

**Informe
de la Cámara Oficial de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de España
con motivo del trámite de audiencia e información pública sobre el**

**ANTEPROYECTO DE LEY DE FOMENTO DEL ECOSISTEMA DE LAS EMPRESAS
EMERGENTES**

Julio de 2021

1. Introducción

A iniciativa del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, se ha abierto trámite de audiencia e información pública sobre el Anteproyecto de Ley de Fomento del ecosistema de las empresas emergentes.

Esta futura Ley tiene como objeto establecer un marco normativo específico para apoyar la creación y crecimiento de empresas emergentes en España. Asimismo, establece un sistema de seguimiento y evaluación de sus resultados sobre el ecosistema español de empresas emergentes.

Este objetivo se desarrolla en el Título I, donde se define también el ámbito de aplicación de la Ley, señalando explícitamente que: “abarca todas las empresas de nueva creación y emprendedores de responsabilidad limitada que busquen rentabilizar una idea innovadora para lanzar nuevos productos o servicios, mejorar los procesos de producción o distribución, la comercialización o la relación con los clientes y proveedores. El uso de la tecnología es frecuente en estas empresas y necesario en las empresas nacidas en el sistema de ciencia y tecnología, conocidas como empresas de base tecnológica o científica, que es el segundo tipo de empresas a las que se aplica la Ley”.

La iniciativa emprendedora constituye un factor clave para el desarrollo económico de los países. Las empresas de nueva creación generan una significativa cantidad de innovaciones, rellenan nichos de mercado e incrementan la competencia, potenciando así la eficiencia del conjunto de la economía. Por todo ello, el fomento del espíritu

emprendedor debería ser una prioridad de la política económica. Por otro lado, la innovación y la digitalización inciden directamente sobre la productividad y competitividad de la empresa, condición necesaria para su crecimiento sostenido o su internacionalización.

Adicionalmente, las pequeñas y medianas empresas (pymes) representan la mayor parte del tejido productivo español. Según los datos facilitados por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, en el Marco Estratégico en Política de Pyme 2030, las pymes suponen el 99,8% de las empresas, representan casi el 62% del Valor Añadido Bruto (VAB) generado por la economía española y el 66,5% del empleo empresarial total.

Esta relevancia implica que cualquier política orientada a la mejora de la competitividad de la economía española y a su crecimiento debería considerar de forma prioritaria a las pequeñas y medianas empresas, además de favorecer que las empresas, especialmente las pymes, innoven, y facilitar y fomentar las iniciativas emprendedoras. El Anteproyecto de Ley de fomento del ecosistema de empresas emergentes transita en esta dirección.

2. Valoración global

La Cámara de Comercio de España considera muy positivo la aprobación de medidas que favorezcan la creación de empresas, el fomento del espíritu emprendedor, la innovación y el crecimiento en la dimensión media del tejido empresarial. En particular, a través de la eliminación de las trabas existentes, el establecimiento de un entorno más favorable para el desarrollo de la actividad económico-empresarial, la inversión, la internacionalización, la investigación y la digitalización, tan necesarios en estos momentos de recuperación económica.

La Cámara de Comercio de España está firmemente comprometida con la necesidad de contribuir a reforzar el tejido empresarial de pymes de nuestro país. Incrementar la innovación en las empresas españolas es una de las asignaturas pendientes de la economía española. Ganar en innovación empresarial debe ser un objetivo prioritario cuya consecución requiere de la colaboración de los agentes económicos y sociales, del sector público y el privado, y, en suma, del conjunto de la sociedad.

Por otro lado, la Cámara de Comercio de España valora de forma positiva los siguientes aspectos que introduce el Anteproyecto de Ley de Fomento del ecosistema de empresas emergentes:

- Busca crear subsidios horizontales que se distribuyan bajo criterios claros y procesos transparentes.
- Busca la creación de *sandboxes* regulatorios que faciliten la innovación y la experimentación, permitiendo habilitaciones o excepciones temporales para llevar a cabo pruebas en un espacio controlado.
- Busca simplificar trámites y procedimientos administrativos, impulsando el uso de canales electrónicos. Por ejemplo, en la obtención del número de identificación fiscal para inversores extranjeros sin residencia en España, en la constitución de las propias empresas emergentes o en los trámites para el cese de su actividad. Además, notarios y registradores tendrán que facilitar una mayor interacción con ellos desde dispositivos móviles.
- Busca fomentar sinergias y ecosistemas que incluyan a las *startups*, a las empresas consolidadas y a las universidades.
- Busca fortalecer el capital humano como un motor para atraer este tipo de emprendimiento.
- Avanza en la gobernanza del contexto de las empresas emergentes, mediante la creación de un órgano de seguimiento y evaluación conjunta.

