

Condiciones que favorecen el emprendimiento: análisis económico y propuestas*

Emilio Huerta Arribas**, Alfonso Novales Cinca*** y Vicente Salas Fumás****

Este texto revisa iniciativas recientes del Gobierno de España para el fomento del emprendimiento, con el objetivo de valorar su coherencia con los diagnósticos disponibles sobre la estructura del tejido productivo español. Además de atender a los problemas de financiación de los nuevos proyectos emprendedores, es urgente reflexionar sobre el conjunto del sistema de innovación tecnológica, la transferencia de conocimiento y el diseño de políticas públicas dirigidas a impulsar la innovación disruptiva. Existe, por otra parte, una sobreestimación del impacto que sobre la distribución de tamaños y productividad de las empresas españolas tienen los costes externos de crecer generados por las políticas públicas. Es necesario, por tanto, tomar en consideración los factores que afectan a los costes internos de crecer, como factor clave para explicar la dimensión de las empresas en España.

En febrero de 2021, el presidente del Gobierno presentó públicamente el informe *España Nación Emprendedora*, considerado un documento clave para orientar y apoyar la transformación económica y social de nuestro país. El informe desgrana una estrategia con 50 medidas que entre otros objetivos aspiran a acelerar la inversión en nuevos negocios y potenciar su crecimiento, y atraer, desarrollar y retener talento. Se contempla la elaboración de una Ley de fomento del ecosistema de empresas emergentes,

como acción prioritaria para movilizar acciones y recursos públicos y privados en esa dirección.

Por otro lado, el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, en los meses de febrero y marzo de 2021 ha publicado para consulta pública un documento bajo el título: *Medidas para favorecer la creación de empresas y su crecimiento*. El documento destaca como una de las principales características estructurales de la economía española, la

* Este artículo está motivado por comentarios de los autores al documento *Medidas para favorecer la creación de empresas y su crecimiento*, sometido a consulta pública convocada por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

** Catedrático de Organización de Empresas de la Universidad Pública de Navarra.

*** Catedrático de Fundamentos del Análisis Económico de la Universidad Complutense de Madrid.

**** Catedrático de Organización de Empresas de la Universidad de Zaragoza.

sobrerrepresentación de empresas de menor tamaño y el elevado número de trabajadores autónomos, atribuye a esta estructura del tejido empresarial una de las razones importantes para explicar la falta de convergencia en productividad de la economía española y confía en un cambio en esta estructura productiva en la dirección de aumentar el tamaño medio empresarial, como una forma eficaz de avanzar por la senda de la convergencia.

Este texto es una versión más centrada de los comentarios al documento normativo que los autores remitieron al Ministerio en el proceso de consulta pública. Por tanto, la estructura y contenidos del mismo están condicionados por los propios del documento inicial que los suscitó. El objetivo del texto es doble. Primero analizar, desde la teoría de la información y los contratos, los costes de transacción en que se incurre en los procesos de emprendimiento y creación de empresas, como marco de referencia del que, a nuestro juicio, debería partir cualquier iniciativa legislativa en este ámbito. Y segundo, valorar desde el análisis crítico, el diagnóstico sobre la situación del emprendimiento y la estructura de tamaño empresarial en España que realiza el documento del Ministerio de Asuntos Económicos, y las propuestas de reforma que se realizan a partir del mismo.

En el resto de la exposición se presentan consideraciones sobre algunos aspectos concretos tratados en el documento. De este modo, el apartado siguiente se centra principalmente en la valoración de los diagnósticos de partida que justifican las líneas de reforma propuestas en el documento. A continuación, se analizan y valoran las principales líneas de reforma. Finalmente, el último apartado presenta conclusiones y recopila sugerencias enunciadas.

Sobre el diagnóstico de las situaciones de partida

El emprendimiento y la creación de empresas son tópicos recurrentes en la política económica española desde hace tiempo. En este sentido, una distinción de partida importante en el análisis del emprendimiento y el desarrollo empresarial es entre

cantidad y calidad del emprendimiento. La distinción acostumbra a tener una estrecha relación con las motivaciones que llevan a emprender: el autoempleo, ante una situación en la que la persona se convence de la imposibilidad de ocuparse como asalariada (es decir el emprendimiento por necesidad), o, por el contrario, la persona o personas con posibilidades de ocuparse como asalariados, pero que creen que pueden ser más productivas poniendo en marcha una iniciativa empresarial innovadora (emprendimiento por oportunidad). Si el objetivo de las políticas públicas es mejorar la productividad y el crecimiento potencial de la economía es evidente que interesa sobre todo promover el emprendimiento por oportunidad, lo que significa utilizar indicadores de emprendimiento donde pese más el valor añadido de las empresas que se crean que el número de empresas que nacen cada año. En cambio, si el emprendimiento se contempla como una forma de aumentar las tasas de personas ocupadas, la distinción entre cantidad y calidad puede ser menos importante para las políticas públicas.

