

## *En busca de mayor inversión*

Por Daniela Dborkin y Federico Marongiu

### *Resumen ejecutivo*

*En septiembre de 2005 el Poder Ejecutivo Nacional elevó al Congreso un proyecto de ley mediante el cual se propone desgravar por dos años las ganancias reinvertidas en bienes de capital de las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs). Es decir, que por dos años las PyMEs que volvieran a invertir sus ganancias no deberían pagar el impuesto a las Ganancias de las Empresas sobre estas utilidades. El principal objetivo detrás de esta medida es lograr un incremento en la inversión, que en estos momentos constituye una de las principales preocupaciones de las autoridades económicas. Esta inversión resulta particularmente importante en momentos en que la capacidad instalada de diversos sectores se encuentra trabajando al límite de sus posibilidades. También resulta trascendente en momentos en que muchas de las PyMEs enfrentan restricciones al acceso al crédito que les permitiría incrementar su producción.*

*Si bien la escasez de datos acerca de las empresas que son objeto de este tratamiento especial dificulta extremadamente el análisis, pueden plantearse distintos escenarios que permiten dar una idea de la magnitud de esta exención y del costo que ésta representa para las cuentas públicas. Si las empresas reinvertieran en promedio 25% de sus ganancias, el costo aproximado que la medida tendría para el fisco sería de \$1.500 millones en el primer año de su aplicación. Si, en cambio, decidieran reinvertir el 100% de sus ganancias (un supuesto extremadamente exagerado) el costo sería cercano a los \$6.270 millones. Debe destacarse que si esta medida es aplicada en un contexto de crecimiento e inflación moderado el incremento que tendría en el año la recaudación de otros impuestos, tales como el Impuesto a las Ganancias de las Personas, el Impuesto a las Ganancias de las Empresas no PyMEs y el IVA, compensarían la reducción sufrida por la aplicación de la medida.*

*Asimismo, analizando en el corto plazo, la reinversión de ganancias tiene un efecto retroalimentador sobre la producción que permitiría al fisco recuperar en el corto plazo lo que no pudo recaudar en el momento de la aplicación de la exención. La desgravación de las ganancias reinvertidas de las PyMEs permitiría también dar un respiro a determinados sectores que están produciendo al máximo de su capacidad instalada. En momentos en que se cita a la falta de inversión como una de las causas del incremento de los precios de determinados bienes, se considera positiva una medida como la propuesta en este proyecto de ley.*

## **Introducción**

El Poder Ejecutivo Nacional elaboró un proyecto de ley que propone desgravar por dos años las ganancias de las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs) que sean reinvertidas en bienes de capital. Esta medida apunta a incentivar la capitalización y la modernización de este tipo de empresas en un contexto en el que la capacidad instalada de algunas ramas productivas ya se acerca a su límite.

Favorecer al sector de las pequeñas y medianas empresas tiene su justificación en la magnitud que estas empresas representan y en la cantidad de empleo que generan. Según datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial<sup>1</sup>, que realiza un seguimiento de las empresas que declaran empleados al Sistema de Seguridad Social, del total de 366 mil empresas registradas, 361 mil corresponden al sector de micro, pequeñas y medianas empresas.

De acuerdo con el Régimen Especial de Capitalización para PyMEs que establece el proyecto del Ejecutivo, las utilidades impositivas de estas empresas que sean reinvertidas en la compra, construcción, fabricación o importación definitiva de bienes de capital resultarán exentas del Impuesto a las Ganancias. El beneficio se aplicará a las ganancias sujetas a impuestos de los dos ejercicios fiscales que cierren con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley.

Esta propuesta se enmarca en un contexto en el cual la capacidad ociosa de algunas ramas productivas se encuentra en disminución. De acuerdo con la Fundación Observatorio Pyme<sup>2</sup>, la utilización de la capacidad instalada de

las empresas consultadas pasó de 74,4% a 80,5% entre el segundo y el tercer trimestre de 2005.

Simultáneamente a este proceso, estas empresas presentan dificultades para acceder al crédito bancario. Según una encuesta realizada en 2004<sup>3</sup>, uno de cada tres empresarios tenía en ese momento proyectos de inversión frenados por falta de financiamiento. Al mismo tiempo, este estudio destaca que, si bien una proporción de empresas se ha financiado a través del crédito bancario, la mayoría se financia con recursos propios.

