

Comisión I

Análisis comparativo de los Regímenes Especiales de Tributación para PYMES en la Unión Europea y en América Latina

Casos de España, Chile y Argentina. Guías OCDE

Ada Carolina Moreira
Agosto de 2019

**ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS REGÍMENES ESPECIALES DE
TRIBUTACIÓN PARA MIPYMES EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN AMÉRICA
LATINA**

Casos de España, Chile y Argentina. Guías OCDE

COMISION I

21° Simposio sobre Legislación Tributaria Argentina

4 al 6 de septiembre de 2019 | CABA

Autora: CP. Ada Carolina MOREIRA

INDICE

- I. INTRODUCCIÓN
- II. LAS MIPYMES EN LATINOAMERICA Y EN EUROPA
- III. JUSTIFICACIÓN DOCTRINARIA DE LOS REGÍMENES SIMPLIFICADOS
 - III. 1. Motivos esgrimidos para justificar un Tratamiento Fiscal Privilegiado a las PYMES en la UE
 - III. 2. Motivos esgrimidos para justificar un Tratamiento Fiscal Privilegiado a las PYMES en Latinoamérica
 - III. 3. El proceso de establecimiento de los Regímenes Simplificados en España y en América Latina: dos realidades distintas
- IV. LAS PYMES, LOS REGÍMENES SIMPLIFICADOS Y LA OCDE. EL REQUISITO DE NEUTRALIDAD
 - IV. 1. El requisito de neutralidad y la equidad
- V. LOS REGÍMENES SIMPLIFICADOS EN LA UNIÓN EUROPEA. EL CASO DE ESPAÑA
 - V. 1. Tratamiento Fiscal Privilegiado de las PYMES en la UE
 - V. 2. Pedidos de revisión de los Tratamientos Fiscales Privilegiados para PYMES en la UE
 - V. 3. La imposición directa en España antes de la Reforma Tributaria
 - V. 4. Los incentivos fiscales para las ERD en el Impuesto a las Sociedades
 - V. 5. La Reforma Tributaria Española y las Empresas de Reducida Dimensión
 - V. 6. La neutralidad en el Régimen de Tributación para ERD de España
- VI. CHILE: EL SISTEMA TRIBUTARIO PARA LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS DESPUÉS DE LA LEY 20.780 DE REFORMA TRIBUTARIA
 - VI. 1. Régimen General de Tributación de Impuesto a la Renta después de la Reforma
 - VI. 2. Régimen de Tributación Simplificada para las pequeñas y Medianas Empresas
 - VI. 3. La neutralidad en el Régimen de Tributación Simplificada de Chile
- VII. EL REGIMEN SIMPLIFICADO ARGENTINO: EL MONOTRIBUTO
 - VII. 1. La Evolución del Régimen Simplificado
 - I Período: El Régimen simplificado de destino mixto (1998 a 1999)
 - II Período: El régimen simplificado ampliado o asistencial (2000 a 2003)
 - III Período: El régimen simplificado Inclusivo (2004 a 2009)
 - IV Período: El régimen simplificado con inflación (2010 a 2016)
 - V Período: El régimen simplificado actualizado (2016 a 2019)
 - VII. 2. La Neutralidad y el Monotributo
- VIII. CONCLUSIONES
- IX. BIBLIOGRAFIA

I. INTRODUCCIÓN

La fiscalidad de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) ha sido materia de preocupación constante en los Estados debido a que, en promedio, representan alrededor del 99% de las firmas registradas tanto en los países de la Unión Europea como los de Latinoamérica. Semejante masa de contribuyentes posee características diferenciadas muy marcadas que las condicionan y las colocan en un pie de desigualdad, en lo que a materia de tributación se refiere, respecto de las empresas de mayor tamaño. Esto ha llevado a numerosos ensayos en el mundo, procurando no sólo gravar tales rentas sino incorporar ciertas facilidades de modo de introducir equidad horizontal. Y, dada la especificidad de este grupo, se generalizó el establecimiento de regímenes especiales de tributación, tanto en Europa como en América.