La actividad de las *start ups* en España se encuentra sujeta a leyes de diversa naturaleza mercantil y fiscal y, sobre todo, a una normativa muy dispersa (Ley 11/2013 de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento, Ley 14/2013 de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, Ley 25/2015 de mecanismos de segunda oportunidad, y Ley 5/2015 de fomento de la financiación empresarial) por lo que parece conveniente elaborar una nueva norma que ponga fin a toda esta dispersión legislativa.

La iniciativa legislativa objeto de esta consulta ofrece la oportunidad de hacer un diagnóstico del mercado del emprendimiento en España, y analizar la efectividad de las políticas públicas puestas en marcha hasta ahora para fomentarlo. Pero, sin ejercicios permanentes y rigurosos de evaluación de las normas vigentes, faltarán argumentos a la hora de justificar la necesidad de una nueva ley sobre creación de empresas y/o emprendimiento.

Estas consideraciones generales se aplican al documento de proyecto normativo *Medidas para favorecer la creación de empresas y su crecimiento*

en su conjunto, y a cada una de las líneas sobre las que se pretende actuar, concretamente: la eliminación del capital social mínimo legal para constituir una sociedad de responsabilidad limitada (SRL), la eliminación de ciertas barreras a la entrada en determinadas actividades económicas, medidas para mejorar y armonizar la regulación en todo el territorio nacional y medidas de apoyo financiero.

Sobre el rigor del diagnóstico general

El documento a consulta comienza señalando que en España hay, proporcionalmente, más empresas pequeñas que en los países europeos cuya productividad laboral media es mayor que la española. Desde esta observación de la realidad, se recomienda aumentar el tamaño de las empresas españolas como una forma de mejorar la productividad de la economía.

La distribución de tamaños empresariales es el resultado de la disciplina de la competencia en los distintos mercados y de características del recurso emprendedor. Por ello, es preciso diagnosticar correctamente por qué las empresas españolas tienen el tamaño que tienen y cuál es la naturaleza y ambición de los proyectos empresariales que se emprenden para que el resultado final siga siendo tan limitado en productividad y dimensión.

Los trabajos de De Castro y Larraza (2018) caracterizan el perfil del emprendimiento y muestran cómo la actividad de creación de empresas en España es similar a la de países de referencia, como Alemania o Francia. Sin embargo, estas actividades presentan diferencias importantes con respecto a esos mismos países. Por ejemplo, las empresas creadas en nuestro país, tienen menores expectativas de crecimiento y mucho menor grado de

internacionalización. Además, el tamaño medio de las nuevas empresas en España es muy pequeño, la mitad de las empresas desaparecen a los cinco años y las que sobreviven se mantienen en tamaños pequeños, muy próximos al de inicio de la actividad, en los años sucesivos. Por tanto, la evidencia sugiere que en España crear nuevas empresas no resulta difícil; lo que resulta complicado y tiene un alcance limitado es el emprendimiento innovador.

Además, cuando se debate sobre el tamaño de las empresas y sus consecuencias, hay una abundante literatura económica internacional y nacional (Moral-Benito, 2016; Huerta y Salas, 2014 y 2018; Bloom y Van Reenen, 2007; y Bloom *et al.*, 2014) que sugiere que la relación de causalidad, si existe, no va del tamaño a la productividad, sino de la productividad al tamaño. Es decir, son las empresas más eficientes y productivas las que ganan cuota de mercado y dimensión, mientras que las menos productivas pierden peso en el mercado.

Hay que insistir también en que la distribución de tamaños empresariales en un país no es arbitraria, sino el resultado de la disciplina de la competencia en los distintos mercados y de características del recurso emprendedor con que cuentan las empresas. Por ello, es preciso diagnosticar correctamente por qué las empresas españolas tienen el tamaño que tienen; cuál es la naturaleza y ambición de los proyectos empresariales que se emprenden para que el resultado final siga siendo tan limitado en productividad y dimensión.

Sobre los objetivos a conseguir

Consideramos que, como norma general, las iniciativas legislativas deberían establecer objetivos estructurados por niveles, de manera que la consecución del objetivo de nivel superior que preside la iniciativa particular sea el resultado de la cadena de consecución de los objetivos inferiores¹.

¹ Por ejemplo, políticas de fomento del emprendimiento que terminen estimulando la creación de empresas por motivos de necesidad, baja productividad y reducido tamaño, incidirán sobre la productividad de la economía en la forma no deseada, pues lo que se conseguirá es una distribución de tamaños empresariales y productividad en la economía con más peso de las empresas en la cola inferior de la distribución.

Para estudiar el impacto del emprendimiento es necesario conocer no solamente las características de la distribución de las empresas que se crean; también es fundamental valorar la cola superior de la distribución, la de las empresas “estrella”. El aspecto clave aquí será conseguir que, tanto las nuevas empresas, como las ya existentes, se gestionen bajo la dirección de empresarios y directivos cualificados. Estudios académicos contrastados (Bloom y Van Reenen, 2010; y Bloom *et al.*, 2014) demuestran que las diferencias de productividad vinculadas a la calidad del recurso empresarial impactan más que proporcionalmente en el tamaño de las empresas, de manera que, aumentando la calidad media del recurso empresarial, el tamaño y la productividad media de las empresas aumentan más que proporcionalmente. Esta evidencia hace que se desplace la atención desde las empresas, personas jurídicas o plantas de producción, número de establecimientos existentes, tamaño de los mismos, a reconocer con mayor detalle el perfil de los emprendedores-empresarios, las características y formación-educación de los directivos y de los equipos de personas que dirigen.

