

Informe técnico

Ministerio de Desarrollo Productivo

1. Introducción

La Argentina es un país caracterizado por una profunda heterogeneidad en materia social y productiva. La consecuencia de dicha heterogeneidad es una elevada desigualdad, que se materializa de múltiples maneras: en los ingresos (con un 35,5% de personas por debajo de la línea de la pobreza, la cifra más alta desde 2008¹), en la informalidad laboral (con un 35,9% de asalariados que no percibe derechos laborales básicos, tales como la contribución a la jubilación o el aguinaldo)² o, en el caso de las empresas, en el acceso a tecnologías clave o al crédito (32% de las empresas empleadoras formales está por fuera del sistema crediticio)³. La otra cara de la heterogeneidad es la existencia de una porción significativa de hogares y empresas cuya situación material es notoriamente más holgada. Esta heterogeneidad -y la concomitante desigualdad- se ha acentuado en los últimos años: de acuerdo al INDEC, el coeficiente de Gini (que asume 0 si todas las personas ganaran lo mismo y 1 si una sola persona se quedara con todo el ingreso de una sociedad) llegó al valor de 0,442 en el segundo semestre de 2019, el valor más alto desde 2010⁴.

En diciembre de 2019 se detectaron los primeros casos de coronavirus (SARS-CoV-2) en China, que posteriormente comenzaron a propagarse por el resto del mundo, motivando a la Organización Mundial de la Salud (OMS) a calificar la enfermedad como una “pandemia”. Al día 24 de agosto, el número global de personas contagiadas asciende a 23,8 millones de casos, de las cuales 815 mil fallecieron. Tras haberse iniciado en Asia y luego propagado por Europa, en los últimos tres meses, los países de América Latina han pasado a ser uno de los grandes focos de la pandemia, con países como Brasil, México, Colombia, Chile, Bolivia, Perú y Argentina con disparada de contagios.

En nuestro país, el Gobierno Nacional actuó tempranamente con una serie de medidas para contener los efectos sanitarios, sociales y económicos de la pandemia. Entre ellas, se destacan, a nivel sanitario, la extensión de la emergencia pública sanitaria el 12 de marzo. Posteriormente, a través del Decreto n° 297 del 19 de marzo de 2020, se estableció la medida de “aislamiento social, preventivo y obligatorio” (ASPO) en línea con las recomendaciones de la OMS. Las medidas de aislamiento han sido prorrogadas por distintos decretos a partir de aquel primer decreto, aunque con crecientes flexibilizaciones de actividades. En las regiones donde los contagios permanecieron reducidos, dichas flexibilizaciones fueron más amplias que en aquellas regiones donde se presentaron niveles elevados de contagios.

La pandemia -y las medidas de restricción a la circulación y las actividades productivas- han conllevado un impacto económico y social para la población en su conjunto, con tan solo unos pocos sectores productivos que han podido mantener sus niveles de actividad con relativa normalidad. Si bien con el correr de los meses la actividad económica ha comenzado a

¹ Dato de INDEC correspondiente al segundo semestre de 2019.

² Dato de INDEC correspondiente al cuarto trimestre de 2019.

³ Dato tomado de AFIP/BCRA.

⁴ Coeficiente de Gini del ingreso per cápita familiar.

recuperarse en muchos sectores, todavía hoy múltiples empresas evidencian niveles de actividad todavía muy inferiores a los observados en las semanas previas al 20 de marzo.

Considerando el impacto de la pandemia en el normal funcionamiento de la economía, el Estado Nacional ha creado una serie de instrumentos para mitigar sus efectos adversos sobre la actividad económica. Dentro de ellos, sobresalen por su alcance y magnitud dos: el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y el Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP). Mientras que el primero se focaliza en las y los trabajadores informales, cuentapropistas de bajos ingresos y trabajadores desocupados, la segunda se centra en las y los trabajadores formales y en las empresas. Dentro del Programa ATP, se han creado dos instrumentos: en primer lugar, el pago del salario complementario, ya abonado cuatro veces. En segundo lugar, el mencionado programa estableció un crédito a tasa cero para las y los trabajadores independientes formales (monotributistas y autónomos, de todas las categorías en todo el territorio nacional). Este instrumento permitió garantizar un ingreso promedio de \$108 mil (dividido en tres cuotas iguales) para un total 520 mil monotributistas y autónomos que percibieron esos ingresos como un saldo positivo en sus tarjetas de crédito.

Vista la continuidad de las medidas de ASPO y DISPO necesarias para el control del avance de la pandemia y la protección de la vida y la salud de todas y todos los ciudadanos, y que además la pandemia llegó sobre una economía argentina ya dañada, se recomienda que el Estado nacional prolongue el programa de ATP, aunque con algunas modificaciones que se proponen a continuación.