En el mismo sentido, el Observatorio Pyme del Conurbano Bonaerense<sup>4</sup> encuentra que uno de los problemas más frecuentes de las empresas relevadas es la falta de acceso al crédito. De acuerdo con este informe, existe una relación muy débil entre las empresas y el sistema bancario: 62% de las empresas no solicitó ningún tipo de financiamiento bancario y, entre el restante 38%, más de la mitad de los pedidos fue rechazado. Este estudio también coincide en la alta proporción que representan los recursos propios (aportes de los socios o reinversión de utilidades): sólo 14% de las inversiones de las empresas consultadas fue solventado con financiamiento bancario, de proveedores u otro tipo. **De este modo, esta medida sería un incentivo importante para las pequeñas y medianas empresas que necesitan incrementar su capacidad instalada.**

Por otra parte, este proyecto de ley establece -para aquellas empresas que afecten a la reinversión ganancias superiores a los \$200.000- que durante los

---

<sup>1</sup> "Dinámica del empleo y rotación de empresas. 1er trimestre 2004 - 1er trimestre 2005". Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Ministerio de Trabajo.

<sup>2</sup> "La coyuntura de las Pymes industriales", Fundación Observatorio Pyme, [www.observatoriopyme.org.ar](http://www.observatoriopyme.org.ar), diciembre de 2005.

---

<sup>3</sup> "Situación y perspectivas de las Pyme industriales. Informe 2004", Fundación Observatorio Pyme, [www.observatoriopyme.org.ar](http://www.observatoriopyme.org.ar)

<sup>4</sup> "Observatorio Pyme regional Conurbano Bonaerense. Industria manufacturera. Año 2004", Dirección Provincial de Estadística, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, mayo de 2005.

dos períodos posteriores a la adhesión al régimen, la relación entre el valor de los bienes de uso y el monto de las remuneraciones brutas de la firma debe ser igual o menor a la del ejercicio al que correspondan las utilidades que se reinvierten. Es decir, se quiere impedir que la incorporación de bienes de capital reemplace a la mano de obra, por lo que si se incrementan los bienes de capital de la organización, como mínimo se tienen que incrementar las remuneraciones totales, ya sea por mayor contratación de trabajadores o por aumentos salariales.

**Este documento tiene por objeto analizar el impacto fiscal de esta medida de estímulo a la inversión.** Sin embargo, es importante realizar antes algunas consideraciones sobre las dificultades que se presentan para realizar este tipo de análisis, dada la poca información oficial existente sobre las pequeñas y medianas empresas.

#### *Los problemas del análisis*

Para evaluar los aspectos positivos y negativos de una política pública y determinar si resulta o no conveniente implementarla, resulta fundamental contar con información sobre los actores involucrados. En este caso, a fin de analizar el impacto que el Régimen de Capitalización de PyMEs tendría tanto en las cuentas públicas como en la inversión, es necesario contar con ciertos datos acerca de este tipo de empresas. En particular, resulta fundamental conocer cuál es su cantidad y su participación en el total de la economía. Además, dado que la definición de PyME está dada por el valor de las ventas totales anuales<sup>5</sup> (con montos diferentes de acuerdo a la actividad económica) sería importante poder contar con datos sobre la facturación de estas empresas por sector.

---

<sup>5</sup> Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa, Resolución 24/2001.

Sin embargo, fue de gran dificultad encontrar estos datos<sup>6</sup>. Tal como afirma un informe del Banco Interamericano de Desarrollo<sup>7</sup>, pese a la gran importancia de las pequeñas y medianas empresas dentro de las economías de la región, es poco lo que se conoce sobre ellas. “La información no se actualiza con frecuencia, lo cual es aún más grave cuando se trata de un sector tan dinámico dentro del cual continuamente muchas empresas nacen y mueren”, sostiene el documento. Si bien existen estudios y observatorios Pyme que brindan información acerca de la coyuntura de estas empresas y que han sido utilizados como fuente de este documento<sup>8</sup>, se trata de estudios sectoriales o por regiones geográficas y no de estadísticas que abarquen a la totalidad de las PyMEs. Los últimos datos oficiales disponibles corresponden al Censo Económico de 1994<sup>9</sup>.