Sobre los factores institucionales

Hay que utilizar toda la información disponible para realizar un diagnóstico de la situación del sector empresarial en España, pero hay que ser conscientes de las limitaciones o incongruencias de las fuentes consultadas.

Cuando se estudia el dinamismo empresarial con datos del *DIRCE*, se reconoce que las tasas de mortalidad, natalidad y supervivencia neta en España (Fariñas y Huergo, 2015; García Perea, 2020; Huerta y Salas, 2021; y Xifré, 2019) muestran una gran sensibilidad al ciclo económico. Este hecho pone de manifiesto que la creación y cierre de empresas actúa como mecanismo de ajuste a las oscilaciones de la demanda cuando, para afianzar la productividad, sería mucho más deseable que el ajuste al ciclo económico se realizara repartiendo las horas de trabajo dentro de las empresas existentes.

Por otro lado, la distribución por tamaños de las empresas españolas, y la distribución de personas ocupadas por tamaños de empresa, se mantienen prácticamente invariables desde principios de los años noventa, cuando comienza a publicarse el *DIRCE*. La distribución de personas por grupos ocupacionales, asalariados, empresarios (*managers* más autoempleados con asalariados) y autónomos sin asalariados, se mantiene también estable; en este caso, desde mediados de los años ochenta. Durante este largo periodo de tiempo, se han producido cambios notables en la tecnología, regulación y funcionamiento de los mercados, pero la estructura de tamaños y ocupaciones se ha mantenido constante en el tiempo. Por tanto, podemos inferir que la persistente estabilidad de dicha estructura obedece a razones más profundas que las que se citan en el documento sometido a consulta pública.

Medidas para facilitar la creación de empresas: un análisis crítico

Reducir capital mínimo de constitución de las SRL a un euro

En la memoria objeto de consulta pública se dice que hay indicios de que el requerimiento de un capital mínimo de 3.000 euros para crear una SRL, puede constituir una restricción significativa al emprendimiento. Pero, ¿a qué tipo de emprendimiento? Para emprender no se necesita crear una empresa (persona jurídica) que se interponga entre el emprendedor, persona física, y los terceros con quien contrata. Constituir e interponer una persona jurídica es una decisión posterior a la etapa en la que una persona física descubre una oportunidad de negocio y se moviliza para conseguir los recursos necesarios para aprovecharla.

Entre las personas jurídicas elegibles que el derecho pone a disposición de los emprendedores para conducir las relaciones con terceros, cobran especial relevancia aquellas que incorporan el privilegio de la responsabilidad limitada (RSL, anónimas, cooperativas...). La responsabilidad limitada al patrimonio

de la empresa constituida, que es además la persona (jurídica) que contrae derechos y obligaciones con terceros, desvincula el patrimonio personal del empresario del riesgo propio de la actividad empresarial. La estructura societaria facilita también repartir el riesgo entre distintos socios financieros, lo que permite acometer inversiones de más envergadura manteniendo una cierta diversificación del patrimonio personal de cada inversor. Pero es preciso reconocer que la protección lógica y deseable al emprendedor-empresario tiene consecuencias para la seguridad de las operaciones comerciales cuando los mercados funcionan con imperfecciones.

Como norma general, eliminar el capital mínimo de 3.000 euros para constituir una SRL debería justificarse con rigor. Es preciso motivar por qué se estableció en su momento este requisito y qué hace pensar que sea mejor eliminarlo. Para valorar la oportunidad de establecer un capital social mínimo o no hacerlo, además de consideraciones de interés general (la sociedad puede considerar que el privilegio de la responsabilidad limitada debe ir asociado con un retorno social de la sociedad mercantil que se crea, más allá del privado y por tanto, el acto de crear una sociedad mercantil no debe trivializarse), debe tomarse en consideración también la lógica del mercado. El patrimonio de la sociedad mercantil es un indicador de las garantías, a modo de colateral, con el que la persona jurídica respalda el cumplimiento de las obligaciones contractuales contraídas con terceros. Por tanto, serán estos últimos quienes terminarán juzgando si 0, 1.000, 3.000, 10.000... euros es, o no, un patrimonio suficiente para dar seguridad a las transacciones mercantiles.

Reducir el capital mínimo para constituir una SRL de 3.000 a 1 euro abarata, en principio, el coste de constituir sociedades mercantiles para los futuros emprendedores, pero para el veredicto final, hay que tener en cuenta también si aumentan los costes para las terceras partes que se relacionan con ella. Con la normativa actual, cualquier persona que se relaciona con la sociedad mercantil sabe que esta tiene un capital mínimo de 3.000 euros; es decir, un patrimonio mínimo, y sabe que quien constituye la sociedad está dispuesto a arriesgar 3.000 euros de su patrimonio en la aventura empresarial. Sin un

capital mínimo, la constitución de la sociedad *per se*, no aporta ninguna información sobre el patrimonio y las garantías, ni tampoco sobre lo que está dispuesto a arriesgar quien la constituye.

