

Promover la inclusión social a través de la formalización de pequeñas empresas

El Índice de Ingresos de Hogares Pobres (IIHP) que elabora la Universidad Católica Argentina sigue mostrando que los ingresos de estas familias aún no consiguen recuperar los niveles que tenían en 2001 (ver Recuadro 1). A pesar de la mejora del 0.4% en términos reales durante el mes de agosto, el índice representa el 96,3% de su nivel promedio de 2001, lo que se explica principalmente por el débil crecimiento de los salarios en el sector de trabajadores no registrados. En vistas de este fenómeno, en Empleo y Desarrollo Social No. 2 propusimos que el salario mínimo fuera no imponible para la determinación de las cargas sociales en las pequeñas empresas. Esta medida tendría un costo fiscal aceptable y promovería un proceso de “blanqueo” de los trabajadores no registrados. En este número complementamos la propuesta anterior con algunas sugerencias que promueven la formalización de las pequeñas empresas.

Los pequeños emprendimientos representan una oportunidad de empleo que resulta especialmente sensible para los pobres y el segmento de trabajadores con menor calificación. De acuerdo con las informaciones disponibles, aproximadamente el 50% del empleo privado tiene lugar en empresas con menos de 5 trabajadores. En esencia, se trata de puestos laborales correspondientes a asalariados no registrados y cuentapropistas de bajo nivel de calificación, los que incluyen al segmento de mano de obra con mayores problemas de empleo. Entre los asalariados privados no registrados, un 59% no ha completado la secundaria y la pobreza alcanza al 45%, mientras que entre los cuentapropistas no profesionales, el 64% no ha terminado la secundaria y la pobreza es del 24%. (Cuadro 1).

Cuadro 1:

La importancia social de las pequeñas empresas

RELACIÓN LABORAL	CANTIDAD	SALARIO PROMEDIO	TRABAJADORES EN EMPRESAS CON MENOS DE 5 EMPLEADOS	TRABAJADORES CON ESTUDIOS SECUNDARIOS INCOMPLETOS	TRABAJADORES POBRES
ASALARIADOS PRIVADOS REGISTRADOS	2.849.577	1.161	15%	36%	10%
ASALARIADOS PRIVADOS NO REGISTRADOS	2.672.657	510	57%	59%	45%
CUENTAPROPISTAS PROFESIONALES Y PATRONES	662.846	2.027	83%	17%	2%
CUENTAPROPISTAS NO PROFESIONALES	1.588.427	631	100%	64%	24%
TOTAL	7.773.507	903	52%	48%	24%

Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares (28 aglomerados urbanos; 1er. semestre 2006)

EMPLEO Y DESARROLLO SOCIAL es una publicación de la Escuela de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la UCA. Su objetivo es brindar elementos para el análisis de las políticas públicas en el campo del empleo y presentar propuestas que apunten a la reducción de la pobreza y al desarrollo social de la Argentina.

El contenido de este informe es responsabilidad de sus autores y no compromete a la Universidad Católica Argentina. Se autoriza su reproducción citando la fuente.

empleo y DESARROLLO SOCIAL

Esta tendencia a absorber masivamente trabajadores con bajo capital humano otorga a los pequeños emprendimientos un papel protagónico en la problemática relacionada con la distribución del ingreso y el combate de la pobreza. Esta asociación entre el empleo en pequeños emprendimientos y pobreza viene a complementar el diagnóstico presentado en números anteriores de Empleo y Desarrollo Social, en los que se enfatizara que los reducidos ingresos de los hogares pobres provienen mayoritariamente del trabajo informal (Recuadro 1). Pequeños emprendimientos, trabajo informal y pobreza son fenómenos íntimamente vinculados y tienen una gravitación significativa en los problemas sociales de nuestro país.

