

# **Informe técnico Ministerio de Desarrollo Productivo**

## **Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción**

### **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 2008<sup>1</sup>), 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)<sup>2</sup> 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)<sup>3</sup>. 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 2010<sup>4</sup>.

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 4 de mayo, el número global de personas contagiadas asciende a 3.620.977 casos, de las cuales 250.811 fallecieron.

Es en este escenario y, a partir de los primeros casos positivos detectados en la Argentina, que el Gobierno nacional dispuso el pasado 12 de marzo una extensión de la emergencia pública sanitaria. Posteriormente, a través del Decreto n° 297 del 19 de marzo, se estableció la medida de “aislamiento social, preventivo y obligatorio” en línea con las recomendaciones de la OMS. Las medidas de aislamiento han sido prorrogadas por distintos decretos a partir de aquel primer decreto. Las medidas de aislamiento conllevan 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. De tal modo, los esfuerzos financieros que el Estado está haciendo para asistir a las empresas debe tener como claro norte una focalización que permita direccionar eficientemente los recursos hacia aquellos sectores de alta afectación.

### **1. Nuevos sectores considerados para ingresar a la ATP**

La ATP focaliza sus esfuerzos en asistir a las empresas y los trabajadores de sectores altamente afectados por la epidemia del COVID-19. Es por tal razón que los dos principales criterios que definen

---

<sup>1</sup> Dato de INDEC correspondiente al segundo semestre de 2019.

<sup>2</sup> Dato de INDEC correspondiente al cuarto trimestre de 2019.

<sup>3</sup> Dato tomado de AFIP/BCRA.

<sup>4</sup> Coeficiente de Gini del ingreso per cápita familiar.

la elegibilidad de una firma al programa son: a) la rama de actividad en la que se encuentra, y b) la evolución de la facturación de la firma evidenciado en el período 12/3/2020 – 12/4/2020 respecto del mismo período del año anterior.

Hasta el momento, un total de 660 sectores han sido identificados como elegibles para ser beneficiarios de la ATP. Esta selección estuvo basada en la comprobación de que se trataba de sectores que experimentaron un elevado nivel de afectación en sus ventas producto de las medidas de aislamiento social, preventivo y obligatorio. Sin embargo, un análisis más pormenorizado permitió comprobar que existen otros sectores que hasta ahora no habían sido incluidos y que también presentan niveles elevados de afectación. Un rasgo distintivo observado en sectores que a priori habían sido considerados como poco afectados por las medidas de aislamiento es la heterogeneidad existente al interior de los mismos. Un ejemplo de ello se puede observar en el caso del CLAE 107911 (Tostado, torrado y molienda de café). Bajo este código se encuentran registradas decenas de cafeterías que por motivos obvios resultaron severamente afectadas. Lo mismo ocurre con el CLAE 110300 (Elaboración de cervezas, bebidas malteadas y malta), en donde coexisten grandes compañías industriales productoras de cerveza junto con pequeñas cervecerías artesanales (que, al igual que las cafeterías, los bares y los restaurantes) forman parte del circuito gastronómico nacional. Algo similar ocurre con el caso del CLAE 524110 (“Servicios de explotación de infraestructura para el transporte terrestre, peajes y otros derechos”), en donde se constató la existencia de empresas que son concesionarias de terminales de autobuses que hoy están totalmente paralizadas. Asimismo, se notó que la exclusión de este CLAE estaba implicando un tratamiento desigual respecto de las empresas que son concesionarias de peajes, ya que mientras que algunas se encuentran registradas en el mencionado código (y por lo tanto habían quedado excluidas), otras empresas, también concesionarias de corredores viales se encuentran registradas en el CLAE 421000 (Construcción, reforma y reparación de obras de infraestructura para el transporte), código que había sido incorporado como sector afectado y por lo tanto elegible para el Programa.

En segundo lugar, se constató que al interior de un sector supuestamente poco afectado existen situaciones disímiles, producto de la heterogeneidad de los clientes de las firmas. Un ejemplo de esta situación se observa en el CLAE 463160 (Venta al por mayor de chocolates, golosinas y productos para kioscos y polirrubros n.c.p, excepto cigarrillos), en donde muchas firmas experimentaron caídas significativas de facturación por la menor circulación en las calles que, a su vez, deprimió la demanda en los kioscos.

