

BORRADOR DE PROYECTO DE LEY DE APOYO A EMPRENDEDORES

Versión propuesta desde DINAPYME

ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

El fomento a la creación y desarrollo de empresas resulta una excelente herramienta para el desarrollo económico y social de un país, permite aumentar y complejizar su tejido empresarial, convirtiéndose en parte fundamental de su Política Industrial. La generación de nuevas unidades de negocio brinda la oportunidad de crear fuentes de empleo pero además debe ser concebida como una herramienta para el desarrollo tecnológico, la innovación y la generación de riqueza. Sin embargo, este proceso generalmente no se da por generación espontánea, sino que es necesario que la sociedad genere las condiciones propicias para su desarrollo.

En este sentido, es **necesaria la participación activa del gobierno, sector educativo, sector privado y sociedad civil en el marco de un Ecosistema de Emprendimiento**. Dada su importancia, este tema debe ser recogido en los planes de desarrollo nacionales y locales, entre otros. Además esto sugiere la necesidad de coordinación de forma que los esfuerzos individuales apunten en la misma dirección y se evite la superposición de tareas.

En los últimos años se ha observado en nuestro país un aumento sustancial en la cantidad de iniciativas, programas e instituciones que están trabajando para fomentar el emprendimiento. Con el objetivo de mejorar la coordinación de las diferentes instituciones de apoyo al emprendedor y definir una política nacional de fomento al emprendimiento, desde el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) a través de la Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas (DINAPYME) se está trabajando en el tema. De los aportes recogidos de otros actores vinculados al tema, surge la necesidad de “anclar” el fomento del emprendimiento en una nueva institución que junto a las demás instituciones del ecosistema emprendedor proponga, elabore y ponga en práctica las acciones necesarias para lograr los objetivos propuestos.

En este sentido y luego de analizar experiencias de otros países, se entiende que la figura que más se adecúa es la de una persona jurídica de derecho público no estatal, que podrá denominarse **INSTITUTO NACIONAL DEL EMPRENDIMIENTO (URUGUAY EMPRENDEDOR)**. Se trata de un organismo que coordinará, ordenará y ejecutará instrumentos y herramientas de apoyo al emprendimiento, siendo articulador de la red institucional ya existente en el sector, pero a la vez incorporando programas e instituciones que trabajan con emprendimientos de distinto tipo, desde los sociales e inclusivos a los tecnológicos, dinámicos e innovadores. La concepción del Instituto se basa en la experiencia de otras entidades público – privadas ya existentes en el país, teniendo un enfoque proactivo en el tema y constituyéndose en un instrumento dinámico y consistente en el largo plazo.

En estos últimos meses, desde DINAPYME hemos estado avanzando en la definición de los cometidos, integración y recursos de este Instituto. Paralelamente un grupo de técnicos y actores vinculados al emprendimiento, liderados por el Senador Daniel Martínez, elaboraron un borrador de proyecto de ley de apoyo al emprendimiento. Desde

DINAPYME se han realizado numerosos aportes al borrador y se ha propuesto incorporar a dicho proyecto de ley la creación del Instituto Nacional del Emprendimiento.

ARTICULOS PROPUESTOS

CAPÍTULO I – DISPOSICIONES GENERALES

Artículo: Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto promover la creación de empresas y el espíritu emprendedor en el país como herramienta para el fomento de la igualdad, el empleo y el crecimiento económico, en una sociedad dinámica en que la generación de oportunidades sea una posibilidad tangible para quienes apliquen su talento a la creación o sustentación de emprendimientos.

En particular, se fomentará especialmente las empresas lideradas por mujeres.

Artículo: Definición de emprendedor(a).

Se define como emprendedor(a) a aquella persona física que busca generar valor a través del desarrollo de una nueva unidad económica formal en el territorio nacional, de forma creativa, ética y efectiva, asumiendo la responsabilidad y el riesgo que ello conlleva.

A los efectos de la presente ley, el proceso emprendedor se considerará desde la identificación de la oportunidad de negocio hasta los 36 meses de constituida la empresa, incluyendo por tanto a las empresas de reciente creación, siempre y cuando no se trate de continuación o ampliación de una actividad económica anterior.

La reglamentación determinará en cada caso el sujeto beneficiario de los apoyos previstos en la presente ley.

CAPÍTULO II - FOMENTO DE LA EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO DE UNA CULTURA EMPRENDEDORA

Artículo: Programa Integral para la Generación de una Cultura Emprendedora.

Se creará el Programa Integral para la Generación de una Cultura Emprendedora con la finalidad de promover el espíritu emprendedor en el país. Para ello se impulsará el desarrollo de actitudes personales y capacidades necesarias para desarrollar un emprendimiento propio, a través del sistema educativo y de otras acciones de sensibilización.

