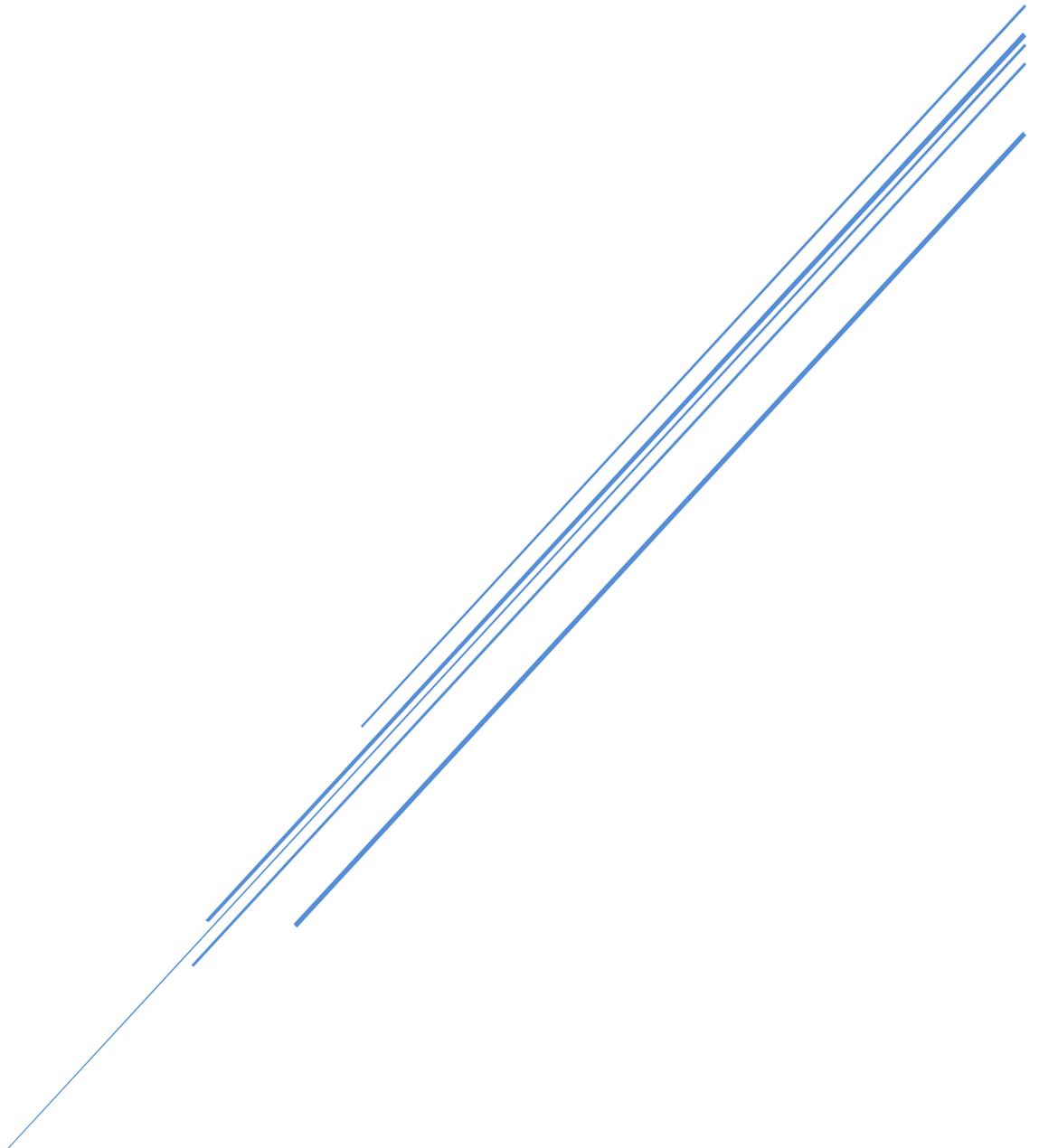


# LÍMITES A LA GENERACIÓN DE EMPLEO E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA EL DESARROLLO PRODUCTIVO



## **Introducción**

Considerando que la Fundación Observatorio PyME (FOP) se dedica desde 1996 a la producción de información actualizada sobre pequeñas y medianas empresas y la investigación científica aplicada que contribuya a la toma de decisiones de políticas públicas y de acción privada, y que el Movimiento Nacional PyME (MONAPY) es una organización no gubernamental integrada por un conjunto de empresas micro, pequeñas y medianas que se encuentran trabajando en un proyecto de fomento para el crecimiento y desarrollo de dicho tejido productivo, MONAPY solicitó la asistencia técnica de FOP para llevar adelante un proyecto especial de investigación que otorgue evidencia cualitativa y cuantitativa sobre las principales problemáticas del segmento y el efecto de políticas de promoción e incentivo al empleo y crecimiento.