Los datos acerca de la cantidad de empresas sobre los que se basa el presente documento fueron obtenidos del estudio “Dinámica del empleo y rotación de empresas” que elabora el Ministerio de Trabajo<sup>10</sup> de la Nación sobre la base de las empresas que realizan aportes al sistema de Seguridad Social. De esta manera, se tienen en cuenta las PyMEs con trabajadores registrados de todo el país, de la industria, el comercio y los

---

<sup>6</sup> La Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa no cuenta con el registro de este tipo de firmas. Tampoco se encuentran estadísticas actualizadas de estas empresas en el INDEC.

<sup>7</sup> Donato, V., Haedo, C., Novaro, S.: “Propuesta metodológica para un observatorio latinoamericano de la pequeña y mediana empresa. Resultados de la prueba piloto Argentina – México”, octubre 2003, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

<sup>8</sup> Ver notas 2, 3 y 4.

<sup>9</sup> Rudoy, B.: “Lineamientos de una estrategia Pymes para un país federal”, informe presentado en el foro “El Plan Fénix en vísperas del bicentenario”, FCE, UBA, 2 al 5 de agosto de 2005.

<sup>10</sup> Ver nota 1

servicios. No se ha podido obtener información sobre facturación anual ni datos sobre la cantidad de PyMEs por sector económico. A fin de calcular el impacto fiscal, se cruzaron estos datos con los datos de declaraciones juradas del año 2003 correspondientes al último anuario de la Administración Federal de Ingresos Públicos.<sup>11</sup>

#### *El costo fiscal de las exenciones propuestas*

Tal como hemos indicado anteriormente, uno de los mayores problemas que se presentan para realizar un análisis cuantitativo del impacto sobre las cuentas públicas que tendría una reforma de las características mencionadas anteriormente es la escasez de datos disponibles referentes a facturación, costos y cantidad de PyMEs existentes en la economía. Esto evidentemente dificulta el cálculo del costo que puede tener el desgravar del impuesto a las Ganancias a este tipo de empresas. Por ello, el método elegido para realizar esta estimación es el de realizar distintos escenarios con determinados supuestos implícitos en cada uno de ellos.

Para realizar un cálculo aproximado de este costo hemos tenido primero que utilizar datos de los anuarios estadísticos de la AFIP, para poder determinar los tramos de ingresos de ganancia neta imponible y el impuesto a las ganancias de las empresas determinado para cada uno de estos tramos. La información disponible en este caso es para el año 2003. Para esto hemos supuesto que en el año 2005 se respetan las proporciones de declaraciones correspondientes a cada tramo del año para el cual se tiene información y que ésto se replicará en el año 2006. Teniendo en cuenta estas proporciones en 2005, alrededor de

\$5.900 millones del total de los ingresos por Impuesto a las Ganancias correspondieron a Pequeñas y Medianas Empresas (un 26,2%) y para 2006, teniendo en cuenta las previsiones de recaudación estimadas en el Presupuesto 2006, este monto ascendería a \$6.270 millones. Cabe destacar, sin embargo, que al haber sido elaborado el Presupuesto con supuestos macroeconómicos muy conservadores es probable que este monto sea más elevado.

El costo fiscal de la reforma puede evaluarse en dos aspectos: en primer lugar en el costo que tendría en el primer año de su aplicación de no existir incrementos en otros impuestos; en segundo lugar, en el resultado que tendría sobre las cuentas públicas en un lapso relativamente corto. Para el primer caso, el cálculo requiere realizar supuestos acerca de la proporción de las ganancias que las PyMEs reinvertirían, que serían aquellas que están exentas del pago del impuesto. En el siguiente cuadro podemos observar distintas opciones para el año 2006.

El porcentaje que es considerado más relevante por los funcionarios encargados de la evaluación de la aplicación de esta medida es el de reinversión de ganancias de 25%.<sup>12</sup>

Para la evaluación del efecto de las medidas en el corto plazo deben tomarse en cuenta distintos escenarios posibles de reinversión. El monto de reinversión tendrá en el corto plazo un efecto retroalimentador sobre la producción, influyendo entonces en la recaudación de otros impuestos, tales como el IVA, que pueden llevar a compensar parcial o totalmente la caída en el Impuesto a las Ganancias de las Empresas. Para esto deben realizarse supuestos sobre el incremento de la inversión total que implica la reinversión de determinados

---

<sup>11</sup> "Anuario Estadísticas Tributarias - 2004", Departamento Estadística de la Dirección de Estudios de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), julio 2005.

