



Regímenes especiales de tributación para contribuyentes de menor capacidad contributiva

*Teoría y estrategias de
política y administración
tributaria en América Latina*

Darío González

Regímenes especiales de tributación para contribuyentes de menor capacidad contributiva

*Teoría y estrategias de
política y administración
tributaria en América Latina*

Darío González



Regímenes especiales de tributación para contribuyentes de menor capacidad contributiva: Teoría y estrategias de política y administración tributaria en América Latina

© 2024, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – (CIAT)

ISBN: 978-9962-722-58-8

Propiedad Intelectual

Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en esta publicación no necesariamente representan el punto de vista oficial del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), su directorio ejecutivo, ni de los países que representa. Para obtener información oficial, visite www.ciat.org

TABLA DE CONTENIDO

GLOSARIO	ix
PRÓLOGO	xi
TÍTULO I. TEORÍA DE LOS RÉGIMENES ESPECIALES	1
CAPÍTULO I. CONTRIBUYENTES INDIVIDUALES	7
Objetivos	7
1. Simplificación	7
2. Formalidad	11
3. Inclusión social	14
4. Control de los proveedores	17
CAPÍTULO II. MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA	20
Objetivos	20
1. Fomento	20
2. Simplificación de las obligaciones formales	24
3. Disminución de la carga tributaria	29
3.a. Regímenes simplificados presuntivos	30
3.b. Regímenes Preferenciales.....	31
3.b.1. Disminución de la alícuota en el Impuesto sobre la Renta de las Sociedades y de las Contribuciones a la Seguridad Social	31
3.b.2. Beneficios fiscales	32
CAPÍTULO III. ELEMENTOS ESENCIALES.....	34
1. Sujetos	34
2. Parámetros.....	38
a) Ingresos brutos	39
b) Ingresos netos	40
c) Nivel de compras.....	40
d) Actividad económica.....	41

e)	Activo o capital.....	42
f)	Autogestión o personas afectadas a la actividad	42
g)	Venta en la vía pública o unidades económicas permitidas	44
h)	Precio unitario máximo de venta	45
i)	Valor locativo del local.....	45
j)	Consumo de energía eléctrica.....	46
k)	Superficie afectada a la actividad	46
3.	Cálculo del impuesto (Técnica presuntiva)	47
a)	Porcentual sobre los ingresos brutos o compras	48
b)	Cuota fija	51
c)	Renta presunta.....	53
d)	Valor agregado presunto	55
e)	Sustitución del obligado tributario	56
f)	Activos	58
g)	Magnitudes físicas.....	59
h)	Acuerdo entre la administración tributaria y los contribuyentes ...	60
i)	Técnicas presuntivas aplicadas	61
CAPÍTULO IV.	CARACTERÍSTICAS GENERALES.....	64
1.	Regímenes vigentes.....	66
2.	Cantidad de regímenes (Unidad o multiplicidad).....	68
3.	Beneficios otorgados	70
a)	Simplificación de las obligaciones formales.....	70
b)	Disminución de la carga tributaria	70
c)	Inclusión de los recursos de la seguridad social.....	73
d)	Sustitución de impuestos locales.....	76
4.	Regímenes preferenciales: Beneficios otorgados	77
5.	Tendencia de los regímenes simplificados	79
TÍTULO II.	ESTRATEGIAS DE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	83
CAPÍTULO I.	MEJORES PRÁCTICAS.....	91
1.	Simplicidad para la liquidación y el control.....	92
2.	Percepción de riesgo y percepción del beneficio	93
3.	La formalización	96
4.	Cantidad de Regímenes (unicidad o multiplicidad).....	100
5.	Los muy pequeños y los pequeños contribuyentes individuales	104
6.	Las micro y pequeñas empresas: políticas integrales	109
7.	Actividades económicas	110
8.	Emigración a un régimen superior	113

9. Gestión de la administración tributaria.....	116
10. Unidad de control específica.....	118
11. Emisión de comprobantes fiscales electrónicos	121
CAPÍTULO II. EFECTOS NO DESEADOS	124
1. Enanismo fiscal	125
2. Fraude en los ingresos brutos	127
3. Fraude en la facturación	130
4. La cuota fija simbólica	134
5. Relación de dependencia encubierta	137
6. La politización de los regímenes especiales	138
7. Erróneo diseño del régimen especial	140
8. Otros efectos no deseados.....	141
CAPÍTULO III. SÍNTESIS.....	146
A. Mejores prácticas	147
B. Efectos no deseados	148
C. Síntesis general	149
REFERENCIAS	151

GLOSARIO

CEPAL	Comisión Económica para América Latina (ONU)
CPP	Contribución Patronal Previsional (Brasil)
IMEBA	Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios (Uruguay)
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social (Brasil)
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
IS	Impuesto sobre la Renta de las Sociedades
ISR	Impuesto sobre la Renta
MEI	Régimen del Micro Emprendedor Individual (Brasil)
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social (Uruguay)
NRUS	Nuevo Régimen Único Simplificado (Perú)
OCDE	Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
RER	Régimen Especial de Renta (Perú)
RESIMPLE	Régimen Simplificado para las Pequeñas Empresas
RIMPE	Régimen Simplificado de Negocios Populares y Emprendedores (Ecuador)
RMT	Régimen MYPE Tributario (Perú)
RRSS	Recursos de la Seguridad Social
RST	Régimen Simplificado de Tributación
RTS	Régimen Tributario Simplificado

PRÓLOGO

El presente estudio se encuentra enfocado en la tributación de los regímenes especiales para los contribuyentes de menor capacidad contributiva en los países de América Latina.

Se puede sostener, que atento el contexto económico y social, dichos países se vieron obligados a ser creativos e innovadores en su política tributaria con relación a los denominados pequeños contribuyentes.

La región se encuentra caracterizada por un universo mayoritario de obligados tributarios con bajas capacidades económicas y con amplios sectores incluidos en la denominada economía de refugio, lo que ha conllevado un alto nivel de informalidad.

Ese contexto, también fue propicio para que los responsables tributarios de mayor envergadura de la cadena económica (industria, comercio, servicios) sacaran provecho de esta situación y también desarrollaran toda o generalmente parte de su actividad en la denominada economía sumergida para maximizar sus rentas, erosionando los ingresos fiscales.

Las administraciones tributarias con capacidad limitada tanto en recursos humanos como materiales (especialmente tecnológicos), centraron su “target” en los contribuyentes de mayor capacidad contributiva donde el potencial adicional de impuesto a liquidar por una auditoría fiscal era mayor.

Esta relación de costo-beneficio adversa, propicio que este sector de contribuyentes quedara muchas veces aislado de los controles en lo que he denominado “la isla fiscal de la informalidad”, convirtiéndose en muchos casos en un espacio alejado de la tributación.

Ello conllevó a dos universos dentro del sistema tributario, uno era el sector que cumplía con sus obligaciones y el otro, era el sector donde había una tácita permisión fiscal de la actividad subterránea.

Pero poco a poco, se fue tomando conciencia que dichos pequeños contribuyentes se abastecían de una cadena de proveedores o prestadores de servicios de mayor capacidad contributiva, que ante la falta de conflicto de intereses lógicos del sistema tributario (por ejemplo en el IVA el cómputo del crédito fiscal, en el ISR la deducción de costos), y al no

requerírsele la emisión de facturas o comprobantes fiscales, también aprovecharon para desarrollar toda o parte de sus actividades sin registrar, generando un importante nivel de evasión en el régimen general.

En este marco, se crearon nudos comerciales económicos de alta densidad, con transacciones no solo de bienes carentes de registros fiscales, sino también provenientes del contrabando como de actividades ilícitas.

Otro factor inductor de la inconducta fiscal fue la pérdida de disciplina fiscal, ante el contagio social que implica el incumplimiento y la falta de accionar efectiva de las administraciones tributarias.

En el ámbito internacional, los expertos tributarios de los países centrales y de los organismos internacionales, no le dieron inicialmente la importancia teórica y pragmática que merecía la temática, por no tener el mismo contexto económico-social y por ende la problemática subyacente.

El presente tema era analizado en forma tangencial, y se limitó la mayoría de las veces, a que los autores sólo estudiaran el régimen especial aplicado al país bajo análisis, sin aprovechar la amplia experiencia regional, ante la carencia de estudios comparados que señalaran las fortalezas y debilidades de los mismos.

Posteriormente, surgió un nuevo enfoque, que corresponde atribuírselo a dos expertos tributarios como (Bird & Casanegra de Jantscher, 1992).¹, que con una visión esencialmente pragmática se alejan de la teoría tradicional de los países desarrollados y proponían cursos de acción heterodoxos pero eficientes tanto para la política como para la administración tributaria en los países emergentes.

Sostuvieron que tanto la fiscalidad como la política, eran el arte de lo posible, y a ello debían abocarse los formadores de la política tributaria en los países emergentes. Destacaban que los textos de finanzas públicas ignoraban el papel fundamental desempeñado por la administración tributaria en el restablecimiento del equilibrio macroeconómico y la promoción de la equidad y la eficiencia.

Por ello, su obra llenó un vacío en la teoría, al vincular la política tributaria con la reforma de la administración tributaria, para buscar nuevos métodos que conlleven a mejorar el cumplimiento de los contribuyentes.

¹ Bird, Richard & Jantscher, Milka Casanegra de (1992) "Improving Tax Administration in Developing Countries", FMI. <https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781557753175/9781557753175.xml>
"La Administración Tributaria en los países del CIAT", Bird, Richard & Jantscher, Milka Casanegra de, Instituto de Estudios Fiscales (1992), Madrid.

Dentro de los tópicos tributarios que no habían sido abordados incomprensiblemente por la doctrina, a pesar de la relevancia que revisten, indicaron entre otros, a los regímenes para los pequeños contribuyentes.

En su obra sostuvieron que “en los países en desarrollo, la administración tributaria es la política tributaria”, es decir, lo que conlleva a sostener que, en los países de América Latina la definición de una política tributaria, para tener éxito debe tener en consideración la real capacidad de la administración tributaria.

Caso contrario, la ineficiente aplicación de esa política en la práctica traerá aparejado, no solo el incumplimiento de los objetivos de la política tributaria, sino también en muchas situaciones el efecto inverso al que se quiere lograr.

En este orden de ideas, Shome (2000)² sostuvo que “...la señal de un sistema tributario avanzado se ve, por un lado, en el grado que existe la máxima correspondencia entre la administración del tributo y el objetivo original de política y por otro lado, en la medida en que al concebir un impuesto se tiene en cuenta la viabilidad de su implementación”.

La legislación tributaria en la década de los 70-80 del siglo pasado, generalmente aplicaba un umbral de ventas como parámetro para la exención del IVA de los pequeños contribuyentes y un mínimo no imponible en el Impuesto sobre la Renta.

Obviamente, que la falta de facturación o la subfacturación permitió indebidamente que muchos contribuyentes de capacidad contributiva considerable, se ubicará en la exención, extendiendo el incumplimiento a sectores importantes de los agentes económicos. Los pequeños contribuyentes tanto les correspondiera la exención o el régimen general, su “zona de confort” era la informalidad, donde obviamente tenían el mayor beneficio económico.

Fue en este marco que se empezaron a propiciar en lo que he denominado “regímenes de primera generación”, los regímenes simplificados específicos para el IVA, mediante la aplicación de diferentes técnicas presuntivas.

Las fallas en el diseño y los erróneos objetivos buscados fueron la causa de su destino final, es decir la falta de éxito.

² “La tributación en América Latina: tendencias estructurales e impacto en la administración, La política fiscal en América Latina: una selección de temas y experiencias de fines y comienzos de siglo”, Shome, P. (2000): serie Seminarios y conferencias, N° 3, LC/L.1456-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). “Taxation in Latin America: Structural Trends and Impact of Administration”, 1999, IMF, Washington.

Después de décadas, y comprendidas las causas de sus debilidades, se comenzaron a aplicar regímenes de “segunda generación” que incluían una integralidad de los impuestos sustituidos siendo el objetivo esencial la simplificación.

Como última etapa en la evolución, aparecieron los regímenes que he denominado de “tercera generación” con la inclusión de los recursos de la seguridad social (previsionales o de salud), que tuvieron como objetivo tanto la inclusión social de las personas como así también el fomento del empleo formal en las micro y pequeña empresa.

Con relación a los sujetos pasivos de estos regímenes, también hubo una evolución, por cuanto en primer término, el objetivo fueron las personas naturales (físicas o humanas) y en una segunda etapa, se puso el foco también en las micro y pequeña empresa.

Corresponde destacar que las estrategias para los pequeños contribuyentes individuales son diferentes respecto de las micro y pequeñas empresas, atento a que tienen diferentes objetivos que deben ser tenidos en consideración por los formuladores de la política tributaria.

Ello ha conllevado, a aplicar nuevas estrategias tributarias según fuera el sujeto, y como consecuencia de ello, la formulación de nuevos regímenes.

Un aspecto de sociología fiscal a considerar fue que los pequeños contribuyentes por su alta representatividad cuantitativa se fueron organizando y constituyendo en un factor de consideración política para los gobiernos, que fue limitando la adecuación de los regímenes por las autoridades.

Toda está “praxis” copiosa y con disímiles resultados, permite en la actualidad generar un análisis crítico tanto de las mejores prácticas como también de los efectos no deseados que su aplicación ha conllevado en el sistema tributario de los países de la región.

El eje central es que los formuladores de la política tributaria, muchas veces en un contexto de mucha presión y con las urgencias lógicas por los plazos exigüos que se le imponen, deben elaborar propuestas, sin que puedan tener a su disposición un análisis integral de la problemática que conlleva, para poder adoptar las mejores decisiones.

Por ello, el presente estudio tiende a realizar un aporte integral en base a la experiencia de los últimos 50 años de su aplicación en los países del área, destacando desde sus características principales, hasta las estrategias que se han llevado a cabo y sus resultados.

El objetivo de la presente investigación no son solo los formuladores de la política tributaria ni los gestores de la administración tributaria, sino también los académicos y centros

de estudios con la finalidad de que puedan tener a su alcance, mayores elementos de consideración para la evaluación de los regímenes especiales, con la finalidad de nutrir aún más el debate que suelen conllevar.

El actual documento metodológicamente se compone de dos Títulos. El primero versa sobre la teoría de estos regímenes comprendiendo sus aspectos esenciales como son los objetivos, características, sujetos, objeto, cálculo del impuesto (técnica presuntiva), las características generales como la unicidad o multiplicidad, los impuestos y recursos de la seguridad social sustituidos y las tendencias en su aplicación.

Mientras que el segundo tiene un objetivo eminentemente pragmático sobre la aplicación de estos regímenes en las últimas décadas, consistente en efectuar un análisis crítico sobre las mejores prácticas, como así también de los efectos secundarios no deseados que han conllevado al sistema tributario latinoamericano.

TÍTULO I
TEORÍA DE LOS RÉGIMENES ESPECIALES

En la tributación existe una amplia doctrina o literatura tributaria respecto de los denominados impuestos clásicos u ortodoxos.

Desde los catedráticos de las principales universidades, expertos en tributación y hasta los centros de estudios internacionales han desarrollado una sólida teoría sobre el Impuesto sobre la Renta, Impuesto al Patrimonio, Impuesto al Consumo General e Impuesto al Consumo Específico.

En cambio, por ser los regímenes especiales a los pequeños contribuyentes de asidua aplicación en los países periféricos (destacándose AL³ y África Subsahariana⁴), no han tenido el mismo interés para su estudio teórico por parte de los países centrales, salvo algunas investigaciones genéricas sobre su aplicación en determinados organismos internacionales.

Esta acefalía teórica, ha provocado la formulación de regímenes en los países, sin una previa consideración a través de una evaluación comparativa “benchmarking” para aprovechar las mejores prácticas y evitar los efectos no deseados que han conllevado, por lo que, en muchos casos, lamentablemente se fueron repitiendo experiencias fallidas con las lógicas consecuencias negativas.

La denominación de estos regímenes tanto en la doctrina como en la legislación es disímil, y resulta necesario clarificar la terminología correcta para evitar equívocos.

Originariamente en ALC se los había denominado generalmente como “Regímenes Simplificados de Tributación”, al margen de la designación que le había puesto cada legislación en particular.

Actualmente, está prevaleciendo en algunos países la denominación de Régimen SIMPLE, mientras en otros tienen una denominación específica dada por el legislador, con una denominación basada en las siglas de su nombre oficial.

En el concierto internacional también se los ha denominado “Regímenes Tributarios Preferenciales” (OIT), “Régimen Tributario para Contribuyentes Menores” (FMI)⁵, “Presumptive

³ Fuente propia (2023): 15 países de ALC aplican estos regímenes.

⁴ FM (2007): En este subcontinente de África 25 países aplicaban regímenes preferenciales para los contribuyentes de menor capacidad contributiva. Mientras según el BID (2006) en AL lo aplicaban 31 países.

⁵ FMI (2022) “Peru Informe Técnico – Régimen Tributario para Contribuyentes Menores y Zonas Económicas Especiales”, elaborado por Roberto Schatan, Juan Carlos Benítez, Isaías Coelho y José Madariaga.

Tax Regime”⁶ y “Régimes D’Imposition Forfaitaire”⁷, etc., para diferenciarlos del Régimen General de Tributación (“Régime Réel D’imposition”, “Standard Tax System”).

Atento a la naturaleza tributaria de los distintos regímenes especiales existentes para este sector de contribuyentes, se formalizará una definición y clasificación de los mismos.

“Se considera como Régimen Especial de Tributación para los contribuyentes de menor capacidad contributiva a los tratamientos impositivos y en su caso, de los recursos de la seguridad social, que le otorgan determinados beneficios dentro del sistema tributario para mejorar su cumplimiento fiscal”

Como subespecies dentro de estos regímenes se pueden destacar a los: a) Regímenes Simplificados Presuntivos, b) Regímenes Simplificados de las Obligaciones Formales, y c) Regímenes Preferenciales.

Los Regímenes Simplificados Presuntivos, son aquellos que aplicando una técnica tributaria presuntiva determinan el impuesto resultante, el cual sustituye los impuestos y en su caso, los recursos de la seguridad social que dispone la legislación.

Es decir, busca además de simplificar las obligaciones formales, disminuir la carga tributaria de los contribuyentes de menor capacidad contributiva.

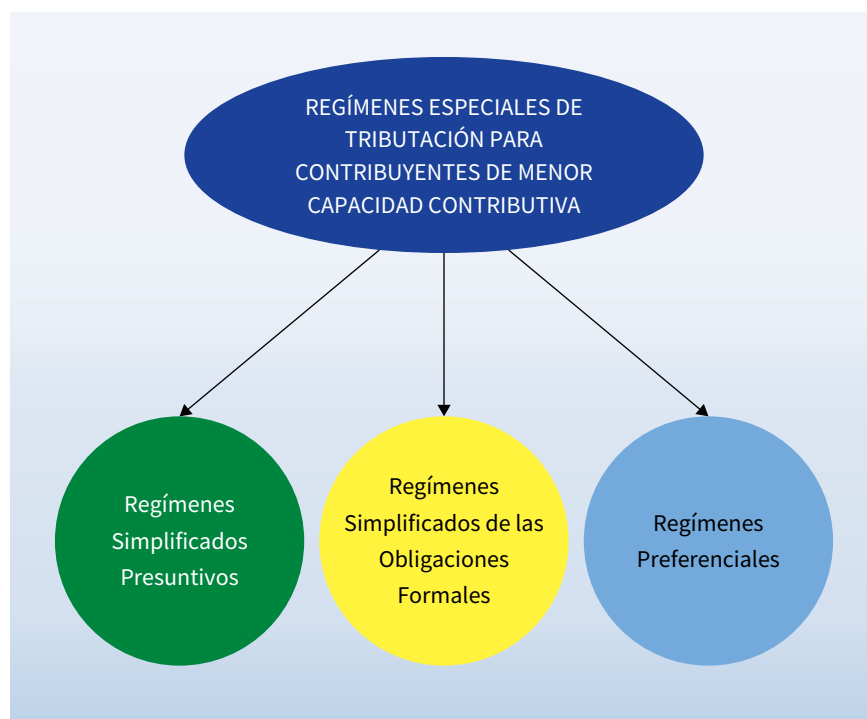
En cambio, los Regímenes Simplificados de las Obligaciones Formales su objetivo es que el pequeño contribuyente siga tributando por los impuestos del régimen general, pero tienen como objetivo esencial disminuir el costo del cumplimiento simplificando las obligaciones formales a su cargo.

Por su parte, los Regímenes Preferenciales se limitan a otorgar a las pequeñas empresas beneficios fiscales y de los recursos de la seguridad social, dentro de la tributación del régimen general.

⁶ Rajaraman, Indira (1995) “Presumptive Direct Taxation”. Economic and Political Weekly Vol. 30, No. 18/19 (May 6-13, 1995).

⁷ Mos-Monserrat, Colin, Ribaut & Brys (2023) “La Conception des Régimes d’Imposition Forfaitaire”, OCDE.

Gráfico 1. Regímenes Especiales



Por lo tanto, de los tres regímenes mencionados solo los Regímenes Simplificados Presuntivos sustituyen los impuestos y recursos de la seguridad social del régimen general, por un nuevo impuesto determinado en base a la aplicación de técnicas tributarias presuntivas.

El Régimen Simplificado de las Obligaciones Formales solo mejora el cumplimiento tributario, pero no sustituye a los impuestos del régimen general.

Los Regímenes Preferenciales, mantienen las obligaciones formales del cumplimiento de los impuestos del régimen general, pero disminuyen la carga tributaria a través del otorgamiento de determinados beneficios fiscales, generalmente en el Impuesto sobre la Renta de las Sociedades (disminución de la alícuota, deducciones, créditos fiscales) y en la Contribución del Empleador de los Recursos de la Seguridad Social.

De allí que, desde el aspecto teórico, en los análisis generales que se formularán se efectuarán en base a los conceptos de los institutos de acuerdo con las definiciones dadas precedentemente.

Pero corresponde aclarar, que respecto a la mención de cada régimen especial se hará en base a la denominación oficial que le ha otorgado cada país.

La denominación del instituto otorgada por cada país no cambia su naturaleza tributaria, y para desentrañar la misma corresponde analizar su esencia y los elementos esenciales que lo configuran.

El desarrollo del presente Título versará sobre los objetivos, elementos esenciales y características generales de estos regímenes, distinguiendo entre los que tienen como objetivo a los contribuyentes individuales, de aquellos cuyo “target” son las micro y pequeñas empresas.

Con respecto a los objetivos de cada clase de sujetos, metodológicamente se describirán los más prioritarios en cada uno de ellos, sin desconocer que algunos objetivos buscados son compartidos por ambas clases de sujetos.

También se tiene en consideración en el desarrollo de la temática, el marco histórico evolutivo que han tenido estos regímenes, con la finalidad de observar las estrategias que tuvieron en cada época.

Por último, se analizará sus características generales, y la actual tendencia que tienen en los sistemas tributarios de los países de la región.

Capítulo I

CONTRIBUYENTES INDIVIDUALES

(“Self-employed taxpayers”)

Objetivos

Se considera objetivos deseables de esta clase de regímenes a los siguientes:

1. Simplificación

Simplificar implica hacer que un régimen tributario sea más sencillo, más fácil para su cumplimiento, tanto respecto del cumplimiento de las obligaciones formales como de las sustanciales.

Como su nombre genérico lo indica, la simplificación fue el primero y principal objetivo que han tenido estos regímenes.

En los contribuyentes individuales la simplicidad tiene su razón de ser, en el hecho de que resulta prácticamente imposible para los pequeños contribuyentes con una nula o mínima organización administrativa, liquidar los tributos del régimen general por su alta complejidad y el elevado costo que conlleva.

En los países de la región, para este sector en muchas ocasiones, el costo del cumplimiento de las obligaciones formales, hasta llegó a ser superior respecto al impuesto a pagar. Pero este fenómeno se puede sostener que no es propio de la región, sino que tiene alcance mundial.

En los países europeos, Eichfelder & Vaillancourt (2014)⁸, destacan la existencia de un número considerable de estudios que implican una alta relevancia de los costos de cumplimiento de las obligaciones formales de la “burocracia” en relación con la carga tributaria. En

⁸ Eichfelder, S. & F. Vaillancourt (2014), Tax Compliance Costs: A Review of Cost Burdens and Cost Structures, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2535664>

su investigación la suma de las cargas de cumplimiento formales suele oscilar entre aproximadamente un tercio y dos tercios del impuesto a pagar.

Obviamente que dicha carga va aumentando en la medida que va disminuyendo la relevancia económica de los sujetos obligados y de la estructura administrativa que se posea. La máxima carga se observa específicamente en los contribuyentes individuales de bajos ingresos, donde esa organización es nula.

Entre los principales costos administrativos (“administrative burdens”) la OCDE (2020)⁹ señala a los siguientes: a) presentaciones formales, b) suministro de información, c) actualización de los registros, d) retenciones, e) auditorías, f) la alta complejidad de la legislación, y f) el alto nivel burocrático.

“Se puede sostener que a menor capacidad contributiva mayor es el costo indirecto del cumplimiento, llegando en muchos casos de contribuyentes individuales a superar lo que deberían pagar de impuestos y con relación a las micro y pequeñas empresas insumiendo los costos administrativos del régimen general de uno a dos tercios de la carga tributaria”

Por ello, los formuladores originales de la política tributaria pusieron su “target” en hacer más fácil el cumplimiento de los impuestos del régimen general, aunque en la etapa inicial se centró específicamente en resolver la problemática del Impuesto al Valor Agregado en las personas naturales o físicas.

El éxito del IVA implicaba su generalización a la mayor cantidad de bienes y servicios posibles, como así también a todos los agentes económicos.

La aplicación de la exención a los sujetos que por sus ingresos estuvieran debajo de un umbral, había traído muchos desvíos en su aplicación y dificultades en el control de la administración tributaria. Por lo tanto, se impulsó la sustitución de la exención del IVA, por un régimen simplificado para liquidar y pagar el tributo.

Lamentablemente en los orígenes de la presente estrategia muchos de estos regímenes, bien puede señalarse que fueron complicados, es decir, contrarios al objetivo que se habían planteado, lo que ocasionó el fracaso en su aplicación.

⁹ OECD (2020): Forum on tax administration “Supporting SMEs to Get Tax Right Series Strategic Planning”.

Como es sabido, el IVA en los países de ALC adoptó el método financiero, es decir el método europeo de computar el crédito fiscal contra los débitos fiscales y de esta forma determinar el impuesto resultante.

Muchos regímenes simplificados del IVA en sus inicios quisieron adaptar el método financiero y se determinó la fórmula de liquidación a través de un débito fiscal presunto por categoría computando los créditos fiscales reales (para que los pequeños contribuyentes exigieran la factura a su proveedor).

Los pequeños contribuyentes que se adherían eran pocos, y generalmente no provenían de la informalidad que era el objetivo buscado, sino que eran contribuyentes que se pasaban del régimen general para gozar de sus beneficios.

Obviamente que dicho cambio era posible, porque se encontraba sustentado a través de la subfacturación de las ventas de muchos contribuyentes, logrando de esta manera no superar el umbral permitido para la adhesión al régimen.

Ello conllevó a que las autoridades establecieran límites en el cómputo de los créditos hasta un determinado porcentaje de los débitos, según fuera la actividad económica, generando de esta manera un “mínimum tax”.

Pero al tener la forma de liquidación la misma complicación que el régimen general, resultaba compleja respecto de los pequeños contribuyentes, lo que llevó a niveles bajos de adhesión, provocando la crisis del sistema y finalmente su derogación.

“Resulta contradictorio que un régimen simplificado termine siendo complicado, lo que lamentablemente ha sucedido en muchas ocasiones”

Esta pérdida de simplicidad se debió a que muchos de estos regímenes quisieron emular en su técnica de legislación, la liquidación del impuesto del régimen general que sustituían, para determinar lo más precisamente posible en forma presunta el valor agregado o la renta.

Otro error en que se recurrió muchas veces también fue buscar una mayor equidad en la carga tributaria resultante. Aquí se dejó de lado lamentablemente el axioma de que “a mayor simplicidad es menor la equidad y viceversa”.

La simplicidad en la determinación de la carga tributaria implica facilitar la liquidación a través de la utilización de parámetros, promedios, índices, etc., por lo que el resultado puede ser para algunos contribuyentes más beneficioso y para otros más perjudicial comparativamente al mismo nivel de ingresos.

“Cuando el objetivo es la simplicidad, se debe sacrificar razonablemente cierto grado de equidad y de esta manera evitar la complejidad que la misma conlleva al dar un tratamiento específico a las múltiples situaciones que se pueden presentar en la realidad”

Para determinar la carga tributaria exacta o más equitativa se encuentran los impuestos ortodoxos del régimen general. De allí que, no se puede recurrir a la elaboración de regímenes simplificados en base al cálculo complejo de la liquidación de los impuestos, que por esa misma complejidad se pretenden sustituir.

Posteriormente, otras formas de liquidación presuntiva simplificada relativas tanto al IVA como al Impuesto sobre la Renta se basaron en un porcentaje de las ventas o de las compras para determinar el impuesto, o en la determinación de una cuota fija por categoría. Estas modalidades, son las más simplificada y han tenido una gran aceptación en su aplicación.

Pero esta simplificación en el cumplimiento del obligado tributario debe ir acompañada de una simplificación del control por parte de la administración tributaria.

No debe dejarse de lado que un régimen simplificado para la liquidación del impuesto puede ser un régimen complicado para el control y viceversa. La clave de la política tributaria debe ser elaborar un régimen simplificado en ambos sentidos.

De no lograrse, la experiencia nos indica, que con el paso del tiempo ese régimen provocará mayores asimetrías y distorsiones, por lo que requeriría de continuas reformas e inestabilidad en el cumplimiento tributario hasta su definitiva disolución.

A los contribuyentes que va dirigido este régimen, desde la administración tributaria se los ha denominado como “contribuyentes de difícil control” González (1994)¹⁰ o “hard-to-tax” y se los ha distinguido por la actividad económica que desarrollan o por su dimensión económica, indicándose las siguientes características que poseen: a) la cantidad de contribuyentes involucrados, b) su deficiente nivel organizativo, c) la imposibilidad de imponerle prácticas contables rigurosas, y d) su tendencia a operar en la informalidad.

¹⁰ González, Darío (1994) “La administración de contribuyentes de difícil control”, Conferencia Técnica del CIAT “Solución de aspectos críticos en el control de los tributos”

https://www.ciat.org/Biblioteca/ConferenciasTecnicas/1994/Espanol/Argentina_bariloche_tema_1_1994_gonzalez_argentina.pdf

En este núcleo duro de gravar se ha destacado a los siguientes contribuyentes: a) pequeños artesanos, b) pequeños comerciantes minoristas y mayoristas y c) pequeños productores primarios (agricultura, ganadería, silvicultura, pesca artesanal, caza, minería, d) transportistas, y e) prestadores de servicios.

De allí que, la necesidad de la simplificación es mutua, tanto de la administración tributaria como de los contribuyentes de menor capacidad contributiva.

Las distorsiones se han acentuado según donde más se haya puesto el acento, en la simplificación de la liquidación o en el control. La experiencia nos indica que corresponde encontrar un punto intermedio en la formulación de esta clase de regímenes, lo que no ha terminado siendo de fácil concreción en la práctica.

2. Formalidad

En el contexto económico social de nuestra región, existen tasas altísimas de informalidad que impiden un control de la evasión en toda la cadena de la producción, transformación y distribución y en la prestación de servicios.

Por ello, desde el punto de vista del Estado, el objetivo de un régimen simplificado es primordialmente un tema de administración tributaria más que de política tributaria, como generalmente se piensa.

La informalidad tributaria es aquella en la cual los contribuyentes no se encuentran registrados y por lo tanto no cumplen con sus obligaciones fiscales, desatendiéndose de su aporte a las finanzas públicas.

En el origen de la aplicación del IVA, un sector de los formuladores de la política tributaria sostenía que los pequeños contribuyentes no resultaban de interés fiscal por su escaso aporte económico y se consideró que debían estar exentos del impuesto.

En esta línea de pensamiento, a su vez existen dos posiciones: a) la exención tanto del pago del impuesto como de la registración, y b) la exención del pago del impuesto, pero con la obligación de la registración y el cumplimiento de determinados deberes formales.

La exención generalmente se establecía en base a la aplicación del parámetro de los ingresos brutos o el nivel de facturación. Ello posibilitó, por la dificultad del control de este indicador, que muchos contribuyentes de mayor capacidad contributiva fraudulentamente

se categorizaran como exentos, trasladando la carga de la prueba a la administración tributaria.

Las deficiencias en el control del volumen del negocio, provocó a través del contagio social, que el incumplimiento se extendiera a otros sectores económicos de mayor capacidad económica y aumentara el nivel de informalidad.

También generó una competencia desleal entre los agentes económicos, entre aquellos que se formalizaban de los que optaban por permanecer fuera de la tributación, simulando un bajo nivel de ingresos.

Para las administraciones tributarias, no resulta admisible tener un padrón limitado, que no permita obtener la información útil para cruzar datos y permitir detectar los focos de evasión del universo de los contribuyentes de mayor capacidad contributiva.

Por ello, en la formalidad de este universo de obligados tributarios, se debe buscar esencialmente obtener la información necesaria que permita el control de los proveedores o prestadores de servicios de mayor magnitud.

También su objetivo consiste en generar una cultura tributaria del cumplimiento de sus obligaciones fiscales, a los efectos de que, ante su potencial progreso económico, sean más propensos a su registración y el cumplimiento de sus obligaciones fiscales dentro del régimen general.

El objetivo central no debe ser la recaudación, por cuanto los regímenes que lo tuvieron como eje central en este universo de contribuyentes, fueron un fracaso. Y ello es lógico, porque los posibles adherentes al mismo son de bajo nivel de capacidad contributiva y por lo tanto el potencial de impuesto a ingresar resulta exiguo.

“Engelschalk, Michael & Loeprick, Jan (2015)¹¹ sostuvieron que el objetivo de esta categoría de regímenes no es aumentar significativamente los ingresos fiscales, sino fortalecer el cumplimiento tributario a través de la formalidad”

Por ello, la estrategia de la exención del IVA en base a un umbral de los ingresos brutos fue dejada de lado en la mayoría de los países de la región, pasando los mismos a instrumentar regímenes simplificados presuntivos.

¹¹ Engelschalk, Michael & Loeprick, Jan (2015). “MSME Taxation in Transition Economies: Country Experience on the Costs and Benefits of Introducing Special Tax Regimes”, World Bank Group.

En AL actualmente solo tres (3) países¹² aplican exclusivamente la exención del IVA por tener un nivel de ingresos inferior al umbral determinado por la legislación. Otros dos (dos) países la aplican, pero subsidiariamente a un régimen especial de tributación.

Mientras que desde el punto de vista socio-económico, la formalidad implica beneficios para el pequeño contribuyente, atento a que le permite integrarse a los circuitos económicos en blanco, pudiendo acceder al crédito subvencionado, ser contratista tanto del Estado o sus dependencias, como proveedor del sector privado, etc.

Son innumerables los beneficios que puede obtener con la formalidad el pequeño contribuyente, pero muchas veces por falta de cultura económica, los pequeños contribuyentes prefieren continuar su actividad económica sumergida a pesar de los perjuicios que les conlleva.

Si bien este fundamento en ALC podía ser razonables en el siglo pasado, donde el Estado solo los observaba como contribuyentes y su principal interés era cobrarle impuestos, la respuesta de las políticas públicas fue cambiando, poniendo el acento en la inclusión económica-social de este amplio universo, aplicando concomitantemente políticas de fomento para su inclusión.

En este nuevo contexto, además de ir generando regímenes simplificados presuntivos de tributación en el cual se disminuían el costo indirecto y directo de cumplimiento, es decir tanto las obligaciones formales como sustanciales, el Estado a través de sus agentes financieros les fue otorgando créditos a tasas blandas y diferentes subsidios, como así también a través de los respectivos ministerios o agencias de desarrollo social se les brindó capital de trabajo (herramientas, máquinas, etc.), cursos de gestión, conexión empresarial, etc., para que pudieran desarrollar su actividad económica.

Para un sano desarrollo económico, resulta esencial la aplicación de instrumentos que tienen a facilitar la formalización, porque ella constituye un puente hacia la inclusión y cohesión social, en una región que se encuentra caracterizada lamentablemente como la más desigual del mundo.

La magnitud de la problemática se encuentra dimensionada por las cifras de la informalidad laboral en ALC que según la OIT (2020) y FMI (2020) es de un 58 %.¹³

¹² El Salvador, Panamá y Venezuela. Honduras si bien tiene un Régimen Simplificado en el IVA también aplica la exención en el IVA hasta determinado nivel de ingresos.

¹³ Está presente en todo el espectro de la distribución del ingreso; a pesar de que es mayor en el quintil más pobre, donde llega al 80%, más del 40% de los trabajadores en el quintil más rico también están empleados en la economía informal.

Como lo sostienen Cavallo, Galindo, Nuguer y Powel (2022)¹⁴ del BID, la informalidad no solo impide el aumento de impuestos necesarios para alcanzar la consolidación, sino que también inhibe la capacidad del gobierno para focalizar las transferencias sociales y luchar contra la evasión fiscal, dos de las mayores fuentes de ineficiencia en la política fiscal.

Su conclusión es que hasta las reformas fiscales mejor diseñadas pueden fallar si la informalidad no se reduce. Por otro lado, destacan que hay amplio espacio para aumentar la recaudación y disminuir la evasión tributaria reduciendo la informalidad laboral a través de la política fiscal.