A tal fin se llevó a cabo un relevamiento entre 1.216 micro, pequeñas y medianas empresas de todo el país y de los sectores Agropecuario y recursos naturales, Comercio, Construcción, Industria manufacturera y Servicios profesionales y a la producción, desde el 21 de septiembre hasta el 31 de octubre de 2021.

A partir de los datos recogidos por este medio, luego de los debidos tratamientos estadísticos y en conjunto con otras fuentes de datos cuando correspondiera, se obtuvieron los resultados que son presentados en este informe. El mismo se integra por una primera parte descriptiva de la situación estructural, donde se presenta un diagnóstico que enmarca el análisis posterior fruto de la investigación encomendada. En una segunda sección se presentan los resultados de la encuesta en materia de limitaciones a la incorporación de personal y valoración de distintas acciones de política pública. En tercer lugar, eje del proyecto, se presenta la estimación de la posible creación de trabajo a partir de elementos que MONAPY considera centrales para una nueva Ley PyME. Por último, se presentan las conclusiones y un apéndice metodológico.

## **Situación estructural de la empresarialidad y el empleo**

Como se presenta y explica en distintos estudios de FOP, 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 laboral y severos desequilibrios territoriales.<sup>1</sup> Existen tres factores que la literatura internacional (teórica y empírica) señala como principales determinantes de una magra dinámica empresarial son: i) la elevada presión tributaria, ii) la escasez de recursos humanos con las capacidades

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, pueden verse los Informes Especiales de FOP  
<https://www.observatoriopyme.org.ar/project/natalidad-empresarial-y-desarrollo-productivo/>;  
<https://www.observatoriopyme.org.ar/project/natalidad-empresarial-y-desarrollo-financiero-2/>;  
<https://www.observatoriopyme.org.ar/project/natalidad-empresaria-y-cuna-fiscal-en-argentina/>.

adecuadas, y iii) un bajo desarrollo financiero. A continuación, se exponen datos para algunos países de la región, reflejando la problemática del país en perspectiva comparada.

**Tabla 1 – Comparación regional**

País	Habitantes por cada sociedad naciente*	Nuevos emprendimientos**	Empresas activas cada 1.000 hab.	Desarrollo Financiero***	Presión tributaria (% de las utilidades comerciales)
Chile	125	24.2%	58	0.52	33.0%
Brasil	347	19.6%	25	0.62	68.4%
México	1,064	21.0%	34	0.41	52.1%
<b>Argentina</b>	<b>2,326</b>	<b>14.5%</b>	<b>14 – 20</b>	<b>0.32</b>	<b>106.0%</b>

Fuente: Fundación Observatorio PyME en base a datos de Banco Mundial, Servicio de Impuestos Internos (Chile), Censo Económico INEGI (México), CEMPRE-IBGE (Brasil), GPS-Ministerio de Producción y OEDA (Argentina), Fondo Monetario Internacional y Global Entrepreneurship Monitor.

\*Corresponde a cantidad de habitantes entre 15 y 64 años por cada empresa naciente conformada como sociedad (formal) mixta o de capital –no incluye sociedades de personas ni empresas unipersonales ni cooperativas–.

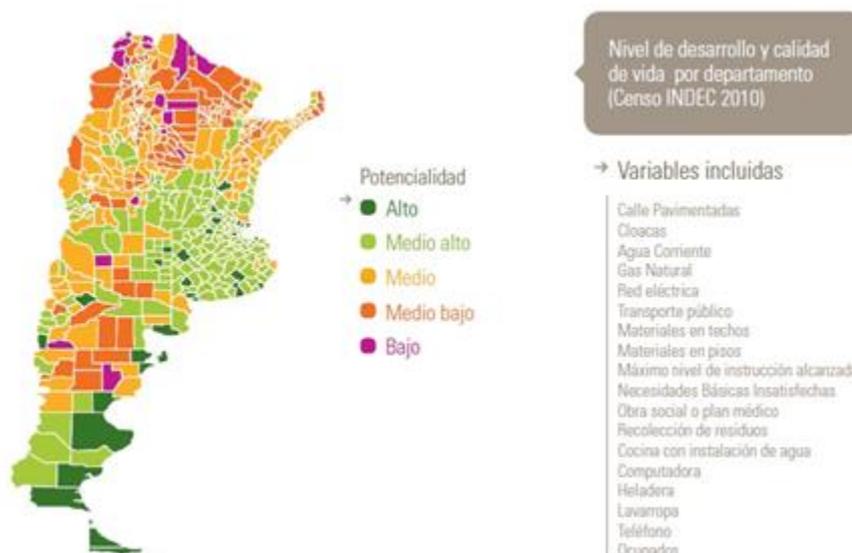
\*\*Corresponde a Total early-stage Entrepreneurial Activity (TEA), Global Entrepreneurship Monitor (GEM). Porcentaje de la población de 18 a 64 años que es un emprendedor naciente o propietario-gerente de un nuevo negocio.