---

<sup>12</sup> "Un subsidio a Pymes que costaría \$1.500 millones", Clarín, 10 de octubre de 2005

porcentajes de reinversión por parte de las empresas.

Asimismo, resulta importante realizar proyecciones moderadas de crecimiento de la economía y de inflación, ya que son dos factores que

permiten cerrar más rápidamente la brecha que ocasiona la medida propuesta en el proyecto de ley. Nuestros escenarios consideran un crecimiento de la economía moderado de 4% anual y una inflación de cerca de 6% anual.

**Cuadro 1: Costo de la medida propuesta de acuerdo con el porcentaje de reinversión de ganancias**

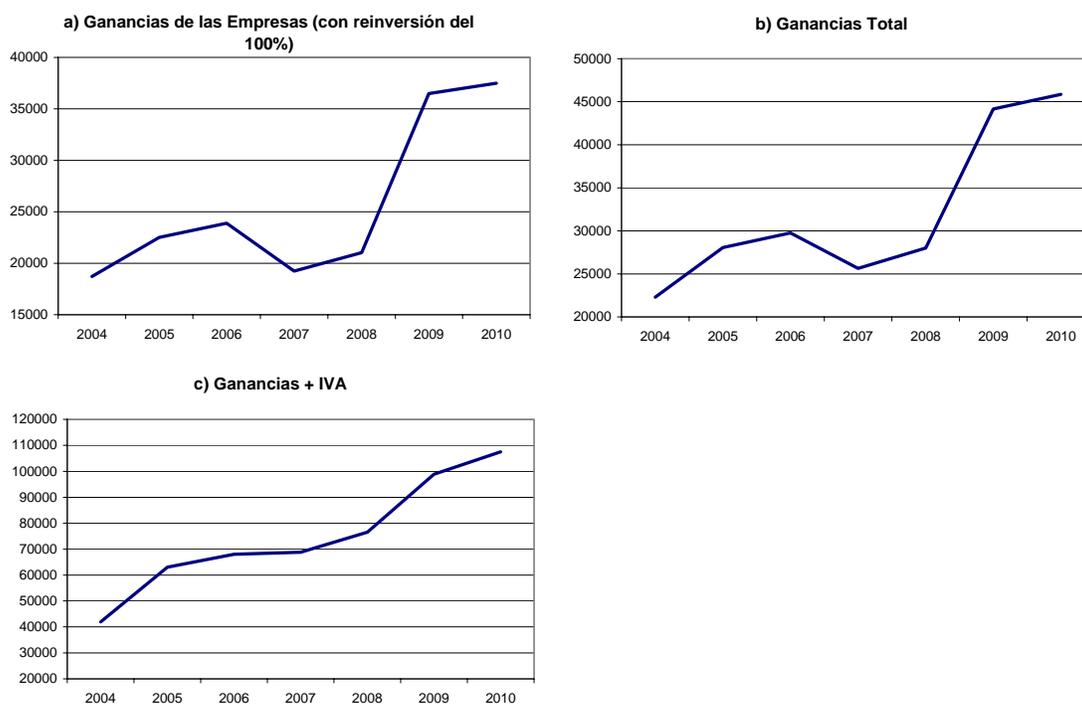
Porcentaje de ganancias reinvertidas	Costo en el primer año de aplicación
25%	\$1.568 millones
50%	\$3.137 millones
75%	\$4.705 millones
100%	\$6.274 millones

FUENTE: Elaboración propia CIPPEC sobre la base de AFIP

En el Gráfico 1 se observa el escenario con un mayor costo fiscal, en el cual las PyMEs reinvierten el 100% de sus ganancias a partir de 2007, quedando exentas del pago del tributo en dicho año y en 2008. Tal como puede apreciarse, la recaudación del Impuesto a las Ganancias de las Empresas disminuye notoriamente

en 2007, aunque no en el monto total de la caída evidenciada por la recaudación en PyMEs (\$6.270 millones) ya que el incremento en la recaudación del mismo impuesto en aquellas empresas que no son consideradas PyMEs atenúa el impacto resultando en una caída de \$4.650 millones (panel b del gráfico).