Desde el punto de vista de la psicología/sociología fiscal, la informalidad puede estar motivada por una decisión racional individual, por el contagio social o por ser la consecuencia de una exclusión económica del sistema.

Desde el punto de vista de la decisión, existen dos factores esenciales como causa de este fenómeno: a) el costo/beneficio de la informalidad, y b) la percepción de riesgo originada en el control de la AT¹⁵.

De allí que, se encuentra en el organismo fiscal generar las estrategias adecuadas para revertir esta situación, por cuanto su inacción solo provoca el aumento de la dimensión de la problemática existente.

3. Inclusión social

Este objetivo se inició con los que he denominado “regímenes de tercera generación”, es decir cuando además de la sustitución de los impuestos, se incluyeron los recursos de la seguridad social.

Teniendo en consideración que América Latina es la región más desigual del mundo, es un hecho esperanzador que actualmente existen 8 (ocho) regímenes para los pequeños contribuyentes individuales, con distinto alcance y modalidades.

¹⁴ “De la recuperación a la renovación” “Transformar la crisis en oportunidad” Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe (2022), BID. Coordinado por Eduardo Cavallo Arturo Galindo Victoria Nuguer y Andrew Powell.
<https://flagships.iadb.org/es/MacroReport2022/De-la-recuperacion-a-la-renovacion-Transformar-la-crisis-en-oportunidad>

¹⁵ González, Darío (2020): “La Informalidad Tributaria en ALC ¿seguimos pescando dentro de la pecera? Blog CIAT,
<https://www.ciat.org/ciatblog-la-informalidad-tributaria-en-alc-seguimos-pescando-dentro-de-la-pecera/>

“Thuronyi (2004)¹⁶, garantizar el acceso a los recursos de la seguridad social, puede alentar a las personas a formalizar su actividad”

Sostiene este autor, que un régimen simplificado puede ser un puente que permita ampliar la protección social a un gran número de trabajadores autónomos y posiblemente a sus empleados y/o dependientes y a sus familiares, que anteriormente operan en el sector informal.

En los denominados regímenes de “tercera generación” que tuvieron como epicentro el “Monotributo” de la Argentina (Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes) a partir de 1998, el objetivo de estos regímenes también fue la inclusión de un amplio universo de pequeños contribuyentes personas humanas, a los efectos de recibir los beneficios de la seguridad social (jubilación, pensión, etc.) y del seguro de salud (prestaciones de las obras sociales de los sindicatos en lugar de los hospitales públicos).

Este régimen se cumple con el pago de una cuota fija mensual, que tiene tres componentes: a) el impositivo, b) el previsional y c) el del seguro de salud.

En este país, este primer paso fue completado en 2004 con la creación del “Monotributo Social”, que tuvo como objetivo proteger a las personas que desarrollaban su actividad económica como autoempleo (muy pequeños contribuyentes), y que estaban registrados en programas de colaboración del Ministerio de Desarrollo Social.

Teniendo en consideración la vulnerabilidad de estos pequeños contribuyentes, se los exime del componente impositivo, se les subsidia el componente previsional y deben aportar solamente el 50 % del componente de salud.

Este Ministerio es la autoridad de aplicación de estos programas, y tiene a su cargo el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social, con el nomenclador de actividades relacionadas con el desarrollo local y la economía social.

Debe entender en el diseño de las acciones de política social tendientes a promover la generación de nuevas oportunidades de empleo en el marco del desarrollo local, a instrumentar su registración y a favorecer la gestión asociada, mutual y cooperativista.

¹⁶ Thuronyi, Víctor (2004), “Presumptive Taxation of the Hard-to-Tax”, Chapter 4, “Tax Law Design and Drafting”, “Contributions to Economic Analysis”, Volume 268, Pages 101-120.

A su vez, establece los lineamientos de asistencia a los emprendedores en procesos de gestión con el objeto de fortalecer el desarrollo de sus capacidades socio-productivas en el marco de la economía social.

Según sus fundamentos, resulta necesaria la implementación de políticas públicas que atiendan las cambiantes necesidades sociales con el propósito de optimizar sus resultados en beneficio de los sectores de mayor vulnerabilidad.

Al ser dicho Ministerio la autoridad de aplicación se encuentra a su cargo la verificación del cumplimiento de los requisitos para adherirse a este régimen, aprobando la adhesión o formulando la exclusión, en los casos de corresponder.

La estrategia a partir de este régimen fue lograr la inclusión social, poniendo el acento en la denominada “percepción del beneficio” para que los pequeños contribuyentes se adhirieran voluntariamente.

Hasta ese momento, el objetivo de los regímenes simplificados impositivos se basaba exclusivamente en la “percepción de riesgo”, es decir mediante la aplicación de las sanciones del Código Tributario (por eje. multas, clausuras, etc.) ante la falta de cumplimiento o formalización.

También la incorporación de los recursos de la seguridad social y el seguro de salud implicó la “ventanilla única” para simplificar los trámites de estos responsables.

Hasta ese momento, debían registrarse ante la administración tributaria (impuestos), la administración de los recursos de la seguridad social (jubilaciones, pensiones, etc.) y ante las obras sociales (seguro de salud).

Ello implicaba múltiples trámites, normas y entes de aplicación, lo que incrementaba el tiempo y costo administrativo del cumplimiento, y por ende el rechazo a la formalidad por la excesiva burocracia existente.

Estos dos regímenes fueron complementados posteriormente con el Régimen de Inclusión Social y Promoción del Trabajo Independiente en base a la aplicación de un porcentaje sobre la facturación que otorga cobertura de previsión social.

Uruguay siguió esta estrategia a través de la implementación del Monotributo en 2007 mediante el cual se unifican los aportes a la DGI (impuestos) y al BPS (recursos de la seguridad social y opcional cobertura de salud)¹⁷.

¹⁷ No realiza aportes a la DGI, exclusivamente al BPS (Banco de Previsión Social).

A partir de 2012 se creó también el Monotributo Social MIDES para las personas debajo de la línea de pobreza o en situación de vulnerabilidad socio económica. Los adherentes realizan un aporte previsional en forma progresiva, y no deben abonarlo cuando se suspenda su actividad. Es optativo para este régimen la cobertura médica a través del FONASA, si pagan la cuota adicional.

Con posterioridad, Brasil que ya tenía a nivel empresarial de las micro y pequeñas empresas el SIMPLES, creó a partir de 2009 el MEI (Micro Emprendedor Individual), destinado a los millones de trabajadores autónomos que hasta ese momento desarrollaban sus tareas sin amparo de la ley y, por consiguiente, sin acceso a los recursos de la seguridad social¹⁸.

El objetivo común de los regímenes indicados se basa en los trabajadores autónomos de bajo nivel de facturación y que realizan determinadas actividades, simplificando sus obligaciones, para tener derechos a los beneficios sociales con el alcance que determina cada legislación.

Lo destacado de esta estrategia, es que la misma se enmarca dentro de las políticas activas del Estado tendiente a la formalización de los pequeños contribuyentes autónomos, siendo su objetivo principal su inclusión social.

4. Control de los proveedores

En los inicios de los regímenes simplificados, especialmente del IVA, se había centrado en mejorar la recaudación de acuerdo con la capacidad contributiva de los pequeños contribuyentes.

No se tardó mucho en comprender, que los ingresos que se podían obtener eran escasos ante un amplio universo de contribuyentes de bajos ingresos y que dicha gestión, implicaba un elevado costo de control, y la distracción de sus escasos recursos humanos.

De allí que el objetivo, para los gestores de la administración tributaria, dejó de ser el ingreso de los impuestos de los mismos, sino su registración y el requerimiento o emisión de las facturas o notas fiscales, para controlar a los proveedores, es decir los contribuyentes de mayor capacidad contributiva.

Es decir, de un tema de política tributaria, comenzó a ser tratado como un tema de administración tributaria que iba más allá del control de su propia actividad y nivel de facturación.

¹⁸ Otorga beneficios de jubilación por edad, incapacidad, prestación por enfermedad, maternidad, ayuda a la familia y pensión por muerte.

“La exigencia de solicitar facturas a sus proveedores y de emitirlas, máxime dentro del marco de las facturas electrónicas “on line” (FEL), le permite a la administración tributaria obtener datos sensibles en tiempo real para mejorar el control”

De esta forma la administración tributaria puede controlar más eficazmente, las cadenas de producción, comercialización y distribución que les preceden, como así también de las prestaciones de servicios de las cuales son prestatarios.

Ello generó con el tiempo, la creación dentro de la administración tributaria de unidades orgánicas con competencia específica, que realizaron auditorías extensivas basadas en los avances tecnológicos, para la detección de desvíos en forma expedita y a un bajo costo de control.

De allí que se pasó, de las fiscalizaciones intensivas (individuales y profundas) de alto costo, a las extensivas mediante el cruce de datos de los parámetros relevantes para determinar desvíos en los sujetos adheridos.

En este progreso, ha tenido una gran relevancia la aplicación de la factura electrónica “on line” o el uso de registradoras fiscales, en las administraciones tributarias que la incorporaron dentro de las obligaciones formales obligatorias.

Una vez obtenida esta inteligencia de campo, si corresponde aplicar una fiscalización intensiva con datos precisos de sus desvíos, a los contribuyentes de mayor significación fiscal que los preceden en la cadena económica, como así también la exclusión de los pequeños indebidamente adheridos al régimen.

Obviamente que el conflicto de interés dentro de la formalidad tributaria, en cuanto al cómputo del crédito fiscal en el IVA o la imputación de los gastos en el Impuesto sobre la Renta, carece de sentido en la informalidad o la exención sin registración.

La administración tributaria moderna fue definida acertadamente como un sistema de información masivo que actúa dentro del marco normativo tributario. Por lo tanto, la carencia de información o su deficiencia, inutiliza sus funciones y los objetivos de control que hacen a su esencia.

De allí que, el valor que se debe resaltar en las transacciones económicas de los pequeños contribuyentes o de las micro y pequeñas empresas, es su calidad de fuentes de información.

En los sistemas informativos, cuando se dejan “ventanas abiertas” ello conlleva al deterioro progresivo de la base de datos.

En una época que el control de los organismos fiscales está poniendo el acento en la inteligencia artificial, cabe recordar que la misma se nutre de los datos que otorgan los propios contribuyentes, conjuntamente con los datos obtenidos de fuentes externas.

La insuficiencia de datos tanto propios como externos, implicaría el fracaso de cualquier gestión, por lo que resulta de suma importancia revitalizar las fuentes de las cuales se obtienen los datos propios e incrementar las tareas de colaboración para la obtención de los datos externos.

Capítulo

II

MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA

(“Micro and small enterprises”)

Objetivos

1. Fomento

La importancia de las MYPE (micro y pequeña empresa) ha sido reiteradamente destacado atento a que ejercen un carácter vital para la economía, por su dinamismo, productividad, adaptabilidad e innovación.

Como lo sostiene la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de la ONU, las pequeñas empresas representan actores claves para incrementar el crecimiento potencial de América Latina¹⁹.

Estas empresas se caracterizan por una gran heterogeneidad en su acceso a mercados, tecnologías y capital humano, así como su vinculación con otras empresas, factores que afectan su productividad, capacidad de exportación y potencial de crecimiento.

Mientras que solamente cerca de 10% de las pymes latinoamericanas exportan parte de su producción, en Europa la fracción de pymes exportadoras asciende al menos a 40% del total.

Estos rezagos en productividad y capacidad exportadora representan uno de los aspectos de la elevada heterogeneidad estructural de las economías de la región (CEPAL, 2010).

Dicha heterogeneidad es también una de las causas de la aguda desigualdad social latinoamericana, en la medida en que las elevadas diferencias de productividad (entre sectores y entre empresas) reflejan y refuerzan brechas en lo que se refiere a capacidades, incorporación de progreso técnico, poder de negociación, acceso a redes sociales y opciones de movilidad ocupacional ascendente a lo largo de la vida laboral.

Las pymes en América Latina forman un conjunto muy heterogéneo, que varía desde las microempresas de autoempleo en situación de informalidad hasta la empresa innovadora con alta eficiencia y capacidad de exportación.

¹⁹ <https://www.cepal.org/es/temas/pymes/acerca-microempresas-pymes>

“El desafío radica en superar varias de las debilidades estructurales de las economías latinoamericanas, donde las pymes son componentes claves, pero débiles de la misma”

Dentro del grupo de las PYMES, el sector más vulnerable es el de las micro y pequeñas empresas MYPES, donde se agudiza toda la problemática indicada, por lo que el estado a través de políticas activas las puede fomentar.

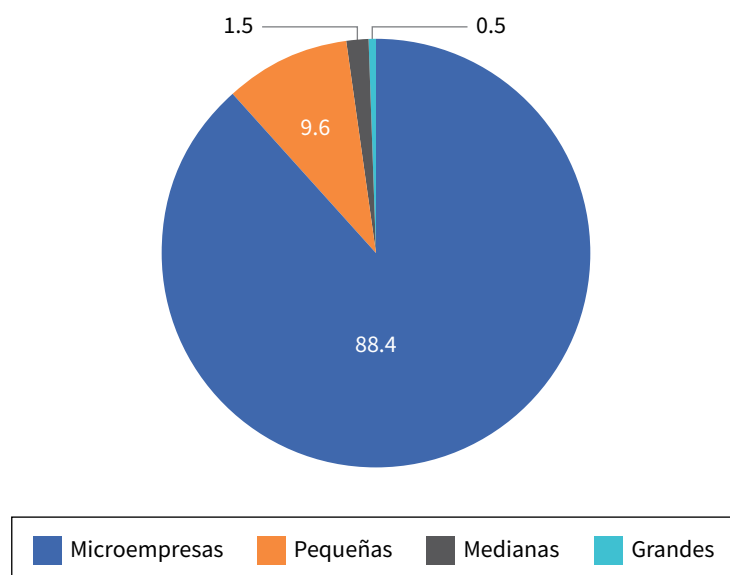
Los tres grandes desafíos que enfrentan, comparado con las grandes empresas, para su desarrollo son: a) costo tributario, b) costo del empleo y c) el acceso al crédito.

En la presente Capítulo se desarrollará el costo tributario y del empleo que enfrentan, y se desarrollarán las políticas activas que se han aplicado en los países de la región, para resolver dicha problemática.

De acuerdo con el estudio “Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento” elaborado por Marco Dini y Giovanni Stumpo (2020) publicado por la CEPAL, se describen en el siguiente gráfico la distribución de las empresas según su tamaño en la región²⁰:

Gráfico 2. Distribución de las Empresas por tamaño – 2016

América Latina: distribución de las empresas según tamaño, 2016
(En porcentajes)



Fuente: Dini y Stumpo CEPAL (2020)

²⁰ <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/2c7fec3c-c404-496b-a0da-e6a14b1cee48/content>

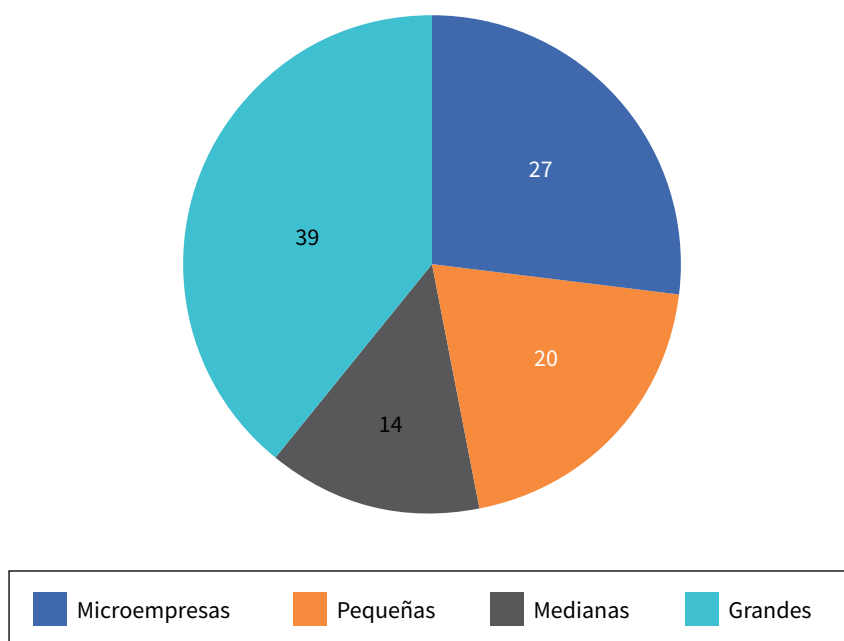
Para tomar conciencia de su magnitud, del gráfico surge que las microempresas en AL constituyen el 88,4 % y las pequeñas el 9,6 % del total, es decir entre ambas totalizan el 98 % de las empresas de la región.

La microempresa es el sector mayoritario en todos los sectores de la economía destacando por su incidencia en el sector comercio (por mayor y menor) y actividades comunitarias, sociales y personales. La pequeña empresa también tiene principal incidencia en el sector comercio (por mayor y menor) y en segundo lugar en la industria manufacturera.

En el siguiente gráfico, se expone la participación de las empresas en el empleo según su magnitud:

Gráfico 3. Participación de las empresas en el empleo – 2016

*América Latina: participación de las empresas en el empleo, 2016
(En porcentajes)*



Fuente: Dini y Stumpo CEPAL (2020)

Las MYPES representan el 47 % del empleo y sumadas a las medianas empresas implican el 61 %.

Por otro lado, su contribución al PIB es relativamente baja, lo que revela deficiencias en los niveles de productividad de las mismas. Las microempresas tienen una productividad laboral del 6 % y las pequeñas empresas del 23 % respecto a las grandes empresas²¹.

²¹ En cambio, en la UE el nivel de productividad laboral de las microempresas es del 42 % y el de las pequeñas empresas alcanza el 58 %.

De allí que los países de la región hayan aplicado políticas de fomento en cuanto al financiamiento, empresarialidad, innovación, desarrollo del mercado, articulación productiva, asistencia técnica, formación, compras públicas y en el “focus” del presente estudio a través de la implementación de regímenes especiales de tributación y de los recursos de la seguridad social.

En el estudio de Dini y Stumpo (2020) de la CEPAL, de acuerdo con los países seleccionados de AL, se observa la distribución de los instrumentos de fomento según tipo de política, a saber:

Cuadro 1. Número y tipo de instrumentos de fomento. América Latina

País	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	El Salvador	México	Uruguay
Financiamiento	11	18	18	6	6	8	5
Empresarialidad	6	7	11	10	4	5	4
Innovación	8	11	4	4	0	4	9
Desarrollo del Mercado	3	4	6	6	2	5	3
Articulación productiva	5	3	7	3	1	1	2
Asistencia Técnica	2	3	3	5	2	4	3
Formación	2	2	5	4	1	2	2
Compras Públicas	1	1	2	1	3	3	1
Total: 262 instrumentos	38	49	56	39	19	32	29

Fuente: Dini y Stumpo CEPAL (2020)²²

Este cuadro sintéticamente detalla la distribución de los 262 instrumentos considerados, por país y por área de intervención. Las áreas que concentran la atención de los países son, en primer lugar, la de financiación que reúne casi un tercio de los instrumentos considerados (27%), la de empresarialidad (17%) y la de innovación (15%). Mucho menos frecuente son los instrumentos dedicados a las compras públicas de las mipymes (4%).

La OCDE (2015)²³ sostiene que hay dos razones principales que se esgrimen en apoyo de las preferencias fiscales para las micro y pequeñas empresas. El primer argumento sostiene que existen fallas de mercado que las afectan particularmente debido a su pequeño tamaño o edad.

²² Del informe se excluyó a los regímenes tributarios especiales.

²³ Obra citada.

La segunda razón es que el sistema tributario tiene un impacto desproporcionado adverso en estas empresas, debido a su pequeño tamaño, que las desfavorece en relación con las más grandes.

Resalta que su importancia económica reside en que representan una gran proporción del empleo y de los ingresos comerciales sujetos a impuestos y contribuyen significativamente a la generación de valor agregado y a las exportaciones, tanto directa como indirectamente.

Dentro de esta estrategia, se puede citar como ejemplo al Régimen Simple de Tributación (RST) que rige desde 2019 en Colombia, que otorga los siguientes beneficios: subsidio de nómina del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF), cobertura de créditos y subsidio a tasa de interés y comisiones de microcréditos otorgados por el Fondo Nacional de Garantías, acceso a programas como los liderados por INNpulsa Colombia o el MINCIT, descuento tributario para la financiación del registro y/o renovación de la matrícula mercantil otorgado por el Distrito de Bogotá, posibilidad de participar con contratos o licitaciones con el Estado, acceso a programas de asesoría y acompañamiento, facilidad de obtener créditos a bajas tasas encaminados a financiar el desarrollo empresarial, acceso a seguros, acceso a mercados nacionales e internacionales, etc.

2. Simplificación de las obligaciones formales

Con respecto a las micro y pequeñas empresas la OIT (1998) (2007) (2015) en sus conclusiones y recomendaciones sostuvo que la formalización de la economía es una de sus prioridades para el crecimiento empresarial de este universo, en base a tres aspectos: a) formalización de las empresas y generación de empleo en la economía formal, b) políticas que faciliten la transición de la economía informal a la economía formal, y c) políticas para prevenir la “informalización” del empleo de la economía formal²⁴.

“Según la OIT, entre las causas principales de la informalidad de las MYPE (Micro y Pequeña Empresa), estaría la ‘complejidad de procedimientos y regulación inadecuada para las características de las empresas’”

²⁴ Marchese, Marco: “Regímenes Tributarios Preferenciales para las MIPYME”, OIT.
<https://www.ilo.org/static/spanish/intserv/working-papers/wp033/index.html>

Para una corriente de opinión, el apoyo principal en materia tributaria que debe brindarse a las micro y pequeñas empresas debe limitarse a la facilitación del cumplimiento tributario a través de simplificación de las formalidades y de la colaboración por parte de la administración tributaria para facilitar la gestión contable y la liquidación tributaria a través de una aplicación web generalmente denominada “portal MYPE”.

Su objetivo es que se debe facilitar el cumplimiento y el costo administrativo indirecto que el mismo conlleva, pero manteniendo la tributación de este sector empresarial dentro del régimen general, con algunos determinados beneficios.

Varios factores influyen en los costos del cumplimiento tributario, entre los cuales se pueden destacar los indicados por un informe de la Comisión Europea (2007), a saber:

- a) el número de impuestos que deben cumplirse,
- b) la frecuencia de los cambios en las leyes tributarias,
- c) la complejidad del sistema tributario,
- d) la existencia de diferentes administraciones tributarias según cada jurisdicción (nacional, subnacional y/o local),
- e) la dificultad asociada con la interpretación de las poco claras leyes tributarias,
- f) los múltiples plazos para el pago de impuestos a lo largo del período fiscal,
- g) los costos del asesoramiento fiscal, entre otros.

En este sentido un estudio realizado por la CE/GFK/KPMG (2018) y CE/VVA/KPMG (2022)²⁵, respecto del costo de cumplimiento de las PYMES en ese continente, demuestra el alto impacto que conlleva el costo indirecto del cumplimiento de las obligaciones impositivas, medido como porcentaje de la facturación.

Cuadro 2. Costo del cumplimiento tributario por parte de las empresas europeas

Empresa (tamaño)	Costo (% de la facturación)
Micro empresa	2,6 %
Pequeña empresa	1,4 %
Gran Empresa	0,7 %

Fuente: Comisión Europea, VVA, KPMG (2022)

²⁵ European Commission, GFK, KPMG (2018) “Study on the tax compliance cost for SMEs”.

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/70a486a9-b61d-11ec-b6f4-01aa75ed71a1>

European Commission, VVA, KPMG (2022): “Tax compliance costs for SMEs: An update and a complement Final Report”.

El presente estudio se efectuó en base a los datos de 3.000 empresas de 6 sectores económicos en 20 países europeos.

Del análisis de la data obtenida se observa que el costo del cumplimiento tributario como porcentaje de los ingresos brutos de la empresa, va aumentado considerablemente cuando disminuye su tamaño. Duplicando el costo que tiene la micro, de la pequeña y esta última de la gran empresa.

Considerando como la ha demostrado la Comisión Europea que, a pesar de la simplificación del cumplimiento formal que se ha llevado a cabo, siguen existiendo significativas asimetrías en costos con relación a las grandes empresas, por lo que se proponen medidas adicionales.

Por eso para otra postura, la simplificación de las obligaciones formales para bajar el costo del cumplimiento, no serían suficientes y sostienen, que a su vez deberían aplicárseles beneficios fiscales que disminuyan su carga tributaria.

En dicho estudio se afirma que “en promedio, una empresa con menos de diez empleados tiende a enfrentar un costo regulatorio que es aproximadamente el doble del costo de una empresa con más de diez, pero menos de veinte empleados y aproximadamente tres veces más que el costo de empresas con más de veinte, pero menos de cincuenta empleados. Para empresas más grandes, la carga por empleado es sólo una quinta o una décima parte de la correspondiente a las pequeñas empresas”.

En el presente cuadro se sintetiza dichas conclusiones:

Cuadro 3. Análisis comparativo. Incremento del costo del cumplimiento de una Pequeña Empresa (menos de 10 trabajadores) Europa

Pequeña Empresa Empleados	Empresa/Empleados	Incremento del costo comparativo con la pequeña empresa (-10 empleados)
(-10)	(+ 10) (- 20)	200 %
(-10)	(+ 20) (- 50)	300 %
(-10)	(+ 50)	500 a 1.000 %

Fuente: Comisión Europea/GFK/KPMG (2018)

Según el citado informe “Tax compliance cost for SMEs” de VVA/KPMG (2022) editado por la Comisión Europea, se estima que las empresas en los 28 países europeos incluidos en el alcance del estudio gastan la cantidad total anual de alrededor de 204 billones de euros para

cumplir con las obligaciones tributarias. Esto equivale aproximadamente al 1,3% del PIB de estos países.

Ese costo alcanza a casi 180.000 mil millones de euros en las microempresas y a más de 20.000 millones en las pequeñas empresas.

Resulta obvio que dichos costos afectan su productividad, lo que lleva a la conclusión que en AL por las mayores reglas burocráticas imperantes las consecuencias son aún mayores.

Por lo tanto, el informe en Europa, como era de esperar, concluye que la mayoría de estos costos ocurren en las microempresas, según se demuestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 4. Costo total del cumplimiento tributario en los países europeos (204 billones de euros)

Empresa (tamaño)	Costo (% del total)
Micro	87 %
Pequeña	10 %
Mediana y Gran	3 %

Este costo está conformado por el cumplimiento del IVA, IS²⁶, aportes y contribuciones a la seguridad social, propiedad e impuestos regionales y locales.

En el próximo cuadro se observa el porcentaje promedio del costo del cumplimiento sobre los ingresos (directos e indirectos) transferidos al Fisco, según el tamaño de las empresas, a saber:

Cuadro 5. Costo del cumplimiento tributario como porcentaje de los impuestos ingresados al Fisco

Empresa (tamaño)	Costo (% de los impuestos ingresados al Fisco)
Micro	30,1
Pequeña	15,6
Mediana	8,8
Gran	5,9

Fuente: CE/VVA/KPMG (2021)

²⁶ Impuesto Corporativo sobre las Rentas.

Mientras a las Microempresas le implica el 30,1 % de los impuestos pagados, a las pequeñas el 15,6 %, a las medianas el 8,8 % y a las grandes el 5,9 %.

En América Latina, la estrategia central de Chile puso el acento en la disminución del costo del cumplimiento. La misma la aplicó desde 2007 a través del Régimen de Tributación Simplificada, y a partir del 2020 a través de los siguientes regímenes enfocados en las micro, pequeña y medianas empresas (Pyme): a) Régimen Pro Pyme General, y b) Régimen Pro Pyme Transparente.

En el “Régimen Pro Pyme General” se determina el resultado tributario, como norma general, en base a ingresos percibidos y gastos pagados, estando obligados las empresas a llevar una contabilidad completa con la posibilidad de optar a una simplificada.

La SII (administración tributaria) efectúa una propuesta de declaración jurada a la empresa, en base a información del Registro de Compras y Ventas (RCV) que fue realizado por el contribuyente. Se determina la base imponible simplificada, según ingresos percibidos y gastos pagados. Las empresas están liberadas de mantener los registros de rentas empresariales (RRE).

Por su parte, en el “Régimen Pro Pyme Transparente” los propietarios de las empresas son contribuyentes de impuestos finales (personas naturales con o sin domicilio ni residencia en Chile o bien, personas jurídicas sin domicilio ni residencia en Chile), y determinan su resultado tributario, como norma general, en base a ingresos percibidos y gastos pagados, estando liberados de llevar contabilidad completa.

“La importancia de la formalización y el consiguiente cumplimiento de las obligaciones formales, requiere de políticas públicas que coadyuven con este objetivo”

En Perú resulta relevante el diagnóstico que realiza ComexPerú que es un gremio empresarial que busca contribuir con propuestas de políticas públicas.

Respecto de las MYPES (micro y pequeñas empresas) elabora el denominado índice de capacidad formal (ICF) que tiene por objetivo evaluar las capacidades que tienen las MYPES informales para formalizarse, según características empresariales como las prácticas contables, la propiedad de un local para sus operaciones, el acceso a servicios básicos y las características del empleo²⁷. Así, pueden evaluar qué tan propensa es una MYPE para estar registrada en la SUNAT (administración tributaria)²⁸, según también el Departamento donde desarrolle sus tareas.

²⁷ Según ComexPerú el 86,7 % de las MYPES eran informales en 2022.

²⁸ ICF de 2022 fue promedio del 0,248 a nivel nacional.

Este diagnóstico resulta de una gran contribución para el Estado, para que el mismo impulse las políticas públicas pertinentes para solucionar los obstáculos que se presentan a las micro y pequeñas empresas para lograr su formalidad y posterior cumplimiento de las obligaciones fiscales.

En Brasil se destaca también la labor de SEBRAE (Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas), una entidad privada que promueve la competitividad y el desarrollo sostenible de las micro y las pequeñas empresas.

Dichas organizaciones realizan investigaciones y estudios relacionado a estas empresas, y por su interacción permanente con las dificultades de las mismas, son una fuente de gran valor para que el Estado articule políticas concretas para solucionar la problemática que conllevan en el contexto económico social de sus respectivos países.

3. Disminución de la carga tributaria

Para una segunda postura, el fomento en materia tributaria y en su caso de los recursos de la seguridad social, debe basarse no solo en la disminución del costo de cumplimiento, sino también en la disminución de la carga tributaria.

Para esta estrategia, no alcanza con facilitar el cumplimiento tributario exclusivamente a través de la simplificación de las obligaciones formales, sino que como política de fomento debe disminuirse la carga tributaria de las micro y pequeñas con relación a las grandes empresas.

Esta estrategia también, aparte de los impuestos, es extensiva a los recursos de la seguridad social, para fomentar el empleo formal y por lo tanto la inclusión y cohesión social.

Según la OIT (2021)²⁹ y la OCDE (2015), para la disminución de la carga tributaria se pueden considerar las siguientes alternativas, a saber:

- a) la creación de un régimen tributario presuntivo más beneficioso,
- b) la creación de un régimen preferencial dentro del régimen general mediante: i) la aplicación de alícuotas inferiores en el Impuesto sobre la Renta y las Contribuciones a la Seguridad Social, y ii) el otorgamiento de beneficios fiscales.

²⁹ ILO (2021), “Preferential tax regimes for MSMEs: Operational aspects, impact evidence and policy implications”, ILO Working Paper, No. 33, International Labour Organization, https://www.ilo.org/global/publications/workingpapers/WCMS_803925/lang--en/index.htm

3.a. Regímenes simplificados presuntivos

Con relación a la aplicación de regímenes presuntivos empresariales, el abanderado de esta estrategia en AL fue Brasil, mediante la sanción primero del SIMPLES (1996) y posteriormente del SIMPLES NACIONAL (2007) dirigido a la micro y pequeña empresa.

Este régimen sustituye tanto impuestos como contribuciones a la seguridad social, a saber: a) Impuesto sobre la Renta de las Personas Jurídicas, b) Contribución Social sobre el Lucro Líquido (CSLL), c) Programa de Integración Social (PIS), d) Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social (COFINS), e) Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI), f) Impuesto sobre la Circulación de Mercaderías y Servicios (ICMS), g) Impuesto sobre Servicios (ISS) y h) la Contribución Patronal Previsional (CPP).

El cálculo del impuesto único se determina mediante la técnica presuntiva de aplicar un porcentaje a los ingresos brutos de carácter progresivo según el nivel de facturación y diferenciado por actividad económica (V Anexos). Con respecto a las formalidades, aplica una contabilidad simplificada y facilidades de regularización.

“El impuesto resultante es inferior al que le correspondería abonar a una empresa por el régimen general, por lo cual se lo considera un régimen presuntivo tributario beneficioso”

En Brasil a los efectos de determinar la CPP (Contribución Patronal Previsional) por el régimen general, la misma se practica en base a un porcentaje sobre la nómina de los trabajadores, con destino al INSS (Instituto Nacional de Seguridad Social).

En cambio, en el SIMPLES NACIONAL está incluida en la DAS³⁰, es decir la boleta única de pago, aplicándose según el Anexo en que se encuentra la actividad, un porcentual sobre los ingresos brutos³¹.

Bajo este esquema, a la micro y pequeña empresa no le aumenta la carga de los recursos de la seguridad social, según la cantidad de empleados que tenga ni la nómina salarial de los mismos, sino en base a su nivel de facturación.

Lo cual constituye un fomento a la registración del empleo, por cuanto la cantidad de trabajadores y su salario no varía la cuantía de la CPP.

³⁰ Documento de Recaudación del SIMPLES NACIONAL.

³¹ Excepto los servicios contemplados en el Anexo IV que tributan como el régimen general.

En los primeros años de aplicación del SIMPLES NACIONAL, esta técnica y la disminución de la carga tributaria implicó la registración de más de 500.000 empleados que se encontraban en la informalidad.

3.b. Regímenes Preferenciales

3.b.1. Disminución de la alícuota en el Impuesto sobre la Renta de las Sociedades y de las Contribuciones a la Seguridad Social

La otra modalidad está configurada por los Regímenes Preferenciales que disminuyen la carga tributaria de las micro y pequeñas empresas dentro del régimen general de imposición en el Impuesto sobre la Renta de las Sociedades y con respecto a las Contribuciones a la Seguridad Social, aplicando una reducción de las existentes.

“Como sostiene la OIT (2021) consiste esencialmente en una tasa más baja del impuesto sobre la renta de las empresas (IRS), que se otorga a las empresas que cumplen con ciertos criterios de elegibilidad”

Estos Regímenes Preferenciales sólo se aplican a empresas constituidas en sociedad, y los requisitos de elegibilidad se refieren principalmente al umbral de ingresos o renta, pero también pueden incluir parámetros adicionales como el nivel de activos o la cantidad de personal afectado a la actividad. A diferencia de los Regímenes Simplificados Presuntivos, la base imponible se basa en las ganancias imponibles.

Este beneficio a la micro y pequeña empresa se puede otorgar dentro de un régimen especial o dentro del régimen general.

Dentro de un régimen especial, Perú en el Régimen MYPE Tributario (RMT) para las micro y pequeñas empresas, lo otorga a las pequeñas empresas que tienen un límite de facturación y aplica la exclusión de contribuyentes con vinculación directa o indirecta de capital que superen un límite de ingresos anuales en conjunto.

La disminución de la alícuota en el IRS (Impuesto sobre la Renta de las Sociedades), se aplica hasta una determinada renta anual con una alícuota del 10 %, mientras que los excedentes tributan por la tasa general del 29,5 %.

Aplican alícuotas diferenciadas para favorecer a las empresas de menores ingresos dentro del régimen general del IRS del sistema tributario por ejemplo Argentina (20 y 25 %, siendo la

general del 30 %), Costa Rica (5%, 10 %, 15 % y 20%, siendo la general del 30 %), El Salvador (25%, siendo la general del 30 %), Guatemala (Pequeñas Empresas 5 y 7 %), Venezuela (15 y 22, siendo la general del 34 %)³².

En los países OCDE aplican esta estrategia Bélgica, Canadá, Francia, Hungría, Corea, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, España y EE.UU.³³

Con respecto a la disminución de la alícuota de las Contribuciones de la Seguridad Social a las PYMES, se puede citar como ejemplo a la Argentina.

3.b.2. Beneficios fiscales

Según el “Tax policy studies” OECD (2015) denominado “Taxation of SMEs in OECD and G20 countries”, los beneficios fiscales que se pueden otorgar a estas empresas se clasifican según los instrumentos de política tributaria utilizados, a saber: i) mayores deducciones, ii) créditos fiscales, y iii) exención o reducción de obligaciones tributarias y/o de los recursos de la seguridad social.

Los regímenes preferenciales aplican beneficios a las pequeñas empresas dentro del régimen general y específicamente en el Impuesto sobre la Renta, a través de varios instrumentos, para disminuir la carga tributaria para este sector de contribuyentes.

Dentro del punto i) considera a las depreciaciones aceleradas para estimular la inversión, por cuanto constituye un incentivo fiscal para pequeñas empresas, que les permite disminuir la carga tributaria, deduciendo más rápido el costo de los nuevos activos adquiridos.

Otro tópico que se destaca es la aplicación del arrastre de pérdidas (quebrantos impositivos). Por ejemplo, resultan de gran importancia para las nuevas pymes, por cuanto las mismas conllevan más probabilidades de tener pérdidas en sus primeros años y una medida más flexible en su aplicación (mayor porcentaje de arrastre, otorgar un prolongado plazo de imputación, etc.) conlleva beneficios fiscales de estímulo para su desarrollo, en sus años más críticos.