Sin embargo, ya desde sus comienzos, estos regímenes especiales tuvieron características bien distintas en ambos lados del Atlántico, fundamentalmente porque los países de América Latina conocían poco de sus propias MIPYMES; no existían registros adecuados y, si existían, estos estaban desactualizados. Entonces, mientras en Europa se buscaba gravarlas con la tasa más óptima, en Latinoamérica, con elevados índices de informalidad, se pretendía, antes que nada, volcarlos a la formalidad. Y claramente este objetivo se contraponía con la imposición económicamente óptima.

Hoy, esta diferencia se ha acentuado por cuanto, en la Unión Europea, se viene observando desde hace ya varios años que los regímenes para MIPYMES han iniciado una suerte de transformación en aras de un sistema tributario más equitativo y económicamente más neutral. Se buscó así eliminar posibles diferencias introducidas en la carga tributaria, a la vez que focalizar la ayuda a las firmas más pequeñas reduciendo costos de cumplimiento, mejorando el acceso al crédito y corrigiendo distorsiones involuntarias introducidas en el Impuesto a las Sociedades -que aplicaban solo a las empresas grandes o resultaban impracticables para las pequeñas-.

La realidad de los regímenes especiales de tributación para MIPYMES en Latinoamérica -salvo Chile- es completamente distinta. Con los años, la inequidad introducida inicialmente no sólo no se ha reducido, sino que se ha acrecentado, mientras que los resultados logrados respecto a la reducción de la evasión fiscal son discutidos: evade quien no paga, pero también "evade" el que paga una cifra mucho menor de lo que debería haber pagado -porque así la norma lo establece- y se convierte en "cumplidor" simplemente porque se baja la vara de medición que separa al que cumple del que no.

Es de destacar, sin embargo, que un factor común a los regímenes especiales de tributación para MIPYMES tanto en Europa como en América, es que los dos han buscado reducir la complejidad del sistema tributario general para que los pequeños y medianos contribuyentes, que se supone tienen limitado acceso a asesoría legal y contable adecuada, y cuentan, proporcionalmente, con menores recursos para hacer frente a los altos costos de cumplimiento involucrados. En este sentido, puede afirmarse que los regímenes simplificados son diseñados, en general, para reducir la evasión fiscal.

Desde el año 2015 la OCDE ha venido insistiendo en la necesidad de reducir las distorsiones que estos regímenes simplificados introdujeron, especialmente la referida a la menor carga tributaria impuesta a las MIPYMES, porque observa que, lejos de cumplir el objetivo para el que ha sido creada, está ocasionando, a nivel mundial, una fragmentación de empresas que no responden a decisiones de eficiencia económica sino a minimizar su carga tributaria.

En este trabajo repasamos, muy sintéticamente, las principales características de los regímenes especiales de tributación para MIPYMES en los países de la Unión Europea y nos detenemos en el caso de España y su última reforma tributaria que se traduce en una suerte de reingeniería en lo que a imposición de “Empresas de Reducida Dimensión” se refiere. Respecto a Latinoamérica, por su propuesta innovadora en la materia, analizamos el caso de Chile y, luego, el de Argentina.

Por último, en las conclusiones se extraen enseñanzas de las experiencias de reformas tributarias española y chilena, y se ensayan propuestas que podrían aplicarse al Régimen simplificado argentino.

II. LAS MIPYMES EN LATINOAMERICA Y EN EUROPA

Si bien el concepto de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) varía de un país a otro¹, una verdad indudable es que representan, tanto en los países desarrollados como en desarrollo, alrededor del 99% del total de firmas. El cuadro N°1 muestra el peso que las MIPYMES tienen en 10 países latinoamericanos y en 15 europeos, y puede observarse que el nivel de desarrollo de la economía sí se evidencia, pero a nivel de microempresas: en las economías más desarrolladas la proporción de microempresas es menor. Es el caso de Chile (75,14%) en Latinoamericana y de Alemania (82,19%), Austria (87,27%) y Luxemburgo (87,32%) en Europa.