\*\*\*Indicador que reúne el desarrollo tanto de mercados como de intermediación financiera, en términos de profundidad, acceso y eficiencia; 0 = valor mínimo y 1 = valor máximo. Fondo Monetario Internacional.

Sin una alta dinámica empresarial, no hay modernización productiva; sin empresas, no hay generación de empleo. Sin empleo, hay pobreza.

A este estado de situación debe agregarse la fuerte concentración territorial, con un grupo de territorios donde se aglomeran la enorme mayoría de los emprendimientos productivos. Estos territorios son aquéllos que cuentan con los principales centros de consumo, infraestructura, mayor acceso a financiamiento, etc. En tal sentido, es fundamental corregir la tendencia “natural” a la aglomeración para conseguir un desarrollo productivo equilibrado (Mapa 1 y Tabla 2).

**Mapa 1 - Concentración económica y asimetría territorial**



Fuente: Fundación Observatorio PyME en base a datos del Censo Poblacional 2010 INDEC.

**Tabla 2 – Densidad empresarial por macro-región**

Región	Empresas activas cada 1.000 hab.
CABA	41
Centro/Cuyo/Patagonia	13
NEA/NOA	7

Fuente: Fundación Observatorio PyME en base a datos de SIPA e INDEC.

Adicionalmente, Argentina exhibe también una alta informalidad laboral (que incluso podría alcanzar los 6 millones de personas, entre asalariados no registrados y cuentapropistas, de acuerdo con EPH-INDEC) concentrada en un 80% en empresas de menos de 10 ocupados.

### **Análisis descriptivo de los resultados de la encuesta sobre límites a la generación de empleo, valoración de instrumentos de política pública y mejora del capital de trabajo**

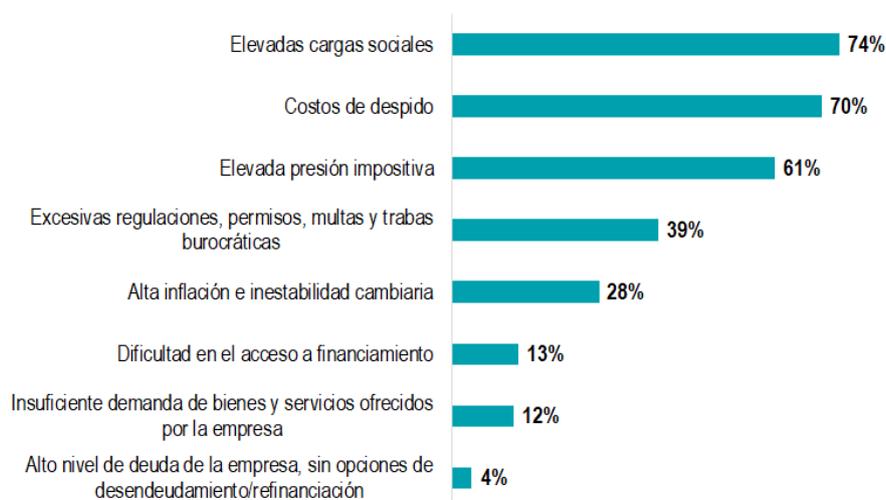
#### **Principales limitaciones a la incorporación de personal**

Uno de los principales puntos del estudio concierne a la generación de empleo (nuevo y formal). En tal sentido, a través de preguntas de diagnóstico, se consultó a las empresas por un conjunto de posibles limitaciones a la incorporación de nuevos trabajadores.