En tercer lugar, se comprobó que ciertos sectores que a priori resultaban exceptuados de la cuarentena -y, por tanto, se consideraban poco afectados por las medidas de aislamiento - en la práctica experimentaron caídas generalizadas en su actividad. Un caso de ellos es el CLAE 242010 (Elaboración de aluminio primario y semielaborados de aluminio), que está funcionando con dotaciones mínimas y niveles de ociosidad atípicos. Otros ejemplos de esta situación se observan en las ramas ligadas al transporte de mercancías.

En el Cuadro 1 se muestra el porcentaje de firmas de distintos sectores (hasta ahora no incluidos en el Programa ATP) que experimentaron variaciones en la facturación interanual menor al 5%<sup>5</sup> (es decir, que experimentaron caídas reales mayores al 29,4%, habida cuenta de que la inflación interanual entre marzo de 2019 y marzo de 2020 fue del 48,4%). Tal como se observa, en ramas como aluminio el 78% de las firmas tuvo una caída notoria en la facturación real; en el caso de moliendas de café o de elaboración de cerveza, esas cifras son respectivamente del 76% y el 69%. Incluso en ramas cuya

---

<sup>5</sup> Acerca de este criterio, ver sección 2.

demanda debería haber sido menos afectada (como la producción de galletitas y bizcochos, de pastas alimentarias frescas o de quesos) más del 30% de las firmas experimentó caídas reales superiores al 29,4%. En el caso de la producción de vinos, dicha cifra alcanza al 51%; al igual que en el resto de los casos, si bien se trata actividades exceptuadas, las medidas de aislamiento han generado una contracción de la demanda tanto por la merma de las exportaciones como por la parálisis de las actividades ligadas al esparcimiento (como restaurantes y reuniones sociales), que representan factores importantes en la demanda de productos como el mencionado.

**Cuadro 1: Porcentaje de firmas cuya variación de facturación nominal interanual interior fue menor al 5% (12/3 al 12/4 de 2020 vs mismo período de 2019)**

CLAE	Rama	% de firmas cuya variación de facturación nominal interanual fue menor al 5%
242010	ELABORACIÓN DE ALUMINIO PRIMARIO Y SEMIELABORADOS DE ALUMINIO	78%
107911	TOSTADO, TORRADO Y MOLIENDA DE CAFÉ	76%
107301	ELABORACIÓN DE CACAO Y CHOCOLATE	72%
110300	ELABORACIÓN DE CERVEZA, BEBIDAS MALTEADAS Y MALTA	69%
524110	SERVICIOS DE EXPLOTACIÓN DE INFRAESTRUCTURA PARA EL TRANSPORTE	60%
712000	ENSAYOS Y ANÁLISIS TÉCNICOS	58%
210020	FABRICACIÓN DE MEDICAMENTOS DE USO VETERINARIO	51%
110212	ELABORACIÓN DE VINOS	51%
491200	SERVICIO DE TRANSPORTE FERROVIARIO DE CARGAS	50%
91000	SERVICIOS DE APOYO PARA LA EXTRACCIÓN DE PETRÓLEO Y GAS NATURAL	43%
107129	ELABORACIÓN DE PRODUCTOS DE PANADERÍA N.C.P.	42%
463160	VENTA AL POR MAYOR DE CHOCOLATES, GOLOSINAS Y PRODUCTOS PARA	41%
107110	ELABORACIÓN DE GALLETITAS Y BIZCOCHOS	41%
492229	SERVICIO DE TRANSPORTE AUTOMOTOR DE MERCADERÍAS A GRANEL N.C.P.	36%
463199	VENTA AL POR MAYOR DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS N.C.P.	35%
107410	ELABORACIÓN DE PASTAS ALIMENTARIAS FRESCAS	33%
492240	SERVICIO DE TRANSPORTE POR CAMIÓN CISTERNA	33%
105020	ELABORACIÓN DE QUESOS	31%