Por el punto ii) se destaca a los créditos fiscales a la inversión, considerándose que resultan de mayor utilidad respecto a la aplicación de la disminución de la alícuota general para las pequeñas empresas, por cuanto estimulan la inversión.

³² González, Darío (2022): “Impuesto sobre las sociedades: su aplicación en América”, Blog CIAT.
<https://www.ciat.org/ciatblog-impuesto-sobre-las-sociedades-su-aplicacion-en-america/>

³³ OECD (2015) “Taxation of SMEs in OECD and G20 countries”.

Dichos créditos generalmente se obtienen como un porcentaje de los gastos determinados, reduciendo de esta forma el costo de adquisición de los bienes de capital.

También se aplican créditos fiscales que sirven para reducir el importe del impuesto a pagar sobre la renta imponible. Estos incluyen créditos fiscales para I+D (Investigación + Desarrollo) o innovación, créditos fiscales a la inversión, créditos para empleo, salud u otras formas de gasto.

En el tercer punto, se encuentran los beneficios fiscales que se otorgan a través de la reducción o exención de las obligaciones tributarias como de los recursos de la seguridad social.

Los beneficios sobre la seguridad social a las pequeñas empresas tienen como objetivo, tanto su reducción como exención, favorecer el empleo formal, y es una política activa aplicada en el contexto internacional.

En base a esta estrategia, como ejemplo se puede citar a la Argentina que dentro del régimen general del sistema tributario, aplica beneficios fiscales a las Mipymes (Micro y Pequeña Empresa) respecto a los siguientes tópicos: a) a los derechos de exportación (exención y postergación de plazos), b) impuesto al débito y crédito (exención y cómputo con el Impuesto a las Ganancias y a las Contribuciones de la Seguridad Social), c) uniformidad de anticipos del Impuesto a las Ganancias, d) prolongación plazo pago del IVA, e) exclusión de retenciones y percepciones del IVA, f) plan de pagos especial por deudas, g) reducción de Contribuciones a la Seguridad Social del 90 % a las que fabriquen bienes de capital, h) prioridad cupo fiscal en la economía del conocimiento, i) obligatoriedad de factura de crédito electrónica en operaciones con una gran empresa y j) reducción de las Contribuciones de la Seguridad Social.

1. Sujetos

Con relación a las personas humanas (naturales o físicas) se han distinguido dos categorías, a saber: a) muy pequeño contribuyente y b) el pequeño contribuyente.

Por su parte, a nivel empresa, se pueden destacar: a) microempresa, b) pequeña empresa y c) mediana empresa nivel bajo (tramo 1).

“No existe en el campo internacional ninguna definición generalmente aceptada de pequeño contribuyente o micro y pequeña empresa. Por lo tanto, la misma difiere según la legislación de cada país cuando considera los parámetros para conceptualizarlo”

En ALC existen regímenes específicos para personas naturales y otros específicos para personas morales o jurídicas. Pero también se aplican regímenes que aceptan a ambos sujetos (Régimen Simplificado de Confianza en México, Régimen Simplificado de Tributación en República Dominicana, RIMPE Emprendedores de Ecuador, Régimen Simple de Tributación RST en Colombia, etc.).

Para la determinación del sujeto pasivo de la obligación tributaria de estos regímenes, además de la calidad del sujeto descripta, se determinan ciertos parámetros para evitar esencialmente que los beneficios que otorga el régimen no resulten de un aprovechamiento fraudulento por contribuyentes de mayor significancia económica.

Por lo tanto, los sujetos considerados pequeños contribuyentes en un país, no lo son en otro. Es decir, no existe como se mencionó, una definición única.

Además, como en muchos países existen varios regímenes especiales tributarios en forma simultánea, cada uno de ellos define al sujeto pasivo según los parámetros específicos que le aplica.

Hasta puede haber más de una definición de pequeño contribuyente individual o pequeña empresa en un país.

A ello se le agrega, que en algunos países el concepto varía también según sea la materia que se legisla (tributaria, laboral, financiera, etc.).

Respecto a la terminología aplicada para referenciarse a los pequeños contribuyentes personas humanas (física, natural), también varía de país en país. Mientras en unos le otorgan ese calificativo, en otros los denominan contribuyentes de autogestión, en otros emprendedores y en otros los conceptualizan como una microempresa³⁴.

En la teoría tributaria con relación al Impuesto sobre la Renta, una categoría son los beneficios del trabajo personal (profesiones, oficios, etc.) y la otra es el empresarial basada generalmente en las sociedades.

Pero cabe destacar, que, dentro de esta última, también muchas legislaciones incluyen a la empresa unipersonal. Esta última se distingue, por aglutinar además del aporte personal del trabajo, la utilización de capital en las actividades desarrolladas.

En cambio, en algunos regímenes simplificados se suelen confundir dichas definiciones y suelen llamarse también microempresa a los sujetos que realizan tareas de mero trabajo personal, la mayoría de las cuales son de supervivencia.

También en algunas legislaciones se clasifica a los sujetos como personas físicas o jurídicas, para determinar su posible adhesión a los regímenes. Aunque en otros países, esta clasificación carece de sentido.

Así por ejemplo en el Brasil, el régimen MEI (Micro Emprendimiento Individual) como su nombre lo indica se aplica a los individuos. Pero a los efectos de su adhesión, la persona física primero debe inscribirse en el CNPJ (Registro Nacional de las Personas Jurídicas) que identifica a las empresas. Es decir, no basta su inscripción en el CPF (Registro de las Personas Físicas). De allí que, formalmente los pequeños contribuyentes individuales son todos personas jurídicas.

En el siguiente cuadro se desarrollarán los regímenes vigentes en AL, según el sujeto pasivo al que esta dirigidos, la persona individual, la empresa o los regímenes mixto que abarcan a ambos tipos de obligados:

³⁴ Mientras en algunos países para estar en el régimen de las microempresas requieren ser personas jurídicas registradas, en otros no se requiere dicho requisito.

Cuadro 6. Régimen Especial de Tributación para los contribuyentes de menor capacidad contributiva en América Latina

Aplicación		Sujeto		
País	Cantidad	Individual	Empresa	Mixto
Argentina	4	3	--	1
Bolivia	3	3	--	--
Brasil	3	1	2	--
Chile	5	3	2	--
Colombia	2	--	--	2
Costa Rica	1	--	--	1
Cuba	1	1	--	--
Ecuador	2	1	--	1
El Salvador	--	--	--	--
Guatemala	5	3	--	2
Honduras	1	--	--	1
México	1	--	--	1
Nicaragua	1	1	--	--
Panamá	--	--	--	--
Paraguay	2	--	2	--
Perú	3	1	2	--
República Dominicana	1	--	--	1
Uruguay	4	2	1	1
Venezuela	--	--	--	--
Total	39	19	9	11

Fuente: propia (2023)

Corresponde destacar en primer término que de los 39 (treinta y nueve) regímenes que se instrumentan en los países de la región bajo investigación, se aplican exclusivamente a los individuos (personas físicas, naturales o humanas) en 19 (diecinueve) de ellos, mientras que en 9 (nueve) son exclusivos para empresas (micro y pequeñas).

A su vez, existen 11 (once) regímenes que se aplican a ambos sujetos (mixto).

“Por lo tanto, para evitar equívocos en el presente estudio aplicaremos los conceptos, contribuyente individual (muy pequeño y pequeño), y el de micro y pequeña empresa según la definición que le otorga en cada país su respectiva legislación”

Pero con carácter general se puede sostener que para definir a un pequeño contribuyente persona individual el parámetro más utilizado son los ingresos brutos (facturación, volumen de operaciones). Aunque también se aplican en segundo orden otros indicadores, como las magnitudes físicas, los activos, el personal afectado a la actividad, inventario de bienes, etc.

Para clasificar a una empresa por su tamaño generalmente se les aplica el parámetro ingresos brutos y el personal afectado a la actividad. Aunque en algunas legislaciones se consideran también a los activos.

Algunas legislaciones efectúan la clasificación genérica de PYMES, pero otras distinguen en micro, pequeña y mediana empresa (en algún país se divide en tramo I y tramo II).

Según la investigación formulada por González-Díaz, R.R. & Becerra Pérez, L. A. (2021)³⁵, en el presente cuadro se describen los indicadores que tienen en consideración los países de AL para determinar el tamaño de una empresa:

Cuadro 7. Empresas por tamaño. Criterios para clasificarlas. América Latina

País	Número de trabajadores	Ventas anuales	Activos
Argentina	X	X	--
Bolivia	X	X	X
Brasil	X	X	--
Chile	X	X	--
Colombia	X	--	X
Costa Rica	X	X	X

(continúa)

³⁵ “PYMES en América Latina: clasificación, productividad laboral, retos y perspectivas”, CIID Journal, N° 01/2021.

[file:///C:/Users/Dario/Downloads/Dialnet-PYMESEnAmericaLatina-8528337%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Dario/Downloads/Dialnet-PYMESEnAmericaLatina-8528337%20(1).pdf)

Cuadro 7. Empresas por tamaño. Criterios para clasificarlas. América Latina

País	Número de trabajadores	Ventas anuales	Activos
Ecuador	X	X	X
El Salvador	X	X	
Guatemala	X	X	X
Honduras	X	--	--
México	X	X	--
Nicaragua	X	X	X
Panamá	X	X	
Paraguay	X	X	X
Perú	X	X	--
República Dominicana	X		
Uruguay	X	X	X
Venezuela	X	X	--

Fuente: CIID (2021)

2. Parámetros

Para determinar cuando no encontramos ante un pequeño contribuyente a los efectos fiscales, se han utilizado múltiples indicadores.

En algunos países se ha empleado uno solo, pero en la mayoría la determinación de este sujeto se hace en base a la aplicación de varios de ellos en forma simultánea, lo que otorga una mayor precisión al concepto.

La preocupación de los formuladores de la política tributaria ha sido encontrar parámetros, que no sólo permitan definir con mayor exactitud económica a un pequeño contribuyente, sino también que sean de fácil control por parte de la administración tributaria para evitar la incorporación no deseada de otros agentes de mayor significancia económica.

Entre los principales parámetros aplicados, se pueden mencionar: a) los ingresos brutos (facturación o volumen de negocios), b) los ingresos netos, c) el nivel de compras, d) la actividad económica, e) el activo bruto o neto, f) la autogestión o el un número determinado de personas afectadas a la actividad, g) la venta en la vía pública o la utilización de determinadas unidades

económicas (locales, vehículos, etc.), h) el precio unitario máximo de venta, i) el valor locativo del local, j) el consumo de energía eléctrica y k) la superficie afectada.

A continuación, se desarrollarán los principales indicadores aplicados:

a) Ingresos brutos

Históricamente en la formulación de estos regímenes especiales existe una tentación de máxima simplicidad de aplicar exclusivamente como parámetro para la conceptualización del pequeño contribuyente individual o empresa, a los ingresos brutos (volumen de negocios o nivel de facturación).

Ya en 1952, una Conferencia de la ONU con el objetivo de determinar el mejor régimen simplificado presuntivo para los países africanos francófonos, arribó a la conclusión de que el parámetro ingresos brutos si bien era el más fácil de liquidar, también era el más fácil de evadir, y por lo tanto, el de más difícil control por parte de las administraciones tributarias, por lo que no aconsejaba su aplicación exclusiva.

“Obviamente, que por la facilidad de ocultar los ingresos (ventas y prestaciones) y egresos (compras) y por consiguiente su difícil constatación por parte de la administración tributaria, este parámetro se ha ido utilizando conjuntamente con otros indicadores, que resultan de fácil constatación para poder evitar el fraude tributario”

Como es lógico, la utilización del volumen de los negocios (facturación) no debe ser un valor absoluto, por cuanto existe una asimetría entre las actividades económicas con alto nivel de facturación y bajo nivel de rentabilidad, con las que tienen un alto margen de ganancias.

Por ello, para la conceptualización del pequeño contribuyente se utilizan varios topes como umbral de los ingresos brutos, según la actividad económica desarrollada.

Para evitar el “enanismo fiscal” muchas legislaciones lo aplican conjuntamente con otras medidas de referencia (por eje. Chile en Régimen Pro Pyme General conjuntamente con el capital efectivo).

b) Ingresos netos

La utilización de este parámetro resulta compleja y por lo tanto conlleva los mismos obstáculos que su determinación en los impuestos ortodoxos.

Por lo tanto, se observa que su utilización si bien teóricamente puede ser ponderada, en la práctica transforma un régimen simplificado en un régimen complicado, es decir conspira como fue mencionado contra la naturaleza de estos regímenes y los objetivos que persiguen.

“Se ha aplicado específicamente en regímenes destinados a la pequeña o mediana empresa de nivel bajo, para determinar su pertenencia al sector que obtiene beneficios fiscales, especialmente en el Impuesto sobre la Renta.”

Es decir, se aplica generalmente a las PYMES que se encuentran en el régimen general, para determinar su pertenencia a la aplicación de beneficios fiscales específicos.

Esta modalidad, se observa asiduamente en los países OCDE, y en AL se observa su aplicación en el Régimen de Tributación para las MYPE en Perú.

c) Nivel de compras

Si bien generalmente el indicador más utilizado es el nivel de las ventas, algunos regímenes han tenido en consideración también al nivel de las compras.

“El objetivo es el mayor control que se puede efectuar a las compras efectuadas a los proveedores formalizados, por cuanto resulta de más difícil control el volumen de las ventas a los consumidores finales”

Es el caso del Régimen Simplificado de Tributación de Costa Rica. En el mismo este parámetro no solo se utiliza para determinar la calidad de pequeño contribuyente (persona natural o jurídica) sino que también forma parte del cálculo del impuesto resultante.

También se aplica en el Régimen Simplificado de Tributación de República Dominicana para los sujetos que se dediquen a la comercialización de los bienes y cuyas compras o importaciones no pueden superar el monto de compras establecido en la legislación³⁶.

Algunas legislaciones para determinar la calidad de pequeño contribuyente aplican tanto el parámetro compras conjuntamente con los ingresos³⁷ como el Nuevo RUS de Perú.

Por su parte, en el Monotributo de Argentina, el nivel de compras no se aplica para encuadrar al pequeño contribuyente, pero si para excluirlo del régimen cuando las mismas superan un determinado monto³⁸.

d) Actividad económica

Este indicador ha sido de gran importancia para determinar la calidad de un pequeño contribuyente. Hay actividades que no pueden optar por un régimen preferencial, y según cada régimen, están excluidas del mismo.

“En la utilización de este indicador se debe destacar su carácter pragmático, y surge como un complemento ideal para el parámetro ingresos brutos”

Cada legislación determina que actividades no se encuentran comprendidas en su régimen, por considerarlas de alta rentabilidad, de difícil control o por ser incompatibles con el carácter de pequeño contribuyente individual o empresa.

Como muestra de ello, en el SIMPLE NACIONAL de Brasil están excluidas 105 actividades.

Considerando las particularidades específicas que cada actividad tiene, muchos países de ALC hasta han creado regímenes especiales para determinadas actividades económicas.

³⁶ Convive con otros tres regímenes simplificados en base a los ingresos.

³⁷ Además de la utilización de otros parámetros.

³⁸ El 80 % en bienes y el 40 % en servicios en los últimos doce meses del ingreso tope de la última categoría, según la actividad económica.

Entre estos regímenes se puede destacar al sector primario de la economía (agricultura, pecuario, pescadores artesanales, minería, etc.), el transporte, suplementeros, vendedores en la vía pública, etc.

e) Activo o capital

Los activos económicos utilizados en un emprendimiento demuestran la importancia de dicha actividad. Por lo tanto, algunos regímenes los han considerado para determinar la calidad de micro o pequeña empresa y otros también, para determinar el cálculo del tributo.

“Si bien lo más adecuado corresponde indicar que sería la utilización de los activos netos, por las dificultades para su determinación y posterior control por parte de la administración tributaria, se ha preferido en muchas ocasiones considerar a los activos brutos, pero disminuyendo el valor permitido”

Generalmente se ha considerado el valor de los activos en general, o también a los específicos utilizados en la actividad primaria o el transporte.

En Brasil se aplica el concepto capital efectivo para determinar la calidad de la micro y pequeña empresa, es decir es el activo con exclusión de aquellos valores que no representen inversiones efectivas, tales como valores intangibles, nominales, transitorios y de orden, con que el contribuyente inicia sus actividades.

También este indicador se aplica en el Nuevo RUS (Régimen Unificado Simplificado) y Régimen Especial de Renta del Perú, en el Régimen de Renta Presunta Agrícola de Chile, en el Sistema Tributario Integrado de Transporte y en el Régimen Agropecuario Unificado de Bolivia.

El monto del inventario de los bienes constituye un requisito para pertenecer Régimen Simplificado de Cuota Fija.

f) Autogestión o personas afectadas a la actividad

Por autogestión se entiende la realización de la actividad económica por si mismo, es decir sin el aporte de personal. Este dato, indicaría la menor magnitud de los ingresos en la medida que se complementa con otros indicadores (actividad económica, ingresos brutos, etc.).

Por eso muchos regímenes para muy pequeños o pequeños contribuyentes lo establecen para determinar la calidad de sujeto habilitado a la adhesión.

Otras legislaciones aceptan tener personal afectado para la realización de la actividad, pero con un tope.

Si bien este factor es muy aplicado para determinar la evolución del pequeño negocio, conlleva una distorsión, por cuanto para evitar ser excluido del régimen especial cuando se excede el mismo, puede motivar a emplear personal sin registrar, estimulando la informalidad laboral, tanto para ser incluido como para mantener la continuidad en el régimen preferencial.

“Corresponde distinguir entre los conceptos ‘empleados en relación de dependencia’ y ‘personas afectadas a la actividad’”

El primero solo incluye a una relación laboral, lo cual puede configurar en una auditoría una cuestión de hecho y prueba de difícil resolución.

En cambio, el concepto personal afectado a la actividad es más amplio e incluye no solo al personal en relación de dependencia sino también a los familiares del emprendedor, colaboradores temporarios, etc.

Por lo tanto, el indicador “personas afectadas a la actividad” resulta de mayor utilidad ante una auditoría, por cuanto la mera constatación de que una persona está desarrollando la actividad en el local del obligado tributario, es prueba suficiente para demostrar si el emprendedor o micro y pequeña empresa han traspasado los límites del régimen especial.

Muchos regímenes se aplican a contribuyente individuales como el Monotributo del Uruguay para actividades unipersonales o sociedades de hecho y en el Régimen de Inclusión Social y Promoción del Trabajo Independiente de la Argentina donde no se permite tener empleados.

Tampoco el Régimen Simplificado de Tributación de Cuba, admite tener dependientes en el negocio.

En otros regímenes se permite tener personal afectado a la actividad como el MEI de Brasil, pero donde solo se puede tener un solo empleado.

El Monotributo de la Argentina fue singular en esta temática. En su creación según las categorías se podían tener desde ningún empleado, luego dos y en las últimas categorías el tope eran 3.

Posteriormente, en una reforma se incluyó como un requisito para las últimas categorías tener una determinada cantidad obligatoria de empleados para poder formar parte del régimen.

En la actualidad se pueden tener empleados sin límite, pero dependerá del nivel de ingresos que declare el obligado tributario y el nivel de costo que conlleve, para que tenga sustentabilidad su inclusión.

Como dato a destacar en el Método de Estimación Objetiva del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y el Régimen Especial Simplificado del Impuesto al Valor Añadido de España, con una mayor precisión la cantidad de personal afectado varía según la actividad económica que se desarrolle.

Por su parte a nivel empresarial en el SIMPLES NACIONAL de Brasil, el límite de empleados varía de la micro a la pequeña empresa y según la actividad que realicen fuera industrial, comercio o servicios.

g) Venta en la vía pública o unidades económicas permitidas

Algunos regímenes, especialmente para muy pequeños contribuyentes individuales, se aplican exclusivamente a los trabajadores que realizan sus ventas en la vía pública en condiciones de subsistencia.

Como ejemplo se puede citar al Monotributo Social MIDES (Uruguay), Régimen de Suplementeros (Chile), Monotributo Social y Régimen de Inclusión Social y Promoción del Trabajador Independiente (Argentina), etc.

Otros regímenes permiten tener unidades económicas como un local o establecimiento físico, vehículos, etc. para desarrollar su actividad, pero en algunos casos limitando su cantidad como en el MEI de Brasil (1 local), Nuevo RUS de Perú (1 unidad de explotación), Monotributo de Argentina (hasta 3 unidades económicas), RTI de Bolivia (hasta 2 movilidades), etc.

“Está claro que este parámetro intenta determinar la calidad de pequeño contribuyente, más allá de los ingresos brutos o el nivel compras”

Como fue mencionado, al ser de fácil ocultamiento los ingresos o compras, con este parámetro complementario se pretende evitar que contribuyentes de mayor significancia económica se puedan adherir al mismo.

h) Precio unitario máximo de venta

Este indicador tiene como objetivo evitar que comercios que venden productos que superen un precio puedan adherirse a este régimen.

Parte del supuesto que por los bienes que venden, tienen un alto nivel de facturación que podrían ocultar, y, por lo tanto, se presume que los comercios que venden estos productos superan normalmente los ingresos brutos fijados como tope para poder adherirse al régimen simplificado.

“La venta de determinados productos onerosos, hacen presumir que quién los vende, no es precisamente un pequeño contribuyente”

Además, como fue mencionado, ante la alta dificultad de la administración tributaria de probar el nivel de facturación real, este parámetro es de fácil constatación con solo observar la lista de precios del punto de venta.

El mismo, no se aplica a la prestación de servicios por la alta variabilidad de precios de dichas prestaciones, que no permiten presumir su nivel de facturación con el mero hecho del valor de un servicio.

En el Monotributo de Argentina se aplica para determinar la calidad de pequeño contribuyente. El antiguo RUS de Perú aplicaba este parámetro, pero fue derogado en el Nuevo RUS, dándole prioridad en su lugar en una extensa lista de las actividades prohibidas.

La estrategia que han seguido las legislaciones en este tópico es aplicar una amplia gama de actividades económicas permitidas, pero para evitar el “enanismo fiscal” instaurar como requisito un precio máximo unitario de venta o por el contrario, excluir las actividades económicas que se presumen de mayor significancia económica desechando este indicador.

i) Valor locativo del local

Su utilización tiene como objeto excluir de los presentes regímenes a los locales en zonas económicas importantes o en centros comerciales de categoría, lo que permite deducir que su nivel de facturación es elevado para poder absorber el costo de los alquileres.

“Por lo tanto, aunque declaren ingresos inferiores a los permitidos, se encuentran excluidos del régimen si el local excede el límite del valor locativo permitido”

Este factor no se refiere al precio del alquiler pagado en base a un contrato de locación, sino al valor locativo real en el mercado, sea el local propio o alquilado.

Su constatación configura tanto una causal para impedir la adhesión al régimen y en el supuesto de estar adherido, proceder a su exclusión.

El Monotributo de Argentina lo aplica con fines de fiscalización de los negocios adheridos.

j) Consumo de energía eléctrica

En el Monotributo de Argentina, se utiliza para determinar la categoría del pequeño contribuyente y en el exceso del consumo permitido para la última categoría, su exclusión del mismo.

En cambio, en el Régimen de Estimación Objetiva del IRPF (Módulos) y en el Régimen Especial Simplificado del Impuesto al Valor Añadido de España, se utiliza para determinar el cálculo del impuesto a pagar.

En dicho país por consumo de energía eléctrica se entiende la facturada por la empresa suministradora, cuya unidad es 100 kilovatios por hora (kw/h). Cuando en la factura se distinga entre energía “activa” y “reactiva”, sólo se computa la primera.

Es decir, ante la utilización de una energía superior a la permitida en el Monotributo, se considera que no se está ante un pequeño contribuyente.

k) Superficie afectada a la actividad

Esta magnitud física pretende que no se incluyan en el régimen grandes establecimientos en los cuales se presume que no configuran sus titulares la calidad de pequeños contribuyentes.

Se aplica en el Monotributo de la Argentina. La reglamentación determina su aplicación para centros urbanos de poblaciones que superan una cantidad de habitantes. También queda excluida para determinadas actividades que hacen uso intensivo de la superficie (eje. garajes).

Se aplica en el Régimen de Módulos de España, en el cual se entiende por locales las construcciones, edificaciones o instalaciones, así como las superficies, cubiertas o sin cubrir, abiertas o no al público, que se utilicen para el desarrollo de la actividad.

La unidad del módulo “superficie del local” es el metro cuadrado (m^2) y se distingue por separado alguno, o varios, de los siguientes módulos: a) Superficie local independiente, b) Superficie local no independiente, c) Superficie del local de fabricación.

Como fue mencionado mientras en el régimen español, se utiliza esta magnitud física para determinar el cálculo del impuesto multiplicando el valor asignado por metro cuadrado, en el caso del Monotributo de Argentina (al igual que el consumo de energía eléctrica), se aplica la superficie como tope para cada categoría y en el supuesto de exceder el tope de la superficie de la última categoría, implica la exclusión del régimen.

Es decir, la utilización de una superficie superior a la permitida, se considera que no se está ante un pequeño contribuyente.

Según cada legislación, varía el concepto de superficie a computar. En España en el Régimen de Módulos, se entiende por locales las construcciones, edificaciones o instalaciones, así como las superficies, cubiertas o sin cubrir, abiertas o no al público, que se utilicen para el desarrollo de la actividad.

En cambio, en el Monotributo de Argentina, solo se computa la superficie de atención al público.

3. Cálculo del impuesto (Técnica presuntiva)

Los Regímenes Simplificados Presuntivos se basan en un cálculo presunto del impuesto a pagar (“régime d’imposition forfaitaire”, “presumptive tax regime”).

Si bien en aquellos regímenes que sustituyen un solo impuesto se aplica exclusivamente al mismo, en cambio, en los regímenes que sustituyen una multiplicidad de impuestos y en algunos casos, también a los recursos de la seguridad social, dicha forma presunta de cálculo se aplica al conjunto de las obligaciones incluidas.

Entre las principales fórmulas de técnicas presuntivas aplicadas en ALC se pueden distinguir a las siguientes: a) porcentual sobre los ingresos brutos o compras, b) cuota fija, c) renta presunta, d) valor agregado presunto, e) sustitución del obligado tributario, e) activos, f) magnitudes físicas, y g) acuerdo entre la administración tributaria y los contribuyentes.

Por último, se explicitarán las tendencias de las técnicas presuntivas aplicadas en los países de la región.

Principales técnicas presuntivas aplicadas:

a) Porcentual sobre los ingresos brutos o compras

Una forma común de régimen especial consiste en utilizar la técnica presuntiva consistente en aplicar un porcentual sobre los ingresos brutos (“turnover tax”).

“En la práctica esta técnica tiene dos principales alternativas con respecto a los ingresos brutos: a) se aplica una alícuota o b) un coeficiente de rentabilidad”

Con respecto a la alícuota aplicable, existen a su vez dos modalidades: i) se aplica una alícuota uniforme a todas las actividades, o ii) se aplican varias tasas según las actividades económicas desarrolladas.

Según la OCDE (2020)³⁹ desde el punto de vista teórico, una alícuota única elevada, implica una alta carga tributaria efectiva a las empresas que tienen menores márgenes de ganancia, como porcentajes de sus ventas o prestaciones de servicios.

Además, supone una mayor carga fiscal a las empresas menos eficientes, y tendería por lo tanto a desalentar la asignación de capital a las actividades empresariales, cuando sus márgenes de beneficios están por debajo de la media.

En esta técnica de la alícuota general, la misma puede ser uniforme para todo el régimen o por el contrario ir incrementándose escalonadamente según el nivel de ingresos alcanzados por los sujetos, es decir se puede aplicar en forma proporcional o progresiva.

³⁹ OECD (2020): “Supporting SMEs to get tax right series strategic planning”, Forum on Tax Administration.

En la alícuota progresiva, se aplica generalmente una alícuota específica para cada clase de actividad económica, que se va incrementando según los ingresos brutos que tengan.

Las diferentes alícuotas tienen su fundamento, en el diferente nivel de rentabilidad o valor agregado que la legislación presume por la actividad desplegada. Obviamente, que a las actividades económicas similares se las agrupa en determinadas categorías o anexos y se les aplican las mismas alícuotas.

Este sistema implica una mayor equidad que la alícuota única general, pero también implica un cierto nivel de distorsión, al presumir una rentabilidad o valor agregado por la mera facturación.

La otra alternativa, dentro de esta técnica, consiste en aplicar un coeficiente de rentabilidad, es decir determinar en una primera fase la utilidad fiscal como un porcentaje de dichos ingresos y a esa base imponible, aplicarle una alícuota, para determinar el impuesto a pagar resultante⁴⁰.

Por otra variante técnica, se le puede aplicar directamente a los ingresos brutos obtenidos el coeficiente o factor de rentabilidad de cada actividad económica.

La alternativa de aplicar varias alícuotas según la actividad económica, la aplican por ejemplo Brasil en el SIMPLES NACIONAL y Perú en el RER, mientras que la aplicación de un coeficiente de rentabilidad lo aplica Costa Rica en el Régimen de Tributación Simplificada (RTS).

“Esta técnica presuntiva por ser simple para la liquidación del impuesto, es muy utilizada por los países de ALC en sus regímenes simplificados presuntivos, aunque como fue manifestado oportunamente, si se la aplica en forma exclusiva también es la de más difícil control”

En cuanto a los ingresos, simplemente con no facturar o sub facturar, en un contexto de altísimo nivel de informalidad como es ALC, implica que se puedan adherir al mismo los contribuyentes de mayor significancia económica y que paguen un impuesto preferencial en forma indebida.

⁴⁰ Por ejemplo, el caso de Italia.

Esta realidad, también fue destacada por Engelschalk (2007)⁴¹, en cuanto sostuvo que los sistemas basados en el volumen de negocios (facturación) fomentan la sub-declaración, lo que puede ser problemático cuando las capacidades de control de la administración son débiles y/o cuando los pagos en efectivo son comunes.

Lo mismo puede decirse respecto de las compras, a lo cual se le agrega en los países de la región, el aprovechamiento de las cadenas de informalidad o bajo la simulación de ser consumidor final, para evitar que quede registrada la operación.

Por ello, sería útil que este indicador sea complementado por otros que permitan evitar prácticas fraudulentas para adherirse indebidamente a estos regímenes.

Se puede señalar que este factor, fue aplicado generalmente para regímenes simplificados presuntivos empresariales destinados a las micro o pequeñas empresas.

El SIMPLES NACIONAL de Brasil fue el régimen precursor y el modelo que han tenido en consideración varios países del área. Determina el impuesto mediante un porcentaje de los ingresos brutos progresivo según el nivel de facturación y diferenciado por actividad económica que se encuentran agrupadas en forma diferenciada en V Anexos.

Esta modalidad la aplicó posteriormente República Dominicana en su Régimen Simplificado de Tributación (RST) que tiene cuatro sub-regímenes: 3 basados en los ingresos (ingresos de las personas físicas, ingresos de las personas jurídicas e ingresos para el sector agropecuario). El restante está basado en las compras a los obligados que se dediquen a la comercialización de bienes.

También Colombia siguió este modelo con la instrumentación del Régimen Simple de Tributación, que tiene 6 Grupos según la actividad económica desarrollada y se determina el impuesto a pagar a través de alícuotas diferencias en cada grupo según los ingresos obtenidos.

Entre otros, también aplican esta técnica el Régimen Especial de la Renta (RER) de Perú, el Régimen Opcional Simplificado sobre Ingresos de Actividades Lucrativas, Régimen del Pequeño Contribuyente⁴² y Régimen Especial de Contribuyente Agropecuario⁴³ de Guatemala, el Régimen Simplificado de Confianza RESICO de México, etc.

⁴¹ Engelschalk, M. (2007), “Designing a tax system for micro and small businesses: guide for practitioners”, No. 42435, World Bank Group, Washington, D.C., <https://documents.worldbank.org/en/publication/documentsreports/documentdetail/980291468158071984/%20designing-a-tax-system-formicro-and-small-businesses-guide-for-practitioners>

⁴² Tanto el convencional como el régimen electrónico.

⁴³ Idem.

Respecto al parámetro compras esta técnica se aplica en Costa Rica en el “Régimen Simplificado de Tributación” y la forma de cálculo del impuesto es multiplicar las compras por el factor autorizado de ventas, lo que determinará el impuesto a ingresar por el Impuesto General a las Ventas. Esta forma de cálculo se efectúa con una similar para el Impuesto a la Renta, por lo cual la suma integrada es el pago que sustituye a ambos impuestos.

Para determinar los ingresos brutos generalmente se considera la facturación del pequeño contribuyente, pero en México en el Régimen Simplificado de Confianza se incluye además que ese ingreso debe ser cobrado⁴⁴.

b) Cuota fija

La determinación de una cuota fija para determinar el impuesto a pagar resulta la técnica más simple para el pequeño contribuyente. Le evita complejas y costosas liquidaciones, la contabilidad, los registros, etc., y le permite la planificación más simple para sus pagos.

Si bien en muchos regímenes requiere la asistencia de un asesor fiscal, la tarea del mismo resulta mínima y por lo tanto el costo de sus servicios.

“Determinada la categoría, el grupo o anexo aplicable al contribuyente, la legislación establece en forma actualizada un valor fijo a pagar”

A nivel internacional recibe las denominaciones de “régime basé sur un montant d'imposition fixe”, y “regime based on a lump-sum taxation method”.

Los regímenes que utilizan esta técnica están dirigidos a los muy pequeños o pequeños contribuyentes que son contribuyentes individuales.

En este orden de ideas, Thuronyi (2004) sostuvo que los regímenes basados en un monto de impuesto fijo constituyen las modalidades más simples, por cuanto permite tener una carga fiscal transparente y predecible y, por lo tanto, tiene bajos costos de cumplimiento fiscal para los pequeños contribuyentes como para la gestión de la administración.

⁴⁴ Este país se ha caracterizado por darle prioridad al criterio de imputación de lo percibido en vez del criterio de la devengado.

Continúa sosteniendo que, por lo general, estos regímenes se aplican a individuos que trabajan solos con bajos ingresos, y con un bajo nivel de conocimiento de las normas contables y fiscales.

La cuota fija se puede uniformar a todas las actividades incluidas, o diferenciarse según sea de comercio, industria o servicios o por cada actividad económica en forma específica.

Generalmente se aplica la distinción entre comercio, industria y la prestación de servicios. Asignándole a esta última actividad una mayor cuota al mismo nivel de facturación, por cuanto la misma se caracterizan por un mayor valor agregado y rentabilidad.

En algunos regímenes, dado el alto nivel de valor agregado o renta presunta que se obtiene de la prestación de determinados servicios, los contribuyentes que los prestan no pueden optar por esta clase de régimen.

Es lógico que la técnica de la cuota fija conlleva cierta inequidad, por cuanto el encuadramiento en una categoría con un determinado monto a pagar conlleva obligados tributarios de diferente rentabilidad y valor agregado, por lo cual a unos beneficiará más y a otros menos.

Pero como se mencionó oportunamente, la simplificación conspira contra la equidad y viceversa, por cuanto para la determinación de las categorías como de la cuota fija se utilizan coeficientes o índices promedio.

Una vez instaurados esta clase de regímenes, BUCCI (2020)⁴⁵ sostiene que los mismos obtienen una gran aceptación popular, lo que conlleva a serias dificultades a los formuladores de la política tributaria, cuando se los piensa reformar y mucho más en derogar.

El Monotributo de Argentina aplica esta técnica por categoría. Como este régimen comprende no solo impuestos, sino también los aportes a la seguridad social incluido el seguro de salud, la cuota fija tiene tres componentes a saber: a) componente impositivo, b) componente previsional y c) componente de salud (obras sociales).

Esta subdivisión, tiene razón por el diferente destino de los fondos una vez ingresada la cuota fija al erario público. Pero para el pequeño contribuyente, según su categoría, se encuentra englobada en una cuota fija.

⁴⁵ Bucci, V. (2020), "Presumptive taxation methods: a review of the empirical literature", *Journal of Economic Surveys*, Vol. 34/2, pp. 372- 397, <https://doi.org/10.1111/joes.12304>

Brasil consideró el Modelo del Monotributo de Argentina y aplicó el MEI (Micro Emprendedor Individual), a través del pago de una cuota fija denominada DAS por actividad económica que se encuentra definida en tres sectores (a) comercio o industria, b) prestación de servicios y c) prestación de servicios y comercio.

La mayor parte del DAS va dirigido a la seguridad social y una ínfima parte es impuesto (sustitutivo del ICMS y el ISS).

La emisión de la boleta del pago de la cuota fija se realiza vía web para una mayor simplificación. La diferencia con el régimen argentino es que el MEI no incorpora el componente salud.

Los valores de ambas cuotas fijas se actualizan, en el Monotributo a través del índice de movilidad de las prestaciones previsionales en forma semestral y en el MEI a través del salario mínimo vital en forma anual.

En Uruguay rige el Monotributo que también aplica una cuota fija única que incluye el componente impositivo y de la seguridad social (BPS). Y en el supuesto de optar el pequeño contribuyente el componente salud, se integra a la cuota el componente mutual.

También rige en este país, otro régimen para pequeños contribuyentes de cuota fija que se denomina IVA Mínimo, que sustituye dicho impuesto a través del pago de una cuota fija a los obligados de determinadas actividades económicas⁴⁶.

En el Régimen Tributario Simplificado (RTS) de Bolivia el cálculo del impuesto se determina en 6 Categorías mediante una cuota fija. El capital es el parámetro exclusivo para la categorización.

