresas y el sistema tributario, o como manifiesta Landivar (1998), “Mientras más difícil sea el cumplimiento de la ley y más alto sea el costo de la formalidad, más atractivo será el mercado informal para los individuos”.

**Cuadro 66**  
**Indicadores de empresas sujetas al IVA, según estatus de registro (\*)**

Indicador	Empresas inscritas en registro	Empresas no inscritas
Toman alguna acción para recuperar deudas (% de empresas)	76.0	53.7
Implementaron alguna innovación (% de empresas)	68.7	7.7
Plan de negocio con cambios futuros (% de empresas)	47.0	29.0
Salarios como porcentaje de ventas	4.7	13.1
Nivel de escolaridad promedio de empleados permanentes (años)	9.6	7.0

(\*) Solamente se incluyen empresas con ventas anuales mayores de ₡50,000 (US\$5,714.28).  
Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de FUSADES a la MIPYME, 2005.

## 4. Propuestas de política

Para adecuar el marco regulatorio de la MIPYME y facilitar e incentivar su formalización, se hacen las siguientes propuestas de política:

- Desarrollar facilidades a bajo costo para resolver los problemas de pago de clientes a la MIPYME, por ejemplo, sistemas de arbitraje.
- Modernizar el Código de Comercio, incluyendo períodos máximos de pago, especialmente para productos perecederos o de venta o consumo rápido, como se recomendó en el IDES 2004.
- Mejorar los procedimientos de la LACAP sin dar una ventaja artificial a la MIPYME, reforzando especialmente el sistema de información sobre licitaciones y transparentando la lista de oferentes.
- Crear un formulario único para la inscripción de empresas (por medio electrónico), así como un número de identificación única para las empresas en los sistemas tributario, del seguro social y de pensiones.
- Descentralizar el Centro de Trámites Empresariales y reformular los requisitos para toda empresa para incluir sólo aquellos trámites indispensables para poder operar en el mercado (para una lista específica a trámites a modificar o eliminar, ver Price, 2000).
- Instituir un régimen tributario simplificado, adecuado a la realidad nacional, para la MIPYME.
- Establecer programas de apoyo a la MIPYME en los cuales la formalización sea parte del desarrollo de las empresas (al tener un mayor grado de formalidad, ellos obtienen un mayor acceso a servicios).