La coordinación y seguimiento de este Programa será realizada por el Instituto Nacional del Emprendimiento a crearse en la presente ley.

Los contenidos de los planes a diseñarse contemplarán, entre otros, los siguientes aspectos:

- a) Definir los conceptos de emprendedor, empresario y empresa. Explicar y transmitir el papel del emprendedor y su función decisiva en la creación de riqueza, crecimiento económico y generación de puestos de trabajo genuinos.

- b) Identificar y desarrollar las actitudes emprendedoras, explicando y transmitiendo los conceptos de iniciativa, liderazgo, creatividad, búsqueda de oportunidades, logro, etc.
- c) Fomentar e incorporar el concepto de ética empresarial, buenas prácticas comerciales y responsabilidad social empresarial.
- d) Módulos prácticos y teóricos de creación de empresas.

Asimismo, se procurará fortalecer los vínculos entre los emprendedores, empresarios y las instituciones dedicadas al fomento del emprendimiento con el sistema educativo, buscando su participación en la transmisión del valor de su actividad y en el fomento de actitudes emprendedoras.

Artículo: Formación docente

El Consejo de Formación en Educación propiciará, bajo su responsabilidad y en consulta con el Instituto Nacional del Emprendimiento a crearse, que la formación docente incluya conocimientos sobre la función y dinámica del emprendimiento, la figura del emprendedor, los modelos de emprendedores locales y extranjeros, los valores éticos y las obligaciones legales que debe cumplir todo emprendedor, y las competencias y habilidades indispensables para el éxito emprendedor.

A través del Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores del Consejo de Formación en Educación, y en coordinación con el Instituto Nacional del Emprendimiento, se incluirán además cursos y jornadas de capacitación y actualización en la temática del emprendimiento.”

Artículo: Educación primaria, secundaria y técnico-profesional

La Administración Nacional de Educación Pública, actuando en coordinación con el Instituto Nacional del Emprendimiento que se creará, con la participación consultiva de actores públicos y privados, y en pleno respeto de la normativa y autonomía vigentes, introducirá en los planes y programas educativos curriculares de los niveles de educación primaria, secundaria y técnico-profesional, contenidos sobre motivación para desarrollar una actitud emprendedora, de creatividad e innovación. Asimismo, se incorporarán en los niveles que correspondan módulos teórico-prácticos de creación y gestión de empresas.

Artículo: Educación terciaria

Las universidades e instituciones de educación terciaria, públicas y privadas, actuando en coordinación con el Instituto Nacional del Emprendimiento, y en pleno respeto de la normativa y autonomía vigentes, introducirán en sus planes de estudio materias vinculadas a la creación y gestión de emprendimientos, con la finalidad de desarrollar el perfil emprendedor de los estudiantes y dotarlos de herramientas para crear, gestionar y dirigir empresas.

El Instituto Nacional del Emprendimiento que se crea en el presente ley promoverá la creación de centros de emprendimiento o incubadoras de empresas en las propias instituciones, con el fin de coordinar los esfuerzos de promoción de la cultura emprendedora a nivel estudiantil y brindar asesoramiento a los estudiantes en la evaluación de ideas de negocio, en la planificación y puesta en marcha de emprendimientos, así como en las opciones de financiamiento para nuevas empresas.

CAPÍTULO III – MEDIDAS DE ESTÍMULO FISCAL

Artículo: Exoneración de aportes jubilatorios patronales

Los emprendedores que inicien una nueva actividad económica en el territorio nacional, conforme a lo establecido en la presente ley, y cuyas empresas estén catalogadas como micro o pequeñas de acuerdo al Decreto 504/07 del 20 de diciembre de 2007, estarán exonerados de los aportes jubilatorios patronales por los titulares y sus empleados de acuerdo al siguiente cuadro:

| | Exoneración para Micro Empresas | Exoneración para Pequeñas Empresas |
|--------------------------------|--|---|
| Primeros 12 meses de actividad | 100% | 75% |
| De 12 a 24 meses de actividad | 75% | 50% |
| De 24 a 36 meses de actividad | 50% | 25% |
| A partir de los 36 meses | 0 | 0 |

Artículo: Modificación del régimen gradual de aportación para empresas incluidas en el Literal E (Pequeña Empresa o IVA Mínimo)

Sustitúyase la escala prevista en el artículo 1º de la ley 18.568 del 8 de setiembre de 2009 por la siguiente:

- A) El 25% (veinticinco por ciento) durante los primeros 12 meses de actividad.
- B) El 50% (cincuenta por ciento) durante los meses 12 a 24 de actividad.
- C) El 75% (setenta y cinco por ciento) durante los meses 24 a 36 de actividad.
- D) El 100% (cien por ciento) a partir de los 36 meses de actividad.