También se aplica un Régimen Simplificado Integrado para el Transporte que se lo clasifica según la clase de transporte, determinándose por categoría un ingreso presunto y el pago de una cuota fija.

c) Renta presunta

Respecto de los pequeños contribuyentes algunas legislaciones tienen regímenes simplificados presuntivos respecto exclusivamente del Impuesto sobre la Renta. Para determinar la ganancia presunta se basan en parámetros de ingresos o patrimoniales o el precio de venta.

⁴⁶ A su vez, para determinadas actividades económicas se aplica a su vez una reducción de esta cuota.

Con relación al Impuesto sobre la Renta en Chile existe el Régimen de Renta Presunta destinado a los pequeños: a) agricultores, b) transportistas y c) mineros.

La técnica presuntiva está basada en los predios agrícolas en un porcentaje del avalúo fiscal, en la tasación de los vehículos en el transporte y en un porcentaje del precio de venta de los productos mineros.

En Brasil se aplica el Régimen de Renta Presunta (Lucro Presumido) mediante el cual las empresas hasta un límite de facturación pueden optar por adherirse, en el cual la base imponible se determina en base a los ingresos brutos sobre los cuales se les aplica un “margen de rentabilidad” según la actividad desarrollada, el cual determina la alícuota que corresponde aplicar⁴⁷.

Como además sustituye la Contribución Social para la Ganancia Neta (CSLL), se le aplica a la base imponible un porcentaje para determinar el impuesto resultante de esta Contribución⁴⁸.

Por su parte en Uruguay, respecto de las rentas agropecuarias de los pequeños productores se aplica el Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios (IMEBA) a la primera enajenación que el productor agropecuario realice a un sujeto inscripto en el IRAE (Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas) y según fuera el producto enajenado se aplican tasas que van del 0,10 al 2,5 %.

Por lo tanto, dicha alícuota sobre la base imponible de la enajenación, determina la renta presunta según fuera el producto agropecuario vendido.

También se aplica en el Régimen Simplificado de Tributación de República Dominicana de personas naturales y jurídicas por compras dedicado al comercio de bienes⁴⁹.

En el Régimen de Estimación Objetiva del IRPF (Módulos) en España, se presume una renta presunta en cada actividad económica incluida, por la utilización de las magnitudes específicas establecidas.

⁴⁷ Las alícuotas van del 1,6 % al 32 %. Si superan un determinado ingreso se les aplica por el excedente una alícuota adicional del 10 %.

⁴⁸ Se aplica una alícuota general del 12 % pero para las empresas de servicio es del 32 %.

⁴⁹ Sobre las compras se aplica el porcentual de margen bruto de comercialización determinado por la legislación según la actividad económica y conforma el ingreso neto, al cual se le aplica las alícuotas del Impuesto sobre la Renta de las personas físicas o jurídicas, según corresponda.

Este régimen conlleva un estudio previo muy meticuloso por parte de la administración tributaria, como una adecuación permanente según varíen en el contexto económico las variables que fueron aplicadas.

Por dicho motivo, no se constituyó en un modelo para los países de la región, que buscaron una mayor simplicidad en la formulación de los regímenes simplificados presuntivos.

d) Valor agregado presunto

Los regímenes simplificados que sustituyeron al Impuesto al Valor Agregado en una primera fase determinaban el valor agregado en forma presunta.

Se observó en la década del 80 esta técnica, que se configuraba aplicando a un débito fiscal presunto determinado por la legislación, la deducción de un crédito fiscal real, es decir de las compras efectuadas.

En esta modalidad, según diversos parámetros se categorizaba a los pequeños contribuyentes y la legislación le determinaba un débito fiscal presuntivo. Para reducir el impuesto a pagar, al mismo se le restaba el crédito fiscal real, es decir el impuesto soportado en sus compras.

El objetivo era que los pequeños contribuyentes solicitaran las facturas por sus compras a sus proveedores y de esta manera, se configurara el “conflicto de interés” que es el pilar del cumplimiento en el IVA.

Por lo tanto, el control de los proveedores era la finalidad, en lugar de la recaudación de los pequeños contribuyentes que vendían a los consumidores finales.

En una segunda fase, atento que los obligados adheridos al mismo para no pagar el impuesto utilizaban facturas por operaciones que no habían realizado, y con la finalidad de que al menos pagaran un “impuesto mínimo”, la imputación de crédito fiscal real se limitó a un porcentaje del débito fiscal según fuera la actividad económica (comercio, industria o servicio).

En la mayoría de los países, el fracaso de estos regímenes implicó su derogación.

Aplica esta técnica el Régimen de Tributación Simplificada en el IVA de Chile para los pequeños comerciantes, artesanos y prestadores de servicios que determina la Dirección Nacional de Impuestos Internos.

En este supuesto se parte de un débito fiscal presunto denominado “cuota fija” al cual el contribuyente le puede deducir los créditos fiscales por sus compras hasta el tope de la misma, no siendo trasladables a ejercicios futuros.

En el Régimen Simplificado del IVA (Módulos) en España se presume un valor agregado en cada actividad económica incluida, por la utilización de las magnitudes específicas que se han utilizado.

Como fue mencionado, este régimen conlleva un estudio previo muy meticuloso por parte de la administración tributaria, como una adecuación permanente según varíen en el contexto económico las variables que fueron aplicadas.

Por dicho motivo, no se constituyó en un modelo para los países de la región, que buscaron una mayor simplicidad en la formulación de sus regímenes simplificados presuntivos.

e) Sustitución del obligado tributario

Atento las dificultades de aplicar tanto el régimen general como un régimen específico a determinados sujetos, aunque este fuera el más simple, algunas legislaciones idearon regímenes de sustitución del pequeño contribuyente como sujetos pasivos del impuesto al valor agregado.

Este reemplazo de sujeto se trasladó según cada legislación, a los compradores o a los proveedores en sus operaciones con determinados pequeños contribuyentes.

“El obligado sustituto al encontrarse en el régimen general para la administración tributaria es más confiable, y a su vez, este régimen permite a los pequeños contribuyentes eximirlos de las obligaciones formales y materiales a su cargo”

Tanto el proveedor como el primer adquiriente, según fuera el régimen, deben percibir o retener⁵⁰ el impuesto presunto al valor agregado del sustituido e ingresarlo al Fisco.

⁵⁰ Se determina la diferencia entre una percepción y una retención de la siguiente manera: la percepción implica una operación de suma en el dinero de la transacción por parte del vendedor y en la retención es una resta, que por el porcentaje establecido en la legislación efectúa el comprador.

Por lo tanto, el sujeto pasivo de la obligación tributaria era el retenedor o perceptor, quiénes debían efectuar la aplicación de un adicional tributario a la alícuota general del impuesto que conlleva un valor agregado presunto del pequeño contribuyente.

En Chile este régimen se denomina “cambio de sujeto del IVA”. En una primera fase se aplicaba solo a operaciones de compras o ventas de determinados productos o la prestación de ciertos servicios, sin embargo, en una segunda fase (2018) se aplicó considerando el comportamiento y clasificación de riesgo de los contribuyentes, iniciativa que de acuerdo al propio organismo, forma parte del Modelo de Cumplimiento Tributario que el SII (administración tributaria) aplica considerando sus acciones en forma proporcional al nivel de cumplimiento de los contribuyentes.

Pero en este acápite interesa el cambio de sujeto del IVA respecto a los pequeños contribuyentes y ello se configura respecto de los pequeños productores agrícolas (PPA).

Se los define como las personas naturales acogidas al régimen de Renta Presunta de la Ley sobre Impuesto a la Renta, y que exploten uno o varios predios agrícolas cuyo avalúo fiscal total no supere un monto o cuando el avalúo fiscal sea superior a dicho monto, pero sus ventas no hubieran superado el límite determinado por la legislación.

Los agentes retenedores (nuevo sujeto pasivo) deben retener un porcentaje del monto neto de las ventas efectuadas por los pequeños productores agrícolas, pudiendo éstos recuperar el crédito fiscal asociados a las adquisiciones y utilización de servicios efectuados⁵¹.

Los pequeños contribuyentes artesanos, vendedores de la vía pública y suplementeros en el ISR son retenidos por las empresas mineras, municipalidades y empresas editoriales por lo que dan por cumplida su obligación tributaria⁵².

En la Argentina rigió el régimen denominado “responsable no inscripto del IVA”, mediante el cual los proveedores mayoristas debían percibir de los compradores no inscriptos en el IVA un 50 % adicional de la alícuota.

Este régimen conllevó para eludirlo, que los compradores no inscriptos alegaran que eran consumidores finales y los proveedores para no perder su clientela hicieran “la vista gorda”, lo que conllevó a su derogación.

⁵¹ El monto de la devolución no puede superar el 70% del impuesto retenido por los agentes retenedores, no pudiendo exceder tampoco un monto determinado.

⁵² En vez los propietarios de un taller artesanal u obrero y los pescadores artesanales deben presentar la declaración jurada y pago del Impuesto Único sustituto del Impuesto sobre la Renta.

Con la creación del Monotributo (1998) en este país, se creó el “Sujeto no Categorizado en el IVA”, mediante el cual tanto las ventas como prestaciones de servicios a los sujetos que no prueben a sus vendedores o prestatarios su calidad de inscriptos en el IVA o en el Monotributo, se les percibe el 50 % adicional de la alícuota del IVA.

A partir del 2023 este esquema se aplica también a las operaciones efectuadas en las plataformas informáticas, y a los efectos de evitar maniobras fraudulentas como en el anterior “régimen del responsable no inscripto”, la calidad de sujeto no categorizado no queda librada al criterio de la plataforma informática, sino que se presume en base a la cantidad o por el monto acumulado en las operaciones efectuadas en un período determinado. El sujeto perceptor es el administrador de la plataforma digital.

Por su parte en España se aplica en el IVA, el Régimen de “Recargo de Equivalencia” destinado a los comerciantes minoristas que venden más del 80 % al consumidor final sin transformación del producto.

El proveedor retiene un adicional del IVA, según la alícuota de este impuesto que corresponda aplicar a la operación⁵³ y lo ingresa al Fisco.

De esta forma, el pequeño contribuyente no declara ni paga este impuesto, por la sustitución de sujeto que este régimen conlleva.

f) Activos

Los activos fijos permiten reflejar las diferencias en la intensidad de capital entre sectores económicos y son más difíciles de ocultar que el nivel de facturación para considerar los ingresos brutos.

Pero para su determinación como para su control, se requiere determinado nivel de la administración tributaria, que muchas veces por falta de recursos no se destinan para esta función.

“Además, como lo sostuvo la OIT (2021)⁵⁴, el uso de este indicador puede desalentar la inversión en capital cuando la entidad busca permanecer bajo el régimen simplificado para evitar la tributación del régimen general”

⁵³ La alícuota adicional va del 0,5 al 5,2 %. Para la venta de tabaco el recargo de equivalencia es del 1,75 %.

⁵⁴ ILO (2021), “Preferential tax regimes for MSMEs: Operational aspects, impact evidence and policy implications”, ILO Working Paper, No. 33, International Labour Organization, https://www.ilo.org/global/publications/workingpapers/WCMS_803925/lang--en/index.htm.

Esta forma de liquidación se aplica en el Régimen Agropecuario Unificado (RAU) de Bolivia. En base a las hectáreas de una explotación agraria o pecuaria, se le aplica los valores a cada hectárea según su destino, para determinar el impuesto en base a los valores establecidos en una tabla del Servicio de Impuestos Internos (administración tributaria).

En Chile también se utiliza para determinar la renta presunta de las actividades agrícolas en base a la aplicación de un porcentual sobre la valuación fiscal de los bienes raíces dedicados a la actividad.

g) Magnitudes físicas

Esta clase de regímenes simplificados presuntivos para pequeños contribuyentes tuvo su aplicación en el sistema tributario de España a partir de 1992 en el denominado Régimen de Módulos compuesto por el Régimen de Estimación Objetiva del IRPF (Módulos) y por el Régimen Especial Simplificado del Impuesto al Valor Añadido.

En este sistema, se determina el rendimiento neto o valor agregado en base a unos parámetros objetivos o módulos fijados por el Ministerio de Hacienda y la Función Pública para cada actividad, que tienen que ver con el número de trabajadores, personal no asalariado, potencia eléctrica instalada, superficie del local, etc.

A esos Módulos se aplican unos coeficientes de minoración (por incentivos al empleo y a la inversión) y una serie de índices correctores: población del municipio, duración de la temporada de la actividad, nuevas actividades⁵⁵ y exceso sobre determinados límites.

Además, en la modalidad de Estimación Objetiva se pueden deducir las amortizaciones del inmovilizado.

A los Módulos según fuera la actividad desarrollada, corresponde multiplicar los importes fijados para cada uno de ellos por el número de unidades que se empleen en el desarrollo del negocio (kw en el consumo de energía eléctrica, número de trabajadores, metros de longitud de la barra de los bares y cafés, m2 en la superficie, etc.).

Según la actividad de la que se trate, se deben aplicar o no, determinados índices correctores (por ejemplo, por ser una empresa de reducida dimensión, actividades de temporada, o por estar en el inicio de la actividad, entre otras).

⁵⁵ Primer año 20%, segundo año 10 %.

Este régimen que ha buscado determinar con la mayor precisión posible el valor agregado o renta presunta de cada actividad económica en base a los parámetros o magnitudes físicas utilizadas en las mismas, y mediante la aplicación de índices de minoración o correctores, en la práctica resulta de suma complejidad.

Por lo tanto, este modelo no ha sido tenido en cuenta en los sistemas tributarios latinoamericanos, que han puesto el acento en la simplicidad antes que en la equidad o en un valor agregado presunto más preciso.

h) Acuerdo entre la administración tributaria y los contribuyentes

Esta clase de regímenes simplificados presuntivos se basan en una estimación de las ganancias de cada contribuyente. Como lo sostiene Engelschalk (2007) estas estimaciones sirven como base para la discusión entre el contribuyente y la administración tributaria.

“Para lograr considerar la situación de cada contribuyente, este sistema requiere de interacciones frecuentes con la administración tributaria, potenciando fenómenos de comportamiento discrecional y altos costos administrativos”

Según Alonso González (2007)⁵⁶, en 1957 en España se generalizan las denominadas «evaluaciones globales» o estimación objetiva global en base a índices o coeficientes, un sistema objetivo de imposición que acudía a los estudios técnicos en aras a determinar la cifra total de ingresos obtenidos por cada profesión para poder distribuir luego en un ámbito territorial determinado la cantidad que cabe atribuir a cada individuo mediante la utilización de unos determinados índices.

En este cálculo, se podían restar una serie de gastos (de personal, de seguridad social, por seguro y previsión, etc.). El importe obtenido, ajustado previa aplicación de una serie de coeficientes, se le aplicaba una alícuota proporcional.

La reforma del sistema tributario en 1964 no significó su abrogación sino su reforma y perfeccionamiento, aunque en 1969 se inicia su paulatina sustitución por un sistema general basado en la estimación directa de la declaración del contribuyente.

⁵⁶ Alonso González, Luis Manuel (2007) “La simplificación de la tributación de las empresas en España”, Crónica Tributaria Nro. 124/2007.

Por su parte, esta clase de técnica sigue vigente en Francia en el Régimen Fiscal de la Microempresa y en el Régimen Microsocial. El mismo está destinado a microempresas individuales con un umbral de facturación según su actividad económica⁵⁷. Se aplica automáticamente a las nuevas empresas, a menos que exista la opción de otro régimen.

La administración tributaria determina el beneficio a tanto alzado (sin tener en cuenta los gastos reales) y luego se grava con el impuesto sobre la renta.

Las cargas sociales, por su parte, se pagan a medida que se cobran, y sólo sobre estas últimas (a menos que se solicite el pago de cotizaciones mínimas).

Esta clase de regímenes, por los costos de administración que conlleva y la discrecionalidad que implica de la administración tributaria, no son aplicadas en los países de la región.

i) Técnicas presuntivas aplicadas

A continuación, se describirán por país las técnicas presuntivas que se han aplicado en los regímenes simplificados presuntivos:

Cuadro 8. Regímenes Simplificados Presuntivos: su aplicación en América Latina

Aplicación		Técnica Presuntiva			
País	Cantidad	Ingresos o compras brutas	Cuota fija	Renta o Valor Agregado presunto	Otras
Argentina	4	--	3	--	1
Bolivia	3	--	2	--	1
Brasil	3	2	1	--	--
Chile	5	--	2	1	2
Colombia	2	1	--	--	1
Costa Rica	1	1	--	--	--
Cuba	1	1	--	--	--
Ecuador	2	1	1	--	--

(continúa)

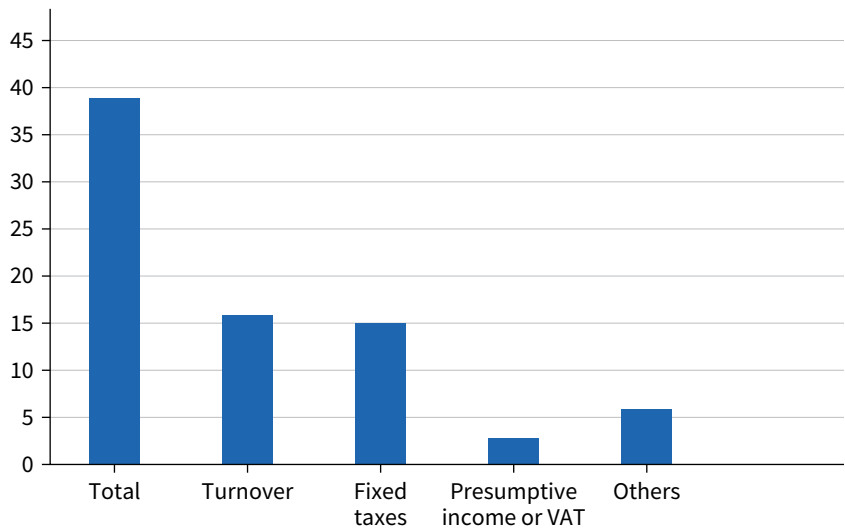
⁵⁷ Existe un umbral más alto para la venta de bienes y alimentos y servicios de alojamiento. Otro umbral más bajo para proveedores de servicios y profesionales liberales. Hay actividades que se encuentran excluidas.

Cuadro 8. Regímenes Simplificados Presuntivos: su aplicación en América Latina

Aplicación		Técnica Presuntiva			
País	Cantidad	Ingresos o compras brutas	Cuota fija	Renta o Valor Agregado presunto	Otras
El Salvador	--	--	--	--	--
Guatemala	5	5	--	--	--
Honduras	1	--	--	--	1
México	1	1	--	--	--
Nicaragua	1	--	1	--	--
Panamá	---	--	--	--	--
Paraguay	2	1	1	--	--
Perú	3	1	1	1	--
República Dominicana	1	1	--	--	--
Uruguay	4	--	3	1	--
Venezuela	--	--	--	--	--
Total	39	16	15	3	6

Fuente: propia (2023)

Gráfico 4. Regímenes Simplificados. Técnicas Presuntivas



Fuente: Propia (2023)

De la presente información surge que la técnica consistente en un porcentual sobre los ingresos brutos se aplica en 16 (dieciséis) regímenes, y por lo tanto es la más aplicada, aunque seguida muy de cerca por la técnica de la cuota fija con 15 (quince) regímenes, mientras las técnicas específicas sobre la renta o el valor agregado se encuentran en 3 (tres) regímenes y otras técnicas en 6 (seis) sistemas.

“Corresponde destacar que en los 19 (diecinueve) países analizados de la región, se aplican 39 (treinta y nueve) regímenes, y sólo en 3 (tres) se ha optado por la exención en el IVA, sin aplicar régimen simplificado alguno”

En cambio, en los países OCDE (2015) con relación al IVA han adoptado mayoritariamente la estrategia de la exención hasta un umbral de ingresos anuales⁵⁸. En esta exención existen dos modalidades a saber: a) con obligación de registrarse o b) sin obligación de registrarse.

Adoptaron la primera alternativa 22 (veintidós) países y la segunda 6 (seis) países. Solo 5 países de la OCDE no aplican la exención, siendo dos de ellos latinoamericanos (Chile, España, México, Suecia y Turquía).

Por su parte con relación al Impuesto sobre la Renta, 13 (trece) países habían adoptado la modalidad de la disminución de la alícuota a las PYMES.

⁵⁸ Con algunas excepciones como Japón donde los individuos o empresas nuevas durante los dos primeros años el umbral es el capital.

Capítulo IV

CARACTERÍSTICAS GENERALES

Como fue mencionado en el Capítulo respectivo, entre los Regímenes Especiales se encuentran tres categorías: Regímenes Simplificados Presuntivos, Regímenes Simplificados de las Obligaciones Formales y los Regímenes Preferenciales.

Solo los regímenes simplificados al sustituir a los impuestos y recursos de la seguridad social son voluntarios, es decir, la obligatoriedad reside en tributar por el régimen general, es decir, generalmente por el IVA, el ISR.

Pero teniendo en consideración las especiales características de este sector, se han creado estos regímenes a los efectos de mejorar su cumplimiento tributario. Para ello, como fue indicado, han tenido como principal objetivo para los contribuyentes individuales la simplicidad, formalidad, inclusión social y el control de los proveedores.

Respecto de la micro y pequeña empresa los principales objetivos han sido, según las respectivas legislaciones, el fomento, la simplificación de las obligaciones formales y la disminución de la carga tributaria.

La obligatoriedad es un elemento esencial de los impuestos del sistema tributario que gravan entre otras manifestaciones de capacidad contributiva el consumo, la renta y el patrimonio.

“Los regímenes simplificados presuntivos, por su carácter de sustitutivos de los impuestos del régimen general, tienen el carácter de optativos⁵⁹, es decir son voluntarios”

Considerando las mejoras que implican con relación a los impuestos o recursos de la seguridad social del régimen general, se basan en la percepción del beneficio para lograr la adhesión del universo de contribuyentes de menor capacidad contributiva.

⁵⁹ Con la excepción del Régimen Simplificado de Tributación de Cuba, el que resulta de carácter obligatorio para algunas actividades que disponga el Ministerio de Finanzas y Precios.

Si fueran obligatorios, al aplicar una técnica presuntiva para determinar la obligación resultante, podrían ser tachados de inconstitucionales, por cuanto en algunos casos podrían llegar a ser considerados como confiscatorios, o lesionar la proporcionalidad, equidad, afectar el ejercicio libre de una actividad económica, etc.

Las técnicas presuntivas basadas en el principio “iure et de iure” (de pleno derecho) que no admiten prueba en contrario, pueden aplicarse sin conflictos legales si los regímenes que las contemplan son de carácter voluntario.

“Esta regla es para los regímenes simplificados sustitutivos, en cambio en los regímenes simplificados de las obligaciones formales y los regímenes preferenciales donde rige el régimen general, los mismos se limitan a otorgar determinados beneficios fiscales”

Como fue destacado, ante las dificultades obvias de inaplicabilidad del régimen general a los contribuyentes de menor capacidad contributiva, especialmente a los muy pequeños o pequeños contribuyentes, en un principio se les aplicaba la exención en el IVA hasta un umbral de facturación. Mientras que, en el ISR al aplicarse un mínimo no imponible, los mismos se encontraban fuera del alcance del tributo.

Luego se crearon regímenes simplificados presuntivos que tendieron a sustituir exclusivamente al IVA (en general) o al ISR (en algunas actividades), pero con el tiempo se fueron aplicando en forma integrada a esos impuestos y posteriormente a los recursos de la seguridad social.

La primera generación fue sustituir a un impuesto específico (IVA, ISR, etc.), mientras que en la segunda lo fue a varios tributos en forma conjunta y en una tercera generación se incluyó a los recursos de la seguridad social.

Corresponde destacar que, si bien en algunos países los regímenes aplicados tienen una larga duración, en otros han sido transitorios estando sujetos a constantes reformas tributarias, para modificarlos en sus elementos constitutivos o reemplazarlos por otros.

Por ejemplo, en México se aplicó desde la década de los 90⁶⁰ el REPECOS (Régimen para Pequeños Contribuyentes), luego a partir de 2014 el RIF (Régimen de Incorporación Fiscal) y a partir de 2022 se aplica el Régimen Simplificado de Confianza (RESICO).

⁶⁰ Desde 1996, pero con esta designación desde 1998.

En cambio, con estabilidad en Brasil el Régimen SIMPLES se aplica, con modificaciones, desde 1986 y en Argentina el Monotributo desde 1998.

En la implementación de los regímenes especiales, los países pueden optar por diversas estrategias: a) respecto de la cantidad de los regímenes aplicados (unicidad o multiplicidad) y b) respecto de los beneficios otorgados (la simplificación de las obligaciones formales o la disminución de la carga tributaria).

1. Regímenes vigentes

En los países de la región que se analizaron 19 (diecinueve) países, actualmente 16 (dieciséis) países aplican regímenes especiales para los contribuyentes de menor capacidad contributiva.

En total se están aplicando 39 (treinta y nueve) regímenes simplificados.

A continuación, se indican los regímenes especiales vigentes en AL por país:

Cuadro 9. Regímenes Especiales de Tributación para los contribuyentes de menor capacidad contributiva.

América Latina

País	Régimen
Argentina	1. Monotributo 2. Monotributo Social 3. Régimen de Inclusión Social y Promoción del Trabajo Independiente 4. Sujeto no Categorizado IVA
Bolivia	1. Régimen Tributario Simplificado RTS⁶¹ 2. Sistema Tributario Integrado STI⁶² 3. Régimen Agropecuario Unificado RAU
Brasil	1. MEI 2. SIMPLES NACIONAL 3. Renta Presunta

(continúa)

⁶¹ Se aplica a comerciantes minoristas, vianderos y artesanos.

⁶² Se aplica al transporte

Cuadro 9. Regímenes Especiales de Tributación para los contribuyentes de menor capacidad contributiva.
América Latina

País	Régimen
Chile	1. Impuesto Único ISR⁶³ 2. Renta Presunta⁶⁴ 3. Régimen de Tributación Simplificada IVA 4. Pro Pyme General 5. Pro Pyme Transparente
Colombia	1. Régimen Simple de Tributación (RST) 2. No responsable del IVA
Costa Rica	1. Régimen de Tributación Simplificada
Cuba	1. Régimen Simplificado de Tributación
Ecuador	1. RIMPE Emprendedores 2. RIMPE Negocios Populares
El Salvador	Exención IVA (umbral de ingresos)
Guatemala	1. Régimen Opcional Simplificado sobre Ingresos de Actividades Lucrativas 2. Régimen Pequeño Contribuyente 3. Régimen Electrónico de Pequeño Contribuyente 4. Régimen Especial de Contribuyente Agropecuario 5. Régimen Electrónico Especial de Contribuyente Agropecuario
Honduras	Exención ISV (umbral de ingresos) 1. Régimen Simplificado IVA
México	1. Régimen Simplificado de Confianza RESICO
Nicaragua	1. Régimen Simplificado de Cuota Fija
Panamá	Exención ITBMS
Paraguay	1. IRE SIMPLE 2. IRE RESIMPLE
Perú	1. Nuevo RUS (NRUS) 2. RER 3. MYPE (RMT)
República Dominicana	1. Régimen Simplificado de Tributación (RTS)
Uruguay	1. MONOTRIBUTO 2. MONOTRIBUTO SOCIAL Mides 3. PAGO MÍNIMO – IVA 4. IMEBA
Venezuela	Exención IVA (umbral de ingresos)

Fuente: propia (2023)

⁶³ Pequeños mineros artesanales, pequeños comerciantes que desarrollan la actividad en la vía pública, suplementeros, propietarios de un taller artesanal u obrero y pescadores artesanales.

⁶⁴ Explotación de bienes raíces agrícolas, transporte terrestre de carga y pasajeros y minería.

2. Cantidad de regímenes (Unidad o multiplicidad)

El presente punto, se focaliza en la estrategia sobre la unicidad o multiplicidad de estos regímenes en los países de la región.

Si bien en un comienzo la estrategia general fue adoptar un régimen especial único en el sistema tributario del país⁶⁵, con el tiempo se empezaron a crear diversos regímenes.

“La multiplicidad obedeció a la necesidad de crear un régimen específico por la calidad del sujeto pasivo, individuo o sociedad, por su magnitud, por la actividad económica o por el impuesto sustituido”

Es un factor importante para determinar la instrumentación de más de un régimen especial, la calidad del sujeto obligado al cual está dirigido. En algunos países, atento las disímiles características y objetivos que existen, se aplica un régimen para los denominados “muy pequeños contribuyentes”, otro para los pequeños contribuyentes y otro para las empresas.

Mientras que, en otros países existen regímenes mixtos en cuanto al sujeto, tanto individuos como empresas, en la medida que cumplan con los parámetros establecidos (por ejemplo, facturación inferior a un monto, hasta un límite de capital, determinada cantidad de empleados, etc.).

Otros factores de la multiplicidad han sido: a) la actividad económica desarrollada, b) la magnitud económica del contribuyente, c) el tributo sustituido y d) el otorgamiento de determinados beneficios fiscales de estímulo.

“Del presente estudio se observa que de los 19 (diecinueve) países analizados, han adoptado la multiplicidad 10 (diez), la unicidad 6 (seis) y no aplican ningún régimen preferencial solo 3 (tres) países”⁶⁶

Dentro de la multiplicidad, Chile y Guatemala son los países que más regímenes aplican en la cantidad de 5 (cinco), teniendo cada uno de ellos objetivos diferentes.

⁶⁵ Se aplicaba un Régimen Simplificado en el IVA.

⁶⁶ En lugar de un régimen especial, aplican la exención en el IVA hasta un umbral de facturación.

Para observar la evolución de la estrategia de los países de la región, sobre la unicidad o multiplicidad de los regímenes aplicados, he procedido a comparar los actuales datos con los resultantes de la investigación que formulé oportunamente en el 2006 para el BID⁶⁷.

A continuación, se adjunta el cuadro comparativo 2006/2023. Si se compara estos datos con los obtenidos en la investigación efectuada por el BID (2006) se observa:

Cuadro 10. Regímenes Especiales de Tributación para los contribuyentes de menor capacidad contributiva – América Latina – Países

	2006 ⁶⁸	2023
Unicidad	8	6
Multiplicidad	7	10
Sin régimen especial	4 ⁶⁹	3 ⁷⁰

Fuente: propia (2023)

Del gráfico se desprende que en el transcurso de 17 años se mantienen sin grandes cambios los países que aplican regímenes especiales pasando de 15 (quince) a 16 (dieciséis), mientras que de 4 (cuatro) países que no aplicaban ningún régimen especial, ahora son solo tres (tres). En este período, Cuba de un régimen general que gravaba la microempresa paso a un régimen especial denominado Régimen Simplificado de Tributación.

“Existe una tendencia hacia la multiplicidad, por cuanto no sólo han aumentado los países que han elegido esta estrategia de política tributaria, sino que también muchos países han aumentado la cantidad de sus regímenes especiales en este tiempo (por ejemplo, Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Perú, etc.)”

⁶⁷ González, Darío (2006): “Regímenes Especiales de Tributación para Pequeños Contribuyentes en América Latina”, BID, Washington.
<https://publications.iadb.org/es/publicacion/13467/regimenes-especiales-de-tributacion-para-pequenos-contribuyentes-en-america>

⁶⁸ Del estudio originario para el presente análisis se incorporó a Cuba y Guatemala.

⁶⁹ Tres regímenes aplican la exención en el IVA hasta un umbral de la facturación (El Salvador, Panamá y Venezuela). Cuba aplicaba el Régimen Impositivo para la Microempresa como régimen general del sistema tributario, y que, por lo tanto, no se puede considerar un régimen preferencial.

⁷⁰ Estos tres regímenes aplican la exención en el IVA hasta un umbral de la facturación (El Salvador, Panamá y Venezuela).

En cambio, México es la excepción, por cuanto fue el único país que paso de una estrategia de múltiples regímenes a la aplicación de uno solo en la actualidad (Régimen Simplificado de Confianza RESICO).

3. Beneficios otorgados

a) Simplificación de las obligaciones formales

Como fue destacado oportunamente, el costo del cumplimiento de los pequeños contribuyentes tiene un alto impacto en sus finanzas, por lo cual los países a nivel internacional han aplicado políticas tributarias tendientes a la simplificación de su cumplimiento.

La estrategia basada exclusivamente en la simplificación de las obligaciones formales la llevó a cabo Chile desde 2007 a través del Régimen de Tributación Simplificada, y a partir del 2020 a través de los siguientes regímenes enfocados en las micro, pequeña y medianas empresas (Pyme): a) Régimen Pro Pyme General, y b) Régimen Pro Pyme Transparente.

También es aplicada en el Régimen Simplificado del IVA en Honduras. Oportunamente se aplicó en el Régimen Simplificado del IVA y en el actual No responsable del IVA en Colombia. En estos dos últimos casos, se aplica la metodología de los países europeos que otorgan la exención del IVA con registración fiscal.

La presente estrategia no se ha extendido en los sistemas tributarios de AL.

b) Disminución de la carga tributaria

Para la presente estrategia, la sola simplificación de las obligaciones tributarias no resulta suficiente en un régimen simplificado, por cuanto tanto los contribuyentes individuales como las micro y pequeñas empresas tienen grandes asimetrías con los contribuyentes del régimen general, que se constituyen en obstáculos para su desarrollo.

Por lo tanto, aplican regímenes que además de la simplificación formal y por ende la disminución del costo de cumplimiento, disminuyen la carga tributaria a su cargo, comparando con la que tendrían en el régimen general.

Esta disminución, se efectúa a través de la sustitución de los impuestos a su cargo y de corresponder según el país, de los recursos de la seguridad social.

Esta sustitución se realiza en base a la determinación de las obligaciones tributarias y de corresponder de los recursos de la seguridad social, mediante la aplicación de las diferentes técnicas tributarias presuntivas que se han expuesto oportunamente.

El reemplazo puede ser de uno solo o una multiplicidad de impuestos, y en algunos casos conjuntamente con la sustitución de los recursos de la seguridad social.

“De los 39 (treinta y nueve) regímenes vigentes, solo 5 (cinco) reemplazan exclusivamente al IVA, 11 (once) exclusivamente al ISR, que constituyen los denominados sistemas de primera generación. Por su parte, 11 (once) regímenes incluyen varios impuestos conformando la segunda generación”

Cabe destacar que 8 (ocho) regímenes son de tercera generación, es decir incluyen también a los recursos de la seguridad social.

En cambio, solo (cuatro) regímenes se basan exclusivamente en la simplificación de las obligaciones formales (contabilidad simplificada, registros, etc.).

En el presente acápite no se incluyen los denominados regímenes preferenciales que también disminuyen la carga del Impuesto sobre la Renta de las Sociedades, pero en el régimen general del sistema tributario.

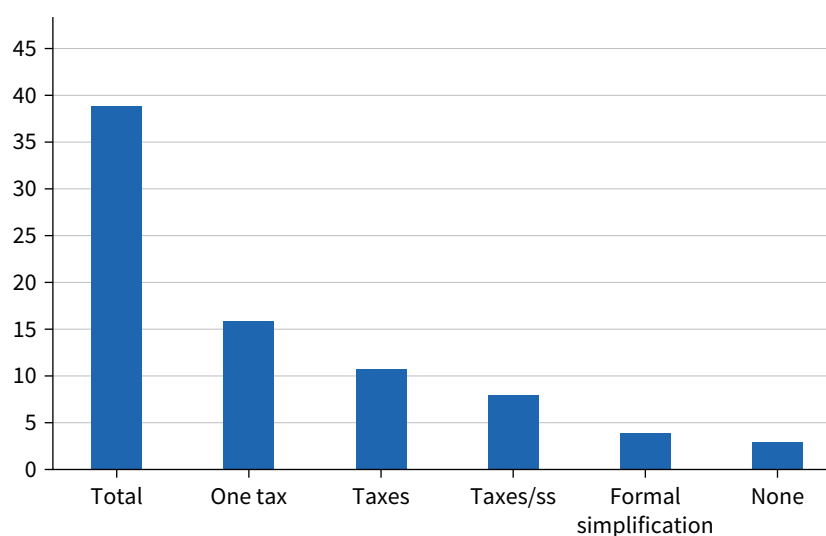
Lo mismo resulta aplicable a dichos regímenes referidos a los recursos de la seguridad social.

Se recuerda que en el presente acápite se analizan los Regímenes Simplificados Presuntivos, es decir los que sustituyen los impuestos del régimen general. Por lo tanto, no se incluyen los Regímenes Preferenciales que se aplican dentro del régimen general.

En el siguiente cuadro, se describirán la cantidad de los regímenes simplificados presuntivos vigentes y los impuestos y recursos que sustituyen:

Cuadro 11. Regímenes Especiales de Tributación para los contribuyentes de menor capacidad contributiva en América Latina

Aplicación		Sustitución				S/Sustitución
País	cantidad	IVA	ISR	Impuestos	Impuestos + RRSS	Simplificación obligaciones formales
Argentina	4	1	---	---	3	--
Bolivia	3	---	---	3	---	--
Brasil	3	---	1	---	2	--
Chile	5	1	2	--	--	2
Colombia	2	--	1	--	--	1
Costa Rica	1	--	--	1	--	--
Cuba	1	--	--	1	--	--
Ecuador	2		1	1	--	
El Salvador	--	--	--	--	--	--
Guatemala	5	2	1	2	--	--
Honduras	1	--	--	--	--	1
México	1	--	1	--	--	--
Nicaragua	1	--	--	1	--	--
Panamá	--	--	--	--	--	--
Paraguay	2	--	1	1	--	--
Perú	3	--	2	--	1	--
República Dominicana	1	--	--	1	--	--
Uruguay	4	1	1	--	2	--
Venezuela	--	--	--	--	--	--
Total	39	5	11	11	8	4

Gráfico 5. Regímenes Simplificados – Clases

Fuente: Propia (2023)

Por último, con respecto a la recaudación que se obtiene de los mismos, se puede sostener que no es el objetivo principal de estos regímenes lo que queda demostrado en la práctica.