Las tres principales limitaciones consignadas por las empresas fueron (Gráfico 1): 1) elevadas cargas sociales (señalada por el 74% de las firmas), 2) costos de despido (70%), y 3) elevada presión impositiva (61%). Aquellas problemáticas asociadas a nivel de endeudamiento y acceso a financiamiento están

entre las menos difundidas, en parte debido a que se relacionan directamente con inversión productiva y ésta, indirectamente, con la generación de puestos de trabajo.

**Gráfico 1 - ¿Cuáles son las tres principales limitaciones para que su empresa incorpore nuevos trabajadores? (% de empresas)**



Fuente: Encuesta Termómetro PyME, Fundación Observatorio PyME.

Consistentemente, cuando se consultó a las MiPyME por la limitación que más afecta a la incorporación de personal (Gráfico 2), el 38% optó por los costos de despido y el 29% por las elevadas cargas sociales, mientras que sólo un 4% indicó la falta de una política de desendeudamiento PyME y la dificultad para acceder a financiamiento, y otro 4% las regulaciones, permisos, multas y trabas burocráticas.

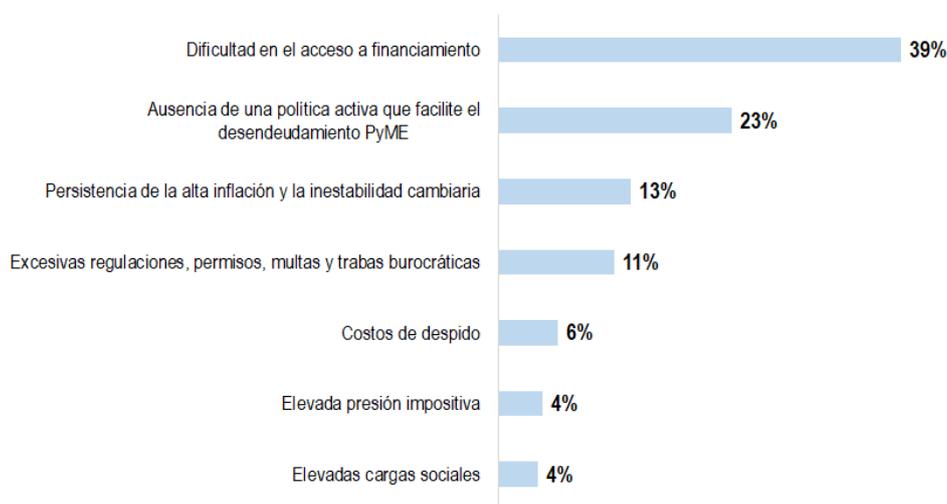
**Gráfico 2 - ¿Cuál de todas las siguientes limitaciones es la que más afecta a la incorporación de nuevo personal? (% de empresas)**



Fuente: Encuesta Termómetro PyME, Fundación Observatorio PyME.

También en concordancia con el resto de los resultados, la limitación que menos afecta a la contratación de nuevos trabajadores es ante todo la dificultad para acceder a financiamiento, seguida por la ausencia de una política que facilite el desendeudamiento PyME (39% y 23%, respectivamente, Gráfico 3).

**Gráfico 3 - ¿Cuál de todas las siguientes limitaciones es la que menos afecta a la incorporación de nuevo personal? (% de empresas)**



Fuente: Encuesta Termómetro PyME, Fundación Observatorio PyME.

### Valoración de la acción pública para la promoción del empleo

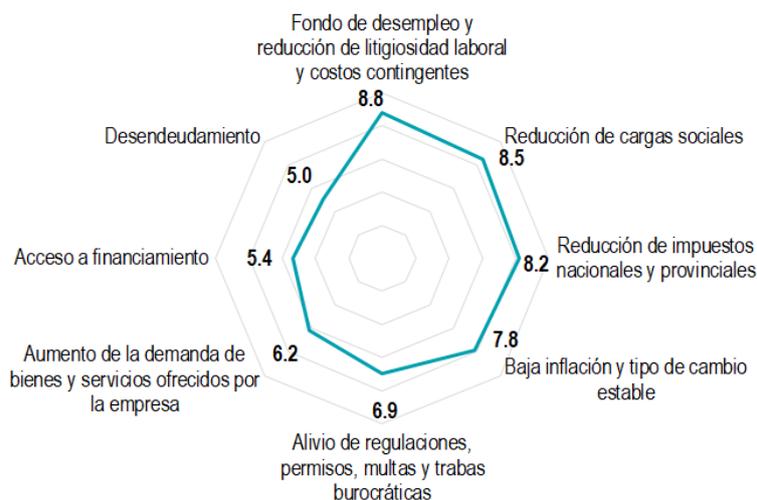
La política pública tiene un papel central en la creación de empresas, la generación de empleo y el desarrollo productivo. Así como cabe preguntarse sobre las dificultades y límites a la incorporación de personal, es importante conocer la relevancia que los empresarios conceden a diferentes acciones/medidas de política pública que pudieran morigerar o eliminar esas limitaciones.