Las políticas tradicionales de apoyo a las pequeñas empresas no han sido satisfactorias

La percepción de que el desarrollo de los pequeños emprendimientos constituye un componente clave dentro de una estrategia de crecimiento con equidad ha dado motivo a un frondoso y cambiante conjunto de acciones. Desde hace muchos años -y mas allá de alternancias ideológicas, políticas y administrativas- la vocación política por apoyar a la pequeña empresa ha estado siempre presente, de una manera u otra. Este hecho ha tenido por correlato una innumerable cantidad de normativas, agencias y programas destinados a facilitar la generación y el crecimiento de pequeños emprendimientos. En rigor, resulta difícil encontrar algún tipo de apoyo que no haya sido impulsado: “incubadoras” de pequeñas empresas, créditos subsidiados, asistencia técnica, planes especiales de facilidades de pagos, regulaciones concebidas como “discriminaciones positivas”, etc.

Precisamente estas evidencias permiten concluir que los pobres resultados alcanzados debieran atribuirse más a cuestiones instrumentales que a la falta de apoyo político. Y en este sentido, uno de los factores que mejor explica la poca efectividad de todos estos esfuerzos es que se haya puesto demasiado énfasis en políticas activas, ignorando el daño que las intervenciones públicas de carácter general causan en el normal desenvolvimiento de las empresas más pequeñas. A pesar de que la heterogeneidad no permite introducir definiciones categóricas, es posible caracterizar la vulnerabilidad de los pequeños emprendimientos a partir de algunos rasgos comunes:

- Debilidades comerciales: las pequeñas empresas suelen operar en mercados competitivos y tienen una escasa capacidad de diferenciación de sus productos;
- Debilidades financieras: disponen de poco capital de trabajo y tienen un acceso muy limitado o nulo al crédito;
- Debilidades administrativas: debido a su escala de producción, algunos costos fijos -como contratar un contador y/o un abogado para procesar información compleja y cambiante y/o hacer frente a engorrosos trámites administrativos- resultan sumamente onerosos para estas empresas;

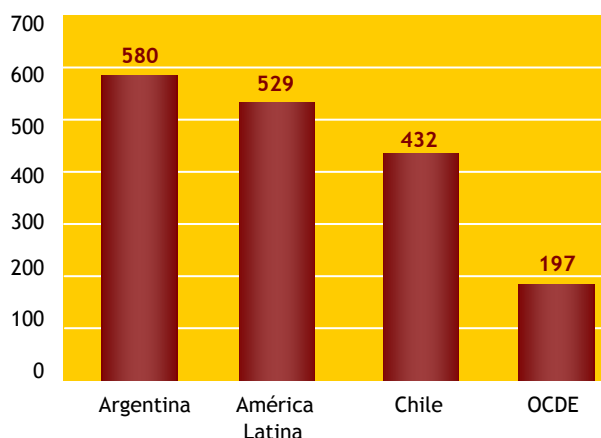
- Debilidades “políticas”: al margen de la voluntad política por favorecer a pequeñas empresas, debido a su alta dispersión éstas tienen una modesta influencia a la hora de modificar aquellas acciones del Estado que las perjudican.

Un buen diseño de políticas puede resultar efectivo para atacar algunos de estos factores; por ejemplo, un programa de acceso al crédito compensaría debilidades financieras. No obstante, la iniciativa perdería eficacia si no se resuelven previamente los problemas asociados a debilidades administrativas¹. En consecuencia, **el primer eslabón de una estrategia orientada a favorecer a las pequeñas empresas debería ser la generación de un entorno administrativo más “amigable”**.

Un ejemplo concreto de la poca consideración que la acción del Estado tiene por la carga administrativa que impone a las empresas son los requerimientos para cumplir con la liquidación y pago de los impuestos. Según estudios del Banco Mundial, la Argentina aparece como uno de los países cuyo sistema tributario es el que mayor carga administrativa genera sobre los contribuyentes. Medida en términos de horas anuales destinadas a tareas administrativas para liquidar y pagar impuestos, Argentina casi triplica a los países de la OECD, con una intensidad muy superior a Chile e incluso más alta que el promedio de Latinoamérica (Gráfico 1).

Gráfico 1:

Tiempo que insume liquidar y pagar los impuestos de una empresa (horas anuales)



Fuente: Doing Business 2007: How to Reform (2006); Banco Mundial, Washington DC.