Fuente: elaboración propia en base a AFIP

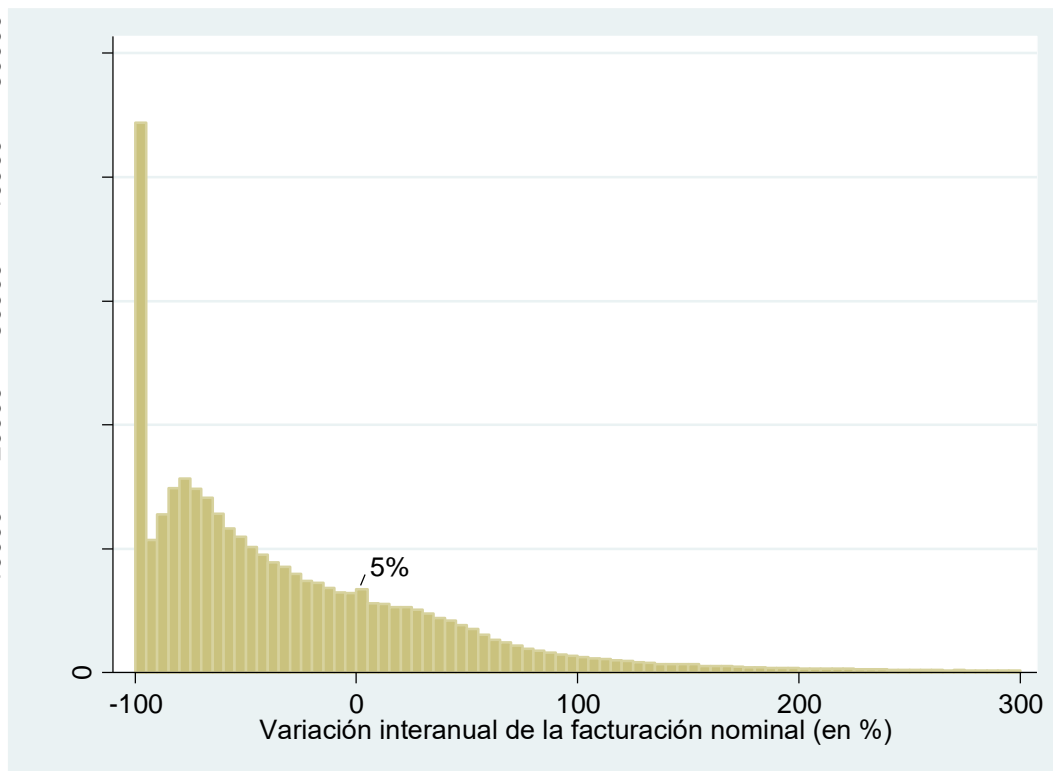
## 2. Criterios de elegibilidad en función de la evolución de la facturación

El inciso 3 del artículo 2º del Decreto 376/2020 menciona que serán beneficiarias del salario complementario aquellas firmas que hayan experimentado una “sustancial caída de la facturación”. El criterio que contemplaba las variaciones nominales negativas y hasta el 0% nominal surgió de un análisis preliminar, basado en una muestra parcial de las empresas que se presentaron al Programa ATP. Durante esta primera parte del análisis, no se habían podido computar unas 140.000 empresas que se anotaron en el segundo llamado de inscripción al Programa.

Los datos finales (445.075 firmas inscriptas, con 343.185 con datos de facturación cargados) permiten reestimar con mayor robustez el punto de corte recomendado para ser beneficiario del Programa ATP. Ese punto de corte debe cumplir con dos criterios: a) ser compatible con la definición establecida en el Decreto que se refiere a “sustancial caída de la facturación” y b) ser un punto a partir del cual la cantidad de firmas potencialmente beneficiarias decrezca sostenidamente.

El Gráfico 1 presenta un histograma de frecuencias en el que se muestra la cantidad de empresas inscriptas en el Programa ATP en función de su desempeño en la facturación nominal. Tal como se observa, la forma de la distribución es lo que se conoce como “asimétrica positiva”, es decir, con una gran cantidad de casos en los valores más bajos de la distribución y poca cantidad de casos en los valores más altos. En otros términos, lo que se observa es una clara moda de empresas en el rango que va de una caída de la facturación 95 a 100% de facturación nominal, y luego una caída sistemática de casos a partir del -75%. El único caso en donde esa tendencia se suspende es en las empresas cuya facturación creció entre 0 y 5% nominal, en donde la cantidad es mayor a las que están en el rango entre -5% y 0%.

