



Informe Especial: Propuesta técnica para promover el desarrollo productivo

Julio de 2019

Introducción

Entre las PyME manufactureras aumentaron los órdenes de pedidos, la producción intertrimestral y la confianza empresarial en el segundo trimestre del año. Sin embargo, la ocupación industrial no repunta y las empresas más pequeñas del segmento, creadoras de empleo en todo el mundo, muestran un desempeño negativo con respecto a las empresas medianas. ¿Qué hacer?

En el término de los últimos dos años, la Fundación Observatorio PyME (FOP) profundizó su diagnóstico sobre la empresariedad en Argentina y en comparación al resto del mundo, tanto a través de evidencia empírica como de literatura internacional especializada, y trabajó en el desarrollo de propuestas técnicas de política pública.

El cuadro de situación es contundente: Argentina cuenta con una de las más bajas tasas de nacimiento de empresas en el mundo junto a una densidad de empresas reducida, con una alta informalidad y severos desequilibrios territoriales. Los factores que la literatura y la evidencia señalan como determinantes son la elevada presión tributaria, la escasez de recursos humanos con las capacidades adecuadas, un magro desarrollo financiero y un entorno general de negocios inhóspito (infraestructura, cumplimiento del marco legal, etc.).

Dado este diagnóstico, las acciones a ejecutar deben ser incisivas y gran parte de ellas corre por cuenta del Estado. En tal sentido, FOP elaboró propuestas técnicas de incentivo a la natalidad empresarial, aumento de la formalización laboral, incentivo a la especialización productiva y la modernización tecnológica, y reducción de asimetrías regionales. El resultado fiscal estimado es positivo (para un plazo de 3 a 5 años). La propuesta construida fue discutida y consensuada con expertos en tributación, economía laboral y desarrollo económico, así como actores de distintos sectores de actividad. Ha sido presentada no sólo a la gestión pública nacional actual, sino también en seminarios, conferencias y mesas de trabajo internas.

FOP espera que las medidas propuestas contribuyan a la discusión de un modelo de desarrollo en el marco de los próximos comicios nacionales y recambio de la gestión, a fin de avanzar en una demografía empresarial que permita una mayor inclusión social a través de la mayor y más balanceada generación de riqueza y empleo.

Diagnóstico y objetivos

Como la Fundación Observatorio PyME (FOP) ha destacado en sucesivas oportunidades¹, **Argentina se caracteriza** por una muy magra dinámica empresarial (bajo nacimiento de

¹ Fundación Observatorio PyME. (2018). "Informe Especial: Natalidad Empresarial y Desarrollo Productivo". Buenos Aires, Argentina. (<http://www.observatoriopyme.org.ar/project/natalidad-empresarial-y-desarrollo-productivo/>);

empresarios y reducido stock de empresas), una alta informalidad laboral (especialmente entre las empresas de menos de 10 ocupados), una elevada presión tributaria, la ausencia de un sistema de financiamiento de inversiones productivas y fuertes asimetrías regionales. Esta caracterización encierra una vinculación directa con distintos aspectos que la literatura y evidencia internacional revelan con significatividad: un mayor acceso al financiamiento y una menor presión fiscal (especialmente en los primeros años de vida de un emprendimiento), entre otros factores, afectan directamente la dinámica empresarial procurando una mayor tasa de natalidad empresarial y un mejor desempeño de las empresas ya existentes.

Dado este diagnóstico como así también la necesidad y compromiso con la implementación de estrategias y políticas públicas que se basen en la información disponible para la toma de decisiones, FOP ha estado trabajando en una **propuesta de política pública** que oportunamente se ha compartido con distintos representantes sectoriales, especialistas técnicos y funcionarios públicos. Estas recomendaciones se enmarcan en la convicción de que es necesaria una nueva Ley PyME, hecho que ha sido destacado por la propia Administración Nacional dado el bajo impacto de la Ley N°27.264 sancionada en 2016. Se precisa de una nueva “Ley PyME” integral para favorecer la natalidad empresarial, formalizar el empleo e incentivar la inversión. Por lo tanto, los **objetivos** de la propuesta técnica elaborada por FOP son:

- Promover la natalidad empresarial
- Aumentar la formalización laboral
- Incentivar la especialización productiva y la modernización tecnológica
- Reducir las asimetrías regionales

Resultados esperados

A los efectos de la comparabilidad con otros países y en función de la información disponible en el Ministerio Nacional de Producción y Trabajo, la Secretaría Nacional de Emprendedores y Pymes (SEPyME), la Agencia Federal de Ingresos Públicos (AFIP), el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), el Global Entrepreneurship Monitor (GEM) y DoingBusiness del Banco Mundial, se estimaron los siguientes resultados alcanzables en un escenario conservador:

- **1 millón de asalariados registrados** (aproximadamente el 40% del total de asalariados no registrados ocupados en microestablecimientos privados)