“Los pequeños contribuyentes a pesar de tener el máximo porcentaje total de los contribuyentes, de acuerdo con un informe del BID, el promedio de su recaudación en los países de América Latina es según los países desde el 0,1 % al 4 % de los ingresos totales”⁷¹.

c) Inclusión de los recursos de la seguridad social

Se caracterizó en el presente estudio como regímenes de tercera generación, a los que además de los impuestos incluyen en la sustitución a los recursos de la seguridad social.

A dichos recursos se los puede clasificar en: a) contribuciones previsionales patronales, b) aporte previsionales del personal en relación de dependencia c) aportes previsionales del trabajador independiente y d) aporte del seguro de salud.

⁷¹ González, Darío (2017): “Regímenes especiales de tributación para pequeños contribuyentes”, EDICON, Consejo Profesional de Ciencias Económicas, Buenos Aires.

Se incluyen en este acápite los Regímenes Simplificados Presuntivos que contemplan los recursos de la seguridad social, en alguno de sus recursos. Por lo tanto, no se incluyen los Regímenes Preferenciales donde se les aplica el régimen general y por lo tanto, se limitan a aplicar una deducción a las contribuciones a la seguridad social del empleador, como es el caso del Régimen Simple de Tributación (RST) de Colombia.

“Se destaca que existen en la región 8 (ocho) regímenes que contemplan a estos recursos, que pertenecen a regímenes de Argentina (3), Brasil (2), Perú (1) y Uruguay (2)”

Los regímenes dirigidos a los individuos, que sustituyen a un costo preferencial el aporte personal previsional son seis (6).

Solo un régimen sustituye la contribución social del empleador, el SIMPLE NACIONAL de Brasil. Oportunamente también lo hacía el MONOTRIBUTO de la Argentina, pero en una reforma posterior fue derogada esa posibilidad, posibilitando tan solo el aporte del contribuyente individual autónomo.

No obstante, las técnicas utilizadas eran diferentes: el SIMPLES NACIONAL aplica un porcentual sobre los ingresos brutos y el MONOTRIBUTO aplicaba la técnica de la cuota fija por cada empleado registrado.

A continuación, en el cuadro se detallarán los regímenes vigentes en la región que comprenden los recursos de la seguridad social y sus respectivos conceptos:

Cuadro 12. Regímenes Simplificados Presuntivos para los contribuyentes de menor capacidad contributiva en América Latina. Sustitución RRSS

País	Régimen	Aportes personales previsionales	Contribuciones previsionales del empleador	Seguro de salud
Argentina	Monotributo	x	--	x
Argentina	Monotributo Social	x	--	x
Argentina	Inclusión Social y Promoción del Trabajador Independiente	x	--	--
Brasil	MEI	x	--	--

(continúa)

Cuadro 12. Regímenes Simplificados Presuntivos para los contribuyentes de menor capacidad contributiva en América Latina. Sustitución RRSS

País	Régimen	Aportes personales previsionales	Contribuciones previsionales del empleador	Seguro de salud
Brasil	SIMPLES NACIONAL	--	x	--
Perú	NRUS	--	--	x
Uruguay	Monotributo	x	--	x
Uruguay	Monotributo Social Mides	x	--	x
Total	8	6	1	5

Fuente: propia (2023)

Mientras en la contribución previsional del empleador como es de práctica en el régimen general, se aplica un porcentual sobre la nómina salarial de los empleados, en cambio, en Brasil en el SIMPLES NACIONAL con carácter preferencial se sustituye dicha contribución por un porcentaje de la facturación, indistintamente de la cantidad de empleados y su nómina.

El monto del INSS⁷² pagado a través del DAS depende de la actividad de su empresa y de sus ingresos brutos anuales. Para cada actividad principal, se debe pagar una alícuota diferente. El Simples Nacional cuenta con cinco anexos, donde se describen las actividades y sus alícuotas, y para cada rango de ingresos brutos anuales hay que pagar una tasa diferente.

Este país con la creación de este régimen puso el objetivo en disminuir la carga de las contribuciones del empleador de la seguridad social. Se benefician las empresas con mano de obra intensiva, por cuanto la contribución al INSS como se mencionó, no se aplica por la cantidad de empleados y su nómina, sino a través de una alícuota definida por la actividad económica y el nivel de facturación.

En cambio, las empresas con alto nivel de facturación y poco personal dependiente tienen una mayor carga relativa por empleado. Lo que implica un subsidio encubierto de unas empresas a las otras.

⁷² Instituto Nacional de Seguridad Social del Brasil.

Pero a ciertas actividades económicas del SIMPLES NACIONAL⁷³ se las excluye de esta sustitución y deben abonar la contribución del empleador por el régimen general⁷⁴.

En Argentina, en el origen del Monotributo (que además de personas humanas incluía las sociedades de hecho, irregulares y las sociedades de personas) también comprendía la contribución del empleador a los recursos de la seguridad social, pero en una reforma posterior se derogó esta posibilidad. En el caso argentino, a diferencia del brasileño, dicha contribución mientras existió era una cuota fija por empleado.

Con respecto al seguro de salud, existen 5 (cinco) regímenes en tres 3 (tres) países que lo sustituyen. El objetivo de esta medida es otorgar al beneficiario una prestación de salud mejor que la otorgada por el servicio público general de salud⁷⁵.

El último país que procedió a esta cobertura es Perú, que ha incluido en el Nuevo RUS (NRUS) a las dos categorías de pequeños contribuyentes en la medida que paguen 3 cuotas consecutivas su afiliación al SIS Emprendedor (Sistema Integral de Salud) con prestaciones gratuitas en todos los centros de salud pública del Ministerio de Salud y de los gobiernos regionales.

Pero se hace notar, que en dicho país no se lo sustituye conjuntamente con el aporte previsional del trabajador independiente, como si lo hacen los regímenes de Argentina y Uruguay.

d) Sustitución de impuestos locales

Con la finalidad de mejorar la simplicidad, algunos regímenes no se limitan exclusivamente a la sustitución de los impuestos nacionales (Unión, Federación, etc.) y en los casos que hemos detallado, de los recursos de la seguridad social, sino que abarcan también a ciertos impuestos locales.

“Esta estrategia se inscribe en la gestión de la “ventanilla única”, para facilitar el cumplimiento de los pequeños contribuyentes y obtener la máxima simplificación en cuanto a las formalidades”

⁷³ Anexo IV. Por ejemplo, servicios de limpieza, vigilancia, obras y construcción de inmuebles.

⁷⁴ Deben abonar al INSS el 20 % de la nómina a través del DARF INSS (Documento de Recaudación de Ingresos Federales).

⁷⁵ En Argentina (Obras Sociales), Perú (Sistema Integral de Salud) y Uruguay (Mutuales).

Brasil con el SIMPLES fue también pionero en este tema, pero ello motivado por el federalismo fiscal existente en este país sudamericano. Además de impuestos nacionales y contribuciones de la seguridad social de la Unión, incluyó el ICMS (IVA estadual) y el ISS (IVA sobre los servicios de carácter municipal).

En la Argentina, el Monotributo Unificado agrupa trámites nacionales y provinciales para el pago de impuestos con el fin de reducir la carga administrativa. Se paga una cuota mensual fija y no aplica retenciones en cuentas bancarias ni en tarjetas de débito y crédito. Además, elimina la obligación de presentar la declaración jurada mensual y anual de ingresos brutos (impuesto provincial).

El monotributo unificado está destinado a los pequeños contribuyentes de las provincias de Entre Ríos, Mendoza, Córdoba, San Juan, Jujuy, Salta, Río Negro, Buenos Aires, Neuquén, Santa Cruz, Chaco, Catamarca y Tierra del Fuego que se encuentran alcanzados por el impuesto sobre los Ingresos Brutos de las administraciones tributarias provinciales adheridas y por la contribución municipal y/o comunal.

Este sistema permite abonar en un solo pago el impuesto integrado que comprende: a) El componente impositivo nacional (IVA e Impuesto a las Ganancias), b) los aportes al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), c) los aportes al Sistema Nacional del Seguro de Salud, d) El impuesto sobre los Ingresos Brutos del Régimen Simplificado Provincial, c) La contribución que incide sobre la actividad comercial, industrial y de servicios, siempre que el municipio o comuna haya celebrado con la Provincia un convenio de colaboración para la recaudación de dicho tributo.

Por su parte en el Régimen Simple de Tributación (RST) de Colombia, con una sola declaración anual se cumple con el deber formal de declarar varios impuestos, entre los que se incluye a los impuestos locales de Industria y Comercio, Avisos y Tableros y Sobretasa Bomberil.

Esta estrategia resulta acertada para facilitar el cumplimiento, aunque tiene la dificultad que primero se deben llegar a acuerdos interjurisdiccionales que muchas veces demoran su concreción.

4. Regímenes preferenciales: Beneficios otorgados

La otra modalidad está configurada por los Regímenes Preferenciales que disminuyen la carga tributaria de las micro y pequeñas empresas dentro del régimen general de imposición en el Impuesto sobre la Renta a través de las siguientes modalidades: a) disminución de la alícuota del Impuesto sobre las Sociedades, y b) el otorgamiento de beneficios fiscales.

En la primera modalidad, aplican alícuotas diferenciadas para favorecer a las empresas de menores ingresos dentro del régimen general del IRS del sistema tributario por ejemplo Argentina (20 y 25 %, siendo la general del 30 %), Costa Rica (5%, 10 %, 15 % y 20%, siendo la general del 30 %), El Salvador (25%, siendo la general del 30 %), Guatemala (Pequeñas Empresas 5 y 7 %), Venezuela (15 y 22, siendo la general del 34 %) ⁷⁶.

Estos beneficios a la micro y pequeña empresa se otorgan generalmente dentro del régimen general, aunque en algunos casos se lo hace incluido en un régimen especial.

Dentro de un régimen especial, Perú en el Régimen MYPE Tributario (RMT) para las micro y pequeñas empresas, lo otorga a las pequeñas empresas que tienen un límite de facturación y aplica la exclusión de contribuyentes con vinculación directa o indirecta de capital que superen un límite de ingresos anuales en conjunto.

La disminución de la alícuota en el IRS (Impuesto sobre la Renta de las Sociedades), se aplica hasta una determinada renta anual con una alícuota del 10 %, mientras que los excedentes tributan por la tasa general del 29,5 %.

En los países OCDE aplican esta estrategia Bélgica, Canadá, Francia, Hungría, Corea, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, España y EE.UU. ⁷⁷

Con respecto a la disminución de la alícuota de las Contribuciones de la Seguridad Social a las PYMES, se puede citar como ejemplo a la Argentina.

Al respecto corresponde destacar que en Europa se otorgan exenciones (mediante subsidios) y reducciones de las cotizaciones sociales a las denominadas empresas sociales, es decir las empresas que realizan actividades comerciales (dimensión empresarial/económica) con el fin de lograr un bien común social o para la sociedad (dimensión social) y tienen una organización o un sistema de propiedad que refleja su misión (dimensión de gobernanza/propiedad inclusiva).

Según la Comisión Europea (2020) ⁷⁸ las empresas sociales se pueden determinar por definiciones organizativas (priorización del objetivo social, restricciones específicas en términos de distribución de beneficios y gobernanza) o por su objetivo (la prioridad es la inserción de trabajadores desfavorecidos y/o con discapacidades)

⁷⁶ González, Darío (2022): “Impuesto sobre las sociedades: su aplicación en América”, Blog CIAT.
<https://www.ciat.org/ciatblog-impuesto-sobre-las-sociedades-su-aplicacion-en-america/>

⁷⁷ OECD (2015) “Taxation of SMES in OECD and G20 countries”.

⁷⁸ “Las Empresas Sociales y sus Ecosistemas en Europa”.
<https://emes.net/content/uploads/Informe-comparativo-On-line.pdf>

En cambio, en América Latina su desarrollo y tratamiento actual es incipiente⁷⁹.

Respecto del otorgamiento de beneficios fiscales a las pequeñas empresas dentro del régimen general y específicamente en el Impuesto sobre la Renta se suelen aplicar beneficios respecto de las depreciaciones aceleradas, el arrastre de pérdidas (quebrantos impositivos), créditos fiscales a la inversión, créditos fiscales para I+D (Investigación + Desarrollo) y beneficios que implican la reducción o exención de las obligaciones tributarias como de los recursos de la seguridad social.

5. Tendencia de los regímenes simplificados

Resulta oportuno analizar en un período de tiempo prolongado, la tendencia de estos regímenes para tomar conocimiento de cuál es la estrategia en materia tributaria que han adoptado en el pasado y en la actualidad.

En una primera fase, como se ha señalado desde la década de los 70/80 del siglo pasado, la tendencia era sustituir a través de un régimen simplificado al IVA. Este era el impuesto de mayor recaudación, y los estrategias tributarios pusieron su foco en los desvíos que habían observado en su cumplimiento.

Entre ellos, se destacaban determinadas actividades económicas y los contribuyentes de menor capacidad contributiva. La preocupación se extendía a los efectos que este incumplimiento conllevaba en el resto de los contribuyentes, considerando el contagio social que podían provocar.

Posteriormente fueron evolucionando estos regímenes en los denominados de segunda y tercera generación.

En el 2006 realicé un estudio para el BID, para constatar los regímenes vigentes en los países de la región y sus principales características.

El mismo resulta de suma utilidad en el presente, para poder comparar la situación con los regímenes especiales vigentes en la actualidad y de esta manera analizar la actual tendencia.

⁷⁹ Prado, Andrea (2020): “Emprendimiento social en América Latina: Buenas prácticas para llevar productos y servicios a poblaciones rurales de escasos recursos”, INCAE Business School.

<https://cnnespanol.cnn.com/wp-content/uploads/2021/06/>

Reporte-Emprendimiento-Social-en-Ame%CC%81rica-Latina_Andrea-Prado-INCAE_VF.pdf

Como consecuencia de ello, en el próximo gráfico se procederá a realizar un estudio comparativo de 19 (diecinueve) países entre el 2006 y 2023, clasificándolos por los impuestos o recursos sustituidos:

Cuadro 13. Regímenes Simplificados de Tributación para los contribuyentes de menor capacidad contributiva en América Latina

Regímenes		
Sustitución	2006	2023
Regímenes	31	39
Un solo impuesto	12	16
Impuestos	11	11
Impuestos y RRSS	5	8
Simplificación formal	3	4
Países sin régimen especial	4	3

Fuente: propia (2023)

Después de 17 años se observa que la cantidad total de regímenes se ha incrementado en 8 (ocho), aumentando levemente los regímenes que sustituyen un solo impuesto en 4 (cuatro) y manteniéndose en este lapso de tiempo los que comprenden más de un impuesto (generalmente IVA y el ISR).

Los sistemas integrados entre tributos y recursos de la seguridad social se incrementaron en 3 (tres) y los que contemplan solo la simplificación formal de los pequeños contribuyentes en 1 (uno) solamente. Actualmente no aplican regímenes especiales solo 3 (tres) países, cuando en el 2006 eran 4 (cuatro).

“A primera vista, se puede observar una tendencia a la incorporación de nuevos regímenes en los sistemas tributarios de la región, y profundizando el análisis se puede observar que muchos regímenes fueron reformados o sustituidos por otros en un proceso dinámico y continuo de reformas”

Ello nos demuestra una alta tasa de rotación y búsqueda de mejores prácticas en la materia. Lo cual otorga un material esencial para analizar los motivos de las experiencias fallidas.

De los regímenes simplificados vigentes en 2006, hoy existen 19 nuevos. Es decir, el 50 % de los regímenes actuales se han creado en el transcurso del tiempo analizado. Ello sin

incluir las reformas correctivas que se fueron efectuando a los antiguos regímenes que siguen vigentes.

Ello implica, que existe una observación constante de los formuladores de la política tributaria de los países de la región, para analizar los resultados obtenidos por cada régimen y ante la no obtención de los objetivos propuestos⁸⁰, se ha producido su sustitución o reforma o la incorporación de algún nuevo régimen para incluir una regulación específica que no había sido contemplada “ab initio”.

Esto demuestra el interés que despiertan tanto en la política como en la administración tributaria su efectividad, y la necesidad de su permanente adecuación ante la cambiante realidad socio económica y tributaria de los países del área.

⁸⁰ En cambio, en algunos países a pesar de no haber obtenido los resultados esperados por cuestiones de resistencia de los sectores adheridos, a pesar de ciertos intentos, no se han podido modificar.

TÍTULO II
ESTRATEGIAS DE POLÍTICA Y
ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Los formuladores de política tributaria han tenido un debate en sus orígenes sobre la política que se debería aplicar con respecto a los pequeños contribuyentes individuales. El mismo se centró en la siguiente disyuntiva con respecto al IVA: exención vs régimen especial. La preocupación no residía en el Impuesto sobre la Renta, atento a que por aplicación del mínimo no imponible no estaban afectos a este tributo.

Los sostenedores de la exención en el IVA alegaban que atento el bajo nivel de ingresos y de organización administrativa, no resulta su imposición de interés para el Fisco. La mayoría de los países europeos, en otro contexto, ha seguido esta estrategia.

El interés fiscal se definía en base al nivel de facturación o volumen de negocios. La legislación establecía el monto, y, por lo tanto, los contribuyentes con menor facturación estaban exentos y los que la superaban debían tributar el IVA por el régimen general.

Obviamente el salto de pasar de la exención a la imposición era enorme, no solo por la carga tributaria sino por los costos del cumplimiento formal. Como fue mencionado en el primer título sobre la simplificación, dicho costo para las personas naturales implicaba en algunos casos duplicar la carga tributaria, lo que se convertía en un serio obstáculo.

Existen dos modalidades para aplicar la exención en el IVA: a) sin registración ante el Fisco, y b) con registración y cumplimiento de algunos deberes formales.

La reacción de los pequeños contribuyentes fue evitar su imposición en el IVA todo lo posible, y como consecuencia de ello, no facturaban o disminuían artificialmente sus ventas o prestaciones de servicios para no alcanzar el monto límite de la exención.

“Este sector opera en la economía informal, la cual llega a tener grandes dimensiones y como efecto secundario, perjudica el control de los contribuyentes de mayor capacidad contributiva”

El CIAT en su Conferencia Técnica de 1994 lo focalizó como el tema más importante del momento, y lo analizó bajo el título de “Solución de Aspectos Críticos en el Control del IVA”⁸¹.

⁸¹ CIAT (1994): “Solución de aspectos críticos en el control del IVA”, Conferencia Técnica 1994.
<https://biblioteca.ciat.org/opac/book/2238>.

En dicha Conferencia⁸², también se analizó la problemática bajo el título “La Administración de Contribuyentes de Difícil Control”, donde los contribuyentes de menor capacidad contributiva conjuntamente con lo que realizaban determinadas actividades económicas, eran el centro de preocupación de la gestión tributaria.

Se sostuvo que:

“Los pequeños contribuyentes constituye uno de los sectores más difícil de controlar, con el agravante que la experiencia de muchos países de la región indica, que la administración tributaria desconoce la identidad de gran parte de estos sujetos, atento la magnitud que alcanza en muchos de ellos la economía subterránea”

Como características de este sector se indicaba: a) el amplio universo de contribuyentes involucrados, b) su deficiente nivel organizativo, c) la imposibilidad de imponerle prácticas contables rigurosas, y d) su tendencia a operar en la economía informal.

Con respecto a las actividades del sector primario se destacaba: a) la atomización de las unidades económicas, b) el carácter familiar de muchas de estas explotaciones, c) la lentitud de incorporación de los procesos de innovación tecnológica, y d) su difícil localización territorial.

A estas características específicas, a ambos grupos se le añadía la falta de conciencia fiscal o culturización tributaria, lo que constituía un obstáculo para su cumplimiento, aun cuando evolucionaban económicamente incrementando la facturación de su negocio.

Por todos estos motivos, se recomendó y la mayoría de los países tomo la decisión de crear un régimen simplificado del IVA, para posibilitar, entre otros objetivos: a) registrarlos fiscalmente, b) exigirles el cumplimiento de mínimas obligaciones formales, y c) controlar a sus proveedores.

Así se fueron sucediendo los regímenes simplificados con diversas técnicas presuntivas, pero por la errónea estrategia aplicada, no alcanzaron el éxito de lograr el cumplimiento de este sector.

⁸² González, Darío (1994): “La administración de contribuyentes de difícil control”, Conferencia Técnica del CIAT (1994).

<https://biblioteca.ciat.org/opac/book/2238>

El sujeto al que estaban dirigidos eran las personas naturales o físicas, lo que no solucionaba la problemática más compleja de las micro y pequeñas empresas.

Con posterioridad, en algunos países se permitió su adhesión a través del mismo régimen destinado a las personas naturales o con mayor precisión creándoles un régimen específico considerando sus particulares características y objetivos.

En esta primera etapa, también en algunos países crearon regímenes simplificados específicos del Impuesto sobre la Renta, para determinadas actividades económicas (transporte, sector primario de la economía, etc.) en la medida que no superaran los parámetros establecidos en la legislación.

En los denominados regímenes especiales de segunda generación, también a la sustitución del IVA se incluyó principalmente al Impuesto sobre la Renta, para simplificar al máximo el costo del cumplimiento tributario. En algunos países, también se incluyó algún impuesto específico.

En cambio, los regímenes de tercera generación, además de los impuestos se incluyó a los recursos de la seguridad social, con el objetivo para las personas naturales de su inclusión social para gozar de los beneficios de la jubilación, pensión, discapacidad, etc. y en las micro y pequeñas empresas para disminuir su coste de las contribuciones empresariales con la finalidad de fomentar su desarrollo.

En este marco estratégico, se generó un debate si el diseño de estos regímenes especiales era de neta competencia del área de política económica del Ministerio de Economía del respectivo país, o era un tema básico de la administración tributaria por sus causas y finalidad.

“Otro debate interesante, recae sobre si la creación de un régimen especial es un tema de política o administración tributaria”

Conciliando las posiciones se podría decir que, si bien es un tema de política tributaria, por su esencia es de suma importancia para la gestión de una administración tributaria.

Ello resulta así, por cuanto esencialmente no es un tema de técnica tributaria de la imposición ortodoxa, sino de gestión, por lo que resulta de suma importancia la participación del organismo fiscal en su diseño y elaboración.

Se puede sostener, que el mal diseño de muchos de estos regímenes tuvo su origen en la falta de participación activa en su creación del organismo fiscal.

Como fue desarrollado en el Título I, se puede observar una tendencia en los países de la región a la incorporación de nuevos regímenes en los sistemas tributarios y profundizando el análisis se puede observar que muchos regímenes fueron reformados o sustituidos por otros en un proceso dinámico y continuo de reformas.

De los regímenes simplificados vigentes en 2006, hoy existen 19 nuevos. Es decir, el 50 % de los regímenes actuales se han creado en el transcurso del tiempo analizado. Ello sin incluir las reformas correctivas que se fueron efectuando a los antiguos regímenes que siguen vigentes.

Tantos cambios conllevan una realidad, muchos de los regímenes creados no cumplieron los objetivos para los cuales fueron implementados.

Siguiendo la “regla de Chesterton⁸³”, es decir que se debe considerar exhaustivamente las razones por las que un régimen especial se estableció, y sus consecuencias, para luego de correlacionar los antecedentes con los objetivos incumplidos, se pueda razonablemente proponer reformas que lo mejoren.

Las reformas sin un análisis previo de las reales causas que motivaron el fracaso de un instituto podrían ocasionar un fracaso de mayor envergadura. Por lo cual resulta de sumo interés además de conocer los antecedentes de la realidad tributaria de ese país, conocer también las mejores prácticas de los países de la región que se desenvuelven en contextos socio económicos parecidos.

Se puede sostener, que la evolución de estos regímenes especiales no ha alcanzado a nivel internacional todavía su punto de madurez, para consolidar una sólida arquitectura tributaria.

Las estrategias varían de región en región, así mientras en AL predominan los regímenes simplificados presuntivos como en África subsahariana y los países de Asia que fueron integrantes de la Unión Soviética, en los países OCDE prevalecen los regímenes preferenciales dentro del régimen general de tributación, al igual que en los países de Europa Central y Oriental.

Conspira para el éxito de una reforma de estos regímenes, como para cualquier otra, los plazos exigüos que muchas veces se imponen a los formuladores de la política tributaria.

⁸³ Escritor, filósofo y periodista británico de inicios del Siglo XX. También se denomina “la cerca de Chesterton” en la cual el autor sostuvo que para la supresión o reforma de cualquier instituto primero había que conocer los antecedentes, es decir los motivos por los cuales había sido creado, para evitar consumir con el cambio impulsivo un perjuicio impensado. “La cerca de Chesterton, el principio que te obliga a pensar dos veces antes de hacer cambios”, BBC (2024).

<https://www.bbc.com/mundo/articles/c1r24dqjrxo>

En el presente título, dentro de las estrategias aplicadas se analizarán tanto las mejores prácticas como los efectos no deseados que han conllevado al sistema tributario en general.

Se ha observado que en el diseño de un régimen especial se ha puesto el foco esencialmente en los objetivos buscados, pero no se le ha prestado tanta atención a los efectos no deseados que puede conllevar.

Es indudable que de acuerdo con los objetivos se diseña el régimen especial y se desarrolla la gestión del organismo fiscal, a través de los procedimientos establecidos.

Aquí hay otro aspecto que no se ha tenido tanto en consideración, que es el análisis de sociología fiscal sobre la conducta de los pequeños contribuyentes ante el nuevo régimen o su reforma.

Muchas veces las autoridades públicas han pecado de voluntarismo, pero la realidad nos demuestra que la efectividad de una medida requiere un análisis integral de todos los componentes en juego.

El comportamiento de los contribuyentes es esencial para el efectivo cumplimiento de estos regímenes que en su gran mayoría son voluntarios⁸⁴. Otro fallo, fue extender el comportamiento de los contribuyentes del régimen general de mayor organización administrativa y cultura tributaria, a los pequeños, lo que no ha resulta acertado.

Cada sector de contribuyentes tiene un comportamiento diferente, y corresponde segmentarlos para su análisis: muy pequeño contribuyente y pequeño contribuyente individual y las micro y pequeñas empresas. Estas últimas con una perspectiva empresarial.

A su vez, otro elemento dejado de lado fue el carácter territorial o la localización de los pequeños contribuyentes, que de acuerdo con su zona de ubicación demuestran comportamientos muy diferentes y, por lo tanto, también requieren medidas específicas.

Respecto a la no consideración de los efectos no deseados por la aplicación de estos regímenes, la buena noticia es que existen medidas antiabuso o buenas prácticas que se pueden aplicar para morigerar o evitar estos desvíos que causan un grave daño no sólo al régimen especial sino a todo el sistema tributario.

La mala noticia sería que muy pocas veces se utilizan, y cuando se toma conciencia de la necesidad de su implementación ya es tarde, atento la desnaturalización que ha sufrido el régimen en su aplicación y en la conducta del contribuyente.

⁸⁴ Salvo en Cuba cuyo régimen especial es de carácter obligatorio.

Por último, corresponde destacar que los regímenes basados en este terreno exclusivamente en la percepción de riesgo han fracasado, y en cambio han tenido éxito los que aunaron a su estrategia además a la percepción de beneficio.

Por lo tanto, dicha percepción no puede ser dejada de lado, si se pretenden un cambio en el comportamiento de los contribuyentes, máxime cuando muchos de ellos operan en la informalidad o en regímenes especiales desactualizados con mínimos niveles de cultura tributaria.

Los análisis teóricos de los formuladores de la política tributaria se fueron plasmando en la aplicación de regímenes específicos, algunos de los cuales cabe destacar, fueron muy innovadores y creativos⁸⁵, pero fue la realidad, como siempre, la que fue enseñando su acierto o fracaso.

En primer lugar, no corresponde trasladar a los regímenes especiales la teoría de los impuestos clásicos ortodoxos.

“Muchas grandes teorías se han estrellado ante la más simple realidad, por lo que la primera conclusión sobre la procedencia de estos regímenes, la definición de sus características y sus resultados es eminentemente pragmática”

Por ello, los múltiples traspiés, que se han observado en los últimos 50 años, nos entregan un material sustancial para aprovechar esa experiencia valiosa, para evitar volver a cometer los mismos errores en la creación de nuevos regímenes.

Pero también, los aciertos que se han tenido nos permiten destacar las mejores prácticas, aunque algunas entren en colisión con la teoría general de la tributación, por cuanto estos regímenes, cabe destacar tienen sus propios objetivos y principios, como fueron ampliamente desarrollados en el primer título.

⁸⁵ Se puede citar como ejemplo a México país que ha sido muy innovador en el diseño de medidas tributarias tanto a nivel del régimen general ortodoxo (Impuesto a los Activos, IETU, etc.) como con los pequeños contribuyentes (REPECOS, RIF y actualmente RESICO). No obstante, con respecto a los regímenes especiales para pequeños contribuyentes no ha encontrado todavía el diseño que alcance el punto de madurez necesario para solucionar los problemas de la informalidad en los contribuyentes individuales y políticas de fomento para las micro y pequeñas empresas.

A continuación, se desarrollarán las principales mejores prácticas aplicadas en los países de la región:

1. Simplicidad para la liquidación y el control

Se mencionó que estos regímenes deben ser simples, es decir de fácil liquidación y cumplimiento para el contribuyente, pero también deben ser de fácil control por parte de la administración tributaria.

Hubo regímenes que fueron de simple cumplimiento para el contribuyente, pero de difícil control por parte de la administración tributaria, y a la inversa, eran de fácil control, pero de difícil cumplimiento.

Obviamente que los regímenes especiales que fueron complicados tanto para el contribuyente como para la administración tributaria no merecen nuestra consideración, más que lamentar la pésima estrategia desplegada y los costos innecesarios que han conllevado.

El objetivo más acertado es alcanzar una posición media razonable para que resulte lo más simple posible para ambos actores, el sujeto activo de la obligación tributaria (Fisco) y el sujeto pasivo (el pequeño contribuyente).

“La simplicidad tiene doble vía y no es solo “one way”, el régimen especial debe ser simple tanto para el cumplimiento por parte del pequeño contribuyente como para el control por parte de la administración tributaria”.

Otra lección aprendida fue, que estos regímenes cuando se limitan a sustituir un solo impuesto, como el IVA o el Impuesto sobre la Renta, no deben aplicar una técnica presuntiva compleja, para aproximarse a la renta o el valor agregado más próximo al real.

La simplicidad se obtiene de la generalización en base a índices, promedios, estimaciones, indicadores, etc. que permiten inferir un nivel de renta o valor agregado de carácter general por sectores económicos.

La aplicación de técnicas para cada situación particular, con la introducción de múltiples índices correctores, aumenta la complejidad del sistema.

Los impuestos del régimen general se hicieron complejos por la necesidad de alcanzar el valor agregado o la renta real ante situaciones disímiles de las operaciones económicas alcanzadas, por lo que debieron articularse en base a múltiples disposiciones precisas que

contemplaran las múltiples operaciones que se efectúan en la realidad económica. Pero esa misma búsqueda, hizo que se convirtieran en impuestos complejos de entender y liquidar, con un alto costo de cumplimiento.

“En los regímenes especiales a mayor simplicidad menor equidad y a la inversa, a mayor equidad es menor la simplicidad, por lo que hay que evitar la tentación de convertirlos en regímenes complicados”

No se puede pretender un régimen simple y equitativo. Estas alternativas resultan contradictorias. Y dicha confusión ha conllevado a la instrumentación de regímenes especiales tan complejos que se los han denominado regímenes complicados.

Por lo tanto, resulta contradictorio que un régimen simplificado sea complicado, porque se desnaturaliza su objetivo básico.

Aunque esta reflexión parezca de sentido común, en la práctica múltiples regímenes han cometido este error básico, para evitar distorsiones en el valor agregado o la renta, fueron creando disposiciones y una estructura tan compleja que solo aumento su complejidad.

En la práctica, esta máxima simplicidad se ha encontrado con relación a las personas individuales, en los regímenes simplificados de cuota fija y con relación a las micro y pequeñas empresas en la aplicación de un porcentual sobre los ingresos brutos, pero con las salvedades y características que se desarrollaran en los puntos específico del presente estudio.

2. Percepción de riesgo y percepción del beneficio

En el ámbito de la administración tributaria hubo un error estratégico que llevó décadas corregir y múltiples fracasos en la aplicación de estos regímenes, por cuanto “ab initio” el objetito excluyente fue aumentar la recaudación y se buscó mejorar el cumplimiento basándose en la percepción de riesgo, bajo intimaciones o amenazas de aplicar el régimen sancionador del Código Tributario, desde multas a clausuras de locales.

Se considera a la percepción de riesgo, como la probabilidad psicológica o subjetiva relacionada con el grado de confianza o creencia que tiene una persona sobre la ocurrencia de un suceso.

La gestión del riesgo fiscal se define como el proceso de identificar, analizar y cuantificar las probabilidades de perjuicios y efectos secundarios que se desprenden del incumplimiento tributario para adecuar su conducta ante dichas probabilidades.

La creencia subjetiva del evasor en el sentido de que puede ser detectada su conducta y sancionado por ella, y la evaluación de las pérdidas (económicas y sociales) que puede llevar a padecer, pueden motivar una conducta de cumplimiento tributario.

En los contribuyentes en general uno de los factores de mayor incidencia en el cumplimiento tributario es la disciplina fiscal⁸⁶, entendiéndose a la misma como la capacidad que tienen los contribuyentes para cumplir sus obligaciones en forma recurrente y correcta, inducidos por la percepción de riesgo.

A ello se le ha agregado últimamente, la aplicación de las técnicas del comportamiento (“Behavioural Insights” – BI)⁸⁷ que sirven para identificar los problemas del comportamiento de los contribuyentes, sus causas, sus percepciones, para determinar “a posteriori” la estrategia adecuada a la realidad, que posibilite un cambio positivo de los contribuyentes en el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Le otorga una gran importancia al contexto social como determinante del comportamiento del contribuyente y se basa en evidencias del comportamiento comprobadas y que muchas veces contradicen a conductas basadas en decisiones racionales o por teorías clásicas del comportamiento económico (teoría de la utilidad de la psicología económica)⁸⁸.

Si bien la percepción del riesgo es un factor determinante en la conducta de los contribuyentes de capacidad contributiva media y alta, ello no se ha configurado con la misma gravitación con relación a los pequeños contribuyentes, donde ha sido un factor más importante la percepción del beneficio.

Con los pequeños contribuyentes individuales no se pudo generar desde la administración tributaria una percepción de riesgo movilizadora de sus conductas, y por lo tanto, no se logró su cumplimiento voluntario.

Ello se debió básicamente, al gran universo de la informalidad, las pocas acciones de fiscalización a este sector teniendo en consideración la relación costo-beneficio (motivado por el bajo nivel potencial de impuesto a liquidar) y la presión política que generaban sus agremiaciones con las denominadas “rebeliones fiscales” ante los controles masivos efectuados por la administración tributaria.

⁸⁶ González, Darío (2020): “La Conciencia, la Moral y la Disciplina Fiscal: su rol en el cumplimiento tributario”, Blog CIAT
<https://www.ciat.org/la-conciencia-la-moral-y-la-disciplina-fiscal-su-rol-en-el-cumplimiento-tributario/>

⁸⁷ OCDE (2017): “Behavioural Insights and Public Policy. Lessons from Around the World,” Paris.

⁸⁸ González, Darío (2023): “La aplicación de la psicología/sociología fiscal y las ciencias del comportamiento para mejorar el cumplimiento tributario”, Blog CIAT.

El efecto contagio de esta conducta terminó por solidificar esta actitud ante la cual los organismos fiscales no pudieron hacer mucho.

De allí que, ante el fracaso de esta estrategia basada exclusivamente en la percepción del riesgo, se consideró como más viable generar también la “percepción del beneficio”, es decir, aumentar la creencia que la registración y el cumplimiento tributario le iban a traer más beneficios que perjuicios.

“En estos regímenes fueron más exitosos los regímenes que basaron su estrategia en aplicar también la percepción del beneficio de aquellos que solo se basaron en aplicar la percepción del riesgo”

La estrategia originaria basada en solo aumentar la recaudación de este sector bajo la amenaza de aplicarle sanciones fue cambiando a otros objetivos.

La simplificación, la formalización, la inclusión social para los contribuyentes individuales, el fomento, la disminución del costo del cumplimiento y de la carga tributaria para las micro y pequeña empresa, fueron las nuevas metas deseables en su diseño.

En esta nueva etapa, en los países que la implementaron comenzó a ser masivas las adhesiones a estos regímenes, atento a que los contribuyentes comprendieron el beneficio que les reportaba su registración.

Por ejemplo, este significativo aumento de los adherentes a los regímenes especiales en relación con el total de contribuyentes se observa en varios países: en Brasil⁸⁹ el MEI tiene 15.634.106 adherentes, el SIMPLES NACIONAL 22.457.156, en Perú⁹⁰ el RER 552.500, el Nuevo RUS 1.491.400, el MYPE 1.046.700, en Argentina el Monotributo independiente 2.241.228⁹¹, en Colombia⁹² el RST 109.882⁹³, en México⁹⁴ el RESICO 1.475.616, en Uruguay⁹⁵ el Monotributo General y el MIDES 46.198, etc.

⁸⁹ Fuente: “Receita Federal do Brasil”. Datos a octubre de 2023.

⁹⁰ Fuente: SUNAT (Perú). Datos a noviembre de 2023.