La Cámara de Comercio de España valora asimismo de modo muy favorable la posibilidad de participar en el trámite de audiencia e información pública, pudiendo así trasladar algunos comentarios que consideramos importantes para el tejido empresarial español

Adicionalmente a esta valoración global, la Cámara de Comercio de España aporta determinadas observaciones específicas en el siguiente apartado.

3. Observaciones específicas

Como complemento a la valoración general sobre la orientación y contenido del Anteproyecto de Ley de Fomento del ecosistema de las empresas emergentes, a continuación se exponen observaciones específicas:

- **Definición de empresa emergente**

En la propia exposición de motivos de la Ley se reconoce la dificultad en la definición de empresa emergente, cuando se señala que “Una de las principales dificultades que ha afrontado esta Ley es la circunscripción del concepto de las denominadas empresas emergentes, conocidas también por el vocablo inglés *startups*. La Ley no fija este concepto a través de una definición única y cerrada, sino a través del ámbito de aplicación subjetivo”. Posteriormente el artículo 3 proporciona una definición de empresa emergente o, al menos, acotar qué tipos de empresas encajan con el termino de empresa emergente.

El Anteproyecto avanza una definición amplia para el término “empresa emergente” que quizás no abarca al fenómeno de “*startups*” en toda su extensión. En particular, la definición utilizada (artículo 3) no incorpora la “escalabilidad a nivel global” que persiguen este tipo de empresas, y que en gran parte define los obstáculos que éstas enfrentan. De hecho, en numerosas ocasiones, el crecimiento de estas compañías emergente se fundamenta en inversiones intangibles, más difíciles de financiar en el ecosistema financiero europeo.

La definición del ámbito de aplicación de la norma (empresas emergentes) depende no sólo de una serie de condiciones objetivas de la empresa (antigüedad, porcentaje de plantilla en España, volumen de facturación, entre otros) sino también de la demostración del carácter innovador de su producto o negocio, que será evaluado por ENISA conforme a criterios que serán determinados por los ministerios competentes. Esos criterios serán determinantes a la hora de valorar la adecuación del ámbito de aplicación de la norma, y particularmente de los beneficios que la misma otorga a las empresas emergentes.

En ausencia de esos criterios, el Anteproyecto de Ley define de forma amplia el concepto de carácter innovador (artículo 4.1), lo que podría dar lugar a una aplicación generalizada de la norma a cualquier empresa que cumpla los criterios objetivos o a un exceso de discrecionalidad en su aplicación. Por lo tanto, sería oportuno que la Ley definiera con mayor precisión el concepto de carácter innovador de la empresa emergente, sin perjuicio de que posteriormente se emitan criterios más detallados que faciliten su aplicación objetiva por parte de ENISA.

Por otra parte, el Anteproyecto apunta a la consecución de diversos objetivos que, siendo relevantes, diluyen el objetivo perseguido. En particular, el Anteproyecto busca fomentar el desarrollo de polos de atracción de empresas emergentes en ciudades periféricas, así como en entornos rurales. Pero, aunque dicha convergencia territorial es un objetivo loable, la experiencia internacional muestra que los polos de *startups* surgen en grandes ciudades donde, entre otros aspectos, existe una masa crítica de empresas y universidades. Por ello, incorporar en la misma Ley el objetivo de convergencia rural puede socavar el objetivo último de fomentar el desarrollo de *startups*.

- **Aplicación específica**

La norma no debería excluir de forma generalizada a aquellas empresas que comparten fundadores con otras que previamente se han beneficiado de los beneficios previstos en la Ley, sino que deberían establecerse condiciones y procedimientos adecuados para evitar situaciones de posible abuso. De hecho, la exposición de motivos reconoce que “si el primer intento fracasa, como es característico en proyectos de alto riesgo, pueden volver a aplicarse los incentivos de esta Ley a una segunda empresa constituida por los mismos fundadores, pues debe darse otra oportunidad a quien, pese al fracaso, pero con la experiencia adquirida, quiera intentarlo de nuevo”. Sin embargo, esto no parece quedar recogido en el articulado de la norma, cuando afirma que “no se entenderá que una empresa es de nueva creación cuando alguno de sus fundadores lo hubiera sido de una primera o segunda empresa emergente que

se hubieran beneficiado de esta Ley, aunque hubieran perdido esa condición por extinción prematura de la sociedad a los primeros años”.