**Gráfico 1: Distribución de firmas inscriptas a la ATP según variación interanual nominal de la facturación**

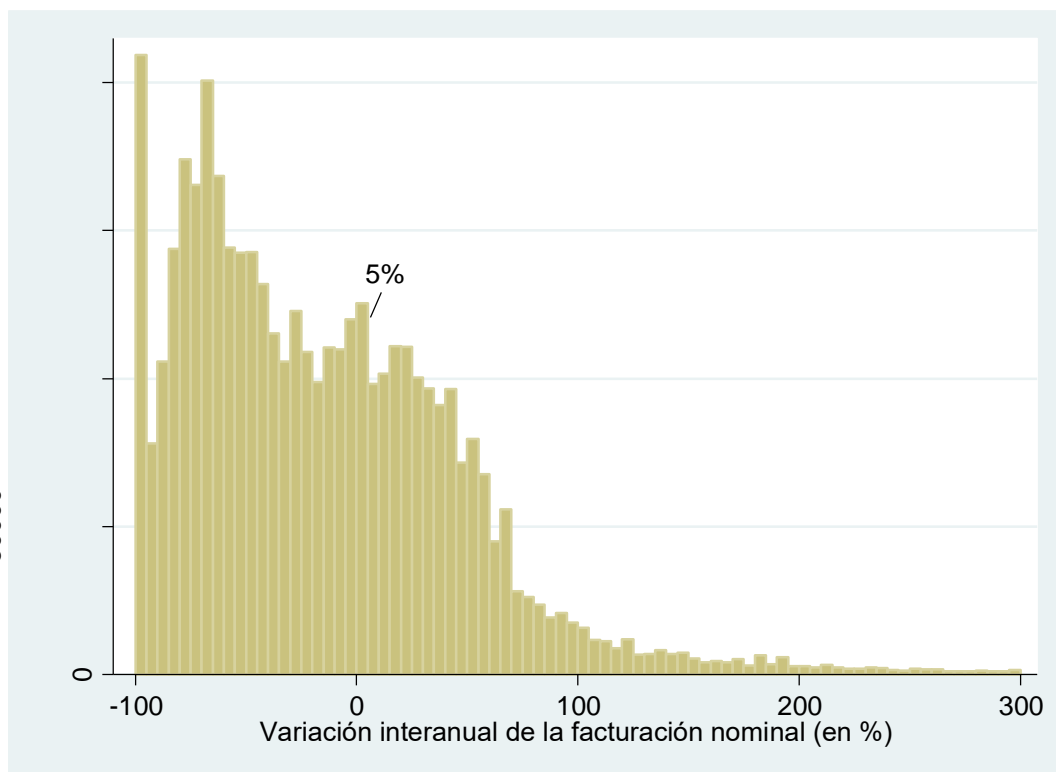


Fuente: elaboración propia en base a AFIP. El período comprendido es el que va del 12/3 al 12/4.

Una segunda forma de ver el fenómeno es analizando las firmas ponderadas por cantidad de trabajadoras y trabajadores. En otros términos, se busca analizar qué cantidad de empleados trabajan en firmas cuya facturación haya variado en un determinado rango. Eso se consigna en el Gráfico 2. Aquí la forma de la distribución sigue siendo asimétrica positiva, pero con una densidad de casos relativamente más homogénea en buena parte de la distribución. Ello ocurre porque en las empresas de mayor tamaño (y por ende mayor contribución al empleo) la evolución de la facturación fue relativamente menos crítica que en las más pequeñas. En el Gráfico 3 puede observarse cómo a medida que mejora la evolución de la facturación tiende a aumentar el tamaño promedio de firma, al menos hasta un 60% de variación nominal. Que las pequeñas empresas vuelvan a dominar el panorama a partir del +60% de variación es previsible, habida cuenta de que la volatilidad de ingresos es mucho mayor en las PyMEs (en donde en situaciones de normalidad coexisten una alta mortalidad de firmas junto con un elevado dinamismo) que en las grandes (que suelen ser relativamente mucho más estables en su dinámica).