⁹¹ Fuente: AFIP (Argentina). Datos a septiembre de 2023. No incluye adherentes al Monotributo Social, ni los “monotributistas” que tienen además una actividad en relación de dependencia.

⁹² Fuente: DIAN (Colombia). Datos a octubre de 2023.

⁹³ Comportamiento de nuevos inscriptos: 2019 (7,1 %), 2020 (12,9 %), 2021 (19,4 %), 2022 (25,8 %) y 2023 (38,7 %).

⁹⁴ Fuente: SAT (México). Datos al segundo trimestre 2023.

⁹⁵ Fuente: BPS (Uruguay). Datos a 2022.

Pero dicha percepción del beneficio debe ir acompañada de la percepción de riesgo, que en la actualidad se trasunta en la exclusión del régimen especial en caso de incumplimientos esenciales del régimen.

3. La formalización

La informalidad laboral es una característica estructural en los países de América Latina y el Caribe.

En la región, el fenómeno de la informalidad está basado en gran medida por la desigualdad social, que tiene sus pilares en las desigualdades socioeconómicas, étnicas y raciales, etarias, de género y de localización geográfica.

Según la OIT (2023)⁹⁶ la tasa de informalidad promedio en los mercados laborales de la región se situó en un 48 por ciento a mediados del 2023, sin embargo, en algunos países superó el 70 por ciento.

Las ocupaciones de tipo informal han contribuido a la creación de entre el 40 y 95 por ciento de los puestos de trabajo entre el tercer trimestre de 2020 y el segundo trimestre de 2023.

Este dato implica, que las tasas de informalidad siguen aumentando en los países de la región, lo que debe llamar la atención de los diseñadores de políticas públicas para mejorar la estrategia que tienda a su disminución.

En los análisis de esta problemática, muchos analistas consideran “formales” fiscalmente a los pequeños contribuyentes individuales que se han adherido a un régimen especial para autónomos. Pero lo que realmente debería considerarse, además del registro es si los mismos están activos.

“El objetivo de los regímenes especiales no es la mera registración de los pequeños contribuyentes, sino que una vez inscritos se encuentren activos, es decir que presenten las declaraciones y los pagos exigidos”

⁹⁶ OIT (2023): “Economía informal en América Latina y el Caribe”, Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2023.

<https://www.ilo.org/americas/temas/econom%C3%ADa-informal/lang-es/index.htm>

Se llega a esta conclusión, por cuanto se ha observado que en muchos países una gran parte de ellos, una vez adheridos al mismo para obtener la credencial y los beneficios consiguientes, dejan de estar activos.

RESICO (México) – RST (Colombia)

En este régimen se observa que de 3.000.000 de pequeños contribuyentes que tiene el padrón solo 1.475.616 son activos⁹⁷, y en el RST de Colombia de 124.500 inscriptos son activos 109.882⁹⁸.

En tal sentido, la mejor práctica para tener un padrón activo es excluir a los pequeños contribuyentes del régimen cuando no presentan actividad en el régimen por un determinado período de tiempo⁹⁹.

“Otro tema a considerar en el análisis de este sector, es el alto nivel de mortalidad de los pequeños emprendimientos”

MEI – SIMPLES NACIONAL (Brasil)

Según SEBRAE el sector de los microempresarios individuales (MEI) es el que presenta mayor tasa de mortalidad empresarial en hasta cinco años, según la encuesta de Supervivencia Empresarial (2020), realizada con base en datos de la Receita Federal (administración tributaria) y encuestas de campo.

De dichos estudios se desprende que la tasa de mortalidad en este sector empresarial es del 29%. Mientras que en el SIMPLES NACIONAL las microempresas tienen una tasa de mortalidad del 21,6% y las pequeñas del 17%.

⁹⁷ Cuando se aplicó oportunamente el REPECOS se había manifestado la misma distorsión. La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente había informado en 2013 que del total de registrados solo el 6 % cumplía con sus obligaciones.

⁹⁸ En el Monotributo de Argentina, si el contribuyente no efectúa el pago durante 10 meses, se lo da de baja automáticamente del régimen.

⁹⁹ En el Monotributo se aplica la baja automática cuando no presentan actividad en el régimen (declaraciones, pagos) en el término de 10 meses continuos.

Al analizar la supervivencia por sectores, la encuesta arrojó que la mayor tasa de mortalidad se da en el comercio, donde el 30,2% cierra sus puertas en cinco años. Le siguen la industria manufacturera (con el 27,3%) y los servicios con el 26,6%. Las tasas de mortalidad más bajas se dan en la industria extractiva (14,3%) y la agricultura (18%).

Minas Gerais es el estado con la tasa de mortalidad más alta, 30%. El Distrito Federal, Rondônia, Rio Grande do Sul y Santa Catarina tuvieron una tasa del 29%. Amazonas y Piauí tuvieron las tasas de mortalidad más bajas (22%), seguidas de Amapá, Maranhão y Río de Janeiro (23%).

Un estudio de SEBRAE sostiene que tres de cada 10 pequeños contribuyentes finalizan sus actividades después de cinco años en el MEI, por lo que destaca que para mantener activas las microempresas se requieren además conocimientos sobre administración, planificación y finanzas.

La fuerza de MEI según esta organización, se debe a la mejora del entorno empresarial en Brasil y a la consolidación de la figura jurídica del Microempresario Individual (MEI), que, con un proceso de apertura poco burocrático y una baja carga fiscal, ha sido la principal opción para aquellos que quieran iniciar un negocio.

A su vez, comparando el régimen SIMPLE NACIONAL destinado a las micro y pequeñas empresas con un tope de facturación superior al Mei, Azuara y otros (2019)¹⁰⁰ sostienen que las tasas de adhesión al SIMPLES NACIONAL son más elevadas respecto al régimen general, pero a su vez las bajas son menores, lo cual implica mayores índices de supervivencia de las empresas en el régimen presuntivo con relación al general.

Como se observa en el Brasil, la tasa de informalidad varía de región en región atento a la estructura económica y social de cada una de ellas, como también surge del estudio efectuado en Perú por ComexPerú.

Atento a que la producción de las mipymes está orientada sobre todo hacia el mercado interno, y su desempeño por lo tanto está fuertemente influenciado por las condiciones macroeconómicas, las situaciones de inestabilidad macroeconómica y la caída del PIB afectan en gran medida tanto el nivel de producción como de empleo de estos contribuyentes.

¹⁰⁰ Azuara Herrera Oliver, Pagés Carmen, Rucci Graciana, Amaral Nicole, Ospino Carlos, Torres Jesica, González Stephanie (2019): “El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: ¿Cuáles son las ocupaciones y las habilidades emergentes más demandadas en la región?” BID.

Aunque el resultado neto, en términos de empleo, puede ser positivo (en particular para las microempresas), se produce una reducción de los salarios reales y un incremento de la inestabilidad laboral, que se acentúan en el caso de las empresas más pequeñas¹⁰¹.

“La mortalidad de los negocios, disminuye significativamente con una política de fomento gubernamental”

El éxito del MEI confirma que las políticas de formalización dan mejores resultados cuando se implementan como un paquete integral (sensibilización, simplificación regulatoria, incentivos fiscales, incentivos financieros y cumplimiento) en lugar de políticas individuales únicas (Jessen & Kluve, 2019).

En el mismo sentido Marchese (2021)¹⁰² sostiene que “...la formalización generalizada es el resultado de largo plazo de la transformación estructural de la economía y la aplicación de una variedad de políticas institucionales. Como tal, la tributación preferencial puede contribuir a alentar la formalización, pero solamente si es parte de un conjunto más amplio de políticas destinadas a mejorar el entorno de negocios general, aumentar la productividad a nivel de sectores (por ejemplo, el desarrollo de la cadena de valor) y de empresas (servicios de desarrollo y formación empresarial), simplificar la normativa, brindar incentivos financieros y mejorar la aplicación de las normas”.

“La experiencia exitosa de los países ha demostrado que es una estrategia acertada aplicar una política de inclusión y cohesión social para los individuos y de fomento para las micro y pequeñas empresas”

Pero en el diseño de estos regímenes existe una asignatura pendiente, como surge de los casos detallados de Brasil, México y Perú, donde se observa que entre las regiones de un mismo país existe una significativa variación en el nivel de informalidad.

Por lo tanto, no resulta razonable aplicar la misma respuesta a situaciones disímiles. El diferente contexto socio-económico-cultural de cada región, habilita la aplicación de medidas más beneficiosas para los contribuyentes de las regiones donde existe una alta tasa de informalidad, superior a la media.

¹⁰¹ Aunque en épocas de crisis suelen aumentar los emprendimientos de autogestión dentro de la economía de subsistencia.

¹⁰² Marchese, Marco (2021): “Regímenes tributarios preferenciales para Mipyme. Aspectos operativos, pruebas de impacto y lecciones en materia de políticas públicas”, Documento de Trabajo 33, OIT.

Son múltiples las medidas que se podrían instrumentar con este objetivo, y entre ellas se puede citar en los regímenes de cuota fija aplicar un coeficiente corrector de disminución de la misma en las zonas con mayor informalidad, o disminuir la alícuota en los regímenes que se basan en aplicarla a los ingresos brutos o aumentar el subsidio en el aporte o contribución de la seguridad social que deben realizar, etc.

Por lo tanto, sería una buena práctica que se tuviera en cuenta esta situación y se adoptaran medidas específicas para mejorar la percepción de beneficio a este sector de pequeños contribuyentes (individuales o micro y pequeña empresa), según la zona geográfica donde desarrollan sus actividades y de esta forma aumentar la motivación de dichos agentes económicos a formalizarse.

4. Cantidad de Regímenes (unicidad o multiplicidad)

En los inicios de su creación los regímenes simplificados estaban dirigidos a las personas naturales y se aplicaban generalmente al IVA. También se aplicaron en algunos países al Impuesto sobre la Renta.

El costo del cumplimiento no había disminuido mucho, por cuanto el contribuyente debía cumplir con el resto de sus obligaciones fiscales y de la seguridad social por el complejo régimen general.

A su vez, las autoridades empezaron a tomar conciencia de la importancia de las micro y pequeñas empresas, como así también de los obstáculos específicos que enfrentaban por sus debilidades para poder desarrollarse plenamente en la economía.

Ello motivo, atento a su diferente problemática y objetivos, la necesidad de crear regímenes específicos para este sector.

“Atento a la diferente problemática y objetivos que implican, los regímenes para individuos y los destinados a las micro y pequeñas empresas requieren un tratamiento específico diferente”

Corresponde definir a la legislación de cada país, los sujetos de cada régimen especial: a) los individuales y b) las micro y pequeñas empresas.

Respecto de los contribuyentes individuales su naturaleza de personas humanas, física o natural es una clave esencial¹⁰³. A ello, se le han incorporado para su definición otros requisitos aparte del nivel de facturación, como los activos, cantidad de unidades económicas (locales, vehículos, etc.), personal afectado a la actividad, nivel de adquisiciones, etc.

En cuanto a las micro y pequeñas empresas, si bien en algunos regímenes se requiere la calidad de persona jurídica, en otros se aceptan las personas naturales¹⁰⁴ con el cumplimiento de determinados requisitos de volumen de negocios, empleados, activos, etc.

Si bien en ciertos documentos técnicos internacionales se engloba como Pyme desde el pequeño contribuyente individual hasta la mediana empresa, en el presente estudio hemos diferenciado los sujetos por cuanto tienen diferentes objetivos y también requieren un diferente tratamiento tributario.

Al margen de la denominación, también se reconoce en dichos estudios como en el del Tax Dialogue International (2007)¹⁰⁵ que “...para un diseño tributario razonable es fundamental reconocer la diversidad dentro del universo de PyMEs (léase contribuyentes de menor capacidad contributiva¹⁰⁶)”.

Entre los contribuyentes individuales, se distinguen “los muy pequeños contribuyentes” de “los pequeños contribuyentes”, es decir, los primeros son los que se encuentran en estado de vulnerabilidad y, por lo tanto, también requieren un tratamiento diferente con mayores beneficios a los efectos de lograr su formalidad e inclusión social a través de políticas activas del estado.

El interés básico en estos regímenes es la formalidad y la inclusión social, es decir un tema de administración tributaria, por cuanto no lo debe ser la recaudación en forma prioritaria.

A su vez, dentro del tratamiento tributario a las micro y pequeñas empresas se distinguen dos alternativas: a) aplicación de un régimen simplificado presuntivo específico o b) de un tratamiento preferencial dentro del régimen general.

¹⁰³ En el Brasil respecto del MEI se observa una particularidad distintiva. Dichos sujetos para adherirse se deben registrar previamente en el Registro de Personas Jurídicas.

¹⁰⁴ En alguno de ellos previa inscripción en el registro para micro y pequeñas empresas de la autoridad pública competente.

¹⁰⁵ TDI (2007): “Tributación de la Pequeña y Mediana Empresa”, Documento de referencia para la conferencia de Buenos Aires.

¹⁰⁶ Aclaración propia.

“En la práctica, no ha resultado eficaz el tratamiento conjunto de un régimen especial comprensivo tanto para los individuos como para las pequeñas empresas”

Ello es así, por cuanto dichos sujetos tienen diferentes necesidades y, por lo tanto, requieren de regímenes específicos con un diseño diferente para alcanzar los objetivos necesarios.

Además, cada segmento requiere de diferentes técnicas tributarias que se deben aplicar, como así también para diferenciar los beneficios o políticas de fomento más aptas para cada sector.

Conceptualmente debe entenderse por régimen simplificado específico a la implementación de un régimen presuntivo que disminuya los costos del cumplimiento y/o la carga tributaria.

Por el contrario, nos encontramos ante un régimen preferencial a las micro y pequeñas empresas, cuando se aplica el régimen general, pero con la instrumentación de determinados beneficios tributarios a este sector¹⁰⁷.

Siguiendo este orden de ideas, corresponde analizar la estrategia seguida por los países de la región en la materia. Al respecto, se puede observar que en la práctica aplican múltiples estrategias, a saber:

- a) aplicación de un único régimen para los individuos,
- b) varios regímenes para los individuos,
- c) un régimen para los muy pequeños contribuyes individuales y otro para los pequeños contribuyentes con carácter general,
- d) régimen único comprensivo tanto de los individuos como para las micro y pequeñas empresas,
- e) un régimen para los individuos y otro para las micro y pequeñas empresas,
- f) varios regímenes para los individuos y para las micro y pequeñas empresas, y
- g) Varios regímenes para las micro y pequeñas empresas, y
- h) Varios regímenes para los individuos y un régimen preferencial para las micro y pequeñas empresas.

La diversidad de estrategias ha sido la característica hasta el presente, pero también se puede sostener que muchos han sido exitosos y otros un fracaso. Y con respecto a los que

¹⁰⁷ Generalmente una disminución de las alícuotas del Impuesto sobre la Renta o de las Contribuciones a la Seguridad Social. En algunos países se incluye también la compensación del pago de algún impuesto heterodoxo con los impuestos ortodoxos del sistema tributario.

han fallado, lo peor es que también sus efectos no deseados se han expandido al sistema tributario en general.

Para observar con claridad las estrategias respecto de la aplicación de regímenes especiales, se describirán en un cuadro las que se están llevando a la práctica en la actualidad en la región, con indicación de los países y sus respectivos regímenes, a saber:

Cuadro 14. Regímenes Especiales de Tributación para pequeños contribuyentes de menor capacidad contributiva. Diversas estrategias

Estrategia	País	Regímenes
Régimen único para los individuos	Cuba Nicaragua	RST Régimen Simplificado de Cuota Fija
Varios regímenes para los individuos	Bolivia	1-RTS 2-STI 3-RAU
Un régimen para los muy pequeños contribuyentes individuales y otro para los pequeños contribuyentes con carácter general	Uruguay	1-Monotributo 2-Monotributo Mides
Régimen único comprensivo tanto de los individuos como para las micro y pequeñas empresas	Colombia Costa Rica México República Dominicana	RTS RTS RESICO RTS
Un régimen para los individuos y otro para las micro y pequeñas empresas	Brasil Ecuador	1-MEI 2-SIMPLES NACIONAL 1-RIMPE – Negocios Populares 2-RIMPE – Emprendedores
Un régimen para los individuos y varios regímenes para las micro y pequeñas empresas	Perú	1-Nuevo RUS 2-RER 3-RMT
Varios regímenes para los individuos y para las micro y pequeñas empresas	Chile Guatemala	1-Impuesto Único ISR 2-Renta Presunta 3-Régimen de Tributación Simplificada IVA 4-Pro Pyme General 5-Pro Pyme Transparente 1-Régimen Opcional Simplificado sobre Ingresos de Actividades Lucrativas 2-Régimen Pequeño Contribuyente 3-Régimen Electrónico de Pequeño Contribuyente 4-Régimen Especial de Contribuyente Agropecuario 5-Régimen Electrónico Especial de Contribuyente Agropecuario

(continúa)

Cuadro 14. Regímenes Especiales de Tributación para pequeños contribuyentes de menor capacidad contributiva. Diversas estrategias

Estrategia	País	Regímenes
Varios regímenes para las micro y pequeñas empresas	Paraguay	1-IRE RESIMPLE 2-IRE SIMPLE
Varios regímenes para los individuos y un régimen preferencial para las micro y pequeñas empresas en el régimen general	Argentina	1-MONOTRIBUTO 2-MONOTRIBUTO SOCIAL 3-Régimen de Inclusión Social y Promoción del Trabajo Independiente 4-Régimen preferencial micro y pequeñas empresas en el régimen general

Como se observar del cuadro transcrito, no hay una tendencia única en AL, y los países van creando los regímenes de acuerdo con sus necesidades específicas.

Pero si se observa, una tendencia consolidada a la multiplicidad de regímenes según los sujetos o la actividad económica comprendida.

5. Los muy pequeños y los pequeños contribuyentes individuales

Se pueden distinguir claramente tres clases de sujetos: a) muy pequeños contribuyentes individuales, b) pequeños contribuyentes individuales y c) micro y pequeña empresa.

Resultan diferentes los objetivos de los regímenes individuales de autogestión de los destinados a las micro y pequeñas empresas, por ello también las estrategias fueron diferentes.

Con relación a los muy pequeños contribuyentes, teniendo en consideración que su imposición está centrada solo en el IVA¹⁰⁸, entre las estrategias de los países del área se pueden destacar:

- a) eximirlos del IVA hasta un umbral de facturación (El Salvador, Panamá, Venezuela)
- b) crearles un régimen simplificado del IVA: b.1.) solo con registración y el cumplimiento de mínimas obligaciones formales (Colombia, Honduras), y b.2) con el pago de un impuesto mínimo (Nicaragua) y
- c) crearles un régimen específico con exención impositiva, pero incluyendo el aporte de la seguridad social (Argentina, Uruguay).

¹⁰⁸ Al encontrarse no alcanzados por el Impuesto sobre la Renta por aplicación del “mínimo no imponible”.

“La estrategia de la exención del IVA sin registración ni facturación, implica la no formalización de este sector y la pérdida de beneficios que a través de la misma podría obtener, como así también desactivar una fuente de información muy importante para la administración tributaria para el control de sus proveedores”

La creación de un régimen simplificado del IVA soluciona el problema de la fuente de información, pero no resuelve la problemática de este sector en cuanto a lograr su inclusión social.

Por último, la estrategia de un régimen específico con cobertura de los recursos de la seguridad social se ha demostrado como el más completo, para las necesidades de este sector, para lograr su formalidad, protección de la seguridad social y el otorgamiento de beneficios para su desarrollo económico.

La problemática de la informalidad en los muy pequeños contribuyentes sigue siendo preocupante en muchos países de AL, por lo que debería adecuarse la estrategia a este sector y ser más activa.

Se debería comprender que la estrategia para este sector no debe ser solo un enfoque fiscal.

La problemática de la informalidad en muchos países del área, no solo no se ha ido resolviendo, sino todo lo contrario, sigue aumentando.

Ello se encuentra confirmado por las últimas encuestas de las oficinas nacionales de estadísticas. Al margen de las metodologías que aplican que pueden diferir, son de suma utilidad para comprender la problemática existente en los países de la región.

Informalidad (México)

Según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) de México del segundo trimestre de 2023, la informalidad alcanzaba al 55,2 %, es decir a 32.3 millones de trabajadores de un total de 58.5 millones de personas ocupadas.

Con relación a uno de los grupos más vulnerables, los vendedores ambulantes lo conformaban 1,61 millones de trabajadores, de los cuales 1,58 millones eran informales, es decir el 98 % de la fuerza laboral.

Lo preocupante que con relación al primer trimestre de 2023 este sector había aumentado 2.3 %, es decir, la problemática tiende a incrementarse con el paso del tiempo.

Como es común en los países de la región, las cifras varían si el análisis se efectúa por región, así en Morelos, Aguascalientes y Oaxaca el 100 % de los ambulantes son informales. Por su parte, donde existe en este grupo la menor informalidad es Baja California con el 88,4 %.

Resulta indudable que el Régimen Simplificado de Confianza que se aplica en México, no ha sido una estrategia que haya atenuado la problemática existente. Atento a que el mismo, se ha limitado a una simplificación del pago del Impuesto sobre la Renta para que su pago se realice en forma sencilla, rápida y eficaz¹⁰⁹

Informalidad (Venezuela)

El mismo diagnóstico de la informalidad se puede extender a otros países de la región, como por ejemplo la República Bolivariana de Venezuela, donde según el Instituto Nacional de Estadísticas existen 5.800.000 vendedores ambulantes (denominados en el argot local “buhoneros”) en condiciones de economía de subsistencia, que alcanzan al 60 % de las personas productivas.

Dentro de los países de la región con menos informalidad, se puede citar a Chile, aunque la misma sigue siendo preocupante en este país.

Informalidad (Chile)

Según el INE (Instituto Nacional de Estadística), en su informe del segundo trimestre de 2023 aproximadamente 2 millones 400 mil personas tienen un empleo informal en ese país, definición que considera a trabajadores que no cotizan para el sistema de seguridad social (pensiones, salud, seguro de cesantía), como también incluye a aquellos independientes sin actividad en el SII (administración tributaria). La tasa de informalidad es de un 27,2 %, lo que implica que casi un tercio de los agentes económicos activos se desempeña de manera informal.

La preocupación es el aumento de la informalidad en los últimos 12 meses, por cuanto había aumentado 2,5 %, casi 60.000 personas más.

¹⁰⁹ Reduce las alícuotas del Impuesto sobre la Renta con la finalidad de minorar el pago del impuesto a los bajos ingresos.

“En los países de América Latina la mayor preocupación además de los altos niveles de informalidad es que la misma ha aumentado en los últimos años, lo cual configura un llamado de atención a las autoridades para instrumentar medidas eficientes que reviertan dicha situación”

Una de las estrategias acertadas de los países de la región fue la creación de sub-régimenes para los “muy pequeños contribuyentes” con un alto contenido de políticas activas para lograr la inclusión social.

Monotributo Social (Argentina)

El caso del Monotributo Social (2007) de la Argentina es una muestra de cuando el estado, por el contrario, aplica una política social activa sobre este sector, más allá del aspecto fiscal.

En este país, donde se aplica el Monotributo (1998)¹¹⁰, se ha creado a partir de 2007 este sub-régimen para los muy pequeños contribuyentes con alto nivel de vulnerabilidad, que se deben registrar en el Ministerio de Desarrollo Social, y previa evaluación de su real situación económica con auditorías permanentes, se generan políticas de fomento en cuanto a su capacitación, entrega de bienes para su labor, créditos blandos, etc. Además de encontrarse liberados del pago de la cuota impositiva y de los recursos de la seguridad social del Monotributo¹¹¹.

Con respecto a los pequeños contribuyentes en general se han creado los regímenes presuntivos que sustituyen los impuestos del régimen general, mientras en algunos países un solo impuesto (IVA), en otros a varios (IVA, ISR).

Los denominados regímenes de tercera generación, es decir aquellos que incorporaron los aportes de la seguridad social a su régimen, tuvieron su origen en 1998 con el Monotributo de Argentina y han sido los más exitosos sobre la formalidad.

Con posterioridad, este modelo argentino fue adoptado por el Monotributo (2007) de Uruguay y para los muy pequeños contribuyentes a través del Monotributo MIDES (2012).

¹¹⁰ Régimen para los pequeños contribuyentes individuales.

¹¹¹ Solo deben abonar el 50 % de la cuota de salud (Obras Sociales).

Este esquema fue seguido por Brasil mediante la creación del MEI (2009).

“La integración de los recursos de la seguridad social en el tratamiento específico de los contribuyentes individuales han resultado un factor inductor muy importante para su formalización”

La experiencia ha demostrado, en el caso de los contribuyentes individuales, que resultan insuficientes las estrategias de simplificación y formalidad sino van acompañadas de políticas públicas activas de asistencia y cooperación, que además incluyan los recursos de la seguridad social.

Los beneficios de esta estrategia, queda demostrada en el caso brasileño, como lo sostienen Rocha, Ulyssea & Rachter (2018) ¹¹², cuando concluyeron que el Régimen MEI (Micro Emprendedor Individual) en su creación en el año 2009, no obstante que reducía los costos tributarios y de la seguridad social en un cincuenta por ciento, no había obtenido una importante adhesión.

La misma recién se produjo después de la reforma de 2011 cuando se disminuyeron los aportes a la seguridad social del 11 al 5 %.

A partir de ese momento, la adhesión a este régimen ha continuado en ascenso, ya que según la Receita Federal (Administración Tributaria) el número de microempresarios individuales (MEI) en Brasil saltó de 9,7 millones, en febrero de 2020, a 15,1 millones en mayo de 2023, con un aumento del 55,6%.

La experiencia del régimen MEI demuestra la importancia que los contribuyentes individuales le otorgan a la seguridad social, es su carácter de percepción del beneficio¹¹³.

En el mismo sentido Mas-Montserrat, Colin, Ribault & Brys (2023)¹¹⁴ sostienen en un documento de trabajo sobre la fiscalidad de la OCDE, que los regímenes de impuesto único que incluyen contribuciones a la seguridad social tienen efectos positivos sobre la formalización de los trabajadores, en particular de los autónomos.

¹¹² Rocha R., Ulyssea G & Rachter L. (2018): “Do lower taxes reduce informality? Evidence from Brazil”, *Journal of Development Economics*, 134, 28-49; SEBRAE (2016), “Cinco anos do Microempreendedor Individual – MEI: um fenômeno de inclusão produtiva”, Brasília

¹¹³ En el 2020 el MEI tenía inscritos 11,3 millones de contribuyentes, mientras que en el 2005 en este sector solo estaban registrados 5,5 millones (OCDE 2015).

¹¹⁴ Mos-Monserrat, Colin, Ribaut & Brys (2023): “La conception des régimes d’imposition forfaitaire”, *Documents de travail de l’OCDE sur la fiscalité* (2023). Paris.

6. Las micro y pequeñas empresas: políticas integrales

Se ha ido tomando conciencia en muchos países de que la sola aplicación de un régimen simplificado no resuelve “per se” toda la problemática las micro y pequeñas empresas.

Además de la disminución del costo del cumplimiento y de la carga tributaria, tiene una gran importancia las políticas de fomento.

“Los regímenes simplificados para tener éxito deben formar parte de una política integral de fomento hacia las micro y pequeñas empresas”

Micro y pequeñas empresas (Perú)

Este país se puede citar como ejemplo para destacar la importancia de las micro y pequeñas empresas (mypes), donde históricamente la participación de estas unidades de negocio en el empresariado es superior al 90%.

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), en 2022, se registraron 6.1 millones de mypes distribuidas por todo el territorio nacional, lo cual representó el 96.4% del total de empresas, implicando a su vez un aumento de las mismas respecto de 2021 (+11.9%).

Pero además de este crecimiento de las MYPES en la economía, también se ha observado en los últimos años, un aumento constante de la informalidad de este sector alcanzando la cifra del 86,7 % en el 2022.

Ello a pesar de que el país tiene dos regímenes para las micro y pequeñas empresas, el RER (Régimen Especial de Renta) y el RMT (Régimen MYPE Tributario)¹¹⁵, por cuanto los mismos no han resultado atractivos para incorporarlos a la registración.

La experiencia ha demostrado que la formalización y el desarrollo económico de estos sujetos, requiere de políticas integrales que incluyan el acceso al crédito, la asistencia técnica, la conectividad con el mundo empresarial, el acceso a las contrataciones públicas, la innovación, el desarrollo de mercado, la asistencia técnica, la formación, etc.

¹¹⁵ Este país a su vez tiene un régimen especial para los pequeños contribuyentes individuales denominado NRUS (Nuevo Régimen Único Simplificado, que reemplazo al originario régimen denominado RUS.

Por lo tanto, la experiencia nos indica que las medidas no se deben limitar a la disminución del cumplimiento voluntario y la reducción de la carga tributaria, sino deben abarcar políticas de fomento para compensar la debilidad que representa este sector empresarial, para fortalecerlo y promover su inserción en el mercado formal.

El SIMPLES NACIONAL de Brasil destinado a las micro y pequeñas empresas, además de sustituir los impuestos y contribuciones nacionales, subnacionales y locales, fue el primer régimen que sustituyó las contribuciones de seguridad social del empleador¹¹⁶.

Los beneficios de las contribuciones sociales de las pequeñas empresas se pueden incluir no solo en un régimen especial, como el SIMPLES NACIONAL, sino también a través de un régimen preferencial dentro del régimen general, con disminuciones o exenciones del aporte o contribución¹¹⁷.

7. Actividades económicas

Ha resultado escandaloso el conocimiento público de que personas de altos ingresos y de alta notoriedad en los medios públicos, se encontraban adheridas indebidamente a un régimen simplificado para pequeños contribuyentes.

Lo mismo ha ocurrido con el conocimiento de que determinadas empresas, a través de maniobras fraudulentas (división empresarial, subfacturación, etc.) obtenían los beneficios de un régimen especial.

Dichas situaciones, lesionan la credibilidad no solo del régimen especial sino también del sistema tributario.

Resulta indudable que además de un control de los contribuyentes adheridos y la verificación de su magnitud económica, hay ciertas actividades económicas que deben ser excluidas de los mismos, al margen de la facturación declarada por los contribuyentes.

“El ejercicio de determinadas actividades económicas por su potencial rentabilidad, resulta inadmisibles en un régimen para pequeños contribuyentes individuales o micro y pequeñas empresas”

¹¹⁶ El Monotributo a partir de 1998 siguió esta estrategia, pero en una reforma posterior la derogó.

¹¹⁷ Por ejemplo, en Colombia en el Régimen Simple de Tributación, Argentina dentro del régimen general.

El parámetro ingresos brutos y de compras, por sí mismos resultan un parámetro insuficiente para permitir la adhesión a los mismos”

Por eso, las legislaciones de cada país excluyen a ciertas actividades económicas de estos regímenes, por considerarlas incompatibles con el régimen especial y los beneficios que otorga.

Se observa que en esta materia existen dos modalidades:

- a) la exclusión limitada a pocas actividades, y
- b) la exclusión amplia.

Dentro de la primera modalidad se puede citar al Régimen Simple de Tributación de Colombia en cuanto se limita a excluir las actividades.

RST – Exclusión de actividades económicas (Colombia)

Por este régimen se excluyen las siguientes actividades económicas:

1) microcrédito, 2) gestión de activos, 3) intermediación en la venta de activos, arrendamiento de activos y/o las actividades que generen ingresos pasivos que representen un 20% o más de los ingresos brutos totales de la persona natural o jurídica, 5) factoraje o “factoring”, 6) servicios de asesoría financiera y/o estructuración de créditos, 7) generación, transmisión, distribución o comercialización de energía eléctrica, 8) fabricación, importación o comercialización de automóviles, 9) actividad de importación de combustibles y 10) producción o comercialización de armas de fuego, municiones y pólvoras, explosivos y detonantes.

En la segunda modalidad podemos citar al Brasil que tiene dos regímenes especiales, el MEI destinados a los individuos y el SIMPLES NACIONAL a las micro y pequeña empresa.

MEI – SIMPLES NACIONAL – Exclusión de actividades económicas (Brasil)

El primero excluye 34 actividades (ciertos comercios, fabricación, servicios, etc.), mientras el SIMPLES NACIONAL resulta más incisivo excluyendo más de 100 actividades (ciertos comercios, transportes, bancos y entidades financieras, seguros, fabricación, inmobiliarias, etc.).

La experiencia indica que resulta positivo la determinación de exclusiones por la actividad económica de acuerdo con el contexto económico de cada país.

Régimen de Módulos – Exclusión de actividades económicas (España)

Se puede citar el caso español, que en la Reforma Fiscal de 2015 endureció los requisitos, lo que dejó fuera de los Módulos a unos 150.000 autónomos, sobre todo de actividades relacionadas con la construcción y el mantenimiento (albañiles, carpinteros, cerrajeros o fontaneros) pero también a actividades como la industria del mueble y del transporte por carretera.

En los países que aplican esta correcta estrategia, se ha observado que los contribuyentes con actividades económicas excluidas, en su registración han declarado con falsedad que realizan una actividad permitida, para acogerse a los beneficios del régimen.

Dentro del plan de fiscalización de la unidad específica de los pequeños contribuyentes, además de efectuar controles sobre los parámetros aplicados para verificar el correcto cumplimiento del régimen, se debe también fiscalizar la actividad económica real, para evitar esta clase de maniobras.

A su vez, resulta propicio promocionar determinadas actividades económicas que por sus características requieren un tratamiento específico, para estimular su desarrollo.

Entre dichas actividades se pueden mencionar a la economía del conocimiento y a las exportaciones, las cuales deberían tener un determinado tratamiento con reglas diferenciadas.

Como fue analizado en el primer título, uno de los problemas en el desarrollo económico de los países de AL y agravante de la desigualdad social, es el crecimiento de las pequeñas empresas y su escasa participación en las exportaciones, a comparación de lo que sucede en los países de Europa.

Por ello, entre otras medidas se debería incrementar el tope de facturación a las empresas exportadoras con relación a las que realizan exclusivamente sus operaciones en el mercado interno. Esta medida fue adoptada en el SIMPLES NACIONAL del Brasil.

Con respecto a la economía del conocimiento, en la Argentina se elaboró un proyecto denominado “Monotributo Tech” para la creación de un régimen especial para los pequeños contribuyentes de este sector clave en el crecimiento de la economía¹¹⁸.

8. Emigración a un régimen superior

El objetivo de un régimen simplificado además de dar cobertura a los pequeños contribuyentes también debe ser facilitar la transición al régimen general, para aquellos emprendimientos que tengan una evolución económica que lo amerite.

“La facilitación de la emigración a un régimen superior en muchas experiencias lamentablemente no se logró, debido al “salto brusco” que implica dicho traspaso, con el consiguiente incremento significativo en el costo del cumplimiento y la carga tributaria”

Ese “salto” en muchas situaciones se ha convertido en un obstáculo que ha motivado que muchos pequeños contribuyentes para evitarlo no informen las reales ventas o prestaciones para poder seguir indebidamente en el régimen especial.

Respecto de este tema, resulta dable analizar la estrategia mexicana del derogado Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) (2014-2021)¹¹⁹, cuyo objetivo central era la formalización de los contribuyentes que operaban en la economía sumergida y al cabo de 10 años pudieran tributar el ISR por el régimen general.

Este tránsito era de 10 años, iniciando el primer año con una reducción del 100 % del impuesto sobre la renta, con una quita anual del 10 % del beneficio, hasta pagar al décimo año integralmente este tributo.

¹¹⁸ Al margen del análisis de las medidas concretas que propone, se puede considerar válida la estrategia de un tratamiento especial. Dicho proyecto fue aprobado en la Cámara de Diputados y se encontraba a consideración de la Cámara de Senadores en el 2023.

¹¹⁹ A pesar de su derogación, desde el 2022 continúan en el régimen los contribuyentes que se encontraban en el RIF, cumplían los requisitos estipulados en la ley y ejercían en tiempo oportuno la opción establecida por el SAT.

Con relación al IVA, los contribuyentes con un tope de facturación por las operaciones que se realizaban al consumidor final estaban exentos.

Al no alcanzar sus objetivos, el RIF fue derogado, por cuanto como sostienen Granados & Flores (2023)¹²⁰ la política fiscal había fracasado en sus intentos de disminuir las actividades informales y construir una cultura del pago de impuestos.

Se puede destacar que la transición gradual de un régimen al otro es acertada, aunque no se puede sostener lo mismo, cuando es obligatoria a todo el universo de pequeños contribuyentes sin importar su nivel económico.

En primer lugar, podríamos suponer que la mayoría de los pequeños contribuyentes continuará en esa situación, máxime en lo supuestos de la economía de subsistencia y muchos otros cerraran sus negocios por la alta mortalidad que tienen estas pequeñas empresas.

Por lo tanto, no resulta razonable obligarlos a migrar al régimen general, por cuanto implicaría que asuman un costo de cumplimiento y una carga tributaria, que provocaría su migración a la informalidad.

No se debe olvidar, que las micro y pequeñas empresas de la región operan en mercados locales acotados que dependen de la evolución de la demanda interna, tienen tasas elevadas de natalidad y mortalidad y que, muchas veces, responden más a estrategias de autoempleo y sobrevivencia que a una dinámica de desarrollo empresarial.

Ahora bien, con respecto a las empresas que tienen una evolución económica que les permite su inclusión en el régimen general, se debe generar una transición o un puente para evitar un salto brusco.

“La experiencia indica que la migración a un régimen superior se debe facilitar a través de un puente o transición, para lograr un cambio gradual”

La situación varía según el sistema tributario de cada país. Donde se hace más importante este puente, es cuando existe un solo régimen presuntivo y el desarrollo económico tanto del individuo como de la empresa ocasiona el ingreso directo al régimen general.