Por ello, se considera necesario una mayor concreción y detalle de la gobernanza tanto de la adecuación del ámbito de aplicación de la norma, como de los fondos comprometidos y de los criterios de asignación de los mismos. De este modo, se debería incluir entre los potenciales beneficiarios a “empresas constituidas por fundadores de otras empresas que ya han tenido la consideración de emergentes y se hayan beneficiado previamente.”

- **Entornos controlados de pruebas (sandboxes)**

El Anteproyecto busca impulsar la creación de *sandboxes* que faciliten la innovación y la experimentación, permitiendo habilitaciones o excepciones temporales para llevar a cabo pruebas en un espacio controlado. Esta propuesta está inspirada en el *sandbox* regulatorio del sector financiero, ya en funcionamiento, y recoge como principio rector la igualdad y no discriminación entre operadores para la libre concurrencia y acceso a los entornos controlados de prueba, por lo que no debería limitarse únicamente a las empresas emergentes. Además, se contempla que estos entornos controlados de prueba sirvan también a los poderes públicos para mejorar y adaptar el marco regulatorio actual, sobre la base de los efectos observados de una determinada innovación.

En el caso concreto del sector financiero, el Anteproyecto establece que, en el caso de llevarse a la práctica proyectos de innovación en el sistema financiero, dicha actividad se regirá por la correspondiente Ley de *Sandbox*. La cuestión en este punto es la ausencia de una definición unívoca de servicio financiero y la posibilidad de proyectos no fácilmente definibles como proyectos financieros. De hecho, en la Ley 7/2020, de 13 de noviembre, para la transformación digital del sistema financiero (Ley de *Sandbox*), no se establece con precisión qué debe entenderse como servicio financiero a tales efectos. Por lo tanto, debería determinarse algún mecanismo de comunicación entre los *sandboxes* que se pongan en funcionamiento y la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional para obtener su no oposición previa.

- **Beneficios tributarios a empresas emergentes**

Los instrumentos que se proponen de manera más detallada son aquellos de carácter tributario. Se ciñen a las buenas prácticas de “horizontalidad” (sin discriminación significativa entre sectores), pero dichas franquicias tributarias carecen de un impacto significativo al concentrarse en etapas muy tempranas de una *startup*, periodo en el cual éstas no perciben beneficios tributables.

Los beneficios tributarios a estas sociedades (como la rebaja del impuesto de sociedades del 25% al 15% y su aplazamiento por 2 años) como instrumento para la creación de *startups*, si bien son positivas, su efecto previsiblemente será limitado, ya que muchas de estas compañías no logran generar flujos de caja positivos/utilidades/dividendos en los primeros años de operación.

Los beneficios directos (subsidijs para el acceso a servicios, inversión y transferencias directas), la rebaja en la tributación vinculada al mercado laboral, la menor carga regulatoria y administrativa, o el marco jurídico favorable (que permita una insolvencia rápida y con una responsabilidad limitada), son instrumentos también relevantes para una mayor participación en programas *startups*.

El incentivo tributario respecto a las *stock options* se considera acertado, con un incremento del importe exento anual de las acciones o participaciones a entregar desde los 12.000€ establecidos hasta 45.000€, y una flexibilización de la oferta. Esta combinación debería suponer un estímulo significativo para la actividad de emprendimiento.

- **Incentivos a la escalabilidad de las *startups***

Asociado a la escalabilidad, las *startups* se caracterizan por un largo período inicial, denominado “el valle de la muerte”, en que se acumulan fuertes pérdidas mientras se busca alcanzar un equilibrio o “*tipping point*” tras el cual los flujos de caja pasen a ser positivos. Este es un hecho recogido en la exposición de motivos, si bien cabría revisar las rebajas impositivas durante los primeros años,

que representan un débil incentivo para compañías que previsiblemente no obtengan beneficios netos positivos durante un largo periodo inicial.

Por ello, sería recomendable reducir los incentivos otorgados conforme aumenta la escala de la empresa, pero de manera gradual, acompañando así al crecimiento y consolidación de la empresa emergente con un planteamiento más ajustado a su realidad empresarial.

Adicionalmente, debería avanzarse en el desarrollo de los canales para distribuir subsidios directos como apoyo, ya que estos constituirían incentivos más tangibles para las *startups*. De este modo, disponer ayudas directas a través de participaciones en las empresas asociados a la obtención de ingresos futuros (o salidas de *equity*), previsiblemente sería una política de más impacto que unas rebajas tributarias a beneficios no existentes (con el necesario equilibrio para evitar que el apoyo público sustituya al capital privado).

Por último, debe enfatizarse asimismo el protagonismo de otras políticas complementarias en el impulso del emprendimiento y la consolidación de empresas emergentes, como los subsidios directos, una menor carga regulatoria y administrativa, y la simplificación del marco jurídico.