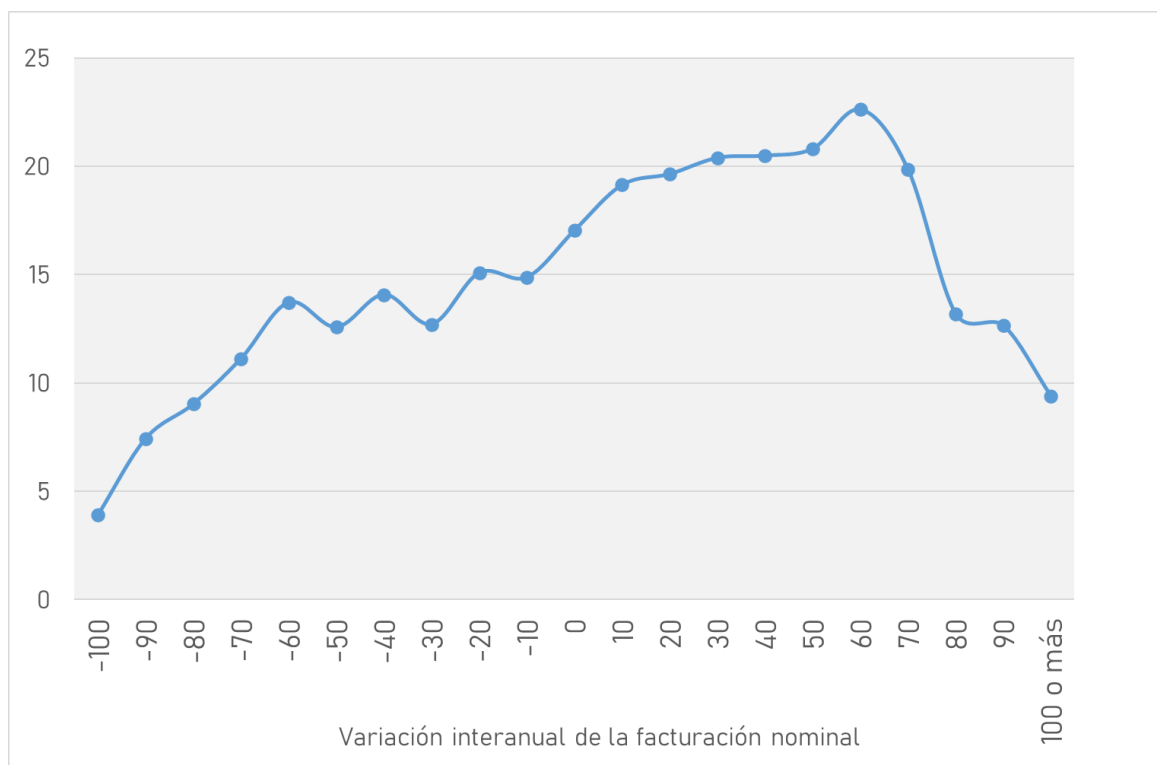
Volviendo al contenido del Gráfico 2, puede observarse que -nuevamente- es a partir del incremento en la facturación de hasta un 5% nominal donde se observa un decrecimiento sistemático en la cantidad de empleados. Por los quiebres que se observan en los dos histogramas presentados (Gráfico 1 y 2), se recomienda -al menos en esta instancia- usar el criterio de que incorpora al Programa ATP a las empresas que presentan una variación en su facturación de hasta 5% nominal positivo en el periodo de análisis. (que, como se ya fuera mencionado, equivale a una caída real del 30% aproximadamente). Vale apuntar que utilizar el criterio de corte en 5% en lugar de en 0% permite incrementar el potencial de trabajadoras y trabajadores que percibirán el salario complementario contemplado en el Programa en alrededor de 125.000.

**Gráfico 2: Distribución de empleados potencialmente beneficiarios de la ATP según variación interanual nominal de la facturación**



Fuente: elaboración propia en base a AFIP. El período comprendido es el que va del 12/3 al 12/4.

**Gráfico 3: Tamaño promedio de firma (empleados por firma), según variación interanual de la facturación**



Fuente: elaboración propia en base a AFIP. El período comprendido es el que va del 12/3 al 12/4.