¹²⁰ Granados G.R. & Flores I.S. (2023): “El régimen simplificado de confianza en la ley del impuesto sobre la renta y su lucha contra la informalidad”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.

Diferente es el supuesto donde hay un régimen presuntivo de menor rango, y antes que el régimen general existe otro régimen presuntivo de mayor rango, también de carácter beneficioso.

Por lo tanto, se puede clasificar la estrategia sobre la emigración a un régimen superior, en la existencia básica de dos modalidades: a) el “salto brusco” que se aplica en la mayoría de los países y b) la transición gradual que se aplica lamentablemente en pocos casos.

En la primera modalidad se dificulta enormemente la migración, atento a que el costo del cumplimiento como la carga tributaria aumentan abruptamente, por lo que en muchos casos motivan a un “enanismo fiscal”, es decir a permanecer fraudulentamente en el régimen simplificado para seguir gozando de sus beneficios.

Pero también dentro de un escenario legal, muchas pequeñas empresas se pueden encontrar motivadas a evitar su evolución y la ampliación de sus negocios, por una estrategia de optimización fiscal.

En la segunda modalidad, se puede citar a la estrategia seguida por Brasil y la Argentina, que, si bien tienen diferentes matices, ambas amortiguan la transición al régimen superior.

MEI - SIMPLES NACIONAL - Transición al Régimen Superior (Brasil)

Como fue mencionado oportunamente en este país, coexisten el Régimen del Micro Emprendedor Individual (MEI) hasta un nivel de facturación y el SIMPLE NACIONAL para las micro y pequeñas empresas de mayor volumen de negocios.

Por lo tanto, el pequeño contribuyente que supera un nivel de facturación no ingresa al régimen general, sino que se puede adherir a otro régimen especial que es el SIMPLES NACIONAL.

A su vez, tiene otra opción antes de tributar por el Impuesto sobre la Renta Real en el Régimen General, puede optar por adherirse a otro régimen especial presuntivo hasta un nivel de volumen de sus negocios, denominado Régimen de la Renta Presunta (Lucro Presumido).

La agencia brasileña de pequeñas empresas (SEBRAE, 2016) informó que entre 50.000 y 70.000 empresas emigran cada año del MEI al SIMPLES NACIONAL.

Monotributo – Transición al Régimen General (Argentina)

El Monotributo de Argentina en la reforma de 2021 en base a esta estrategia de facilitar la transición, creó un Régimen Voluntario de Promoción Tributaria al Régimen General, dirigido a las renunciaciones voluntarias, que tiene 3 años de duración con una reducción en el IVA del saldo deudor que surja de la diferencia entre el débito y el crédito fiscal en cada período, que es del 50% en el primer año, 30% en el segundo y 10% en el tercero.

Si bien esta reforma contempló en la transición una reducción del IVA durante 3 años, no contempló similar mecanismo en el Impuesto a las Ganancias, por lo que devino en una estrategia trunca.

También creó a partir de 2022 un Régimen Permanente de Transición al Régimen General que trato de reglamentar el período de 12 meses anteriores a la renuncia o exclusión del régimen especial, cuando deba liquidar sus ingresos retroactivamente por el régimen general. Aquí se posibilita en la liquidación del IVA de ese período, el crédito fiscal que le hubiera sido facturado y en el Impuesto a las Ganancias, imputarlo como gasto deducible.

9. Gestión de la administración tributaria

Como los sostuvo la OCDE (2020)¹²¹ es tarea de la administración tributaria para mejorar la gestión en este sector de contribuyentes¹²², emprender las siguientes acciones:

a) Identificar los “pressure point”:

Comprender, considerar y dar solución a las limitaciones para el cumplimiento del sector, a través de identificar los “pressure point” por medio de las interacciones que tienen directamente con las empresas o sus representantes, con el objetivo de mejorar los mecanismos de servicio, soporte y reducir las obligaciones formales fiscales. Especialmente esa reducción debe empezar por las obligaciones formales innecesarias o las duplicadas. Esta última característica, se suele observa en la solicitud de informaciones. El origen de esta sobre carga se encuentra en las solicitudes de diversas

¹²¹ OCDE (2020): Forum on Tax Administrations. Documento citado.

¹²² Dicho organismo extiende este plan a las medianas empresas.

gestiones en tiempo, cuando al requerir nuevos trámites e informes no tienen en cuenta todos los existentes.

b) Competencia leal:

El accionar de fiscalización del fisco contra las micro y pequeñas empresas de la informalidad, resulta de suma importancia para que las empresas formales no pierdan competitividad y a su vez, la carga pueda ser equitativa. También se evita de esta manera, el efecto negativo del “contagio social” que las incumplidoras puedan provocar.

c) Complementación con otros organismos gubernamentales:

Se puede aplicar compartiendo datos, realizando actividades conjuntas, integrando trámites en su página web, eliminando ciertos requisitos, etc. Es decir, yendo en lo posible a la oficina única digital, evitando las duplicaciones de trámites y pedidos de informaciones.

d) Planificación estratégica para el sector:

Más allá de los objetivos inmediatos, enfocar una planificación para mejorar los sistemas informáticos y los servicios a los contribuyentes de este sector, de conformidad con sus necesidades.

Además de estos puntos destacados por la OCDE, también se pueden mencionar como adecuadas aplicar las siguientes acciones:

1) Comunicaciones y avisos:

Mejorar en forma específica las comunicaciones con el contribuyente tanto los avisos como los requerimientos,

2) Gestión digital:

Se le debería dar prioridad a la técnica “machine learning”, es decir cuando llenen los campos informáticos para sus presentaciones se deberían abrir ventanas explicativas de lo que se pretende con ejemplos con un ayuda para su elaboración

3) Creación de la ADI (Asistencia Digital Integral):

Para que las micro y pequeñas empresas para que tengan respuestas precisas y oportunas a sus dudas operativas y técnicas.

10. Unidad de control específica

La falta de control en estos regímenes -como en cualquier tributo-, empiezan a ocasionar desvíos de tal magnitud que terminan socavando su aplicación efectiva.

En reuniones internacionales algunos organismos fiscales manifestaron que el régimen de su país no había cumplido los objetivos propuestos, pero cuando se les formuló la pregunta acerca de las medidas de fiscalización que habían aplicado, manifestaron que pocas o casi ninguna, porque es un sector problemático.

Aunque parezca mentira, no deja de ser una postura ingenua, pero con un error repetido en el tiempo, sostener que un régimen se puede controlar a sí mismo. Por mejor que sea el diseño del mismo, sin la existencia de un control efectivo el mismo se desvirtuará con el tiempo.

En la materia, existe una experiencia valiosa de un país¹²³ que en un momento padecía una alta migración de contribuyentes del régimen general al régimen simplificado, por cuanto la percepción de una fiscalización en este último era nula o muy baja.

Dicho organismo para revertir la situación modificó su estrategia y aumentó el riesgo de una fiscalización a los contribuyentes que se encontraban adheridos al régimen simplificado, en grado mayor que a los contribuyentes que con similares niveles de facturación se encontraban en el régimen general.

Se dio amplia difusión a este cambio de paradigma, y el resultado fue una amplia migración de contribuyentes del régimen simplificado al régimen general.

Ello demuestra, la importancia que la percepción de una fiscalización tiene en la conducta de los contribuyentes y que los organismos fiscales no se deben olvidar de llevarla a la práctica.

No generar una unidad específica de control, es decir globalizar la fiscalización de este segmento de contribuyentes con los adheridos al régimen general, implicó generalmente su desatención, atento el bajo potencial de impuesto a liquidar.

Las peculiares características de un régimen especial, y las maniobras para defraudarlo, requieren una experiencia sobre el terreno, por actividad económica, localización geográfica, circuitos económicos, comportamientos tributarios, etc., acompañados con una base de datos propios y de terceros con información útil, óptima y oportuna para el control.

¹²³ En España en el Régimen de Módulos.

Como una segunda fase se puede destacar que, detectada la inclusión indebida de un contribuyente a estos regímenes, su exclusión es otro factor importante a considerar.

En el régimen general, los Códigos Tributarios regulan los procedimientos ante los ajustes tributarios que le efectúa la inspección al contribuyente, y ante el rechazo del obligado, el proceso continúa con una determinación de oficio y posteriormente su apelación a una instancia administrativa, jurisdiccional administrativa y judicial.

En cambio, en los regímenes especiales existen causales automáticas de exclusión por su sola constatación, de allí que en algunos regímenes se han habilitado dos procedimientos a saber: a) la exclusión de pleno derecho por controles sistémicos y b) la exclusión de pleno derecho por fiscalización presencial.

Por el primero, la exclusión se produce cuando se verifica la existencia de alguna de las causales de exclusión automática y, como consecuencia, se da de baja la inscripción en el régimen especial y se realiza el alta en el régimen general.

En la de pleno derecho debido a una fiscalización presencial, la misma opera cuando luego de los controles realizados se detecta la presencia de alguna causa de exclusión del régimen, por lo que el funcionario actuante notifica tal circunstancia al pequeño contribuyente y expone las causales que fundamentan la decisión.

Ante la apelación el juez administrativo interviniente realizará la evaluación del descargo para luego dictar la resolución declarando la sentencia de exclusión o su archivo, según corresponda.

“En los regímenes especiales han sido de gran éxito la exclusión de oficio o automática de los contribuyentes indebidamente adheridos mediante la aplicación de un procedimiento sumario”

Este procedimiento se aplica en el Monotributo de la Argentina¹²⁴ y hasta la pandemia del Covid, eran excluidos de pleno derecho del régimen en promedio 5.000 contribuyentes mensualmente.

La unidad de control específica, atento el universo tan amplio de pequeños contribuyentes, debe efectuar sus acciones de fiscalización extensivas mediante el soporte tecnológico de su base de datos.

¹²⁴ Resolución General de la AFIP N° 4.309/2018.

Aunque resulte obvio en primer término, se debe verificar un control interno de las operaciones que realiza con las que declara que ha efectuado, es decir sus propias inconsistencias, para luego cruzarlas con los datos obtenidos de los agentes de retención, percepción, recaudación o información, y su posterior clasificación y análisis según fuera la actividad económica realizada.

Se debería seguir el ejemplo en esta base de datos, la obtención no solo por fuentes propias del organismo fiscal, sino también las obtenidas por contratos celebrados con terceros (especialmente base de datos de operaciones en la red) como lo hace el IRS (administración tributaria) de los EE.UU. En este país bajo esta modalidad, entre otras se obtiene información sobre los cripto activos¹²⁵.

Control sobre pequeños contribuyentes – SAT (Guatemala)

Se puede citar sobre el control de este sector de obligados, el informe de 2023 de la SAT de Guatemala en cuanto detectó en una revisión periódica lo que denominó “tipología del incumplimiento tributario de exportadores registrados como pequeños contribuyentes”, en la cual se constató que los mismos habían realizado exportaciones principalmente de productos agrícolas, pero presentaban la declaración jurada y el pago sin movimiento o en otros casos, solo declaraban las ventas o servicios prestados en el país.

Una revisión necesaria es determinar a su vez, si tiene gastos incompatibles con su calidad de pequeño contribuyente, para lo cual resulta de suma utilidad la base a la información obtenida de terceros, mediante el cruzamiento de los ingresos declarados por el pequeño contribuyente, con sus gastos en tarjetas de pago, débito o crédito, movimientos bancarios, adquisición de autos, viviendas, locales, viajes al exterior, etc.

Hay varios regímenes, que además de los ingresos utilizan la técnica presuntiva para determinar el impuesto o simplemente para controlar la adhesión al régimen, de las compras efectuadas de bienes o los pagos de las prestaciones de servicios recibidas.

Resulta de mucha utilidad para el organismo fiscal, la vigencia obligatoria de la factura electrónica, el controlador fiscal (máquinas registradoras fiscales que emiten tickets), el facturador móvil y el facturador en la web conectados online con la administración tributaria, para que tenga en tiempo real el control de las operaciones efectuadas.

¹²⁵ El IRS también las utiliza como base de datos para aplicar la inteligencia artificial.

Con la aplicación de estos sistemas, automáticamente surgen los ingresos o egresos de un pequeño contribuyente, lo que permite que el mismo pague por él impuesto y también en los supuestos de superar el límite autorizado, quede excluido automáticamente del régimen especial.

Estos regímenes para ser efectivos también requieren de un procedimiento sumario para la recategorización o el ajuste del impuesto debido en estos regímenes especiales, respecto de los pequeños contribuyentes que se hubieran inscrito en categorías menores a la debida o hubieran declarado ingresos o parámetros inferiores a los reales para pagar menos impuesto dentro del régimen.

Como síntesis, se puede sostener que resulta adecuada la existencia de una unidad de control específica para detectar los desvíos, conjuntamente con la existencia de procesos sumarios tanto para efectuar los ajustes del impuesto a pagar dentro del régimen especial como para la exclusión del mismo en el supuesto de haberse detectado las causales de exclusión del mismo.

Por su especificidad, este procedimiento debería estar diferenciado según fuera el control, por medio informáticos o por una fiscalización presencial.

11. Emisión de comprobantes fiscales electrónicos

Las administraciones más avanzadas tecnológicamente aplican con relación a los comprobantes fiscales de los pequeños contribuyentes, la obligatoriedad de su emisión por alguna de las siguientes modalidades:

- 1)** Factura electrónica (comprobantes en línea): permite emitir facturas, remitos, notas de crédito y notas de débito.
- 2)** Facturador móvil: es una aplicación móvil para la generación de comprobantes electrónicos, administración de la base de clientes, productos, servicios y plantillas para personalizar la aplicación a las necesidades de tu negocio.
- 3)** Controlador fiscal: es un equipo homologado por la administración tributaria para la emisión de comprobantes. Tiene que ser habilitado y configurado por un técnico autorizado del proveedor del equipo.
- 4)** Facturador web: este servicio es optativo para los pequeños contribuyentes de menores ingresos y permite la emisión de tickets y puede utilizarse desde una computadora o como aplicación en el celular.

Algunas administraciones ante la falta de un avance tecnológico o en transición al mismo, permiten todavía la facturación en papel.

Y otras eximen de todo tipo de facturación a los pequeños contribuyentes como es el caso del Régimen Tributario Simplificado (RTS) de Bolivia¹²⁶.

“Debe distinguirse si el uso de la factura electrónica es aceptado en un país sin ninguna regulación, o por el contrario si dicho uso tiene conectividad con las bases de datos de la administración tributaria tanto para fines de control como para la prestación de servicios”

Esta última modalidad, es la relevante para el control por parte de los organismos fiscales de las operaciones económicas de este sector de contribuyentes.

En cambio, no resulta aconsejable tanto la primera modalidad (facturación electrónica sin regulación) y mucho menos, la falta de facturación aún en los casos de exención en el IVA o en los regímenes simplificados, por cuanto la administración tributaria pierde una fuente esencial de información para el control.

Por lo tanto, resulta recomendable ante la exención del IVA bajo un umbral de ingresos y para los pequeños contribuyentes adheridos a un régimen especial, se adopte la modalidad de registración y emisión de comprobantes (preferiblemente electrónica conectada a la base de datos del organismo fiscal).

En algunos países dicha medida generará el rechazo de los pequeños contribuyentes agremiados para evitar que los controlen, como ha ocurrido recientemente con los adheridos al Régimen Simplificado de Bolivia que todavía están eximidos de emitir factura.

Otro ejemplo que puede citarse es Costa Rica donde en el Régimen de Tributación Simplificada a los pequeños contribuyentes no se les exige la emisión de comprobantes por sus ventas¹²⁷, sólo deben conservar los documentos de compras y el “Registro de Compras”.

De 18 países analizados de la región, se observa que ya diez (10) adoptaron la factura o documento equivalente electrónico conectado a la base de datos de la administración

¹²⁶ La Razón, 28/7/23 “El SIN reitera que contribuyentes del Régimen Simplificado no emiten factura”.

¹²⁷ Salvo que la venta supere el 5 % de un salario de base o la solicite el comprador. En forma voluntaria puede utilizar comprobantes electrónicos utilizando la figura de emisor receptor no confirmante. De no optar por este procedimiento, cuando su cliente sea del régimen general y le solicite el comprobante puede emitir un comprobante pre-impreso con determinada información.

tributaria, mientras que tres (3) se encuentran en proceso de masificación, tres (3) en proyecto y sólo en dos (2) países no se aplica¹²⁸.

Este proceso que se inicia por los contribuyentes del régimen general, con un período de transición resulta idónea su extensión a los pequeños contribuyentes como ya lo hicieron varios países.

También resulta procedente que el inventario de bienes del negocio se encuentre respaldado por las facturas de compras, caso contrario, se debería considerar a esta causal como una infracción de exclusión del régimen.

Concomitantemente a los adheridos a un régimen especial se le debería exigir, bajo sanción de exclusión en el supuesto de no hacerlo, los comprobantes de sus compras o prestaciones de servicios recibidas, con la finalidad de controlar las cadenas de comercialización, distribución y producción anteriores.

Se debe recordar, que la percepción de riesgo en estos regímenes especiales no reside tanto en la recategorización o ajustar el impuesto a pagar en otra alícuota, atento la poca diferencia de impuesto a pagar, sino en la posible exclusión del régimen y la consiguiente pérdida de sus beneficios.

¹²⁸ González, D. y Zambrano, R. (2021): “Impuesto al Valor Agregado: su aplicación en América”, Blog CIAT.
<https://www.ciat.org/ciatblog-impuesto-al-valor-agregado-su-aplicacion-en-america/>

La instrumentación de un régimen especial para los contribuyentes de menor capacidad contributiva puede conllevar efectos no deseados en el sistema tributario.

En el presente estudio se considera como “efectos no deseados”, a las consecuencias negativas, dañinas o perjudiciales que la implementación de esta clase de regímenes ha conllevado en el sistema tributario de los países de la región.

Si bien los formuladores de la política tributaria se concentran en los objetivos a cumplir con la creación, sustitución o adecuación de un régimen especial, muchas veces no le prestan mucha atención a los efectos perjudiciales que pueden conllevar, y por lo tanto no consideran “ab initio” aplicar medidas antiabusos para poder neutralizarlos.

Los objetivos de política y administración tributaria son claros y fueron definidos en el primer título para cada sector de pequeño contribuyente, pero debe destacarse que son objetivos teóricos que han impulsado la creación de estos regímenes, pero resulta dable observar que también han implicado bajo su instrumentación efectos negativos.

“Los efectos perjudiciales de estos regímenes deben ser evaluados para poder adoptarse medidas antiabusos en su diseño o reforma, o de lo contrario, asumir los costos inevitables que las decisiones que se adopten pueden generar”

Más allá de la relación costo beneficio que cualquier decisión de política tributaria pueda conllevar, lo esperable es evitar o minimizar los efectos no deseados, para mejorar el sistema tributario.

No se debe dejar pasar por alto, la correlación que existe entre la informalidad, los regímenes especiales y el régimen general, y que las medidas que se adopten en uno impactan en los otros segmentos y por ende en el sistema en su conjunto.

Desde “ab initio” en el diseño se deben considerar las consecuencias negativas que podría conllevar, y aplicar medidas antiabuso del régimen, dentro del contexto socio económico y cultura de cada país.

“La doctrina o literatura tributaria, ha puesto el foco esencialmente en los objetivos buscados y en las características de cada régimen, pero no ha puesto la misma atención a los efectos perjudiciales”

Este tratamiento desigual, ha provocado en los formuladores de la política tributaria una cierta desatención en el diseño de un régimen especial con respecto a los efectos no deseados. Se parte de una idea errónea, creyendo que los beneficios que se obtendrían al cumplirse los objetivos anularían “per se” los desvíos.

Esta desatención se produce en un contexto donde la elaboración del diseño de un régimen especial se realiza generalmente en un contexto de urgencias y se utiliza como “benchmarking” las modas o tendencias generales de los modelos existentes, sin averiguar o considerar en la misma medida, como contrapartida los efectos negativos que han conllevado o conllevan.

“El peor de los supuestos, que lamentablemente se ha dado muchas veces, no es solo que el régimen especial no cumpla con los objetivos fijados, sino que además provoque distorsiones en el sistema tributario”

Por lo tanto, en el presente capítulo se desarrollarán los principales efectos no deseados de los regímenes especiales, que se han observado en los países de la región hasta el presente:

1. Enanismo fiscal

En la doctrina se ha catalogado como “enanismo fiscal”, a la conducta de los contribuyentes en los cuales no coincide su magnitud económica con la declarada fiscalmente.

Es decir, son aquellos responsables que tienen una determinada magnitud económica que deberían permanecer a un régimen superior o a un régimen general, pero la minimizan fiscalmente para poder adherirse indebidamente en un régimen especial de menor envergadura, es decir se transforman indebidamente en “enanos” fiscales.

Hay otro enanismo fiscal, pero este ocurre dentro del mismo régimen especial, cuando la mayoría de los adheridos se ubica en las dos categorías más bajas o en el nivel de ingresos brutos inferiores del mismo, para disminuir indebidamente su impuesto a pagar.

“Para el análisis del diseño de estos regímenes especiales, corresponde distinguir entre el enanismo fiscal y la optimización fiscal”

El enanismo fiscal es una conducta fraudulenta que consiste en la disminución ficticia de los parámetros para adherirse a un régimen de estas características o pagar menos impuesto.

En cambio, por optimización fiscal debe entenderse, la conducta legal de un contribuyente que autolimita su evolución económica a los efectos de optimizar su carga tributaria, por cuanto más allá de un nivel de facturación la misma puede resultar superior al beneficio económico que podría obtener, debido a la modificación de la ecuación fiscal que le conlleva.

Es un tema de gran relevancia, que debe ser tenido en consideración por los formuladores de política tributaria.

Uno de los más grandes errores que se han cometido sobre la gestión de estos regímenes especiales, es pensar que se autocontrolan, y por lo tanto se les dedica poca importancia a sus desvíos.

El agravante es la pérdida de recaudación del régimen general que ocasionan estas maniobras, que no deben ser subestimadas por las autoridades del organismo fiscal.

Uno de los objetivos básicos de estos regímenes es incorporar contribuyentes nuevos y evitar que contribuyentes del régimen general, a través del enanismo fiscal, se adhieran al mismo para gozar de sus beneficios.

Por ello, las administraciones tributarias una vez instalados estos regímenes o modificados sus parámetros deben controlar en un módulo específico los traspasos del régimen general para evitar maniobras fraudulentas de esta clase.

El objetivo de un régimen simplificado individual es formalizar a los agentes del sector subterráneo de la economía o facilitar la creación de nuevos emprendimientos dentro de la formalidad.

El mayor fracaso de un régimen especial se observa cuando los contribuyentes que provienen de la informalidad o de nuevos emprendimientos, constituyen una menor proporción que los

contribuyentes que se adhieren al mismo en virtud de trasvases del régimen general al solo efecto de minorar su carga tributaria.

2. Fraude en los ingresos brutos

Los regímenes simplificados presuntivos determinan el impuesto resultante a través de una técnica de carácter presuntiva, es decir, sustituyen un impuesto, varios y algunos los recursos de la seguridad social, por un impuesto único¹²⁹.

Las técnicas presuntivas intentan dar simplicidad al cálculo del impuesto por parte del contribuyente y al control por parte de la administración tributaria. Pero se debe destacar, que muchas veces por priorizar la facilidad en la liquidación del impuesto resultante, se ha dificultado el control por parte del organismo fiscal.

En los países de la región los regímenes ampliamente mayoritarios aplican dos técnicas: a) el porcentual sobre los ingresos brutos o compras o prestaciones de servicios para los regímenes relativos a las micro y pequeñas empresas y b) la cuota fija para los contribuyentes individuales.

En la modalidad a), con respecto a la alícuota aplicable, existen a su vez dos modalidades: i) se aplica una alícuota uniforme a todas las actividades, o ii) se aplican varias tasas según las actividades económicas desarrolladas.

La otra alternativa, dentro de esta técnica, consiste en aplicar un coeficiente de rentabilidad, es decir determinar en una primera fase la utilidad fiscal como un porcentaje de dichos ingresos y a esa base imponible, aplicarle un coeficiente de rentabilidad nominal establecido por la legislación, para determinar el impuesto a pagar resultante¹³⁰.

En Costa Rica en el Régimen de Tributación Simplificada (RTS) la renta presunta por actividad económica se determina aplicando un factor de rentabilidad específico por cada una de ellas, sobre las compras, es decir no se aplica a los ingresos.

Algunos pocos regímenes también determinan la renta presunta o el valor agregado por técnicas específicas.

¹²⁹ Algunos doctrinarios internacionales hasta los definen como regímenes de impuesto único (“single tax” o “impôt unique”). En el presente estudio empleamos otra clasificación conceptual para definirlos.

¹³⁰ Como en Italia.

Con respecto a la técnica de aplicar un porcentual sobre los ingresos brutos o compras, corresponde destacar que resulta de difícil control para la administración tributaria, por cuanto la no emisión de facturas o comprobantes autorizados o el pago en efectivo o por medios electrónicos fuera del alcance de la administración tributaria, permite su ocultamiento.

“La técnica presuntiva de aplicar un porcentual sobre los ingresos brutos o egresos si bien resulta fácil de liquidar para los contribuyentes, es de difícil control por parte de las administraciones tributarias”

Se observa que, en los últimos regímenes especiales creados para las micro y pequeñas empresas, se ha convertido en una tendencia aplicar esta técnica, desconociéndose en muchos casos los desvíos que conlleva la falta de un efectivo control.

Los regímenes de ingresos brutos pueden ser objeto de carencias de facturación ante administraciones tributarias débiles o ante pagos en efectivo o por medios electrónicos fuera del alcance de la administración tributaria.

Engelschalk (2007)¹³¹ ha señalado que para estas prácticas una solución son las máquinas registradoras fiscales o la utilización de la factura electrónica. Pero debe destacarse, que la sola existencia de dichos instrumentos no mejora el cumplimiento fiscal “per se”, sino existe a su vez un control del organismo fiscal para evitar desvíos.

Ello es así, por cuanto se han detectado muchos fraudes no solo con relación en las facturas apócrifas o falsas, sino también en los pagos electrónicos para evitar la trazabilidad. Por ejemplo, el uso de “posnet” (terminal de punto de venta) alquilados o pertenecientes a interpósitas personas o empresas.

La falta de declaración de los ingresos reales provoca un agravio múltiple, por cuanto no solo se pierden necesarios ingresos al Fisco, sino que se genera una competencia desleal fiscal entre los contribuyentes que han adherido fraudulentamente a este régimen respecto de los cumplidores del régimen general y entre los adheridos al mismo régimen especial, según el nivel de falsedad de los ingresos declarados.

La inacción del control por parte de la administración tributaria aumenta la problemática creada.

¹³¹ Engelschalk M. (2007): “Designing a tax system for micro and small businesses: guide for practitioners”, World Bank Group.

“Resulta recomendable que la técnica de aplicar un porcentual sobre los ingresos brutos o compras no se aplique en forma exclusiva, sino que se efectúe concomitantemente con otras técnicas que permitan presumir fácilmente el nivel de facturación”

De allí que, si se utiliza esta técnica, es recomendable que se la efectúe concomitantemente con otros parámetros o indicadores que permitan fácilmente detectar la magnitud económica del contribuyente y presumir su nivel de facturación.

La experiencia indica que las legislaciones que han tratado de evitar este fraude han apelado a la utilización de otros parámetros en forma concomitante. Puede ser el valor de los activos, las unidades de explotación utilizados, el personal afectado a la actividad, el uso de determinadas magnitudes físicas, el valor locativo del local, etc.

Otra forma de limitar estos desvíos fue la exclusión de determinadas actividades económicas de estos regímenes especiales. Hay legislaciones que la han utilizado en forma limitada y otras en forma extensiva y han abarcado desde actividades comerciales, industriales y de servicios.

De conformidad con el contexto socio-económico, la disciplina fiscal y la preponderancia de las actividades económicas, cada país deberá adoptar los parámetros y exclusiones que se adecuen a su realidad.

Puede ser también de mucha utilidad, las investigaciones de campo y los desvíos producidos por cada actividad económica en el cumplimiento del régimen, para limitar específicamente esa actividad con parámetros específicos, al margen de los aplicados con carácter general.

Como síntesis, se puede sostener que para evitar los desvíos los regímenes especiales se deben aplicar medidas específicas: a) normativas y b) auditoría.

“Otra maniobra fraudulenta que se ha observado en la práctica, ha sido la división empresarial mediante la utilización de las denominadas empresas de “paja” o “cartón””

En estas maniobras se suelen perfeccionar cuando las empresas de un propietario o conjunto de propietarios se colocan bajo la titularidad formal de prestanombres, familiares o hasta de sujetos bajo su dependencia afectados a la actividad.

Con esta estrategia, no solo buscan no sobrepasar el límite de ingresos brutos sino también la cantidad de unidades económicas permitidas por el régimen especial.

La pandemia enseñó una gran lección, cuando las administraciones tributarias por necesidad basaron su actividad de control exclusivamente en inspecciones informáticas a través del cruce de datos de sus bases.

Restablecida la normalidad, muchas administraciones constataron que la informalidad había aumentado, y que determinados desvíos para detectarlos requerían necesariamente la presencia física de los inspectores en los lugares donde se realizan las operaciones económicas, por ello “post-covid” le dieron importancia a la aplicación de auditorías presenciales.

“Las tareas de las fiscalizaciones presenciales, no se pueden soslayar, por cuanto la presencialidad de los inspectores puede constatar desvíos hasta groseros, que a través de cruces informáticos pasan inadvertidos”

De allí que, un plan anual de fiscalización (PAF) debe integrarse conjuntamente tanto por inspecciones informáticas y presenciales, para obtener resultados efectivos.

Por último, respecto a las micro y pequeñas empresas se ha observado en los países donde existe más de un régimen especial¹³², que no se deben permitir operaciones de arbitraje, es decir permitir el libre traspaso a los obligados de un régimen a otro según la conveniencia de la empresa en cada período fiscal, lo cual perjudica el control de la administración tributaria.

Por lo tanto, se debería impedir dicha conducta o limitar su ejercicio mediante una permanencia mínima de años en un régimen¹³³.

3. Fraude en la facturación

Se ha observado en la práctica que aquellos regímenes que han permitido a los pequeños contribuyentes de un régimen especial otorgar “crédito fiscal” en el IVA por su facturación, ha conllevado maniobras fraudulentas de emisión de facturas que no respaldan operaciones

¹³² Por ejemplo, en el Perú rigen el RER y el RMT para las micro y pequeñas empresas.

¹³³ Experiencia en el Perú.

reales, a los efectos de comercializarlas para que los que las adquirieran puedan computarlas indebidamente contra el “crédito fiscal” de sus operaciones.

Si bien la mayoría de los regímenes simplificados de AL, atento los casos de fraudes detectados, han modificado su legislación no posibilitando el otorgamiento de créditos fiscal¹³⁴, todavía existe algún régimen que lo hace como el SIMPLES NACIONAL.

En este régimen se posibilita que las adheridos puedan otorgarlo en las operaciones con las empresas que se encuentran en el Régimen de Renta Presunta o en el Régimen General (Lucro real) en la medida que entre varios requisitos informen el porcentual de distribución del ICMS (IVA estadual)¹³⁵.

También se han observado estos fraudes, basados en la emisión de comprobantes sin el respaldo de operaciones reales, cuando los regímenes especiales permiten con su facturación la deducibilidad del gasto en el Impuesto sobre la Renta.

Medidas antiabuso del régimen especial sobre el Impuesto sobre la Renta/ Régimen de Módulos (España)

Por ejemplo, en España en el 2012 se aprobaron una serie de medidas contra el fraude fiscal, entre las que se encontraba la reforma del régimen de Módulos, cuyo objetivo era acabar con la práctica conocida como los “moduleros”¹³⁶, que consistía en emitir facturas falsas por servicios o productos no entregados a otras empresas a la vez que estas se beneficiaban de la deducción de un gasto no realizado.

Por lo tanto, para evitar estos desvíos se debería eliminar la posibilidad de la deducibilidad o limitarla a una determinada cantidad o porcentaje.

¹³⁴ Por ejemplo, en la reforma tributaria de 2012 en Guatemala al Régimen del Pequeño Contribuyente se le quitó la posibilidad de otorgar crédito fiscal en el IVA en las operaciones que realiza.

¹³⁵ Según el artículo 23 de la Ley N° 123/06 (Ley del SIMPLES NACIONAL).

¹³⁶ Contribuyentes adheridos al denominado Régimen de Módulos.

Medidas antiabuso del régimen especial sobre el Impuesto a las Ganancias/ Monotributo (Argentina)

En el Monotributo de Argentina los adquirentes, locatarios o prestatarios de los sujetos comprendidos en el dicho régimen sólo podrán computar en su liquidación del Impuesto a las Ganancias, las operaciones realizadas con un mismo sujeto proveedor hasta un total del dos por ciento (2%) y para el conjunto de los sujetos proveedores hasta un total del ocho por ciento (8%), en ambos casos sobre el total de las compras, locaciones o prestaciones correspondientes al mismo ejercicio fiscal¹³⁷.

Muchas administraciones erróneamente pensaron en un inicio, que la mera implantación de la factura electrónica y sus derivados (tickets, facturadores electrónicos en la web oficial, etc.) iban a dar fin a la evasión.

Ante la expansión de la utilización de las facturaciones electrónicas “on line” con el organismo fiscal, los fraudes no han desaparecido.

Nada más alejado de la realidad, si bien son instrumentos esenciales para mejorar el cumplimiento tributario y el control, existen variadas maniobras evasivas en los países que los han aplicado. Se aplica en esta situación el aforismo “hecha la ley, hecha la trampa”.

Desde las denominadas facturas falsas o apócrifas¹³⁸ a través de “usinas”¹³⁹ que las emiten organizaciones delictivas complejas (conformadas con profesionales informáticos, contables, jurídicos, etc.), que conlleva desde su falsa elaboración, la suplantación de la identidad fiscal, la constitución de empresas societarias de “paja” o “cartón” cuyos directivos suelen ser personas insolventes, las operaciones para su colocación en empresas formales reales aprovechando la existencia de personal infiel en las mismas, etc., configuran una asociación ilícita con un alto nivel de organización, que lamentablemente cuando se la descubre ha pasado un tiempo considerable del inicio de sus operaciones, y por lo tanto, han perjudicado al Fisco en una suma de gran magnitud.

Por lo tanto, para evitar su rápida detección se requiere la aplicación de una base de datos con parámetros considerados anormales, es decir la existencia de desvíos significativos que

¹³⁷ Ley N° 24.977 (art. 29) y Decreto N° 1/2010.

¹³⁸ Popularmente en Argentina se las denomina “truchas”.

¹³⁹ Dícese a las organizaciones que las emiten falsamente.

podrían indicar la existencia prematura de estas organizaciones, y de esta manera iniciar acciones de fiscalización preventivas.

“La capacidad económica financiera de los contribuyentes es un parámetro importante a utilizar, para determinar el nivel de facturación e iniciar con él análisis de otros datos, una auditoría fiscal”

Si bien es cierto, que esta clase de fraudes se observan con mayor impacto en los regímenes generales por cuanto dicha facturación otorga crédito fiscal en el IVA y deducibilidad en el Impuesto sobre la Renta, también se aplica a los regímenes especiales por la deducibilidad en el último impuesto indicado.

“Con respecto a los regímenes especiales en el uso de los nuevos instrumentos electrónicos, se observan dos prácticas evasivas reiteradas: a) el uso indebido del “posnet” y b) la emisión de comprobantes no fiscales”

Se ha observado el uso de terminales de punto de venta (“posnet”) alquilados o pertenecientes a interpósitas personas o empresas, para evitar la trazabilidad en los pagos electrónicos.

Por su parte, se realizan también muchas operaciones respaldadas por los denominados “comprobantes no fiscales”, es decir los comprobantes similares a los fiscales pero que carecen de valor, y por lo tanto no son informados a la administración tributaria.

En este supuesto, el control puede ser más complejo, porque los consumidores que lo reciben creen que el mismo es el fiscal y que la operación se ha realizado en el marco de la legalidad.

Cabe destacar que, si bien en muchos países se obliga a colocar en la parte final del documento emitido la frase “comprobante no fiscal”, es decir, no tiene validez a los efectos fiscales, la misma pasa desapercibida para los adquirientes.

Una medida acertada es prohibir este tipo de comprobante, y definir claramente en los Códigos Tributarios que su utilización “per se” es prueba documental del fraude al erario público, y además de ajustar los impuestos debidos por su utilización, se debería aplicar fuertes multas y hasta la clausura directa del negocio, incrementando los días ante reincidencias del contribuyente en dicho accionar.

“Corresponde destacar que la existencia de documentos electrónicos fiscales resulta inocua ante la informalidad”

Como se ha indicado oportunamente, la informalidad no solo alcanza cifras altísimas en los países de nuestra región, sino que conjuntamente con el África subsahariana tenemos el “triste privilegio” que son las más altas a nivel mundial.

“De acuerdo con la investigación del FMI (2019) la informalidad alcanza en nuestra región el 34 % del PBI¹⁴⁰, mientras que en América del Norte solo implica el 9 %”

Lo preocupante es que en los últimos años post pandemia los datos suministrados por los Institutos Nacionales de Estadísticas de varios países de la región indican que la informalidad sigue aumentando.

Este dato debe ser tenido en consideración por las autoridades públicas. No es un dato menor. Si ya resulta preocupante mantener niveles altísimos de informalidad, más preocupante es observar que la misma sigue aumentando en los países de la región.