Por otra parte, al reducir el capital mínimo para constituir una sociedad a 1 euro se envía una señal equivocada sobre las verdaderas necesidades financieras de las *start ups*. Para el emprendimiento innovador de base tecnológica o social, la trayectoria más común entre las empresas se resume así: necesitan un tiempo que puede oscilar en media entre tres meses y dos años, desde que aparece la idea, se desarrolla el proyecto, se crea un prototipo comercial, se llega al mercado con un producto o servicio para la venta y se obtienen ingresos. Esto significa que los ingresos por las ventas del producto o servicio tardan tiempo en llegar y, para hacer frente a los pagos necesarios para funcionar durante ese período, habrá que contar con fondos que, o bien aportan los propios emprendedores, o bien habrá que conseguirlos externamente.

Al reducir el capital mínimo para constituir una sociedad a 1 euro se envía una señal equivocada sobre las verdaderas necesidades financieras de las start ups. Los ingresos por las ventas del producto o servicio tardan tiempo en llegar y, para hacer frente a los pagos necesarios para funcionar, habrá que contar con fondos que, o bien aportan los propios emprendedores, o bien habrá que conseguirlos externamente.

En esta fase de inversión en el desarrollo del producto o servicio innovador, hay incertidumbre sobre el resultado final, mayor cuanto más innovador es el proyecto, y al mismo tiempo, una gran diferencia entre la información que sobre el proyecto poseen los "internos" y los "externos". Es sabido que la incertidumbre y la asimetría informacional complican, cuando no hacen totalmente imposible, acceder a financiación a través de deuda y, en particular, de deuda bancaria.

Resulta evidente que, para el tipo de empresas que más pueden contribuir a fortalecer el tejido empresarial, bajar el capital mínimo para constituir la sociedad a 1 euro no tendrá ningún impacto.

Altos costes económicos y administrativos de crear empresas en España

Como hemos indicado, la evidencia sobre las tasas de creación de empresas en España no es coherente con la premisa de que los costes económicos y administrativos de crear empresas sean excesivos; si lo fueran, las tasas de creación serían más bajas de lo que son actualmente, en términos comparativos.

La creación de empresas, con constitución de una persona jurídica, puede obedecer a muchos objetivos y no se puede dar por sentado que el privilegio que supone poder constituir una sociedad mercantil, y el privilegio de crear una SRL en particular, se utilizará por las personas siempre de forma socialmente responsable

En nuestra opinión, reducir a 1 euro el mínimo legal para la constitución de la SRL no tendrá, por sí mismo, ninguna relevancia en el objetivo final, que entendemos que es conseguir un emprendimiento de oportunidad, innovador, alrededor de equipos de personas con visión de largo plazo. Para este emprendimiento, el problema principal será el de configurar una masa crítica estable de socios, después de un periodo inevitable de aprendizaje y de prueba y error. La innovación social, incluyendo las políticas públicas, debe ir por la vía de facilitar el diferimiento temporal de los pagos laterales entre socios y entre estos y la sociedad mercantil; también pueden ayudar incentivos fiscales para fomentar la constitución de bolsas de liquidez con el fin de facilitar la entrada y salida de socios.

Medidas para apoyar financieramente el crecimiento empresarial

El documento a consulta pone todo el énfasis en la financiación de la empresa e ignora lo primero

y más importante, la inversión que se necesita para construir el proyecto empresarial.

Los problemas de información asimétrica condicionan el acceso a la financiación de las empresas. Los fondos financieros disponibles y el coste al que se accede a ellos van a estar muy condicionados por las dificultades para que los inversores externos reduzcan la incertidumbre acerca de los resultados de los proyectos que van a financiar, y se creen condiciones favorables para mantener los costes de agencia bajo control.

El escenario realista de partida debe ser el de un acceso complicado a la financiación de proyectos innovadores y, en el cual, cuando se consigue la financiación, será en general a un coste elevado, pues incorpora una importante prima por riesgo.

No debe darse por sentado que el problema de crecer está en la falta de financiación. Nuestra visión del emprendimiento reconoce que la idea inicial, la tecnología que soporta el proyecto o el modelo de negocio y la estrategia competitiva son elementos nucleares del proceso de emprendimiento; representan el primer paso para actuar, y luego vendrá la búsqueda de fondos y socios para ejecutar ese proyecto empresarial.

Pero, ¿estamos seguros que el menor peso relativo de empresas *start up* en España se debe únicamente, o, sobre todo, a dificultades singulares de financiación empresarial? O, por el contrario, ¿se debe a diferencias en el volumen y en las características de la inversión que busca financiación? Los impedimentos para crecer ¿actúan desde el lado del pasivo?; es decir ¿no hay fondos disponibles para financiar las inversiones?, ¿o actúan desde el activo y lo que faltan son proyectos innovadores y competitivos con voluntad de ganar presencia en el mercado y crecer, que demanden recursos financieros para su desarrollo?