Artículo: Exoneración del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas

Los emprendedores que inicien una nueva actividad económica en el territorio nacional, conforme a lo establecido en la presente ley, y cuyas empresas estén catalogadas como micro o pequeñas de acuerdo al Decreto 504/07 del 20 de diciembre de 2007, estarán exonerados parcialmente del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas (IRAE) de acuerdo al siguiente cuadro:

| | Exoneración de IRAE para Micro Empresas | Exoneración de IRAE para Pequeñas Empresas |
|--------------------------------|--|---|
| Primeros 12 meses de actividad | 75% | 50% |
| De 12 a 24 meses de actividad | 50% | 25% |
| De 24 a 36 meses de actividad | 25% | 10% |

Dicha exoneración se aplicará en igual porcentaje para el anticipo de IRAE durante el período de aplicación del beneficio.

Artículo: Retroactividad

Facúltase al Poder Ejecutivo a extender la reducción de tributos a que refieren los artículos anteriores, a aquellos contribuyentes que hayan iniciado actividades en los 24 meses anteriores a la entrada en vigencia de la presente ley. Dicha reducción no dará derecho a crédito a los contribuyentes por la parte de reducción que le hubiera correspondido desde el inicio de su actividad hasta la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo: Estímulos indirectos

Agrégase al artículo 23º del Título 4 del Texto Ordenado 1996 vigente el siguiente literal:

J) Gastos en que se incurra para financiar proyectos de fomento al emprendimiento y a la cultura emprendedora siempre que dichos proyectos sean aprobados por el Poder Ejecutivo con el asesoramiento del Instituto Nacional de Emprendimiento creado por la presente Ley.

Los gastos a que refiere este literal comprenden tanto a los realizados directamente por el contribuyente para la ejecución de un proyecto del que es titular o cotitular, como a las donaciones a entidades públicas y privadas que ejecuten dichos proyectos bajo la forma de centros de emprendimiento o incubadoras de empresas, fondos de capital semilla y de riesgo u otras modalidades institucionales que determine el Poder Ejecutivo.

CAPÍTULO IV – INSTRUMENTOS DE ACCESO AL FINANCIAMIENTO

Artículo: Fondo Nacional de Fomento a los Emprendedores

Se creará un Fondo Nacional de Fomento a los Emprendedores, el que se financiará con el 3% del Impuesto del Fondo de Reversión Laboral creado por el artículo Art. 419, Ley 16.736 de 5/1/1996, cuya finalidad será facilitar el acceso al financiamiento a los emprendedores. A esos efectos se podrá constituir uno o más fideicomisos cuya supervisión estará a cargo del Instituto Nacional del Emprendimiento a crearse.

La reglamentación definirá los instrumentos más adecuados para el logro de ese fin, entre los cuales se considerarán los siguientes:

- 1) Fondo de Garantía para Emprendedores
- 2) Fondo de Capital Semilla
- 3) Fondo de Crédito

Los emprendedores beneficiarios del Fondo Nacional de Fomento a los Emprendedores deberán cumplir con los siguientes requisitos mínimos:

- a) presentar un Plan de Negocio viable técnica y económicamente;
- b) contar con la asistencia y seguimiento de una Institución de Apoyo a Emprendedores.

Como forma de fomentar la creación y el desarrollo de empresas lideradas por mujeres, se definirá a través del Decreto Reglamentario, un porcentaje mínimo de participación de este tipo de emprendimientos en cada uno de los fondos a crearse.

CAPÍTULO V - INSTITUTO NACIONAL DEL EMPRENDIMIENTO

Artículo: Creación del Instituto

Créase el Instituto Nacional del Emprendimiento (URUGUAY EMPRENDEDOR) como persona jurídica de derecho público no estatal, cuyos objetivos serán coordinar y ordenar los esfuerzos públicos – privados para el desarrollo de nuevas empresas, ejecutar instrumentos y herramientas de apoyo al emprendimiento, y promover el espíritu emprendedor en el país.

Artículo: Del Instituto

El Instituto ajustará su actuación a la política nacional en materia de fomento a la creación y desarrollo de micro, pequeñas y medianas empresas fijada por el Poder Ejecutivo, actuará como órgano asesor de éste en las materias de su competencia y participará en la coordinación de la política de emprendimiento.

El Instituto se comunicará y coordinará con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Industria, Energía y Minería, y contará con fondos presupuestales suficientes para su funcionamiento.

