



## MIPYMES Y AUTÓNOMOS: INICIATIVAS Y PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA MEJORAS EN SU FORMALIZACIÓN Y PRODUCTIVIDAD

### 1. Importancia de la mipymes y desafíos para su mejor desarrollo

Siguiendo una tendencia regional para América Latina y el Caribe, a partir de los datos publicados por el Observatorio del Banco de Previsión Social (BPS en Cifras), se puede apreciar que en Uruguay el 99,5% del número total de empresas corresponde a la suma de micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) y a trabajadores auto-empleados, organizados bajo formas de empresas unipersonales sin empleados dependientes (autónomos).

Dada la importancia cuantitativa que este tipo de empresas tiene en nuestro país, cualquier iniciativa de política pública que contribuya con mejoras en los diferentes aspectos vinculados a la formalización, en particular de las micro, pequeñas empresas (en adelante, mypes) y autónomos, adquiere una relevancia superlativa y se traduciría, tanto en mejoras en materia de cohesión social, como en mejoras de eficiencia relacionadas con el aumento de la productividad general de la economía.

Una propuesta de mejoras sobre diferentes aspectos vinculados a la formalización de las mypes en Uruguay, en particular de empresas de hasta dos millones de Unidades Indexadas (UI) de ingresos anuales, se asienta, precisamente, en un marco conceptual que integra las distintas aristas de la problemática actual, vale decir, asumiendo una aproximación al problema de la informalidad que se establece sobre una condición de sustentabilidad que contempla su triple impacto, económico, social y ambiental, pues el negocio sólo es viable en la formalidad.

El problema de la informalidad atraviesa las políticas públicas, involucrando muy diversos organismos que, desde sus diferentes perspectivas, tienen interés en incrementar la tasa de formalización: ministerios del área económica y social, ministerios productivos sectoriales, organismos de la seguridad social y administraciones tributarias y aduaneras. Las múltiples dimensiones del problema implican la existencia de diversos enfoques de la informalidad, parciales y con énfasis dispares y, en consecuencia, la ausencia de una visión integral al respecto.

## 2. Conceptualización de la informalidad

¿Qué se puede hacer desde las políticas públicas para superar la informalidad?

La respuesta involucra aspectos que van más allá de la política tributaria, incorporando una necesaria visión integral, ya que el centro del análisis debe ubicarse en torno a dimensiones que van más allá de la relevancia material de la problemática de la informalidad en términos recaudatorios. La informalidad no es estrictamente un tema tributario, porque no ser parte del sistema formal de la economía, es un problema mucho más complejo, que impacta sobre dimensiones muy relevantes de la organización de la economía y la sociedad. Desde esta perspectiva, el planteamiento de la problemática requiere superar el enfoque tradicional que pone el foco del análisis en la relación entre Mipymes contribuyentes versus Administración Tributaria.

La integralidad del análisis implica una concepción más amplia, que supera la mera suma de los costos tributarios de la formalización, sin dejar de considerarlos relevantes. Además de los aspectos estrictamente relacionados con el cumplimiento de las obligaciones tributarias, se trata de considerar y medir todas las dimensiones e impactos (externalidades e internalidades) que las mypes consideran, al evaluar el costo-beneficio de ser contribuyente.

¿Cuáles son las condiciones, en términos de viabilidad para operar en un sistema formal? Dicho de otra forma, la decisión de permanecer en la informalidad para las mypes, ¿es una opción para existir, o representa una estrategia necesaria para crecer y escalar hacia oportunidades de negocio de mayor dimensión? La decisión de mantener un negocio de reducidas dimensiones en la informalidad, ¿puede entenderse como una estrategia de bajo costo para mantenerse o poder reiniciar otro proyecto?

Para atender estos aspectos se deben valorar dos cuestiones diferentes. La primera tiene que ver con la informalidad en términos de condición necesaria para la subsistencia del negocio. La segunda se relaciona con la oportunidad de superar esa situación, ya sea en la evolución al crecimiento, o en el cierre y liquidación formal para reiniciar oportunamente otro negocio.