Se relevó entre las empresas qué grado de importancia tienen ciertas medidas de política para la incorporación de nuevos trabajadores.<sup>2</sup> El siguiente gráfico de radar (Gráfico 4) muestra la mayor importancia para contribuir/incentivar la generación de empleo de aquellas medidas/acciones que se encuentran más “lejos” del centro (más cerca del 10, más lejos del 0).

En línea con la importancia de los costos de despidos y la elevada carga tributaria (peso de las cargas sociales y de impuestos nacionales y provinciales), las tres medidas más valoradas como promotoras del empleo en el sector privado MiPyME son: 1) adecuación de la legislación laboral: modificación del régimen actual de indemnización por despidos (por ejemplo, con la creación de un Fondo de desempleo), reducción de la litigiosidad laboral y de los costos contingentes, 2) reducción de cargas sociales, y 3) reducción de impuestos nacionales y provinciales.

<sup>2</sup> En una escala de 0 -Nada relevante- a 10 -Muy relevante-.

**Gráfico 4 - A fin de incorporar nuevo personal a su empresa, ¿cuál es la importancia de cada una de las siguientes medidas de política económica? (grado promedio de relevancia\*)**



Fuente: Encuesta Termómetro PyME, Fundación Observatorio PyME.

\*Escala: 0 -Nada relevante- a 10 -Muy relevante-.

### **Sobre el capital de trabajo**

No es de menor importancia el manejo de la liquidez y disponibilidad de fondos de corto plazo con que cuentan las empresas, para el desarrollo habitual de la actividad y su sostenimiento. Por tal motivo, dados algunos aspectos del sistema tributario argentino, se estimó el posible aumento del capital de trabajo de las MiPyME. Se relevó la mejora que implicaría si se eliminaran definitivamente retenciones y percepciones impositivas, tanto de impuestos nacionales como provinciales, si se eliminara también el impuesto a los débitos y créditos bancarios, y además se permitiera disponer y compensar libremente de los saldos a favor de impuestos.

De acuerdo con las respuestas recibidas, en promedio el capital de trabajo aumentaría en un 41%. La mitad de las empresas indicó que su capital de trabajo llegaría a incrementarse en hasta un 35% con respecto al actual, y para 1 de cada 10 empresas se duplicaría. Cabe notar también que el aumento del capital de trabajo sería mayor cuanto menor el tamaño de firma.

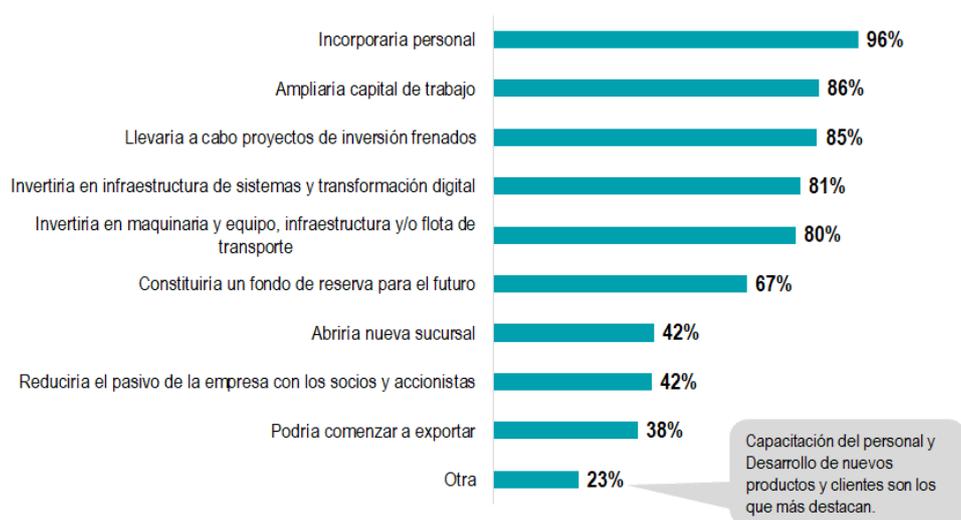
### **Propuesta MONAPY y estimación del efecto en empleo**

#### **Posibles acciones privadas facilitadas con una nueva Ley PyME**

En primer lugar, en forma más general, antes de precisiones sobre las medidas específicas de una nueva legislación, se consultó a las empresas por acciones que podrían llevar a cabo si rigiera una nueva Ley PyME que estableciese una importante reducción de impuestos y cargas sociales, solución al problema de los despidos, mejor acceso al financiamiento y refinanciación de las deudas preexistentes.