1. Revisión de sectores críticos

En cada ronda, y conforme a la cambiante evolución de la situación sanitaria y económica, el programa ATP fue introduciendo algunas modificaciones en sus criterios. Por ejemplo, en la tercera ronda se introdujo una diferenciación entre zonas en DISPO y zonas en ASPO, que luego se revirtió en la cuarta ronda producto de que los contagios -que al momento de la tercera ronda estaban confinados mayormente a áreas geográficas puntuales- se propagaron por gran parte del país. Asimismo, a partir de la cuarta ronda, y teniendo en cuenta que múltiples firmas comenzaron a mejorar su facturación, se creó la figura del crédito a tasa subsidiada para las empresas cuya variación de la facturación interanual nominal estuviera entre 0% y 30%.

Cuando se creó, en su primera ronda, el programa ATP diferenció en dos tipos de beneficiarios. Por un lado, la gran mayoría de los sectores elegibles perteneció a la categoría de afectados no críticos; por el otro, algunas ramas quedaron dentro de la categoría de críticos. Originalmente, la diferencia entre ambas categorías tenía que ver con las contribuciones patronales: las empresas que estaban dentro de la categoría de afectados no críticos tenían el beneficio de postergar el pago de contribuciones, en tanto que las que estaban en la categoría de críticos tenían el beneficio de la reducción del 95% del pago de contribuciones patronales. A partir de la tercera ronda de la ATP, asimismo, el tope máximo del salario mínimo vital y móvil (SMVM) a pagar en el caso de salarios complementarios permaneció en dos para los sectores críticos, y se redujo en los sectores afectados no críticos (en la tercera ronda, se mantuvo en 2 SMVM para los sectores no críticos que estaban en ASPO pero en 1 SMVM para quienes estaban en DISPO, y en la cuarta ronda se unificó todo en 1,5 SMVM).

El criterio para definir si un sector es crítico o afectado pero no crítico tiene que ver con la magnitud de impacto del COVID-19 en el sector, sea en términos de facturación o en términos de exposición al virus. Desde la creación de la ATP, los sectores críticos han sido aquellos relacionados con el turismo, la cultura y el entretenimiento (cuya actividad ha sido prácticamente nula desde el inicio de la pandemia, y cuyas posibilidades de normalización están restringidas mientras dure la pandemia) o con la salud (debido a su muy elevada exposición al COVID-19, lo que implica un elevado porcentaje de trabajadores y trabajadoras contagiados respecto a otras actividades productivas y un encarecimiento adicional de costos producto de la necesidad de incluir protocolos particularmente muy exigentes en insumos y material sanitario *vis à vis* otros sectores).

Como se decía anteriormente, muchas firmas comenzaron a mejorar su facturación. Sin embargo, tal recuperación fue profundamente heterogénea: mientras que se observaron fuertes incrementos de la actividad en ramas como la industria, el comercio y la construcción, en otros sectores los niveles permanecieron deprimidos⁵. Esta mejora en muchos sectores, al implicar una caída en la cantidad de empresas beneficiarias de la ATP⁶, permite volver a analizar el listado de sectores críticos, con vistas a incrementar la asistencia en aquellos sectores que hoy están en la categoría de afectados no críticos, pero que no han experimentado mejoras significativas en su nivel de actividad.

Se han tomado dos criterios para la ampliación de sectores críticos. En primer lugar, la variación mediana interanual de la facturación nominal del sector. En segundo lugar, la heterogeneidad del sector: si bien la mediana es un buen indicador que permite evitar los problemas de tomar el promedio (*outliers*) y, por tanto, podría considerarse como medianamente representativo de la realidad del sector, no es menos cierto que hay códigos de actividad que son heterogéneos en su interior. Dos casos testigo son el 107911 (“Tostado, torrado y molienda de café”) y el 110300 (“Elaboración de cerveza, bebidas malteadas y malta”), en donde coexisten empresas industriales que venden mayormente a supermercados y otro tipo de comercios con firmas ligadas al rubro gastronómico (como cafeterías o cervecerías artesanales). En este último caso, se comprobó que hay muchas empresas que no han podido operar (o lo han hecho con severas limitaciones) producto de la pandemia, y es por eso que se recomienda que se incluya al código dentro de los críticos. Vale aclarar que, de todos modos, no toda empresa del sector tendrá automáticamente este beneficio, ya que además debe cumplir el criterio de variación de la facturación que establece la normativa.