La formalización debe ser entendida como una condición que permite a la empresa desarrollarse, y no como un impedimento o una traba a su crecimiento, tal como puede ocurrir como resultado de las condiciones exigidas para ser contribuyente. La formalidad, también, debe ser un estadio natural para mypes que no tienen proyectos escalables. En cualquier caso, la formalización no puede representar una suerte de condena a la baja productividad. De hecho, la reducida eficiencia que predomina entre las empresas informales, y entre las formalizadas bajo figuras jurídicas que erosionan sus posibilidades de superación, tiene impactos macroeconómicos relevantes, en tanto alcanza a un sector importante de la economía nacional, con efectos sociales significativos, en la medida en que repercute sobre la calidad de vida de las personas involucradas. En este contexto, la formalización debe ser concebida como una herramienta que incentiva los incrementos de productividad y que debe propiciar mejoras sustantivas y sustentables de bienestar para una parte muy significativa de la población.

El problema de la informalidad merece ser abordado, por tanto, teniendo en cuenta, explícitamente, las condiciones de viabilidad de las mypes y considerando la forma en que se puede maximizar la contribución desde este tipo de negocios al desarrollo económico y social del país.

Una aproximación amplia al concepto de formalidad y un tratamiento riguroso de los costos de la informalidad exige considerar:

- I. la perspectiva del contribuyente y su evaluación de los costos de cumplimiento de las obligaciones de los regímenes tributarios (impuestos y seguridad social);
- II. el sistema de derechos y beneficios asociados a la formalización (cobertura de riesgos y acceso a regímenes jubilatorios y de protección social);
- III. los derechos y beneficios de desarrollarse en condiciones mínimas de viabilidad (acceso al financiamiento, disponibilidad de asistencia técnica y desarrollo de emprendimientos colaborativos o asociativos).

### **3. Dimensiones tributarias de la informalidad**

Los desafíos que enfrenta Uruguay en materia de informalidad interpelan de manera general a las políticas públicas y plantean dilemas relevantes desde el punto de vista tributario y de la seguridad social. La importancia económica y social de las mypes y los trabajadores autónomos hace que la revisión de los sistemas de incentivos que les afectan se convierta en una prioridad para mejorar el funcionamiento general de la economía. Las debilidades y las distorsiones que caracterizan a la situación actual se ven amplificadas por avances tecnológicos disruptivos que están alterando las formas del trabajo y los vínculos laborales. De forma creciente, estos procesos están requiriendo una más estrecha articulación entre los sistemas tributarios y las políticas de protección social.

Este tema es de suma importancia para Uruguay, en la medida en que los regímenes contributivos simplificados para mypes existen y se han creado bajo fundamentos técnicos (económicos y políticos) que los justifican y que son absolutamente válidos para atender las asimetrías en las posibilidades de desarrollo que enfrentan las empresas de menor tamaño relativo. Desde un punto de vista conceptual, resulta absolutamente razonable que existan regímenes tributarios especiales y simplificados, dados los menores costos de cumplimiento que ellos implican para los contribuyentes y dada la facilidad de gestión de éstos para las Administraciones Tributarias. Cabe precisar, sin embargo, que la promoción y la preservación de la actividad formal, junto al sentido de pertenencia al sistema que implica contribuir a partir de cierta capacidad contributiva, deben compatibilizarse con los derechos y los beneficios que otorga a los trabajadores y empresarios el sistema de protección social.

Las transformaciones que se producen, cada vez con más frecuencia y con mayor intensidad, en el funcionamiento de las empresas y en los vínculos laborales, plantean la necesidad de realizar revisiones paramétricas en los regímenes tributarios y en los esquemas de aportación a la seguridad social, como consecuencia de cambios parciales en los sistemas tributarios y en la concepción de los servicios de “información y asistencia” al contribuyente de las Administraciones Tributarias.

#### 4. Obstáculos al desarrollo de las MYPES en Uruguay

Los principales obstáculos observados tradicionalmente que afectan al desarrollo de las mypes están interrelacionados y refieren a los regímenes tributarios (impuestos y contribuciones de seguridad social), al acceso al financiamiento en condiciones óptimas de mercado, al acceso a la asistencia técnica y/o formas asociativas de colaboración y al desarrollo de las capacidades necesarias para la mejora de la productividad y la competitividad.

En este contexto, surge claramente que para avanzar de forma efectiva hacia un mayor grado de formalización no alcanza con los tradicionales sistemas simplificados o de liquidación de tributos sobre bases fictas, sino que se requiere avanzar hacia mejores servicios de información y asistencia por parte de las Administraciones Tributarias, que permitan transitar hacia “costos de cumplimiento cero”. Esto es, mecanismos de facilitación de los vínculos entre las mypes y las Administraciones Tributarias que permitan resolver el acceso integral (en tanto servicio público) a todo el sistema de venta vía facturación electrónica, cobranzas y pagos, utilizando instrumentos de dinero electrónico y favoreciendo el pago de los tributos con mecanismos automáticos de retención y/o pagos a cuenta en forma consistente con los flujos de ventas y financieros de las empresas.