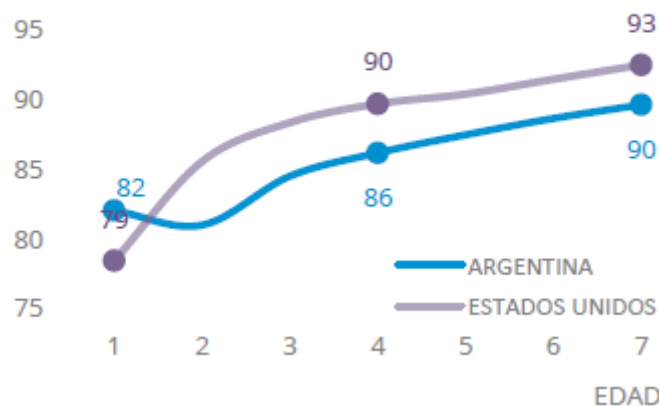
### 3. Empresas nuevas

Tomar como criterio la facturación interanual implica que las empresas nacidas a partir de abril de 2019 no tengan punto de comparación. En el Programa ATP, se inscribieron 8.771 empresas nacidas a partir del 13 de abril de 2019, las cuales emplean a 37.777 personas. Ello da un promedio de 4,3 empleados por firma, muy por debajo de lo que ocurre en la media de la economía (alrededor de 11 por firma). En otros términos, las firmas nuevas son mayormente microempresas, lo cual cobra sentido porque en general nacen con muy pocos empleados y en el transcurso de vida pueden ir creciendo, lo que implica un aumento en sus dotaciones de personal.

Existe sobrada evidencia de que cuanto más joven es una firma, más vulnerable resulta su situación económico-financiera. Una serie de factores explican ello: el tamaño, la falta de experiencia en el mercado, menores capacidades acumuladas *vis à vis* las empresas más antiguas, falta de desarrollo de proveedores y clientes o alianzas estratégicas con otros jugadores del mercado, entre muchas otras. Esta vulnerabilidad implica una mayor probabilidad de mortalidad en este universo que en las empresas consolidadas. En efecto, tal como se ve en el Gráfico 4, la probabilidad de sobrevivir de una empresa - tanto en la Argentina como en los Estados Unidos- crece mientras más permanece en el mercado. En el caso argentino, las estadísticas indican que una empresa que tiene menos de un año de vida tiene un 18% de probabilidades de cerrar (u 82% de sobrevivir), mientras que en una que tiene 7 años dicha cifra es del 10% (o 90% de supervivencia).

**Gráfico 4: Tasa de supervivencia condicional de las empresas**

Promedio 2007-2017, % del total de las nuevas empresas



Fuente: Belacín, M. y Arnoletto, M. (2019), *Panorama de las empresas en Argentina*, Ministerio de Desarrollo Productivo, diciembre.

En este contexto es que, con el objetivo de preservar la existencia de las capacidades organizacionales y el empleo las empresas que comenzaron su actividad con posterioridad a la fecha de corte utilizada para medir la evolución de la facturación, se recomienda utilizar algún criterio alternativo que permita que las mismas puedan ser elegibles para el Programa. Una opción posible para realizar esta misma evaluación es que las empresas nacidas entre abril y diciembre de 2019 se tome la variación de la facturación entre el último bimestre de 2019 (en el caso de las nacidas en diciembre, de su primer mes de vida) y el período 12/3 a 12/4 de 2020. En este caso, el umbral para ser elegible sería menor, ya que un 5% de facturación nominal equivale aproximadamente a una caída del 6% real (en lugar del casi 30% para las firmas que tienen más de un año de vida). Si bien el criterio nominal es el mismo, la menor inflación transcurrida desde el último bimestre del año pasado implica una diferencia sensible cuando se la mide en términos reales.

Por su parte, en el caso de las empresas que nacieron en 2020 y que fueron afectadas por la pandemia en sus primeros meses de vida, se recomienda incluirlas en el Programa ATP independientemente de la facturación. Ello permitirá que, una vez pasada la crisis, estas empresas puedan no solo sobrevivir sino tener potencial para madurar, volverse dinámicas y generar empleo de calidad.