Cuadro 1: Variación interanual de la facturación nominal (mediana), en sectores potencialmente críticos

⁵ De acuerdo al Estimador Mensual de Actividad Económica (EMAE) del INDEC, la industria manufacturera pasó de caer al 33,9% interanual en abril al 7,3% en junio, el comercio pasó de caer al 27,9% al 0,3% interanual y la construcción pasó de contraerse del 86,1% al 41,9%. En contraste, ramas ligadas al transporte, hoteles y restaurantes o servicios personales, si bien registraron mejoras con el correr de los meses, lo hicieron en magnitudes mucho más leves de acuerdo al EMAE.

⁶ En la primera ronda de la ATP hubo 255.837 empresas aprobadas para el programa. En la cuarta ronda, esa cifra fue de 210.884. Vale tener en cuenta que en la cuarta ronda se amplió significativamente el criterio de elegibilidad en torno a facturación al 30% interanual (hasta entonces tenía una variación tope del 5% nominal interanual).

Código AFIP	Rama de actividad	Variación interanual de la facturación (mediana, junio)
107911	TOSTADO, TORRADO Y MOLIENDA DE CAFÉ	- 42.15
854960	ENSEÑANZA ARTÍSTICA	- 55.46
492190	SERVICIO DE TRANSPORTE AUTOMOTOR DE PASAJEROS N.C.P.	- 63.44
492160	SERVICIO DE TRANSPORTE AUTOMOTOR INTERURBANO NO REGULAR DE PASAJEROS	- 66.20
492140	SERVICIO DE TRANSPORTE AUTOMOTOR URBANO Y SUBURBANO NO REGULAR DE PASAJEROS DE OFERTA LIBRE, EXCEPTO MEDIANTE TAXIS Y REMISES, ALQUILER DE AUTOS CON CHOFER Y TRANSPORTE ESCOLAR	- 68.18
591200	DISTRIBUCIÓN DE FILMES Y VIDEOCINTAS	- 71.49
562010	SERVICIOS DE PREPARACIÓN DE COMIDAS PARA EMPRESAS Y EVENTOS	- 73.39
851010	GUARDERÍAS Y JARDINES MATERNALES	- 74.14
477480	VENTA AL POR MENOR DE OBRAS DE ARTE	- 75.95
492130	SERVICIO DE TRANSPORTE ESCOLAR	- 76.10
561013	SERVICIOS DE "FAST FOOD" Y LOCALES DE VENTA DE COMIDAS Y BEBIDAS AL PASO	- 77.63
561040	SERVICIOS DE PREPARACIÓN DE COMIDAS REALIZADAS POR/PARA VENDEDORES AMBULANTES.	- 79.44
110300	ELABORACIÓN DE CERVEZA, BEBIDAS MALTEADAS Y MALTA	- 82.89
511000	SERVICIO DE TRANSPORTE AÉREO DE PASAJEROS	- 86.24
960910	SERVICIOS DE CENTROS DE ESTÉTICA, SPA Y SIMILARES	- 86.92
502101	SERVICIO DE TRANSPORTE FLUVIAL Y LACUSTRE DE PASAJEROS	- 87.99
561019	SERVICIOS DE EXPENDIO DE COMIDAS Y BEBIDAS EN ESTABLECIMIENTOS CON SERVICIO DE MESA Y/O EN MOSTRADOR N.C.P.	- 88.68
823000	SERVICIOS DE ORGANIZACIÓN DE CONVENCIONES Y EXPOSICIONES COMERCIALES, EXCEPTO CULTURALES Y DEPORTIVOS	- 90.43
501100	SERVICIO DE TRANSPORTE MARÍTIMO DE PASAJEROS	- 92.53
524310	SERVICIOS DE EXPLOTACIÓN DE INFRAESTRUCTURA PARA EL TRANSPORTE AÉREO, DERECHOS DE AEROPUERTO	- 92.78
452101	LAVADO AUTOMÁTICO Y MANUAL DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES	- 93.12
561011	SERVICIOS DE RESTAURANTES Y CANTINAS SIN ESPECTÁCULO	- 96.26
562091	SERVICIOS DE CANTINAS CON ATENCIÓN EXCLUSIVA A LOS EMPLEADOS O ESTUDIANTES DENTRO DE EMPRESAS O ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS.	- 96.96
561014	SERVICIOS DE EXPENDIO DE BEBIDAS EN BARES	- 97.96
492150	SERVICIO DE TRANSPORTE AUTOMOTOR INTERURBANO REGULAR DE PASAJEROS, E1203 EXCEPTO TRANSPORTE INTERNACIONAL	- 98.78
477830	VENTA AL POR MENOR DE ANTIGÜEDADES	- 99.61
492170	SERVICIO DE TRANSPORTE AUTOMOTOR INTERNACIONAL DE PASAJEROS	- 99.90
492180	SERVICIO DE TRANSPORTE AUTOMOTOR TURÍSTICO DE PASAJEROS	- 100.00
521030	SERVICIOS DE MANIPULACIÓN DE CARGA EN EL ÁMBITO AÉREO	- 100.00
524130	SERVICIOS DE ESTACIONES TERMINALES DE ÓMNIBUS Y FERROVIARIAS	- 100.00
561012	SERVICIOS DE RESTAURANTES Y CANTINAS CON ESPECTÁCULO	- 100.00
681010	SERVICIOS DE ALQUILER Y EXPLOTACIÓN DE INMUEBLES PARA FIESTAS, CONVENCIONES Y OTROS EVENTOS SIMILARES	- 100.00
772091	ALQUILER DE PRENDAS DE VESTIR	- 100.00
772099	ALQUILER DE EFECTOS PERSONALES Y ENSERES DOMÉSTICOS N.C.P.	- 100.00
854950	ENSEÑANZA DE GIMNASIA, DEPORTES Y ACTIVIDADES FÍSICAS	- 100.00
931010	SERVICIOS DE ORGANIZACIÓN, DIRECCIÓN Y GESTIÓN DE PRÁCTICAS DEPORTIVAS EN CLUBES	- 100.00
960201	SERVICIOS DE PELUQUERÍA	- 100.00
960202	SERVICIOS DE TRATAMIENTO DE BELLEZA, EXCEPTO LOS DE PELUQUERÍA	- 100.00