¹ La mayor parte de los programas de apoyo exigen estar al día con obligaciones fiscales y previsionales; requisitos de muy difícil cumplimiento para las pequeñas empresas, destinatarias de la política. Además, para acceder a estos programas hay que presentar, seguir y lograr que se apruebe “el expediente”, lo que impone elevados costos de transacción a un pequeño emprendedor.

Pero más grave aún es el hecho de que en el caso argentino esta medición subestima el problema, dado que el relevamiento se realizó en la zona metropolitana sin considerar en su verdadera dimensión la carga administrativa en el interior del país, donde tres jurisdicciones imponen trámites y no dos como ocurre en la Ciudad de Buenos Aires.

Propuestas para promover la formalización de las pequeñas empresas

La agenda para reducir la carga administrativa es compleja, ya que involucra un entramado institucional que combina diferentes tipos de legislaciones (tributaria, laboral, seguridad social), varios niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) y sus entrecruzamientos. Una de las áreas de mayor relevancia y donde las transformaciones podrían tener un impacto significativo es el sistema impositivo.

La base del problema es que los tres niveles de gobierno aspiran a financiarse aplicando tributos similares a los mismos hechos imponibles. Las empresas, por el acto de vender un bien o servicio, deben pagar IVA al gobierno nacional, ingresos brutos a la Provincia y determinadas tasas a nivel municipal. En algunos casos, estos impuestos generales se superponen con otros de aplicación específica, como los impuestos internos y a los combustibles. Recientemente, en el orden nacional se introdujo un impuesto sobre las transacciones bancarias y al poco tiempo las provincias crearon un mecanismo similar, sólo que en este caso operando a cuenta del impuesto sobre los ingresos brutos. Algunas provincias usan el impuesto a los ingresos brutos en forma análoga a las retenciones a las exportaciones. Por su parte, la titularidad de bienes registrables, como autos e inmuebles, también implica el pago de impuestos en las tres jurisdicciones (Cuadro 2).

Cuadro 2:

La complejidad del sistema impositivo argentino

TIPO	NACIÓN	PROVINCIAS	MUNICIPIOS
SOBRE LA PROPIEDAD	<ul style="list-style-type: none"> Ganancia mínima presunta 	<ul style="list-style-type: none"> Inmuebles Automotores 	<ul style="list-style-type: none"> Inmuebles Automotores
SOBRE LOS INGRESOS	<ul style="list-style-type: none"> Ganancias Cargas sociales 	<ul style="list-style-type: none"> Lotería 	
SOBRE LAS VENTAS	<ul style="list-style-type: none"> IVA Impuestos internos Combustibles Cigarrillos Radiodifusión 	<ul style="list-style-type: none"> Ingresos brutos 	<ul style="list-style-type: none"> Contribución sobre el comercio, la industria y actividades lucrativas
OTROS	<ul style="list-style-type: none"> Créditos y débitos Comercio exterior 	<ul style="list-style-type: none"> Percepción IIBB Sellos 	

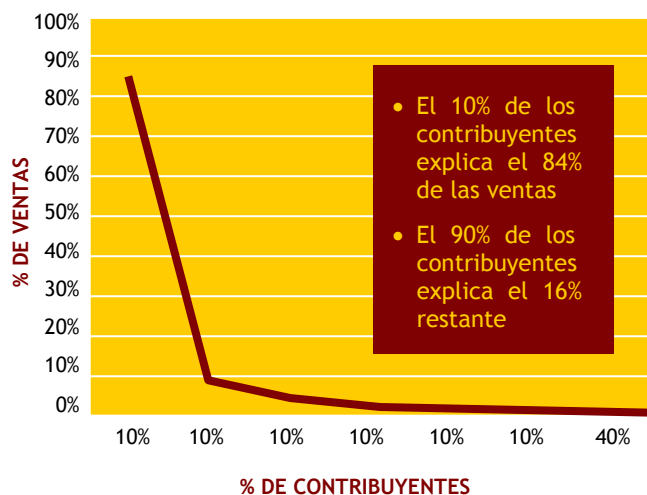
Fuente: elaboración propia en base a normativa vigente

Obviamente, abordar un proceso de simplificación que tenga un impacto relevante en la formalización de pequeños emprendimientos bajo este entorno institucional aparece como una tarea ardua, tanto desde un punto de vista técnico como político. Sin embargo, parece posible obtener algún consenso sobre determinadas cuestiones puntuales que bien podrían liderar un proceso de cambio estructural en base a una perspectiva de largo plazo.