El cumplimiento de las formalidades en tanto contribuyentes y de los requisitos regulatorios (límite de la responsabilidad bancaria, exigencia de balances o estados financieros, certificados de crédito del BPS y de la DGI, entre otros) afectan de forma directa el acceso en condiciones adecuadas al financiamiento de mercado por parte de las mypes. La informalidad se transforma de hecho en un obstáculo que limita el acceso al crédito y provoca que muchos micro-empresarios opten por contraer préstamos por fuera del sistema regulado o que recurran al crédito al consumo a título personal, pagando tasas sensiblemente más altas que las de otras empresas. Las trabas formales provocan que muchas mypes terminen desistiendo de las opciones de productos de microfinanzas, aunque las tasas de interés sean más convenientes que las correspondientes a la mayoría de las opciones alternativas. El problema de la formalización debería abordarse, por tanto, no sólo generando oportunidades de mejora en el acceso a los instrumentos financieros existentes actualmente en el mercado, sino, también, favoreciendo el surgimiento de esquemas innovadores que, eventualmente, podrían relacionarse con el rediseño de los regímenes tributarios simplificados.

Un aspecto adicional a tener en cuenta en relación al financiamiento refiere a las dificultades que soportan las empresas de menor tamaño relativo en casos de ventas a grandes o medianas empresas, a empresas públicas y a organismos del Estado. Estos problemas, que refieren, concretamente, al incumplimiento de los plazos de cobranza establecidos originalmente en los contratos o en las condiciones de venta y a la postergación de forma discrecional de los mismos, representan obstáculos relevantes para que las mypes puedan mantener vínculos comerciales estables con empresas de mayor envergadura, que podrían facilitar el acceso al financiamiento.

Al analizar los factores que obstaculizan el pasaje a la formalidad, es importante tener en cuenta que las mypes enfrentan, también, dificultades particulares en la identificación y en el acceso a servicios de asistencia técnica adecuados a su problemática y que encuentran limitaciones reales a la hora de concretar negocios junto a otras mypes. Las restricciones formales, las exigencias regulatorias y las normativas tributarias que existen para establecer experiencias asociativas suelen

representar obstáculos adicionales para la formalización. Téngase en cuenta que formas colaborativas pueden contribuir a escalar mercados o productos, a la constitución de agentes de mercado frente a empresas de mayor tamaño (por ejemplo, en relación con plazos y condiciones de pago) y a explicitar un mercado de mypes, con sus características y necesidades particulares, que pueda ser percibido por potenciales proveedores de servicios, interesados en adecuar sus productos a las demandas de este tipo de emprendimientos.

Por último, el abordaje de la informalidad como problema de política pública debe integrar el aspecto trascendente, complejo, de la baja productividad. Para ser viable y prosperar en un contexto de formalización no es condición suficiente, en general, resolver de mejor forma los aspectos relativos al cumplimiento de los regímenes tributarios. La mejora de la productividad, o la expectativa de mejora, es una dimensión crítica para que las mypes decidan formalizarse y para que se mantengan formales. La ausencia de referencia explícita a esta problemática hace que, el recurso de incentivos tributarios transitorios para estimular la formalización no tenga los efectos esperados, en virtud de que el mantenimiento de una muy baja productividad pone en duda las posibilidades de mantener la formalidad una vez agotado el uso de los incentivos.

El problema de la productividad tiene que ver con la integralidad de los aspectos mencionados previamente, interactuando con las debilidades de los esquemas de financiamiento, con las dificultades para acceder a servicios de asistencia técnica en sentido amplio y con las limitaciones para participar de estrategias colaborativas que amplíen las oportunidades de negocios.

Las políticas públicas están llamadas a desempeñar un papel clave e insustituible para el desarrollo de las capacidades de las mypes, lo que tiene como correlato una oferta bien establecida de programas y de instrumentos con foco en la promoción del desarrollo empresarial. Pero, más allá de considerar eventuales adecuaciones a la actual oferta, es necesario que la estrategia de promoción de la formalización de las mypes se articule a partir de un uso cada vez más intensivo de nuevas tecnologías, que favorezcan la constitución de soluciones colaborativas y asociativas, que promuevan el crecimiento y las mejoras de productividad y que, efectivamente, reduzcan los costos asociados al cumplimiento de las obligaciones tributarias.