Fuente: elaboración propia en base a AFIP

El Cuadro 1 sugiere una lista de códigos de actividad que hoy están dentro de los sectores elegibles no críticos, y que podrían pasar a ser críticos, habida cuenta de que su situación en junio fue de severas restricciones operativas o de una prácticamente nula demanda. Aquí se incluyen a la mayor parte de las actividades gastronómicas (que, pese a que estuvieron rehabilitadas en zonas en DISPO o mantuvieron la modalidad de take away o delivery en las zonas en ASPO tuvieron una fuerte caída de la demanda), al transporte afectado por la pandemia (como el de larga distancia o el escolar), a ciertas actividades educativas no obligatorias cuyo potencial de teletrabajo es reducido o directamente nulo (como los jardines maternos o la

enseñanza ligada a las artes -como por ejemplo danza- y el deporte) o a servicios personales que, si bien fueron gradualmente rehabilitados en buena parte del país, continúan profundamente afectados porque implican un contacto físico estrecho entre el cliente y la persona que presta el servicio (como es el caso de las peluquerías y otros servicios ligados a la estética).

2. Incentivos al empleo: crédito reconvertible en subsidio

En la cuarta ronda de la ATP se implementó por primera vez el instrumento del crédito subsidiado para las empresas en proceso de recuperación que todavía persisten en terreno negativo en la facturación real respecto a la prepandemia. Para esta quinta ronda, se propone generar un incentivo adicional, y que es que las empresas puedan convertir el crédito en un subsidio si cumplen con metas de empleo. De esta manera, se podría premiar a las empresas en vías de recuperación que o bien hayan logrado mantener nómina de empleados durante la pandemia o bien estén realizando esfuerzos por ampliar la dotación del personal ante los signos de reactivación que se observan en distintos sectores de la economía.

De este modo, se sugiere el siguiente esquema:

- a) Para las empresas que todavía se encuentren en terreno negativo en la variación interanual de la facturación nominal (esto es, caídas reales superiores a alrededor del 30%), que se mantenga el esquema de Salario Complementario (con un tope de 2 SMVM en sectores críticos -ahora ampliados por lo detallado en el punto anterior- y de 1,5 SMVM en los sectores afectados no críticos).
- b) Para las empresas que se encuentren con caídas no tan severas en la facturación real, que se cree un crédito a tasa subsidiada del 15%, y que pueda ser convertido en un subsidio si las firmas mantienen o mejoran su dotación de empleo respecto a la prepandemia. Dado que la inflación interanual en julio fue, según el INDEC, del 42,4%, se sugiere que sean elegibles para el crédito convertible en subsidio aquellas que presenten variaciones nominales interanuales mayores o iguales a cero, pero inferiores a la evolución de la inflación. Un punto de corte posible para esta ronda de la ATP podría ser que la variación interanual nominal de la facturación esté entre 0% y 40%.



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Hoja Adicional de Firmas
Informe gráfico

Número:

Referencia: Informe técnico - Acta ATP 5 final

El documento fue importado por el sistema GEDO con un total de 5 pagina/s.