Hay que tener presente que los montos recaudados entre los pequeños emprendimientos representan una fracción menor de la recaudación total. Esto es una consecuencia de que el volumen de transacciones sea pequeño y la evasión significativa. En el Gráfico 2 se muestra la participación que tienen los contribuyentes registrados en la recaudación de IVA, ordenados en función de su aporte a la AFIP. Los datos resultan extremadamente contundentes a la hora de evidenciar la concentración existente: apenas el 10% de los contribuyentes explican el 84% de las ventas registradas que pagan impuestos, mientras que el 90% restante representa apenas un 16% de las ventas registradas. Es más, el 2° y 3° decil de contribuyentes representan el 8% y 4% de las ventas registradas, respectivamente. A partir del 4° decil, la recaudación de la AFIP resulta irrelevante. Es decir que hay un 60% de empresas a las que se les genera una pesada carga administrativa -y simétricamente, estas generan una carga administrativa al ente de recaudación- pero su aporte a la recaudación es prácticamente irrelevante.

Gráfico 2:

Tamaño de contribuyentes y distribución de las ventas registradas



Fuente: elaborado en base a Anuario Estadístico 2005 (AFIP).

Estos datos ponen en evidencia que una reforma impositiva dirigida a los pequeños emprendimientos tendría la ventaja adicional de no afectar de una manera significativa la generación de ingresos públicos. Claramente, este fenómeno sugiere la viabilidad política de avanzar en la simplificación y unificación de impuestos para este segmento de contribuyentes, lo que a la vez debería estimular la cultura de cumplimiento tributario. El monotributo actualmente existente no cumple con estos objetivos y alienta la evasión.

Por ejemplo, se podría explorar la idea de consolidar el impuesto al valor agregado, ingresos brutos y tasas municipales para el caso de pequeñas empresas en un único impuesto cuya administración estuviera a cargo de una sola jurisdicción. Es más, es posible imaginar diferentes variantes, por ejemplo definir al IVA como el único impuesto de aplicación sobre las ventas de pequeños emprendimientos directamente bajo la administración de los municipios.

El resto de los contribuyentes seguiría en el régimen vigente hasta tanto se obtenga el consenso para una reforma más profunda, pero para el caso de las empresas

más chicas se podría instrumentar rápidamente un impuesto único que incluya a las tres jurisdicciones. Su impacto global sobre la recaudación sería menor y en términos de distribución entre jurisdicciones podría ser compensado con disminuciones en los montos coparticipados. Para potenciar su impacto simplificador debería también disponerse que el municipio administrara un registro único de empresas pequeñas que quedarían eximidas de realizar trámites de registro en otras jurisdicciones.

Esta reforma debería ser instrumentada conjuntamente con la propuesta que se presenta en Empleo y Desarrollo Social Nro.2, orientada a declarar el salario mínimo, vital y móvil como no imponible para los aportes a la seguridad social y obligaciones sindicales de las pequeñas empresas. De esta forma, se removerían los costos y obstáculos administrativos que enfrentan actualmente la