Prácticamente todas las empresas indicaron que incorporarían personal, pero es interesante también que la mayoría (80% o más) ampliaría capital de trabajo, llevaría a cabo proyectos de inversión frenados y adicionaría inversiones en infraestructura, maquinaria y equipo y transformación digital (Gráfico 5).

**Gráfico 5 - ¿Cuáles acciones podría llevar a cabo su empresa en el caso que una nueva Ley PyME estableciera una importante reducción de impuestos y cargas sociales, solución al problema de los despidos, mejor acceso al financiamiento y refinanciación de las deudas? (% de empresas)**



Fuente: Encuesta Termómetro PyME, Fundación Observatorio PyME.

No obstante, y especialmente importante para un país como Argentina con tan pocas empresas y baja nacimiento de nuevos emprendimientos formales, enciende una alerta que 4 de cada 10 MiPyME manifiesten la voluntad de reducir pasivos con accionistas y socios si se pusieran en marcha esas medidas, una manifestación (y consecuencia) de un mal clima de negocios. Es además una variable que no presenta diferencias ni por sector, ni por tamaño ni por región, indicando que el problema es transversal, y va más allá de dónde se ubique la empresa en el país, o su escala, o su actividad económica específica.

### Impacto en empleo de una nueva Ley PyME

Las medidas puestas a evaluación constituyen elementos fundamentales que MONAPY propone como nueva legislación PyME. Para cada una de las siguientes medidas de política pública se relevó el posible aumento de empleo que podría incentivar.

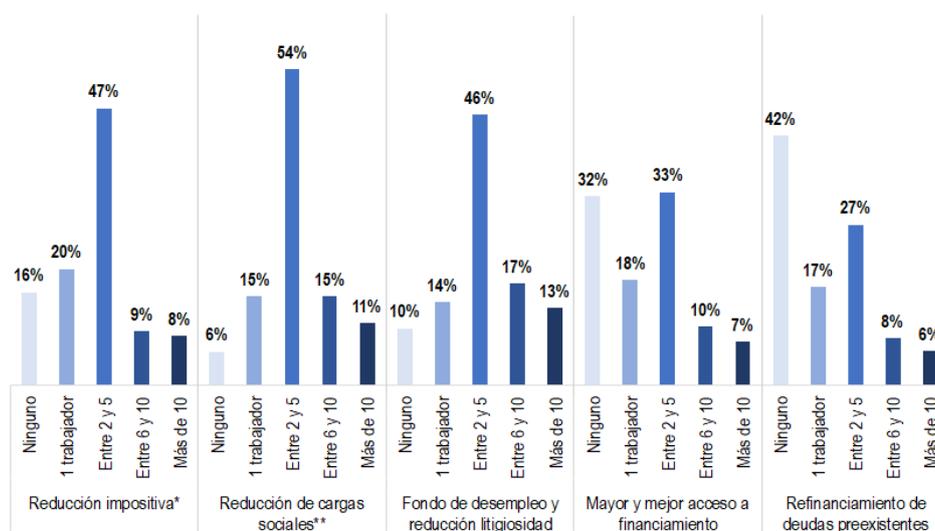
- Reducción impositiva (alícuota de Ingresos Brutos uniforme para todo el país del 1% y alícuota máxima de 20% de Impuesto a las Ganancias)
- Reducción de cargas sociales (50% de reducción con respecto a las actuales)
- Constitución de un fondo de desempleo y reducción de la litigiosidad laboral

- Mayor y mejor acceso a financiamiento
- Política activa para que las empresas refinancien sus deudas preexistentes
- Adicionalmente, se relevó la generación de empleo para una Ley PyME que integre todas las anteriores.

A continuación, se presenta la distribución de las respuestas entre distintos rangos de generación de nuevo empleo, ante la implementación permanente de sólo alguna de las medidas o de una legislación que las establezca integralmente (Gráficos 6 a y 6 b).