- **Reducción de cargas administrativas**

En el apartado IX de la exposición de motivos del Anteproyecto de Ley se indica explícitamente que “esta Ley cumple con los principios de buena regulación, y en concreto con los de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia, ya que está justificada por una razón de interés general, la de promover la innovación como base de la economía; es adecuada para conseguir ese fin, pues aborda las dificultades de distinto orden a que se enfrentan las empresas emergentes; no va más allá de lo necesario para lograrlo; se ha buscado la sencillez y brevedad en su redacción para facilitar su comprensión, y reduce las cargas administrativas de las empresas innovadoras de nueva o reciente creación”. Sin embargo, determinados procedimientos pueden generar una mayor carga administrativa para aquellos emprendedores que vayan a crear una empresa emergente. Por ejemplo, en el caso de demostrar

que la empresa es innovadora, el emprendedor deberá solicitar anualmente a ENISA una valoración, introduciendo un trámite administrativo adicional en el proceso de la creación (artículo 4.2).

Además, los ministerios competentes deben definir aún los criterios que evalúan el carácter innovador de las empresas, lo que puede generar mayor carga burocrática e incertidumbre en los emprendedores.

En suma, España necesita avanzar de forma más ambiciosa y general hacia una modernización de los trámites y procedimientos necesarios para la materialización del emprendimiento y el impulso de las empresas emergentes, y en general para el ejercicio de actividades económicas. Por ejemplo, permitiéndose y reconociéndose la firma de documentos ante notario por la vía telemática.

- **Evaluación de la Ley**

El Anteproyecto establece que la Administración General del Estado elaborará y publicará un informe sobre la ejecución del programa de ayudas al emprendimiento basado en la innovación en el año anterior. Asimismo, “cada cuatro años, publicará un informe sobre la ejecución global del programa, el efecto de las ayudas concedidas sobre las empresas que se beneficiaron de ellas y sobre el ecosistema emprendedor en general, así como sobre su impacto en los grandes retos inspiradores del sistema estatal de ayudas al emprendimiento basado en innovación”.

El ejercicio de evaluación de las políticas aplicadas es fundamental para su valoración y decidir sobre la posible incorporación de medidas añadidas en aras de la consecución de los objetivos de la norma. Los documentos previstos apuntan en este sentido, si bien cabría profundizar en el conocimiento cuantitativo derivado de la aplicación de la Ley, con la estimación de su impacto en términos económicos, empresariales, sociales, sobre la carga administrativa, etc. Además, cabría aumentar la frecuencia en la disposición del informe sobre la ejecución global del programa, más allá de los cuatro años establecidos.

En este ámbito, es preciso asimismo avanzar en la gobernanza del contexto de las empresas emergentes, mediante la designación del órgano de seguimiento y evaluación conjunta, que garantizara el flujo de información. En particular, sobre los criterios de asignación de los recursos del sistema estatal de ayudas al emprendimiento basado en innovación y de los reglamentos de *accountability* (tanto de los beneficiarios como del órgano que asigna los fondos).

- **Actuaciones complementarias**

Aunque no forma parte del cuerpo de una única Ley, es importante tener en cuenta que es crucial que en España se genere un ecosistema que potencie la innovación, la relación entre la universidad y la empresa (cuyo capítulo incorpora un contenido limitado en el Anteproyecto), y un entorno de competencia y flexibilidad que no es incompatible con principios tan importantes como, por ejemplo, la inclusión y la igualdad de género.

En este sentido, el impulso del ecosistema de empresas emergente se vería muy estimulado con la creación de un entorno que incentive la toma de riesgo y proyectos productivos, lo requiere reformas en distintos ámbitos. En concreto, para incentivar la inversión en *startups* es necesario avanzar en la capacitación de profesionales especializados en entender y transmitir los riesgos en este sector, así como garantizar la eficiencia del mercado secundario de los activos, en su gran parte intangibles, de estas empresas. Es preciso asimismo impulsar la generación de mercados y estructuras de financiación que consoliden la posibilidad de financiar empresas emergentes sin liquidez (*cashflow*) con actividades que se basan en modelos de negocio con activos intangibles.

En conclusión, desde la Cámara de Comercio de España, en el desarrollo de la función consultiva que corresponde a esta Corporación conforme a la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación, se considera positivo avanzar en la aprobación de medidas que favorezcan la creación y la innovación del tejido productivo español, y en particular el refuerzo y desarrollo del ecosistema de las empresas emergentes. Al tiempo, se aportan determinadas observaciones específicas dirigidas a reforzar la eficiencia y consecución de los objetivos de dichas medidas.