No debe darse por sentado que el problema de crecer está en la falta de financiación, dejando de

lado la cantidad y calidad de proyectos innovadores que el tejido empresarial es capaz de generar. Nuestra visión del emprendimiento reconoce que la idea inicial, la tecnología que soporta el proyecto o el modelo de negocio y la estrategia competitiva son elementos nucleares del proceso de emprendimiento; que representan el primer paso para actuar, y luego vendrá la búsqueda de fondos y socios para ejecutar ese proyecto empresarial. Este razonamiento parece aplicable tanto a las *start up* como a las empresas establecidas que quieren dar saltos cualitativos en su crecimiento. Si compartimos este enfoque, entonces es necesario poner el foco y analizar los obstáculos que presenta el ecosistema de innovación en España.

Por otra parte, los instrumentos financieros no son solo títulos que regulan el acceso a los flujos de caja y beneficios de la empresa. Los instrumentos financieros incorporan derechos políticos, a veces establecidos por la ley, como ocurre con la titularidad de las acciones o de la deuda ordinaria, y otras veces acordados contractualmente de manera voluntaria por las partes, en el caso de las operaciones de *venture capital*. Existe un cierto consenso acerca de la preferencia de muchos empresarios por mantener el control sobre la empresa que han creado y han hecho crecer, frente a la alternativa de crecer más, pero incorporando socios accionistas externos que les obligaría a compartir o a ceder ese control. Es difícil evaluar hasta qué punto este valor, que aparentemente los empresarios atribuyen a tener un control absoluto sobre la empresa y las decisiones importantes alrededor de la misma, es un freno al crecimiento. Esta cuestión, relacionada con la “cultura/calidad gerencial”, sugiere la necesidad de reflexionar sobre la formación profesional en gestión empresarial en España.

Algo falla en el mercado de formación de empresarios y directivos en España cuando, con datos de Eurostat (Pérez y Hernández, 2013), la diferencia entre los años de educación formal de los empleadores en España, respecto a los países más productivos de Europa, es mayor que la diferencia entre los años de formación del colectivo de empleados.

En esta misma línea, hay que destacar la importancia del capital gerencial para el crecimiento de la empresa. Existe evidencia (Rubio, Villaseñor y Yagüe, 2018; Garcés-Galdeano y Huerta, 2019; y García-Olaverri, Huerta y Larraza-Kintana, 2006) acerca de que el valor de cualquier proyecto empresarial en los mercados financieros estará determinado en gran parte por la valoración que el mercado hace de la calidad, credibilidad y confianza que le merece el equipo directivo. Es verdad que, en la economía de lo tangible, los activos materiales que los bancos o los mercados financian sirven de colateral, por lo cual el intangible de la calidad del equipo tendrá menor peso relativo en las decisiones de financiación. Pero, en la economía de lo intangible, ese colateral procedente del capital tangible no existe o está muy disminuido, de manera que la confianza en las personas terminará siendo determinante. La deuda necesariamente perderá peso en la financiación empresarial, y la ingeniería financiera debe poner el foco en el fomento de la financiación a través de fondos propios.

Algo falla en el mercado de formación de empresarios y directivos en España cuando la diferencia entre los años de educación formal de los empleadores en España, respecto a los países más productivos de Europa, es mayor que la diferencia entre los años de formación del colectivo de empleados.

El principal papel de los mercados financieros no es solo proporcionar financiación en la puesta en marcha y primeros estadios del negocio, sino también asegurar la liquidez de las operaciones de entrada y salida de socios en función de las necesidades de cada momento. Otra función muy importante que realizan los mercados financieros, y de la que se habla poco, es la de seleccionar a las personas y a los proyectos que se van a convertir en empresarios y en proyectos empresariales. El *input* clave en la decisión sobre a quién/qué financiar, con cuántos fondos, con qué instrumento y a qué plazo, es la información que supuestamente recopila y

procesa el sistema financiero, bancos y mercados de capitales².

En cualquier caso, el funcionamiento del sistema financiero debe valorarse por su capacidad para resolver los fallos de mercado asociados a problemas de información incompleta y asimétrica que existen en la canalización del ahorro a la inversión.

Medidas para eliminar las barreras regulatorias al crecimiento empresarial

En los últimos años se ha consolidado en España (Ministerio de Economía Industria y Competitividad, 2017), y otros países, como Francia (Garicano, LeLarge y Van Reenen., 2016), la creencia de que las empresas afrontan unos importantes *costes externos* de crecer a partir de un cierto umbral de ventas y/o número de trabajadores, porque ello conlleva unas mayores exigencias de transparencia fiscal y/o facilitar cauces de representación colectiva de los trabajadores³.

La primera reacción a este diagnóstico sobre los *costes externos* de crecer y el tamaño de las empresas en España, es preguntarse por las razones que motivaron al legislador para establecer estos umbrales ¿a qué objetivo de interés general responden? Obviamente, si no responden a ninguno o responden a alguno que ha perdido relevancia con el paso del tiempo, deben eliminarse de inmediato. Por el contrario, si los umbrales forman parte de políticas públicas y regulaciones que el

análisis coste-beneficio social demuestra justificadas en cuanto a su aplicación discriminatoria a unas empresas u otras en función de su tamaño, entonces podrían existir razones de eficiencia social para continuar con ellos.