**Gráfico 6 – Trabajadores adicionales que podrían contratar las empresas con medidas de fomento**

**a) Si se estableciera de forma permanente solo alguna de las siguientes medidas de política pública (% de empresas)**

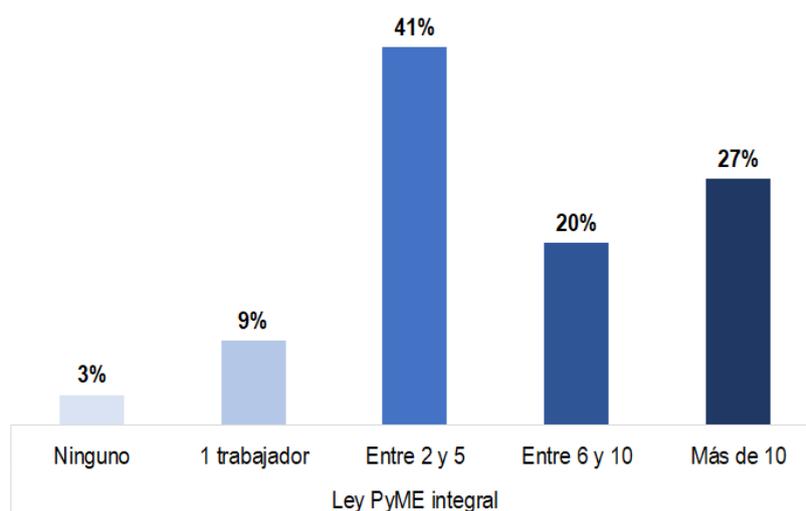


Fuente: Encuesta Termómetro PyME, Fundación Observatorio PyME.

\*Alícuota de IIBB uniforme para todo el país del 1% y alícuota máxima de 20% de Impuesto a las Ganancias.

\*\*50% de reducción con respecto a las actuales.

**b) Si se estableciera Ley PyME integral (% de empresas)**



Fuente: Encuesta Termómetro PyME, Fundación Observatorio PyME.

Sin embargo, la evaluación del posible efecto en la generación de empleo no queda aquí. Se llevó a cabo un ejercicio de estimación, utilizando los resultados de la encuesta llevada a cabo en el marco de este proyecto, así como otras fuentes de datos (FOP y oficiales). El ejercicio consistió en la elaboración de distintos escenarios alternativos, aproximando la posible generación de nuevo empleo del universo MiPyME de los sectores de actividad incluidos en la muestra. Los resultados se presentan en la siguiente tabla:<sup>3</sup>

**Tabla 3 - Potencial creación de empleo (nuevos puestos de trabajo formales) si se establecieran distintas medidas de política pública**

	En base a cantidad de MiPyME de los sectores especificados 2019	En base a cantidad de MiPyME de los sectores especificados de 2019 y aplicando riesgo de cierre
Reducción impositiva (IIBB 1% e IGG 20%)	1,383,993	1,237,252
Reducción de cargas sociales (50% del actual)	1,736,617	1,552,637
Constitución de un fondo de desempleo y reducción de la litigiosidad laboral	1,791,579	1,602,086
Mayor y mejor acceso a financiamiento	1,268,139	1,131,879
Política activa para que las empresas refinancien sus deudas preexistentes	1,053,103	939,557
<b>Ley PyME integral</b>	<b>2,423,957</b>	<b>2,167,033</b>

Fuente: Fundación Observatorio PyME en base a Encuesta Termómetro PyME-Fundación Observatorio PyME, Coronavirus: Impacto sobre las PyME, producción y empleo – 4º Relevamiento-Fundación Observatorio PyME, y Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (MTEySS).

Sectores de actividad excluidos: Intermediación financiera y otros servicios financieros, Enseñanza, Salud, Energía, Correo y telecomunicaciones, Minería.

MiPyME: OEDE tramo de hasta 200 ocupados.

<sup>3</sup> Pueden verse más detalles en la Nota metodológica.

De acuerdo con las estimaciones elaboradas en base a la información disponible, entre 2 y 2,5 millones de puestos de trabajo podrían ser generados por una nueva legislación de promoción PyME que incluyera la mencionada reducción tributaria, fondo de desempleo y menor litigiosidad laboral, acceso a financiamiento y refinanciación de deudas PyME preexistentes.

Sólo alguno de estos instrumentos de política pública (establecido en forma permanente y aislada) tendrían efecto positivo en la creación de nuevo empleo formal, pero no tanto como la Ley que pudiera incluirlas todas. Los últimos dos elementos evaluados son los que menor número de puestos de trabajo adicionarían, consistentemente con el resto de los resultados obtenidos en este proyecto.