Artículo: Cometidos del Instituto Nacional del Emprendimiento

El Instituto Nacional del Emprendimiento tendrá los siguientes cometidos:

- a) Asesorar al Poder Ejecutivo y a todo órgano de Gobierno en materia de políticas de promoción del emprendimiento.
- b) Articular y promover el relacionamiento entre todas las instituciones públicas y privadas vinculadas al desarrollo del emprendimiento.
- c) Informar al Poder Legislativo en forma previa a cada ejercicio acerca de su plan de trabajo anual así como los resultados conseguidos en el año anterior con relación a los objetivos propuestos.
- d) Promover la preparación y profesionalización de los emprendedores de forma que las nuevas micro, pequeñas y medianas empresas que se creen en el país sean más competitivas y duraderas.
Identificar las necesidades de formación y otros servicios de apoyo que requieran los emprendedores o empresas de reciente creación, y proponer y coordinar la ejecución de instrumentos y herramientas necesarias.
- e) Preparar y ejecutar planes, programas y acciones promocionales y de sensibilización a nivel nacional, de forma de impulsar una cultura emprendedora nacional desde los ámbitos educativos a la sociedad toda.
- f) Promover acciones tendientes a posicionar al país como impulsor de nuevos emprendedores, creando y promoviendo la marca URUGUAY EMPRENDEDOR.
- g) Promover el desarrollo del emprendimiento mediante acciones de investigación, extensión y divulgación.

Generar y difundir información sectorial, estudios especializados y publicaciones que contribuyan al conocimiento del ecosistema emprendedor.

- h) Participar en el diseño, seguimiento y evaluación de los fondos de inversión, financiamiento y fideicomisos, así como de nuevos instrumentos financieros destinados a la promoción del emprendimiento.

- i) Sugerir, dar seguimiento y evaluar medidas de simplificación administrativa que faciliten la puesta en marcha de nuevas empresas.
- j) Aplicar las leyes, decretos y normas vigentes relativas a las atribuciones y cometidos precedentes, dentro de sus competencias y atribuciones. A estos efectos podrán contratar los servicios de instituciones públicas o privadas de idoneidad reconocida y encomendarles la realización de análisis, estudios y actividades específicas.
- k) Realizar toda otra actividad conducente al logro de sus objetivos.

Artículo: Estructura

El Instituto tendrá dos órganos: un Consejo Directivo, integrado por representantes del Poder Ejecutivo y una Junta Asesora, con amplia representatividad de las gremiales empresariales e instituciones que promueven el emprendimiento. Adicionalmente, el Instituto dispondrá de una Unidad Ejecutora para la ejecución de las actividades del mismo, cuya estructura e integración serán definidas en la reglamentación correspondiente.

Artículo: Del Consejo Directivo

La integración del Consejo Directivo será definida por vía reglamentaria, entre los que se incluirán, como mínimo y de forma no limitativa, un representante del Ministerio de Industria, Energía y Minería, quien lo presidirá; un representante del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; un representante del Ministerio de Desarrollo Social; un representante del Ministerio de Economía y Finanzas; un representante del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y un representante del Ministerio de Educación y Cultura.

El Consejo Directivo tendrá entre sus cometidos la administración del Instituto, dictar el Reglamento interno, considerar y en su caso, aprobar los programas, planes y las actividades propuestas por la Junta Asesora, coordinar actividades con organismos estatales y privados, departamentales, nacionales e internacionales, así como perseguir los objetivos y cumplir y hacer cumplir los cometidos del Instituto.

La reglamentación definirá la forma de compensación a los miembros del Consejo Directivo.

Artículo: De la Junta Asesora

La integración de la Junta Asesora será definida por vía reglamentaria, entre los que se incluirán, como mínimo y de forma no limitativa, tres representantes del Consejo Directivo (su Presidente y dos miembros más que se definirán oportunamente); un delegado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto; un delegado por la Agencia Nacional de Investigación e Innovación; delegados de las gremiales empresariales con proyección nacional; delegados de las instituciones que promueven el emprendimiento y un representante de los trabajadores.

Serán cometidos de la Junta Asesora: asesorar al Consejo Directivo en todas las materias referidas a la competencia del Instituto y proponer lineamientos generales y específicos relativos a la política de promoción del emprendimiento.

Artículo: Recursos

Serán recursos del Instituto Nacional del Emprendimiento los siguientes:

- a) Autorízase al Poder Ejecutivo a transferir al Instituto Nacional del Emprendimiento, como mínimo un 10% del total de los importes que los diferentes Incisos de la Administración Central destinan, anualmente, a la promoción del emprendimiento y a la creación y desarrollo de nuevas empresas;
- b) El aporte del Estado a través de las partidas que se aprueben en la próxima Ley de Presupuesto Nacional, en base a la programación que el Instituto presente al Poder Ejecutivo;
- c) Los fondos provenientes de convenios de préstamo que celebre con organismos de crédito, nacionales o internacionales, u otras entidades públicas o privadas;
- d) el aporte de los particulares a través del financiamiento total o parcial de programas específicos;
- e) Los importes de los legados, herencias y donaciones que se efectúen a su favor;
- f) El producido de los servicios que preste;
- g) Todo otro recurso que le sea atribuido.