Lo que parece claro de la evidencia disponible es que un número apreciable de empresas podrían tratar de alterar su cifra de ventas o su número de trabajadores con el propósito de evitar una vigilancia fiscal más estricta, si supera los seis millones de euros de ingresos, o evitar un comité de empresas para la representación de sus trabajadores, si supera los 50 trabajadores. Si fuera así, empresas que en el espíritu de la ley deberían estar en un lado del umbral y cumplir con los requisitos establecidos, en la práctica evitan hacerlo. Sin embargo, estas posibles conductas socialmente no deseables por sí mismas, no son suficientes para determinar que los umbrales tienen efectos sobre la dimensión empresarial que es relevante desde la eficiencia, es decir la que influye en la productividad empresarial.

Los umbrales de tamaño empresarial están referidos a la dimensión de la persona jurídica, mientras que la relación entre dimensión y productividad, si existe, tiene lugar en la empresa como unidad productiva u organizativa (unidad de dirección). La empresa puede operar en la escala eficiente de producción y/o aprovechar las economías de escala de compartir un mismo equipo de dirección mientras los activos, unidades productivas, trabajadores, están repartidos en personas jurídicas distintas.

² La progresiva sustitución de la deuda bancaria con más financiación procedente del mercado, no intermediada, debe valorarse en el contexto de las ventajas y desventajas de los bancos frente a los mercados para recoger y procesar la información. Tradicionalmente, la banca relacional ha permitido a los bancos disponer de información no estandarizada para clasificar el riesgo de los acreedores, mientras que los mercados funcionan con información estandarizada. Pero estas condiciones pueden cambiar: primero, porque con los algoritmos se puede acceder y procesar información "blanda" que en el pasado solo estaba a disposición de la banca relacional; segundo, porque el crecimiento de los activos intangibles coincidirá con un menor valor de realización de los activos de la empresa para servir de colateral de la deuda.

³ Para demostrar que ese coste y consiguiente barrera al crecimiento existe, se ha recurrido a examinar la discontinuidad en la distribución de tamaños empresariales alrededor de dichos umbrales, concretamente la sobre-concentración de empresas entre 45 y 40 trabajadores y ligeramente por debajo de los seis millones de ventas, e infra-concentración de empresas entre 50 y 55 empleados y algo por encima de los seis millones de ventas (Almunia y López-Rodríguez, 2014). A partir de aquí la conclusión parece clara: si se eliminan los umbrales se reducirán los costes externos de crecer y el tamaño y la productividad de las empresas aumentará. El documento del Ministerio de Economía de 2017 hace referencia a informes de la CE, OECD, FMI, en los que de forma insistente se hace referencia a los "umbrales" como barreras al crecimiento de las empresas y su productividad.

Formalmente la empresa no alcanza los umbrales y por tanto evita las consecuencias en el ámbito laboral y fiscal de superarlos, pero la eficiencia productiva podría no verse afectada.

La necesidad de revisar las políticas públicas y regulaciones condicionadas por la dimensión empresarial puede estar plenamente justificada, pero, en nuestra opinión debe abordarse desde una perspectiva amplia que, como se ha señalado, no menosprecie objetivos de interés general como la protección de los derechos de los trabajadores y/o la efectividad fiscal y tributaria. Vincular las exigencias regulatorias a superar determinados umbrales de tamaño, acostumbra a justificarse con el argumento de que el coste del cumplimiento normativo está sujeto a economías de escala, de manera que para empresas de pequeña dimensión ese coste de cumplimiento resulta excesivo. En nuestra opinión, la primera respuesta de la administración pública ante esas supuestas desventajas del tamaño a la hora de cumplir con normas socialmente justificadas, no debe ser eximir y discriminar en la obligación de cumplirlas en función del tamaño. Por el contrario, la primera respuesta debe ser, suponiendo que la redacción de la norma no admite ya más mejoras técnicas, contemplar la posibilidad de subvencionar a las empresas que, por sus circunstancias particulares, el cumplimiento puede dar lugar a costes privados excesivos.

Para que la delegación de la capacidad de decisión funcione se deben cumplir al menos dos condiciones: que los trabajadores en los que se delega tengan las competencias profesionales necesarias para el desempeño de las funciones que se van a realizar con mayor autonomía; y que la persona que delega tenga la convicción que la autonomía se ejercerá en beneficio de los intereses de la organización.

Pero los costes externos de crecer no deberían ser los únicos a tener en cuenta por el legislador. El crecimiento empresarial afronta también costes internos que dependen de la complejidad de los problemas de coordinación y motivación al

umentar la dimensión bajo una misma unidad de dirección, y las soluciones organizativas que se adoptan para afrontarlos. En general, la forma de mantener los costes de crecer bajo control, cuando se aumenta el tamaño, es a través de estructuras organizativas internas con mayor grado de descentralización y delegación de la capacidad de decisión. Para que esa delegación funcione se deben cumplir al menos dos condiciones: que los trabajadores en los que se delega tengan las competencias profesionales necesarias para el desempeño de las funciones que se van a realizar con mayor autonomía; y que la persona que delega tenga la convicción que la autonomía se ejercerá en beneficio de los intereses de la organización, y no en el beneficio particular de la persona o grupo en quien se delega.