## **Conclusiones**

El objetivo del proyecto de investigación encargado por MONAPY a FOP ha sido proveer evidencia empírica que contribuya al diseño de política pública productiva para la generación de empleo entre las MiPyME. En el marco de este proyecto se lograron obtener datos cualitativos y cuantitativos a través de un relevamiento específico a más de 1.000 empresas, complementado con información secundaria disponible de la Fundación Observatorio PyME (FOP) y otras fuentes. Aquí se presentaron resultados agregados, que fueron previamente materia de enriquecedora discusión entre ambos equipos.

El diagnóstico de situación y los efectos positivos en la economía real de la intervención de política pública estudiada resultan consistentes entre sí y brindan evidencia empírica para la toma de decisiones.

Fundamentalmente, de la investigación llevada a cabo surge que la reducción de la carga tributaria total y la adecuación del régimen indemnizatorio vigente junto con la reducción de la litigiosidad laboral, son medidas altamente apreciadas por las empresas y fomentarían la creación de puestos de trabajo. Más fructíferas resultarían aún las medidas puestas en conjunto en una norma con carácter de ley.

## **Nota metodológica**

### **Ficha técnica del relevamiento**

La encuesta online auto-administrada *Termómetro PyME* fue relevada por la Fundación Observatorio PyME (FOP) entre 1.216 empresas (98% de tamaño micro, pequeñas y medianas) de las actividades de Agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y minería, Comercio, Construcción, Industria Manufacturera, y Servicios profesionales y a la producción, y de las seis macro-regiones AMBA, Centro, Cuyo, NEA, NOA y Sur. El período de relevamiento se comprende entre el 21 de septiembre y el 31 de octubre de 2021. La base de respuestas es representativa y está compuesta por empresas que conforman la base de trabajo de los estudios de FOP, construida con representatividad del universo de empresas en el país, tanto a nivel regional, como sectorial y por tamaño.

Las 6 macro-regiones en que se divide el territorio nacional se constituyen como sigue:

- AMBA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires y partidos del Gran Buenos Aires;
- CENTRO: resto de la Provincia de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos;
- CUYO: San Luis, San Juan y Mendoza;
- NEA: Misiones, Corrientes, Chaco y Formosa;
- NOA: Jujuy, Salta, Santiago del Estero, Tucumán, Catamarca y La Rioja;
- SUR: La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

#### Estructura de las respuestas:

- Distribución sectorial: Servicios 26%, Industria manufacturera 33%, Comercio 28%, Agro y otros recursos naturales 6%, Construcción 7%.
- Distribución regional: AMBA 49%, Centro 27%, NOA 6%, NEA 6%, Cuyo 7%, Sur 5%.
- Distribución por rango de ocupados (tamaño): Micro (hasta 9 ocupados) 40%, Pequeñas (10-50) 43%, Medianas (51-250) 15%, Grandes (+250) 2%.

### **Estimación de creación de puestos de trabajo a partir de medidas de política pública**

En conjunto con los datos recogidos a través de la encuesta online, se utilizaron fuentes de información secundaria para elaborar las estimaciones de nuevos puestos de trabajo que se generarían de aplicar sólo algunas o todas las medidas de política pública propuestas por MONAPY. Sobre una cantidad total de empresas de las características del segmento relevado, se le aplicó según distribución por tamaño/sector, las estadísticas de distribución de las empresas encuestadas por rango de número de trabajadores a incorporar (Gráficos 6 a y 6 b).

El número total de empresas se obtuvo del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE) en base al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), pero los últimos datos disponibles a la hora de realizar el ejercicio correspondían al año 2019. Por tal motivo, también se elaboró un escenario alternativo, aplicando al número de empresas de 2019 las estadísticas de riesgo de cierre computadas

por FOP a partir de su encuesta *Coronavirus: Impacto sobre las PyME, producción y empleo – 4° Relevamiento* (para más detalles, puede verse FOP (2020), *Coronavirus IV: Acciones empresariales para enfrentar la crisis y riesgo ocupacional*, <https://www.observatoriopyme.org.ar/project/coronavirus4/>).

El ejercicio excluyó los sectores de Intermediación financiera y otros servicios financieros, Enseñanza, Salud, Energía, Correo y telecomunicaciones, Minería, dado que tampoco componían el segmento relevado. Cabe señalar también que los datos de OEDE estratificados por tramo de ocupados permiten considerar MiPyME a las empresas con hasta 200 ocupados (registrados).