Fundación Observatorio PyME. (2018). “Informe Especial: Natalidad Empresarial y Desarrollo Financiero”. Buenos Aires, Argentina. (<http://www.observatoriopyme.org.ar/project/natalidad-empresarial-y-desarrollo-financiero-2/>);

Fundación Observatorio PyME. (2018). “Sin Empresas, no hay empleo y no hay futuro: evolución reciente y situación actual de las PyME – Creación de empresas y desarrollo”. Buenos Aires, Argentina. (<http://www.observatoriopyme.org.ar/project/creacion-de-empresas-y-desarrollo/>);

Vicente N. Donato. (2018). “La creación de empresas en Argentina en perspectiva internacional comparada. Políticas públicas y buenas prácticas internacionales” en Conferencia Anual 2018 de la Fundación Observatorio PyME. Buenos Aires: Argentina. (<http://www.observatoriopyme.org.ar/project/04-de-julio-conferencia-anual-de-la-fundacion-observatoriopyme-2/>).

- **1 millón de nuevas empresas** (para alcanzar una tasa de actividad emprendedora equivalente a la de Brasil²)
- **Resultado fiscal neto positivo** de 1,5% del PBI (a precios de 2017, en el término de 3 a 5 años)³

En la estimación de costos fiscales se incluye cualquier tributo que al momento estuviera recaudándose y con la propuesta dejara de recaudarse parcial o totalmente, según corresponda. Entre los ingresos, se incluye la mayor recaudación por Impuesto al Valor Agregado -IVA- debido a la mayor actividad esperable como resultado de la implementación de la propuesta, así como también una mayor recaudación por Impuesto a las Ganancias a partir de las ventajas impositivas que generaran una menor pérdida en las empresas y entonces la generación de ganancias, así como los réditos que a su debido momento perciban las nuevas empresas.

Adicionalmente, si bien difíciles de cuantificar con precisión, se halla el “efecto derrame positivo” y los efectos “cualitativos” de una mayor formalización laboral y de emprendimientos, así como también el nacimiento de nuevos negocios: contar con un recibo de sueldo que pueda servir de respaldo para obtener préstamos o respaldar contratos (como los de alquiler inmobiliario), el acceso a cuenta sueldo y tarjeta de crédito, una mayor liquidez transparentada en el sistema bancario, aportes a Obras Sociales, etc.

Así también se estimó el **riesgo fiscal** de impacto nulo, es decir, el riesgo que asumiría el Estado si se implementara la propuesta, pero no se obtuviera ningún tipo de resultado en términos de mayor formalización laboral y/o mayor número de emprendimientos formales. Este riesgo estaría constituido por una pérdida de recaudación de 0,45% del PBI (a precios de 2017).

Asimismo, existen algunos escenarios bajos los cuales el riesgo fiscal es cubierto, de modo tal que la pérdida de recaudación se compense exactamente con los beneficios de la implementación de la propuesta. Tres posibles escenarios en que se lograría este balance son:

- 50% de asalariados formalizados (500 mil) y 20% de nacimiento de emprendimientos (200 mil), ó
- 25% de nacimiento de emprendimientos (250 mil), ó
- 100% asalariados formalizados (1 millón) y 10% de nacimiento de emprendimientos (100 mil).

La propuesta integral de FOP

La dinámica de modernización productiva es siempre un proceso que se desarrolla mediante el recambio empresarial la tasa de natalidad empresarial tiene que superar siempre la tasa de cierre de empresas. Sin natalidad neta no hay modernización productiva posible. Tomando en consideración también acciones, iniciativas y políticas de fomento a la actividad de las micro,

² Corresponde a la ratio TEA (porcentaje de la población de 18 a 64 años que es emprendedor o propietario-administrador de una nueva empresa) del GEM.

³ PBI: Producto Bruto Interno, que se define como el valor de la producción de bienes y servicios finales generado por un país (o región) durante un período determinado. En este caso, se trata del PBI de Argentina alcanzado durante 2017.

pequeñas y medianas empresas en otros países⁴, la propuesta de FOP consiste en una política fiscal tributaria que propone preservar lo avanzado por el Gobierno hasta ahora:

- Registro en la página de AFIP
- Ley PyME en general
- Mínimo no imponible para cargas sociales por trabajador
- Facilitación administrativa para la constitución de sociedades (SAS)

Pero, además, perfeccionar estos avances con fomentos adicionales que induzcan a las PyME a utilizar los fondos presupuestados no ejecutados y promuevan la creación de nuevas empresas fundamentalmente en el Interior del país.