Durante los últimos años se han publicado varios trabajos académicos (Bloom *et al.*, 2014; Huerta y Salas, 2014 y 2017; Walk-Círculo de Empresarios, 2020) aportando evidencias acerca de la relación entre la confianza y la delegación y los costes internos de crecer por parte de las empresas bajo control jerárquico. También se ha demostrado la relación entre la calidad de gestión de las empresas y su capacidad para crear entornos descentralizados de confianza. En todos los países, en empresas consolidadas, el *input* calidad de dirección/calidad del recurso empresarial aparece como un recurso crítico para la productividad de las empresas, primero, y para la capacidad de crecer, segundo, con costes de gestión moderados.

Las decisiones organizativas de las empresas, desde la gobernanza a la autonomía de los equipos de trabajo, se toman al máximo nivel, y muchas veces no pueden desvincularse de la propiedad de la empresa. Por tanto, quién y cómo se accede a la posición de empresario propietario en España termina siendo decisivo para la toma de las decisiones que repercuten directamente en la organización que influye directamente en los costes de crecer. Resulta al menos curioso que en España se han hecho innumerables estudios y libros blancos sobre el funcionamiento del mercado de trabajo asalariado pero, que sepamos, no existe ninguno riguroso y comprensivo sobre el mercado de empresarios propietarios y directores al más alto nivel. Es el momento de

abordar la elaboración de un estudio a fondo sobre el mercado de empresarios en España.

Conclusión

El punto de partida de cualquier iniciativa legislativa sobre el emprendimiento y el crecimiento empresarial debe de arrancar del reconocimiento de las diferencias sustanciales que conlleva el emprendimiento de oportunidad, el emprendimiento innovador y el de necesidad. El foco de las políticas públicas de apoyo al emprendimiento en el camino hacia la mejora de la productividad, debe ser el emprendimiento de oportunidad; el emprendimiento de necesidad debe gestionarse públicamente desde el ámbito de las políticas sociales.

La política económica de apoyo al emprendimiento de oportunidad debe reconocer explícitamente los fallos de mercado producidos por las externalidades de conocimiento que genera la innovación, y por la incertidumbre y la información asimétrica existente en las relaciones entre la empresa y los mercados, sobre los que desea actuar.

Creemos que la oferta de posibilidades de elección que establece el ordenamiento jurídico actual es el adecuado para que cualquier proyecto emprendedor pueda instrumentarse bajo una forma jurídica acorde con sus necesidades (SRL, cooperativa de trabajadores, sociedad anónima, etc.). Nos parece acertado unificar la legislación sobre capital mínimo necesario para crear una SRL, pero el legislador debe tener en cuenta que el objetivo final de la normativa sobre capital mínimo no es reducir los costes de crear empresas para el emprendedor. El objetivo debe ser reducir los costes totales de transacción, privados y sociales, al interponer una persona jurídica con el privilegio y la responsabilidad limitada entre las personas físicas que emprenden y las terceras partes que se relacionan con ella.

Empresas jóvenes tendrán dificultades para conseguir financiación externa porque no hay una varita mágica capaz de superar los fallos del mercado que concurren en estas circunstancias. Hay que confiar en instituciones especializadas de capital semilla

y de capital crecimiento, públicas y privadas, para paliar las potenciales pérdidas de bienestar que generan las imperfecciones del mercado.

En todo caso, los equipos emprendedores deben estar preparados para financiar la aventura empresarial difiriendo una parte importante de la retribución correspondiente al trabajo que dedican a crear y hacer crecer la empresa hasta que esta se consolida y, por tanto, a arriesgar la inversión.

Pero, además de atender a los problemas de financiación de los nuevos proyectos emprendedores, es urgente reflexionar sobre la perspectiva de la inversión que soporta el proyecto de creación de una nueva empresa. Por ello, hay que estudiar el conjunto del sistema de innovación tecnológica, la transferencia de conocimiento de la universidad e institutos a las empresas, y el diseño de políticas públicas dirigidas a impulsar la innovación disruptiva.

Estamos de acuerdo en que se revisen, e incluso que se eliminen, los umbrales sobre el número de trabajadores y/o el volumen de facturación que pueden resultar en costes externos de crecer para las empresas, pero debe hacerse demostrando que los efectos negativos sobre el bienestar social de estos costes superan los potenciales beneficios que buscaba el legislador cuando estableció dichos umbrales.

En nuestra opinión, se sobreestima el impacto que sobre la distribución de tamaños y productividad de las empresas españolas tienen los costes externos de crecer generados por las políticas públicas que son condicionales al tamaño de las empresas. Desde el punto de vista de la eficiencia, el tamaño relevante de una empresa está relacionado con la tecnología de producción, por posibles economías de escala, y con la unidad de dirección, por posibles diseconomías organizativas del tamaño en unidades de dirección incapaces de funcionar de forma descentralizada. Los grandes ignorados de las políticas públicas en este sentido son los costes internos de crecer y, como un primer paso para empezar a tenerlos en cuenta, nuestra recomendación es que la administración encargue la elaboración de un libro blanco sobre el mercado de empresarios en España.