#### 4. Empresas de más de 800 empleados

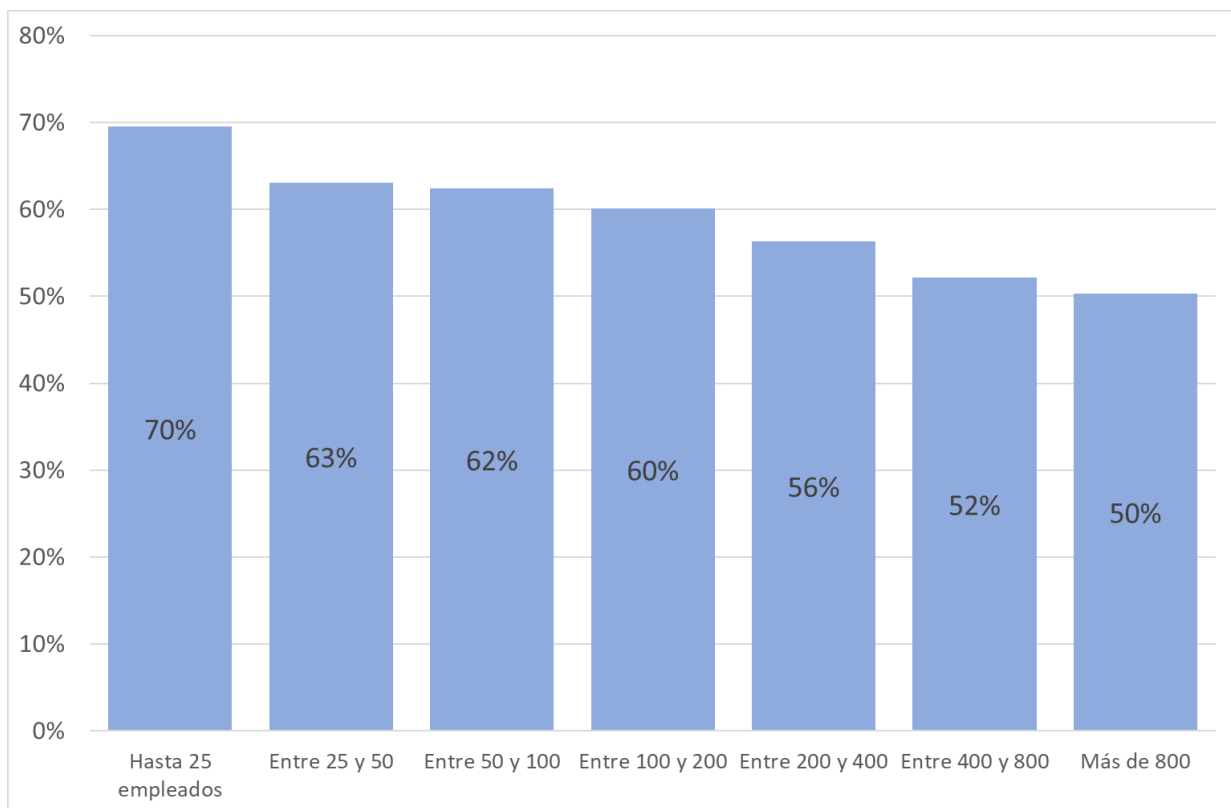
A la inversa de lo que ocurre con las microempresas recién nacidas, las empresas de más de 800 empleados son más resilientes frente a coyunturas adversas. Sin embargo, ello no es impedimento alguno para que sean beneficiarias del Programa ATP: efectivamente, muchas de ellas evidencian caídas drásticas en su facturación, al desempeñarse en sectores que estuvieron virtualmente paralizados (como el automotriz, la siderurgia, las grandes tiendas de *retail* o las grandes cadenas de comida, por ejemplo). Por otra parte, la relación entre las empresas de mayor tamaño y el entramado PyME indica que el cuidado de las primeras beneficia a las segundas, muchas de las cuales son sus proveedoras.

El análisis de la información permite ver que 450 empresas de más de 800 empleados se inscribieron en el Programa. Sin embargo, esa cifra cae a 195 cuando se observa a aquellas cuya variación de facturación resulta inferior al 5% nominal (o -29,4% real). Estas 195 empresas emplean a 394.000

trabajadores. Vale tener en cuenta que ese sería un universo de máxima, ya que se están contando a todos los sectores (y no a los finalmente elegibles).