La **propuesta integral para una “nueva Ley PyME” que recomienda FOP** consiste en:

- **Crédito Fiscal en IVA equivalente a lo efectivamente abonado por Contribuciones Patronales con destino a ANSES y PAMI para microempresas⁵.** Esto implicaría un costo fiscal de \$20 mil millones anuales a precios de 2017 (0,2% del PBI), constituido por las contribuciones que microempresas ya existentes ingresan a la caja previsional actualmente, pero con la implementación del beneficio pasarán a computarlo a su favor en el Impuesto al Valor Agregado.
- **Restablecer los beneficios del Decreto 814/01 para el resto de las empresas (no micro) fuera de AMBA⁶.** Implicaría un costo fiscal de \$15 mil millones anuales a precios de 2017 (0,15% del PBI), si se toma en cuenta que por la Ley de Reforma Tributaria N°27.430 será derogado completamente en 2022. El costo fiscal se conforma por el cómputo de Contribuciones Patronales actualmente abonadas que en el futuro serán consideradas a favor de IVA a partir del restablecimiento del beneficio.
- **Exención del Impuesto a los Débitos y Créditos durante el primer año de actividad para aquellas empresas que nazcan en la medida que sean microempresas.** Sin costo fiscal dado que se trata del “impuesto al cheque” que no sería recaudado por las operaciones bancarias de empresas hoy inexistentes (o sea, es un monto de impuesto que no se está recaudando).
- **Amortización Acelerada de nuevas inversiones a los fines del cómputo de Impuesto a las Ganancias,** considerando una vida útil impositiva reducida al 100% y aplicable a micro, pequeñas y medianas empresas. Sin costo fiscal, por tratarse de inversiones que al momento de implementarse el régimen no estarían aún puestas en marcha.
- **Refuerzo de la Ley PyME para el sostenimiento de las empresas existentes a través de la extensión del IVA Diferido (pago a 90 días) para las medianas empresas tramo 1,** no sólo para micro y pequeñas unidades. Por el primer trimestre de vigencia podría

⁴ Fundación Observatorio PyME. (2018). “Informe Especial: Programas internacionales para la promoción de la natalidad empresarial y el desarrollo de las PyME.” Buenos Aires: Argentina. (http://www.observatoriopyme.org.ar/project/programas_internacionales_promocion_pymes/)

⁵ Si la empresa acumulase saldo a favor en IVA a causa de exenciones en la cadena (o alícuotas diferenciales), dicho saldo se tomaría a cuenta de Contribuciones Patronales.

⁶ Si AMBA tuviera alícuota equivalente a la menor del Interior (0,85% - 3er. Cordón Bs. As.), el costo fiscal alcanzaría \$19 mil millones anuales a precios de 2017 (0,18% del PBI).

considerarse de “retraso” en la recaudación (caja); sin embargo, una vez puesto en vigencia, garantiza la recaudación constante, con el cobro en el mes t+3 del impuesto devengado en el mes t.

La otra cara de estas propuestas son los beneficios que acarrea, muy superiores a los costos asociados en el corto plazo. En el término de tres a cinco años, se pueden esperar mayores ingresos tributarios por la vía de la mayor recaudación de IVA e Impuesto a las Ganancias, generados por la formalización laboral y por la actividad de las empresas formales nacientes.

Por otra parte, fuera de la caja fiscal, también pueden contemplarse los beneficios para Obras Sociales y Aseguradoras de Riesgos del Trabajo, desde un comienzo de la formalización laboral. Desde ya, estos mayores ingresos no han sido computados por no tratarse de recaudación tributaria (al menos en forma directa).

Los costos y beneficios estimados dan cuenta además de que se trata de un análisis conservador, sin contabilizar todo el abanico de efectos colaterales positivos que serán potencialmente generados con la implementación de la propuesta.

Simultáneamente y al menos en el corto plazo, también sería deseable que se acompañara la salida de la recesión, con anticipos impositivos prorrateados más equitativamente a lo largo del año, simplificación al menos en la renovación del certificado PyME, y planes de refinanciamiento de deudas fiscales y sociales más amplios en términos de cuotas y cantidad de planes.

Comentarios finales

La evidencia internacional muestra que existe espacio para la política pública: tanto en contextos de buen como de mal desempeño, el Estado asume riesgos e incentiva al sector productivo, principal generador de empleo y de riqueza. En particular, en los distintos programas internacionales se destacan:

- Baja carga tributaria al nacer
- Amortización acelerada
- Simplificación administrativa/burocrática

Desde la Fundación Observatorio PyME se ha venido trabajando en una propuesta técnica fruto del trabajo interdisciplinario con expertos en las distintas áreas involucradas. Esta propuesta apunta al diseño de una “nueva Ley PyME” integral para favorecer la natalidad empresarial, aumentar la formalidad laboral entre las micro y pequeñas empresas, incentivar la especialización productiva y modernización tecnológica, y reducir las asimetrías regionales. Está constituida por una política fiscal tributaria en favor de las MiPyME, que avanza sobre la base de algunos puntos normados por la Ley PyME de 2016 y la Reforma Tributaria de 2017.

Se hace imperiosa la implementación de medidas de política pública contundentes para dinamizar el tejido productivo del país y así generar empleo y riqueza.