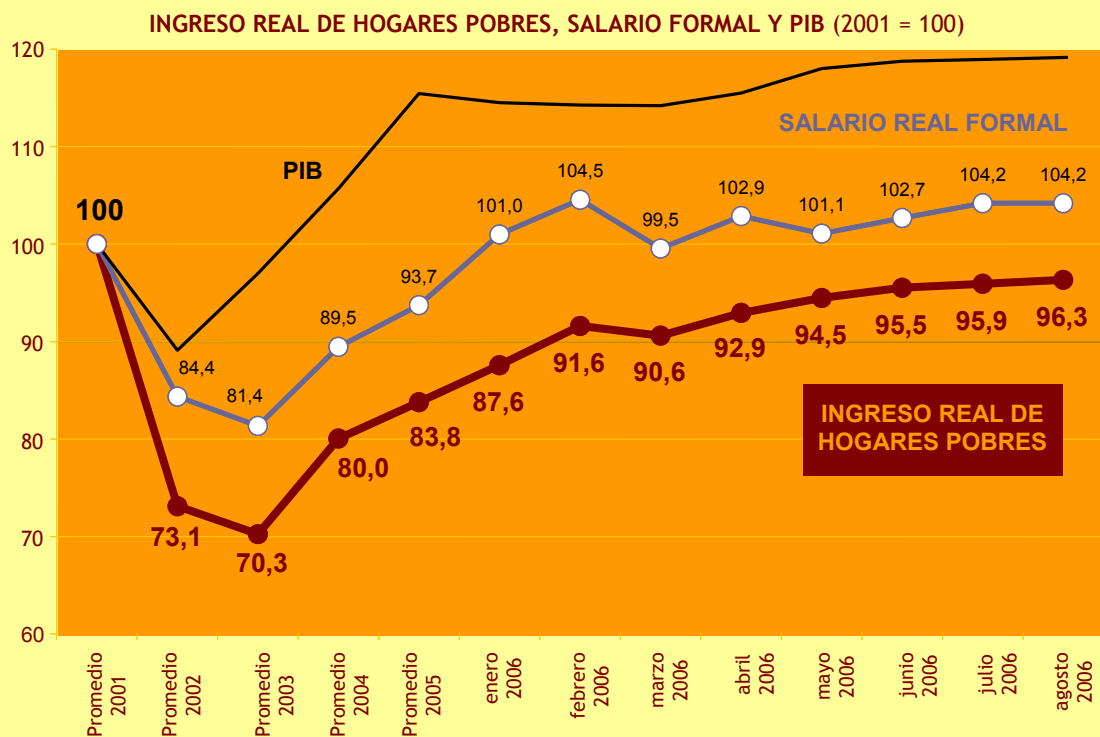
gran mayoría de las pequeñas empresas que -en general- pagan salarios por debajo del mínimo, lo que las induce a transitar la informalidad (Cuadro 1).

La convergencia a un esquema de tributo único, con un registro único de empresa, junto con la declaración de que el salario mínimo, vital y móvil no sea imponible para la determinación de las cargas sociales, no solucionaría automáticamente todos los factores que discriminan a los pequeños emprendimientos, pero significaría un importante avance en la generación de un ambiente apropiado para que esto ocurra. El punto clave es que bajo estas condiciones resultaría posible impulsar un proceso masivo de formalización, plataforma básica para que las políticas activas de apoyo a las pequeñas empresas tengan efectividad y de esa forma consigan un impacto relevante en la distribución del ingreso

Recuadro 1:

Evolución del Índice de Ingresos de Hogares Pobres (IIHP)

En agosto del 2006 la capacidad de compra de los hogares pobres tuvo una mejora del 0,4%, de acuerdo con el Índice de Ingresos de Hogares Pobres que elabora la Escuela de Economía de la UCA. Esta variación es consecuencia de que los ingresos nominales de los hogares pobres aumentaron un 0,7%, mientras que el costo de la Canasta Básica Total que elabora el INDEC -y que es el índice de precios relevantes para medir la capacidad de compra en este segmento- aumentó un 0,3% en agosto. De esta manera, el ingreso real de los hogares pobres continúa en tendencia ascendente. Sin embargo, su nivel todavía representa un 96,3% del que tenía en 2001. Para igual período, el salario real formal de los trabajadores registrados muestra una variación positiva del 4,2% y el Producto Bruto Interno del 20%.



Fuente: Empleo y Desarrollo Social N° 1.