Por ello, si bien los comprobantes fiscales electrónicos son un instrumento esencial para evitar la evasión, debe destacarse que ello resulta aplicable a la economía formal, por lo que sigue siendo una asignatura pendiente de los países de la región aplicar políticas integrales tendientes a la formalización de la economía.

Y respecto de las operaciones dentro de la economía formal, se debería formar una unidad especializada de fiscalización del mayor nivel en los organismos fiscales, tendiente a la investigación de maniobras complejas de evasión a través de la creación (usinas) y la utilización de la facturación apócrifa o falsa.

4. La cuota fija simbólica

La otra técnica presuntiva que aplican mayoritariamente los países es la cuota fija, específicamente para los pequeños contribuyentes individuales.

¹⁴⁰ Igual nivel que los países del África Subsahariana.

La cantidad a pagar es determinada por la legislación en base a la aplicación de varios indicadores, promedios, índices, etc. cuyo monto resultante lo determina cada país.

“El riesgo que implica este régimen, es que la cuota fija se divorcie de la realidad económica y de una carga tributaria razonable, se pueda convertir en una cuota meramente simbólica”

Resulta indudable que la cuota fija de los regímenes especiales destinados a los pequeños contribuyentes individuales es la de mayor simplicidad para el cumplimiento tributario, y que también implica un beneficio con relación al régimen general, pero el mismo debe ser razonable y no desmedido.

La experiencia de los países de la región ha demostrado, que las situaciones de privilegio no coadyuvan a formar una cultura tributaria, y conllevan las mismas consecuencias negativas de la informalidad.

Al aumentar el “spread” entre la carga tributaria del régimen general con el régimen especial, también aumentan las maniobras de “enanismo fiscal”, al conllevar un mayor beneficio.

Cuando la realidad demuestra la discordancia entre la cuota fija y lo que el pequeño contribuyente debería pagar en forma justa, la responsabilidad recae en los formuladores de la política tributaria, por cuanto dentro del manual de las buenas prácticas, tienen la obligación de actualizarla en el marco de la coyuntura económica del país.

La sociología fiscal de los países de la región demuestra claramente que los reclamos a través de quejas y bloqueos de los pequeños contribuyentes, respecto de la actualización, es con respecto a los indicadores que los pueden excluir del régimen, pero no con respecto al valor de la cuota fija.

Esta última actualización es una obligación de las autoridades públicas, para poder sustentar mínimamente los beneficios del régimen y generar cultura tributaria.

“Las autoridades deben actualizar los parámetros o indicadores por los cuales han determinado la cuota fija del régimen especial, para evitar asimetrías o desvíos de su valor con la realidad económica”

RTI y RTS (Bolivia)

En el Régimen Tributario Integrado del transporte y el Régimen Tributario Simplificado de Bolivia, al pagar cuotas fijas simbólicas y no tener la obligación de emitir facturas, conllevó a un significativo enanismo fiscal por parte de contribuyentes de mayor capacidad contributiva¹⁴¹.

A esta situación, se le sumó el agravante respecto al Régimen Tributario Integrado de Bolivia, que según el SIN (administración tributaria)¹⁴² de 10.000 transportistas registrados, solo 3.000 pagaban la cuota fija simbólica.

Como fue mencionado en el tópico informalidad, no basta la mera registración en un régimen especial para considerarla superada, sino que se debe exigir que dichos contribuyentes se encuentren activos en el régimen, es decir que cumplan con las obligaciones formales y el pago a su cargo.

Caso contrario, correspondería excluirlos del régimen una vez transcurrido un lapso de tiempo de inactividad, que determine la legislación¹⁴³. Es decir, se debe evitar que el régimen especial se convierta en la “zona de confort” con la obtención de beneficios y sin obligaciones a cargo del obligado tributario.

También se deben actualizar los niveles de facturación y los restantes parámetros que permiten la permanencia en el régimen especial. Resulta dable analizar que en los casos que los países no actualizaron dicho tope, como una estrategia tácita de excluirlos de ese régimen sin derogarlo, lo único que se consiguió fue que los pequeños contribuyentes comenzaron a limitar su facturación fraudulentamente para poder seguir en el régimen, teniendo como un beneficio adicional el pago de una menor cuota fija.

Esta situación se observa en el Monotributo de Argentina, atento a que el tope de los ingresos brutos se actualiza por el índice de movilidad previsional, que resultaba inferior al índice de precios al consumidor, por lo que ante los altos índices de inflación quedó rezagado¹⁴⁴.

Ante este hecho, la Agremiación Médica Platense (AMP) que representa a los doctores en medicina de la ciudad de La Plata destacó ante la falta de actualización a valores reales del

¹⁴¹ Transportistas de más de dos unidades o en comercio los grandes almacenes.

¹⁴² Informe de 2017.

¹⁴³ En el Monotributo de la Argentina, son 10 meses de inactividad la causa para la exclusión.

¹⁴⁴ Para salvar situaciones críticas, en ocasiones leyes especiales aumentaron dicho parámetro.

tope del régimen especial, que la mayoría de sus afiliados había adoptado la decisión de reducir su capacidad laboral o realizar tareas en la informalidad para evitar pasar al régimen general¹⁴⁵.

Cuando más se tarde en actualizar las variables de estos regímenes, se producirán dos efectos negativos sino se actualizan, a saber,: 1) los parámetros para la permanencia, los que opten por la vía legal reducirán su capacidad laboral, y los que adopten la vía ilegal evitarán la facturación o el parámetro que los excluya, y 2) la cuota fija, por cuanto pagarán menos impuesto del que le corresponde, provocando un “spread” mayor con los contribuyentes de igual facturación que se encuentran en el régimen general.

A su vez, al ser un universo muy grande de obligados tributarios, sus resistencias generan tensión en la opinión pública, y por lo tanto consecuencias a nivel político.

5. Relación de dependencia encubierta

Con relación a la aplicación de regímenes especiales de tributación para los individuos, uno de los desvíos más importantes que se ha notado, es que muchos empleadores para evitar la formalidad laboral de sus dependientes por los costos que les implica obligan a los trabajadores afectados a su empresa a emitir facturas como trabajadores autónomos a la sombra de esta clase de regímenes.

Ante el despido de los mismos sin justa causa o para lograr el reconocimiento de los aportes a los regímenes de seguridad social, el trabajador debe acudir a los tribunales de justicia para probar la existencia de una relación de dependencia encubierta.

Lo sorprendente de esta situación, es que no solo se observa este desvío en la actividad privada sino también que en algunos países es el propio estado que la utiliza indebidamente a nivel nacional, subnacional o local.

Ello demuestra, que la formalidad en relación de dependencia del sector laboral privado encuentra un gran escollo, si es el mismo Estado quién estimula las prácticas que las desvirtúan.

¹⁴⁵ Diario La Nación 11/1/24. “Asfixia Tributaria”: los médicos de La Plata denuncian otro factor que se suma a la crisis sanitaria y reduce la atención.

“Resulta positivo que el organismo fiscal controle los desvíos del régimen que conduzcan a una relación de dependencia encubierta, por cuanto esta práctica conlleva al desconocimiento de los derechos laborales y de los recursos de la seguridad social”

Si bien algunos países no han puesto el foco en esta problemática, algunos la estimulan, mientras que otros han tratado de evitar esta práctica, no solo a través de operativos de inspección con las consiguientes sanciones, sino también con el soporte de normas específicas antiabuso.

Es el caso del Régimen Simple de Tributación de Colombia, que trata de evitar la relación de dependencia encubierta, al disponer que no pueden ser sujetos de este régimen las personas naturales residentes en el país que en el ejercicio de sus actividades configuren los elementos propios de un contrato de realidad laboral o relación legal y reglamentaria de acuerdo con las normas vigentes.

Aclara la disposición que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN- (administración tributaria) al detectar dicha situación, procederá a la exclusión del régimen, para lo cual no requerirá pronunciamiento de otra autoridad judicial o administrativa.

Marchese (2021) en un informe elaborado para la OIT, también señaló la existencia de fraude laboral cuanto las empresas exigen a sus trabajadores que se registren en un régimen especial en forma autónoma para evitar pagar las contribuciones a la seguridad social.

De allí que, más allá de las declamaciones y pronunciamientos, resulta de valor las medidas concretas que se adoptan para evitar la informalidad laboral camuflada en un régimen especial como un trabajador autónomo.

6. La politización de los regímenes especiales

En muchos países de la región y especialmente con relación a los regímenes destinados a los contribuyentes individuales por actividad económica o de carácter general, sus adherentes agremiados, han realizado a través de sus organizaciones representativas acciones de protestas para defender o extender los beneficios del régimen especial.

Estas acciones de defensa de sus derechos, resulta lógica cuando nos encontramos con un régimen especial con una carga tributaria razonable. Ahora bien, si en el transcurso del

tiempo, el régimen se ha constituido en un refugio significativo de “enanismo fiscal” o cuando la carga tributaria resulta simbólica, muchas veces se defienden privilegios que distorsionan el sistema tributario.

El impacto de sociología fiscal que conlleva este sector se observó décadas atrás cuando se aplicó como estrategia de fiscalización las inspecciones presenciales masivas a los pequeños contribuyentes ubicados en determinadas calles comerciales, o localidades.

La respuesta fue la resistencia al accionar de la administración tributaria, a través del cierre de negocios masivos, protestas callejeras, etc. que se denominó en los medios periodísticos como “rebelión fiscal”.

Ello obligó a suspender esta estrategia y modificarla por una de carácter individual presencial, general informática o en el peor de los casos, se evitó el control del sector para evitar conflictos.

“La preocupación surge de la subsistencia de regímenes especiales agotados, que no pueden adecuarse o sustituirse por otros más modernos y efectivos, atento la tensión política que generarían dichos cambios”

Ello conlleva en algunos casos, la configuración de un “statu quo” que provoca asimetrías que perjudican en definitiva al sistema tributario general.

Se ha observado que, si bien en algunos países los regímenes se actualizan periódicamente, en otros, permanecen inalterables durante mucho tiempo, lo que conlleva desvíos importantes con la realidad económica y los objetivos de la política fiscal.

RTS (Bolivia)

En el Régimen Tributario Simplificado (RTS) después de 5 años de reclamos de los comerciantes, a través de sus agremiaciones, bajo un ambiente de tensión el gobierno había actualizado el parámetro capital para permanecer en el régimen¹⁴⁶.

Por lo tanto, resulta razonable la actualización de los regímenes periódicamente para evitar que la magnitud de las distorsiones, se transformen en obstáculos para su actualización.

¹⁴⁶ Los Tiempos, 26/10/2018 “Tras 5 años de protestas, Gobierno actualiza el Régimen Simplificado”.

Y en aquellos supuestos en que el tiempo ha demostrado que no han cumplido los objetivos propuestos y sus efectos no deseados implican un retroceso de los objetivos propuestos, resultaría razonable analizar la sustitución de dicho régimen.

7. Erróneo diseño del régimen especial

Los aciertos o desaciertos del diseño de un régimen especial para los contribuyentes de menor capacidad contributiva, conlleva consecuencias inmediatas en el sistema tributario.

“Los principales defectos de un mal diseño es que el régimen se constituya en un desincentivo para que las empresas puedan crecer y concomitantemente, propender a la emigración a la inversa (los grandes se incluyen en el régimen de los pequeños)”

Según Engelschalk & Loeprick (2015)¹⁴⁷ las experiencias sugieren que los regímenes especiales mal diseñados a las pequeñas empresas actúan como un desincentivo para que las mismas crezcan hasta alcanzar un nivel de facturación superior al umbral del régimen presunto.

Es decir, como fue indicado oportunamente ese mal diseño provoca un freno al crecimiento empresarial para lograr la “optimización fiscal” y no asumir los mayores costos del régimen general o induce a prácticas evasivas.

De allí que, como fue indicado en el tema mejores prácticas, correspondería en estos supuestos aplicar un régimen de transición para la emigración al régimen general.

Otro efecto no deseado del mal diseño del régimen conlleva según los indicados autores, a la emigración al régimen especial para pequeños contribuyentes, de las empresas más grandes del régimen general que se sienten atraídas para disminuir sus obligaciones tributarias.

Se coincide plenamente con dichas observaciones, por cuanto su concreción implica distorsionar el desarrollo empresarial y, por lo tanto, contradecir fundamentalmente el propósito de la creación de un régimen especial para los contribuyentes de menor capacidad contributiva.

¹⁴⁷ Engelschalk, Michael & Loeprick, Jan (2015): “MSME Taxation in Transition Economies: Country Experience on the Costs and Benefits of Introducing Special Tax Regimes”, World Bank Group

Por ello, para solucionar dicha problemática estructural, además de un buen diseño se deben aplicar reglas antiabuso que fueron oportunamente señaladas en cada tema analizado.

8. Otros efectos no deseados

Si bien en algunos regímenes especiales se ha destacado a una causal como la que ha provoca los efectos negativos, corresponde destacar que generalmente se observa una multicausalidad, es decir la coexistencia de diversas causas que provocan las distorsiones del régimen.

“El problema no es que existan causas que provoquen distorsiones, sino que dichos regímenes no apliquen medidas antiabuso para evitarlas o al menos minimizarlas”

Los efectos perjudiciales fueron invocados por algunos autores, como causa suficiente para evitar la aplicación de un régimen especial.

El parangón en la ciencia médica sería sostener que si un paciente tiene una enfermedad hay que matarlo para que no la tenga más. En ese campo a nadie se le podría escuchar semejante dislate.

Pero en el campo de la tributación, muchas veces se ha sostenido en algún país y en conferencias internacionales, que como el régimen simplificado aplicado en su país no tuvo los resultados esperados no hay que incorporarlos al sistema.

De hecho, hay algunos países que no están aplicando ningún régimen (aunque son sólo tres en AL), considerando las dificultades que conllevaría su introducción al sistema tributario.

En aquellos países que se han aplicado y no se han logrado los objetivos buscados, en vez de razonar los motivos por los cuales ese régimen fracaso, para efectuar un nuevo diseño superador, extienden las consecuencias de ese fracaso particular “erga omnes” para el futuro.

Lo mismo ocurrió cuando presenté en 1998 el proyecto del Monotributo en la Argentina. Las asociaciones de profesionales en ciencias económicas y los auditores fiscales sostenía vehementemente que en ese país esos regímenes habían sido un fracaso y daban como ejemplo, la experiencia fallida de los regímenes simplificados del IVA que se habían aplicado en el país.

Después de un cuarto de siglo de la aplicación continua y exitosa del Monotributo, las mismas asociaciones reconocieron lo acertado de la introducción del régimen y los beneficios que había conllevado.

Como sostiene el ITD (2007)¹⁴⁸, la tarea de diseñar sistemas tributarios para los contribuyentes de menor capacidad contributiva es intrínsecamente compleja, ya que los factores relacionados con la normativa y la administración se conjugan más estrechamente que cualquier otro aspecto del diseño tributario.

Como síntesis se puede sostener, que cuando un régimen especial fracasa es por los defectos de su diseño, es decir cuando en su instrumentación no tuvo en consideración los objetivos esenciales que debe perseguir, no adoptó las medidas antiabuso para evitar sus distorsiones y/o no se lo controló eficazmente, considerando sus características especiales por su técnica y el universo de contribuyentes al cual está dirigido.

Y cabe reconocer, que en varias experiencias un diseño correcto fracasa en la “praxis” por falta o fallas en el control por parte del organismo fiscal. Existe una interdependencia estrecha entre el diseño del régimen con el control de la administración que no se puede desconocer.

Lo cual no implica, que como ocurre con los impuestos del régimen general ortodoxo, existan las denominadas “brechas del cumplimiento”, es decir los desvíos en su cumplimiento.

Ello también ocurre, en aquellos regímenes que han sido exitosos. Lo que obliga a las autoridades y a los gestores de los organismos fiscales, a extremar su atención para adoptar las medidas conducentes a su mejora.

Como un simple ejemplo, si bien en el presente informe se han destacado en diferentes tópicos los aspectos positivos del régimen MEI del Brasil, corresponde también indicar los aspectos negativos que han sido señalados que el mismo conlleva.

Así la OIT (2019) sostuvo que “...en el lado negativo, se han reportado casos de abuso de la política MEI, como declaraciones fraudulentas (de volumen de negocios y actividad comercial para mantener la elegibilidad), relaciones laborales encubiertas y la división de una empresa en más unidades para evitar exceder el límite del volumen máximo de negocios. Además, cuando el gobierno redujo las contribuciones a la seguridad social del 11% al 5% del salario

¹⁴⁸ El Dialogo Tributario Internacional (DTI) es una iniciativa de la Comisión Europea (CE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial (BM) y el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) con el objetivo de facilitar una mayor cooperación en materia tributaria entre gobiernos y organizaciones internacionales para compartir buenas prácticas y perseguir objetivos comunes para mejorar el funcionamiento de los sistemas tributarios nacionales

mínimo, la política se volvió más atractiva para el grupo objetivo, pero también hubo preocupación de que pudiera socavar la sostenibilidad financiera del sistema nacional de pensiones”.

Más allá del análisis de cada régimen específico, también se pueden destacar efectos no deseados estructurales de carácter general de los regímenes especiales, por parte de autores y organismos internacionales.

Lo cual implica, abrir un debate de ideas de diversos autores y organismos internacionales para poder destacar en una pluralidad de ideas¹⁴⁹ tanto las mejores prácticas como los efectos no deseados que estructuralmente pueden conllevar.

En este orden de ideas, Mas-Montserrat, Colin, Ribault & Brys (2023)¹⁵⁰ sostienen en un documento de trabajo sobre la fiscalidad de la OCDE, los siguientes aspectos negativos que estos regímenes pueden conllevar:

- a)** Desincentivar el crecimiento de las empresas.
- b)** Fomentar la optimización fiscal y el comportamiento de evasión.
- c)** Erosionar la equidad fiscal.
- d)** Provocar dificultades institucionales y administrativas.

En un informe elaborado para la OIT, por su parte Marchese (2021)¹⁵¹ ha sintetizado las principales críticas que se formulan a estos regímenes, a saber:

- a)** “Efecto umbral” también denominado “efectos de concentración” o “trampas de crecimiento” que desincentivan a las empresas a crecer más allá del umbral o tope de facturación permitido.
- b)** No respetar el principio de equidad impositiva, por cuanto las empresas apenas por debajo o por arriba del umbral pueden estar sujetas a una tasa efectiva de imposición muy diferente.
- c)** El fraude de la división empresarial (fraccionamiento horizontal de empresas).
- d)** El fraude laboral cuanto las empresas exigen a sus trabajadores que se registren en un régimen especial en forma autónoma para evitar pagar las contribuciones a la seguridad social.

¹⁴⁹ Como sostenía Sto. Tomás de Aquino “Temé al hombre de un solo libro”.

¹⁵⁰ Mos-Monserrat, Colin, Ribaut & Brys (2023): “La conception des régimes d’imposition forfaitaire”, Documents de travail de l’OCDE sur la fiscalité (2023). Paris.

¹⁵¹ Marchese, Marco (2021) “Regímenes tributarios preferenciales para Mipyme. Aspectos operativos, pruebas de impacto y lecciones en materia de políticas públicas”, Documento de Trabajo 33, OIT.

- e) Las políticas públicas deficientes pueden atraer a personas con poca calificación a una carrera profesional insostenible en el tiempo (Shane, 2009). Ello implicaría que los beneficios otorgados con su respectivo costo fiscal carecerían de fundamento en estos supuestos, por su falta de selectividad.

Por su parte, en el informe efectuado por TDI (2007)¹⁵² se ha indicado:

- a) En el diseño de los regímenes especiales resulta cuestionable que se basen exclusivamente en el tamaño de la empresa para su tratamiento diferencial, prescindiendo de los costos de cumplimiento de cada sector, por cuanto ello podría llevar un alivio fiscal a los sujetos que no lo requieren¹⁵³.
- b) El sistema impositivo no suele ser el medio más eficaz para influenciar el tipo de conducta económica que puede ser motivo de preocupación en las empresas¹⁵⁴.
- c) Para evitar distorsiones se debería considerar también si las pequeñas empresas tienen acceso al mercado de capitales, la innovación, la eficiencia, la edad de su creación¹⁵⁵, etc.¹⁵⁶

En los países de la región la mayoría de los expertos tributarios están ampliamente a favor de la aplicación de estos regímenes especiales, pero proponiendo a su vez que se adopten medidas antiabuso para evitar sus efectos no deseados.

Por lo tanto, no se trata de matar al paciente que padece una enfermedad, sino en aplicar el tratamiento necesario para su fortalecimiento.

La estrategia adecuada debe ser por lo tanto normativa como de gestión del régimen. Como fue mencionado oportunamente, toda inacción o pasividad del organismo fiscal, tiende al agravamiento del desvío detectado.

Por más perfecto que sea el diseño de un régimen, sino se lo controla, y esa falta de control, está en la percepción de los contribuyentes, el incumplimiento será masivo.

¹⁵² Documento citado.

¹⁵³ En muchos países para evitar la distorsión de disminuir la carga tributaria a empresas que, si bien son elegibles en los regímenes especiales por su tamaño, poseen ventajas económicas que no necesitan la ayuda de políticas públicas, se las excluye del régimen por la actividad económica desarrollada.

¹⁵⁴ Por dicho motivo se plantea en el presente documento la aplicación de políticas integrales a las micro y pequeñas empresas, incluyendo al tributario como un tema más.

¹⁵⁵ Sostiene la necesidad de un tratamiento beneficioso para las empresas nuevas.

¹⁵⁶ Aunque reconoce la dificultad de formular un diseño que las contemple y de ser instauradas, la posibilidad de eludirlas por las empresas.

Las conductas de los contribuyentes se encuentran incididas fuertemente según la teoría del comportamiento por el contagio social, y por lo tanto la generación de bolsones, actividades o zonas carentes de la más mínima verificación o control, provocará la propagación del incumplimiento.

A tal punto puede llegar esta actitud que, en muchos países, existen acciones que se encuentran en la ilegalidad según el plexo normativo vigente, pero los contribuyentes creen que forman parte de sus derechos, afectando seriamente la cultura tributaria.

Se puede citar como anécdota, lo sucedido en un país de la región que, ante un cambio de un régimen especial para pequeños contribuyentes, las autoridades de Hacienda convocaron a una charla explicativa a los dirigentes de la agremiación de vendedores ambulantes de la capital, para que los mismos motivaran a sus representados a su adhesión y cumplimiento.

Al finalizar dicho encuentro, ante la prensa que esperaba el resultado de la reunión, dichos dirigentes manifestaron que no iban a apoyar la adhesión a dicho régimen, por cuanto las autoridades les habían exigido el cumplimiento de dos requisitos incumplibles: que no vendieran bienes de contrabando o de origen ilegal.

Por lo tanto, la multicausalidad de los efectos no deseados de estos regímenes, se debe abordar país por país, según su historia, cultura, estructura socio económica, fortaleza del organismo fiscal, es decir, enfocando el análisis desde tres aspectos: a) la sociología fiscal, b) la política tributaria y c) la administración tributaria.

Como lo ha sostenido el ITD (2007)¹⁵⁷, si bien por muchos años los sistemas tributarios han abordado, de algún modo, la cuestión de los contribuyentes de menor capacidad contributiva, muy pocas veces el tema ha ocupado un lugar destacado en los debates de política y administración de impuestos.

También destaca, que la tarea de diseñar sistemas tributarios para este sector es intrínsecamente compleja, ya que los factores relacionados con la normativa y la administración se conjugan más estrechamente que cualquier otro aspecto del diseño tributario.

Como conclusión afirma que por todo ello —el actual interés por el tema, así como su diversidad, complejidad y novedades analíticas— lo convierten en un campo que presenta claras oportunidades para la generación de nuevas ideas y el aprovechamiento de las experiencias internacionales compatibles.

Por lo tanto, el presente documento pretende ser un aporte más a los existentes para que los formuladores de la política tributaria, cuando tengan que diseñar o actualizar un régimen especial, puedan maximizar las mejores prácticas y minimizar sus efectos no deseados, como así también, a los organismos fiscales para que desarrollen servicios al contribuyente para facilitar su cumplimiento y sistemas de control específicos, que reconozcan las peculiares características de este sector de contribuyentes.

No cabe dudas que estos regímenes especiales han irrumpido en los sistemas tributarios de los países periféricos tanto de nuestra región, como del África Subsahariana, países de Europa Central, países de la ex Unión Soviética, y países asiáticos.

Como reseña de la vasta experiencia de los países de América Latina, se pueden destacar “*brevitatis causae*” las siguientes conclusiones:

¹⁵⁷ ITC (2017), Documento preliminar para la conferencia de Buenos Aires.

A. Mejores prácticas

1. Las mejores prácticas sobre estos regímenes se pueden clasificar en: a) normativas y de b) gestión de la administración tributaria.
2. Un régimen especial debe ser simple, es decir fácil tanto para su liquidación por parte del contribuyente como para el control por parte de la administración tributaria.
3. Desde el punto de vista de la sociología fiscal debe generar tanto una percepción del beneficio para motivar a los contribuyentes a su inclusión como una percepción de riesgo para evitar los fraudes.
4. Deben tender a la formalización, entendida esta no solo como la registración fiscal, sino también por el cumplimiento activo de las obligaciones formales y sustanciales inherentes al régimen.
5. Han resultado más precisos los sistemas que han aplicado varios regímenes según la actividad económica o el sujeto pasivo (individuos o micro y pequeñas empresas) que los que aplicaron un régimen único de carácter general.
6. En cuanto a los sujetos pasivos de los mismos, por sus diferentes características requieren tratamientos específicos diferenciados los muy pequeños contribuyentes, los pequeños contribuyentes individuales y las micro y pequeñas empresas.
7. A los muy pequeños contribuyentes además de la exención o disminución de la carga tributaria, resulta muy positivo otorgarle beneficios de la seguridad social con carácter subsidiado para lograr su inclusión social.
8. Resultaron más exitosos para los pequeños contribuyentes individuales los regímenes presuntivos de “cuota fija” con la incorporación de los aportes de la seguridad social y/o del seguro de salud con carácter de subsidio parcial.
9. Una asignatura pendiente de estos regímenes es diferenciar el tratamiento de los pequeños contribuyentes por región o zona geográfica, atento a que los índices de informalidad tienen grandes variaciones entre las mismas, por lo que resultaría plausible aplicar medidas específicas beneficiosas a los contribuyentes que realizan sus actividades económicas en las zonas más desfavorecidas para facilitar su formalidad¹⁵⁸.
10. En los regímenes para las micro y pequeñas empresas resultaron más exitosos los sistemas presuntivos basados en la aplicación de un porcentual¹⁵⁹ sobre los ingresos brutos o las compras, pero con la aplicación concomitante de otros parámetros o indicadores para evitar acciones fraudulentas con el nivel de facturación.

¹⁵⁸ Por ejemplo, se podría aplicar un coeficiente corrector de disminución de la cuota fija o una menor alícuota a los ingresos o un mayor subsidio a los recursos de la seguridad social a las zonas con mayor índice de informalidad.

¹⁵⁹ Variable según el nivel de ingresos y la actividad económica desarrollada.

11. El éxito de los regímenes para las micro y pequeñas empresas está íntimamente asociado a su vez, a la aplicación de políticas integrales de fomento empresarial (asistencia técnica, conectividad empresarial, contrataciones públicas, empréstitos blandos, formación, etc.).
12. La percepción del beneficio en estos regímenes es una gran motivación para el cumplimiento tributario, aunada con la percepción del riesgo de ser excluido del régimen.
13. Resulta efectivo para evitar desvíos en su aplicación, determinar un listado de actividades económicas excluidas del régimen especial independientemente de su nivel de facturación, como así también ampliar el umbral de facturación para fomentar determinadas actividades como la economía del conocimiento y las exportaciones.
14. Para evitar un salto brusco, se debe aplicar un régimen de transición o “puente de plata” para la emigración del régimen especial al régimen general de tributación, que tenga como objetivo la gradual incorporación a la carga tributaria definitiva.
15. La creencia errónea que a estos regímenes no hay que controlarlos porque son residuales del sistema tributario, es un gran desacierto estratégico que ha perjudicado al sistema tributario en su conjunto.
16. Se debe crear en las administraciones tributarias unidades de control específicas para este sector de contribuyentes, para diseñar acciones de control con características propias que se requieren para lograr el cumplimiento efectivo del régimen.
17. Los avances tecnológicos y su masificación posibilitan la extensión para este sector de la aplicación de la factura electrónica, el facturador móvil (aplicación), la utilización de controladores fiscales (maquinas emisoras de tickets homologadas) y el facturador web, con una conectividad “on line” con la plataforma informática de la administración tributaria.

B. Efectos no deseados

1. El “enanismo fiscal”, es decir que contribuyentes de mayor relevancia económica no declaren su verdadero volumen de negocios para hacerse artificialmente “enanos” fiscalmente y poder gozar indebidamente de los beneficios del régimen especial.
2. Erosionar la base de contribuyentes del régimen general¹⁶⁰.

¹⁶⁰ El objetivo esencial de estos regímenes simplificados presuntivos individuales es lograr la adhesión de sujetos que están en la informalidad, o son nuevos emprendimientos, que atento a su bajo volumen de negocios, no pueden cumplir con el régimen general por el alto costo del cumplimiento y la carga tributaria que conlleva. En los regímenes de las micro y pequeñas empresas que los beneficios se otorguen a las que tienen el nivel real de facturación que permite la legislación.

3. El fraude en los ingresos brutos o compras, inducido por el difícil control que conlleva este parámetro para los organismos fiscales, que se realiza para permanecer en el régimen o situarse en las categorías más bajas tanto de las cuotas fijas como del nivel de ingresos.
4. El fraude de la división empresarial a través de empresas de “paja” o de “cartón”, tanto en los regímenes simplificados presuntivos como en los regímenes preferenciales que disminuyen la carga tributaria dentro del régimen general.
5. La cuota fija simbólica, es decir la falta de actualización de su valor.
6. El fraude de la emisión de comprobantes sin el respaldo de operaciones reales, cuando en los regímenes simplificados pueden otorgar “crédito fiscal” en el IVA o la deducibilidad de gastos en el Impuesto sobre la Renta.
7. La imposición empresarial a los trabajadores para que se inscriban en un régimen especial para facturar como autónomos, generando una relación de dependencia encubierta para disminuir indebidamente sus costos laborales con la consiguiente desprotección de los beneficios de la seguridad social para los trabajadores.
8. La politización de los regímenes especiales, a través de las entidades gremiales que los representan o “per se”, para mantener u obtener beneficios desmedidos.
9. Desincentivar el crecimiento empresarial a través de una estrategia de optimización fiscal para evitar el cambio brusco en la ecuación fiscal, al pasar a la tributación del régimen general.
10. Las políticas públicas erróneas que subsidian a empresas ineficientes en vez de proyectos de mayor eficiencia.
11. La disminución de la recaudación para la sostenibilidad de los regímenes de seguridad social en los regímenes que la incorporan con un aporte simbólico.
12. Los regímenes mal diseñados conllevan prácticas evitativas para migrar al régimen general y prácticas migratorias del régimen general al régimen especial para disminuir indebidamente la carga tributaria.

C. Síntesis general

En los países de la región la mayoría de los expertos tributarios y los organismos internacionales, están ampliamente a favor de la aplicación de estos regímenes especiales, mediante un diseño efectivo para el cumplimiento de sus objetivos, complementado con la adopción de medidas antiabuso específicas para evitar los efectos no deseados que pueden conllevar.

REFERENCIAS

- Alonso González, L. M. (2007). La Simplificación de la tributación de las empresas. En España, *Crónica Tributaria* Nro. 124/2007.
https://economistas.es/Contenido/REAF/gestor/124_Alonso.pdf
- Bird, R. M. & Casanegra De Jantscher, M. (1992). *Improving Tax Administration in Developing Countries*, FMI.
<https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781557753175/9781557753175.xml>
- Bird, R. M. & Casanegra De Jantscher, M. (1992). *La Administración Tributaria en los países del CIAT*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- Bucci, V. (2020). Presumptive taxation methods: a review of the empirical literature, *Journal of Economic Surveys*, Vol. 34/2, pp. 372- 397,
<https://doi.org/10.1111/joes.12304>
- Cavallo, A., Galindo, A., Nuguer V. & Powell, A. (2022). De la recuperación a la renovación “Transformar la crisis en oportunidad”. *Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe*. BID.
<https://flagships.iadb.org/es/MacroReport2022/De-la-recuperacion-a-la-renovacion-Transformar-la-crisis-en-oportunidad>
- Dini, M. & Stumpo G. (2020). *Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento*, CEPAL.
<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/2c7fec3c-c404-496b-a0da-e6a14b1cee48/content>
- Eichfelder, S. & Vaillancourt, F. (2014). *Tax compliance costs: A review of cost burdens and cost structures*.
<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2535664>
- Engelschalk, M. (2007). *Designing a tax system for micro and small businesses: guide for practitioners*, No. 42435, World Bank Group, Washington, D.C.
<https://documents.worldbank.org/en/publication/documentsreports/documentdetail/980291468158071984/%20designing-a-tax-system-formicro-and-small-businesses-guide-for-practitioners>
- Engelschalk, M. & Loeprick, J. (2015). *MSME taxation in transition economies: Country experience on the costs and benefits of introducing special tax regimes*. World Bank Group.
<https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-7449>

- European Commission, GfK, KPMG (2018). *Study on the tax compliance cost for SMEs*.
<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/70a486a9-b61d-11ec-b6f4-01aa75ed71a1>
- Ferrara, G., Campagna, A., Bucci, V. & Atella, V. (2021). *Presumptive taxation and firms' efficiency: an integrated approach for tax compliance analysis*. SOSE SPA, University of Rome Tor Vergata.
https://mpra.ub.uni-muenchen.de/111516/1/MPRA_paper_111516.pdf
- González, D. (1994). *La administración de contribuyentes de difícil control*, Conferencia Técnica del CIAT. "Solución de Aspectos Críticos en el Control de los Tributos".
https://www.ciat.org/Biblioteca/ConferenciasTecnicas/1994/Espanol/Argentina_bariloche_tema_1_1994_gonzalez_argentina.pdf
- González, D. (2006). *Regímenes especiales de tributación para pequeños contribuyentes en América Latina*, BID, Washington.
<https://publications.iadb.org/es/publicacion/13467/regimenes-especiales-de-tributacion-para-pequenos-contribuyentes-en-america>
- González, D. (2017). *Regímenes especiales de tributación para pequeños contribuyentes*, EDICON, Consejo Profesional de Ciencias Económicas, Buenos Aires.
<https://edicon.consejo.org.ar/producto/regimenes-especiales-tributacion-pequenos-contribuyentes/>
- González, D. (2020). La Informalidad Tributaria en ALC ¿seguimos pescando dentro de la pecera? Blog CIAT,
<https://www.ciat.org/ciatblog-la-informalidad-tributaria-en-alc-seguimos-pescando-dentro-de-la-pecera/>
- González, D. (2022). Impuesto sobre las Sociedades: su aplicación en América, Blog CIAT.
<https://www.ciat.org/ciatblog-impuesto-sobre-las-sociedades-su-aplicacion-en-america/>
- González-Díaz, R. R. & Becerra-Pérez, L. A. (2021). *PYMES en América Latina: clasificación, productividad laboral, retos y perspectivas*, CIID Journal, N° 01/2021.
[file:///C:/Users/Dario/Downloads/Dialnet-PYMESEnAmericaLatina-8528337%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Dario/Downloads/Dialnet-PYMESEnAmericaLatina-8528337%20(1).pdf)
- Marchese, M. (2021). *Regímenes tributarios preferenciales para las MIPYME*, OIT.
<https://www.ilo.org/static/spanish/intserv/working-papers/wp033/index.html>
- Mos-Monserrat, Colin, Ribaut & Brys (2023). *La Conception des Régimes d'Imposition Forfaitaire*, OCDE.
<https://www.oecd.org/fr/ctp/la-conception-des-regimes-d-imposition-forfaitaire-acd81d56-fr.htm>
- OECD (2015). *Taxation of SMES in OECD and G20 countries*.
<https://www.oecd.org/publications/taxation-of-smes-in-oecd-and-g20-countries-9789264243507-en.htm>

- OECD (2020): *Forum on Tax Administration* “Supporting SMEs to Get Tax Right Series Strategic Planning”.
<https://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/compliance/supporting-smes-to-get-tax-right-strategic-planning.htm>
- Rajaraman, I. (1995). Presumptive Direct Taxation. *Economic and Political Weekly* Vol. 30, No. 18/19 (May 6-13, 1995)
<https://www.epw.in/journal/1995/18-19/special-articles/presumptive-direct-taxation-lessons-experience-developing>
- Shatan, R., Benítez, J.C., Coelho, I. & Madariaga, J. (2022). *PERU Informe Técnico – Régimen Tributario para Contribuyentes Menores y Zonas Económicas Especiales*, FMI
<https://www.elibrary-imf.org/downloadpdf/journals/002/2022/035/002.2022.issue-035-es.xml>
- Shome, P. (1999). *Taxation in Latin America: Structural Trends and Impact*, IMF
<https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/1999/019/article-A001-en.xml>
- Shome, P. (2000). *La tributación en América Latina: tendencias estructurales e impacto en la administración*. La política fiscal en América Latina: una selección de temas y experiencias de fines y comienzos de siglo”, *serie Seminarios y conferencias*, N° 3, LC/L.1456-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
<https://repositorio.cepal.org/items/f0cc985b-d74b-476b-8633-7e01c0820525>
- Thuronyi, V. (2004). *Presumptive taxation of the hard-to-tax*. En V. Thuronyi (Ed.), *Tax Law Design and Drafting* (Volume 268, Pages 101-120).
<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0573855504688055>