Referencias

- ALMUNIA, M. y LÓPEZ-RODRÍGUEZ, D. (2014). Heterogeneous Responses to Effective Tax Enforcement: Evidence from Spanish Firms. *DT.*, 1419. Banco de España.
- BLOOM, N. y VAN REENEN, J. (2007). Measuring and Explaining Management Practices across Firms and Countries. *Quarterly Journal of Economics*, 122(4), pp. 1351-408.
- BLOOM, N., LEMOS, R., SADUN, R., SCUR, D. y VAN REENEN, J., (2014). JEEA-FBBVA Lecture 2013: The new empirical economics of management. *Journal of the European Economic Association*, 12(4), pp. 835-876.
- BLOOM, N. y VAN REENEN, J. (2010). Why do management practices differ across countries. *Journal of Economic Perspectives*, 24(1).
- CUADRADO, P., MORAL-BENITO, E. y SOLERA, I., (2020). A Sectoral Anatomy of the Spanish Productivity Puzzle. *Banco de España Occasional Paper*, 2006.
- DE CASTRO, J. y LARRAZA, M. (2018). Emprendimiento en España: Ilusión vs Realidad. En: E. Huerta y M. J. Moral (Eds), *Innovación y competitividad: desafíos para la industria española*, capítulo V (pp. 183-201). Madrid: Funcas. <https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Publicaciones/PDF/2127.pdf>
- FARIÑAS, J. C. y HUERGO, E. (2015). Demografía Empresarial en España: Tendencias y Regularidades. *Estudios sobre la Economía Española*, 2015/24.
- GARCÉS-GALDEANO, L. y HUERTA, E. (2019). Las empresas españolas entre el cambio y la inercia: la relevancia de la gestión. *Economistas*, N° Extra 162-163, pp. 157-169.
- GARCÍA-OLAVERRI, C., HUERTA, E. y LARRAZA-KINTANA, M. (2006). Human and organizational capital: typologies and determinants in the Spanish firms. *The International Journal of Human Resource Management*, 17, pp. 316-339.
- GARCÍA PEREA, P. (2020). Análisis de la Demografía Empresarial en España a Comienzos de 2019. *Boletín Económico del Banco de España* 2/2020, pp. 1-9.
- GARICANO, L., LELARGE, C. y VAN REENEN, J. (2016). Firm Size Distributions and the Productivity Distribution: Evidence from France. *American Economic Review*, 106(11), pp. 3439-3479.
- HUERTA, E. y SALAS, V. (2014). Tamaño de las Empresas y Productividad de la Economía Española. Un Análisis Exploratorio. *Mediterráneo Económico*, 25.
- HUERTA, E. y SALAS, V., (2017). Tamaño y Productividad. El Recurso olvidado de la Calidad de dirección. *Policy Brief* nº12. EuroPeG.
- HUERTA, E. y SALAS, V. (2018). Productividad y tamaño de las empresas: ¿dónde están las palancas para el cambio? En: E. Huerta y M. J. Moral (Eds), *Innovación y competitividad: desafíos para la industria española*, Capítulo XIV (pp. 425-462). Madrid: Funcas. <https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Publicaciones/PDF/2127.pdf>
- HUERTA, E. y SALAS, V. (2021). Salarios y rentas de capital en la Empresa española: enseñanzas sobre la desigualdad. *Papeles de Economía Española*, 167, pp. 2-21.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMPETITIVIDAD (2017). Informe sobre Crecimiento Empresarial. https://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/170727_np_Informe_crecimiento_empresarial.pdf
- MORAL-BENITO, E. (2016). Growing by Learning: Firm-Level Evidence on the Size-Productivity Nexus. *Documento de trabajo Banco de España*, 1613. Banco de España.
- PÉREZ, F. y HERNÁNDEZ, L. (2013). *Educación, conocimientos y perfiles ocupacionales*. En: *Programa Internacional para la Evaluación de las competencias de la población adulta. 2013. Volume II: Análisis secundario*. Madrid: Instituto Nacional de Evaluación Educativa. Spanish Ministry of Education, Culture and Sports, pp. 139-164.
- RUBIO BENITO, N., VILLASEÑOR ROMÁN, N. y YAGÜE GUILLÉN, M. J. (2018). El valor de los recursos intangibles para las empresas españolas: el capital directivo. En: E. Huerta y M. J. Moral (Eds), *Innovación y competitividad: desafíos para la industria española*, Capítulo IV (pp. 143-181). Madrid: Funcas. <https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Publicaciones/PDF/2127.pdf>
- XÍFRÉ, R. (2019). Dinamismo empresarial en España: evolución reciente y perspectivas. *Cuadernos de Información Económica*, 271 (julio-agosto 2019), pp. 49-58.
- WALK-CÍRCULO DE EMPRESARIOS (2020). Liderazgo y Talento: claves para el futuro. Documentos Círculo.