Una cuestión adicional a tener en cuenta es que, si bien el beneficio del salario complementario es igual para todos, en la práctica tiene un efecto más benéfico en las PyMEs. La razón de ello es que los salarios son menores cuanto más pequeña es una empresa. Habida cuenta de que el diseño del Programa ATP es progresivo (el tope en dos salarios mínimos vitales y móviles hace que el porcentaje del salario cubierto por la ATP sea decreciente cuanto mayor sea la remuneración), el porcentaje de la masa salarial cubierta por el programa es mayor en las pequeñas empresas y menor en las más grandes. Tal como se ve en el Gráfico 5, el porcentaje en las empresas de menos de 25 empleados, el Programa ATP cubre el 70% del salario neto<sup>6</sup>. Esa cifra va reduciéndose progresivamente hasta llegar al 50% del salario neto en las firmas de más de 800 trabajadores.

**Gráfico 5: Porcentaje del salario neto cubierto por la ATP, según tamaño de la firma**



Fuente: elaboración propia en base a AFIP

Por los motivos antes descriptos, se sugiere que las empresas de más de 800 trabajadores puedan ser elegibles, siempre y cuando estén dentro de los sectores incluidos en la ATP. De todos modos, teniendo en cuenta que las probabilidades de supervivencia de estas firmas son más elevadas que en las PyMEs -y, a su vez, que las capacidades para hacer frente a una adversidad como la actual son mayores- se recomienda mantener como criterios adicionales para ser elegible el no poder distribuir las utilidades correspondientes al ejercicio 2020, no recomprar acciones, no poder adquirir títulos valores en pesos

<sup>6</sup> Debe recordarse que esto ocurre porque la ATP cubre el 100% del salario neto cuando éste es menor a \$16.875, entre el 50% y el 100% del salario cuando éste se ubica entre \$16.875 y \$33.750 (debido a que se paga \$16.875), el 50% cuando éste se ubica entre \$33.750 y \$67.500, y un máximo de \$33.750 cuando éste es mayor a \$67.500.



para su posterior venta en moneda extranjera o transferencia en custodia al exterior y no poder acceder a la compra de títulos en pesos para su posterior liquidación de compras en el extranjero.

## **5. Conclusiones**

La pandemia del coronavirus está generando profundos impactos en la economía mundial. En el caso de la Argentina, la situación ya ha mostrado ser también muy adversa, profundizando un panorama recesivo que el país viene arrastrando desde 2018. Ha sido en este marco que se creó la ATP, con el objetivo de preservar las capacidades organizacionales de las empresas, así como puestos de trabajo de calidad (como lo son los asalariados registrados, hacia donde apunta el programa). Dicho objetivo debe cumplirse atendiendo a criterios de costo-efectividad, esto es, maximizando la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Allí estriba el carácter focalizado del programa, siendo la variación de la facturación y el tipo de actividad en el que se desempeña la empresa dos variables relevantes a la hora de definir la elegibilidad de un beneficiario.

En este contexto, un análisis más pormenorizado a partir del universo final de las empresas inscriptas en la ATP permite recomendar una serie de modificaciones. En primer lugar, y atendiendo a la gran heterogeneidad detectada al interior de ramas que a priori serían consideradas como poco afectadas, se sugiere incorporar a nuevas actividades industriales, comerciales y de servicios como elegibles. En segundo lugar, un análisis estadístico del universo de empresas inscriptas a la ATP permitió ver que resulta más robusto utilizar el criterio del 5% de facturación nominal (que equivale a casi -30% real) como el umbral a partir del cual se puede hablar de caída sustancial de la facturación. En tercer orden, se sugiere hacer un tratamiento especial a las empresas nuevas, con vistas a que puedan sobrevivir en el marco de la pandemia. Por último, se recomienda que las empresas de más de 800 empleados puedan ser elegibles, siempre y cuando cumplan con las mencionadas condiciones adicionales en materia financiera.



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

**Hoja Adicional de Firmas**  
**Informe gráfico**

**Número:**

**Referencia:** Informe Técnico Comité ATP - Acta 8 - Final

---

El documento fue importado por el sistema GEDO con un total de 9 pagina/s.