**Gráfico 1: Recaudación 2004 - 2010 con la modificación propuesta en el proyecto de ley**



FUENTE: AFIP y elaboración propia de CIPPEC sobre la base de AFIP, BCRA y Ministerio de Economía

Asimismo, si se considera también el incremento de recaudación del IVA a través del efecto que sobre este impuesto tienen el crecimiento de la economía y de la inflación, se llega a un leve incremento de la recaudación para el primer año en lugar de una caída. **Es decir, que pese a tener un costo fiscal, evidenciado en la caída de la recaudación del Impuesto a las Ganancias en los dos años de aplicación de la exención ésta es compensada por el aumento que en un contexto de crecimiento tiene la recaudación de otros impuestos.**

Pese a superarse rápidamente la caída en la recaudación del impuesto, debe tenerse en cuenta la importancia de esta exención. Para ello puede analizarse

la proporción que esta exención representaría sobre el total del gasto tributario presupuestado para 2006. En el siguiente cuadro puede apreciarse que si las empresas reinvirtieran el 100% de sus ganancias en 2006, la proporción de esta exención respecto de los gastos tributarios presupuestados en concepto de regímenes de promoción para todo el año sería muy elevado, ya que representaría casi el 150%, o la mitad de todo lo que el Sector Público tiene presupuestado para dejar de recaudar mediante regímenes de promoción durante todo el año.

**Cuadro 2: Proporción de las exenciones sobre gasto tributario, total de regímenes de promoción y total de exenciones de ganancias – Presupuesto Año 2006**

	sobre total gasto tributario 2006	sobre total regímenes de promoción	sobre total exenciones de Ganancias 2006
con reinversión del 25%	12%	36%	59%
con reinversión del 50%	24%	72%	117%
con reinversión del 75%	35%	109%	176%
con reinversión del 100%	47%	145%	235%

FUENTE: Elaboración propia de CIPPEC

De este Cuadro se desprendería que el porcentaje de reinversión más coherente con lo presupuestado para 2006 sería el de 25% de las ganancias, que representarían cerca de 60% de las exenciones del impuesto a las Ganancias para todo el año. Este porcentaje implicaría un costo fiscal de cerca de \$1.500 millones para el primer año de exención.

### **Conclusión**

En conclusión, puede decirse que el costo para la recaudación del Impuesto a las Ganancias de las Empresas sería de unos \$1500 millones para el primer año de aplicación de la medida propuesta (con una reinversión del 25% de las ganancias). Sin embargo, si se aplicara en años en los que se tienen perspectivas de crecimiento de la economía e inflación

moderadas, la recuperación de la recaudación es casi inmediata. Es decir, se perderían recursos debido a la exención propuesta, pero el crecimiento de la economía, así como un moderado incremento en precios, permitiría cerrar esta brecha con lo cual el presupuesto no se encontraría desfinanciado en ningún momento.

Si a ello se agrega el impulso que la reinversión de utilidades tendría sobre la economía, se tendría una recuperación en la recaudación aún más rápida. Debe destacarse, sin embargo, que la magnitud de la caída inicial en la recaudación del impuesto así como la velocidad en la recuperación dependerán del porcentaje de ganancias que las PyMEs reinviertan.

La desgravación de las ganancias reinvertidas de las PyMEs permitiría también dar un respiro a determinados

sectores que están produciendo al máximo de su capacidad instalada. En momentos en que se menciona este factor como una de las causas del incremento de

los precios de determinados bienes, se considera necesaria una medida como la propuesta.

---

**Daniela Dborkin:** economista del Área de Política Fiscal de CIPPEC. Es Licenciada en Economía, Universidad de Buenos Aires y Periodista, TEA.

**Federico Marongiu:** economista del Área Política Fiscal de CIPPEC Es Licenciado en Economía, Universidad de Buenos Aires; Magister en Economía, Universidad Torcuato Di Tella; Candidato a Doctor, Universidad de Buenos Aires, y Maestrando en Historia Económica y de las Políticas Económicas de la misma universidad.

*Las opiniones de los autores no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.*

**Si desea citar este documento:** Dborkin, D. y Marongiu, F.: "En busca de mayor inversión", *Documento de Políticas Públicas*, CIPPEC, Buenos Aires, enero de 2006.

#### **Acerca de CIPPEC**

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Educación, Salud, Justicia, Política Fiscal, Transparencia, Instituciones Políticas y Gestión Pública Local.

*Este documento se realizó gracias al apoyo brindado por el Center for International Private Enterprise (CIPE).*