¹ Al tomarse diferentes criterios -monto de ventas, ingresos, cantidad de empleados, etc., o una combinación de ellos- y valores para determinar quiénes caen dentro de la categoría de MIPYMES y quienes quedan fuera de ella.

CUADRO N° 1

PESO DE LAS EMPRESAS SEGÚN TAMAÑO						
País		Microempresa	Pequeña Empresa	Mediana Empresa	Total MIPYMES	Gran Empresa
AMÉRICA LATINA (1)		89,32%			98,61%	1,39%
Argentina	2018	83,49%	13,09%	2,77%	99,34%	0,66%
Bolivia	2014	99,69%	0,20%	0,06%	99,95%	0,05%
Chile	2016	75,14%	17,13%	2,54%	98,50%	1,50%
Colombia	2016	88,69%	7,24%		95,93%	4,07%
Costa Rica	2017	80,80%	12,63%	4,04%	97,48%	2,52%
El Salvador	2005	95,94%	3,24%	0,40%	99,58%	0,42%
Guatemala	2015	94,67%	4,62%	0,51%	99,80%	0,20%
México	2014	95,40%	3,60%	0,80%	99,80%	0,20%
Panamá	2009	90,08%	7,84%	1,72%	97,07%	2,93%
Venezuela	2000	0,00%	72,77%	20,80%	93,58%	6,42%
EUROPA (2)		91,47%			99,57%	0,23%
Bélgica	2016	94,58%	4,58%	0,68%	99,84%	0,15%
Dinamarca	2016	89,25%	8,83%	1,62%	99,70%	0,30%
Alemania	2016	82,19%	14,86%	2,46%	99,51%	0,49%
Irlanda	2016	89,01%	8,95%	-	97,96%	-
Grecia	2016	96,63%	2,95%	0,36%	99,94%	0,06%
España	2018	93,78%	5,24%	0,82%	99,84%	0,16%
Francia	2016	95,52%	3,74%	0,61%	99,87%	0,13%
Italia	2016	94,97%	4,45%	0,50%	99,92%	0,08%
Luxemburgo	2016	87,32%	10,29%	1,93%	99,54%	0,45%
Holanda	2016	94,99%	4,05%	0,81%	99,85%	0,15%
Austria	2016	87,27%	10,78%	1,62%	99,67%	0,33%
Portugal	2016	95,34%	3,96%	0,61%	99,91%	0,10%
Finlandia	2016	93,01%	5,76%	1,00%	99,77%	0,23%
Suecia	2016	94,58%	4,50%	0,77%	99,85%	0,15%
Reino Unido	2016	89,00%	9,19%	1,47%	99,66%	0,33%

(1) FUENTE: FUNDES en González, Darío (2006). Argentina (Ministerio de Producción). Bolivia (FUNDEMPRESA). Chile (Ministerio de Economía, Fomento y Turismo). Colombia (Estimaciones de Economía Aplicada para 2016 a partir de cifras históricas de Cámaras de Comercio e informes de Confecámaras.). Costa Rica (Ministerio de Economía, Industria y Comercio). El Salvador (VII Censo Económico- CONAMYPE). Guatemala (Oficina Coordinadora Sectorial de Estadísticas Mipyme del Ministerio de Economía). México (INEGI). Panamá (INEC). Venezuela (Instituto Nacional de Estadística, ex OCEI).

(2) Eurostat (2016)

Es posible dimensionar la importancia de este subgrupo de microempresas cuando leemos a economistas españoles señalar: “la estructura del tejido productivo español queda lejos del que muestran países como Alemania, Dinamarca, Luxemburgo, Austria, ... así, podemos decir que, en general, el tamaño de la empresa española, cuando se le compara con el de otros países de nuestro entorno, resulta reducido, característica esta, como se afirma en Abad (2015), Aguilera (2015) y en González Pandiella (2014), más propia de los países emergentes que de las economías avanzadas. La distancia con las economías europeas más ricas se vuelve aún más extrema cuando se habla en términos de empleo. Mientras en nuestro país el 73% del empleo es generado por empresas de pequeña dimensión, en países como Alemania solo lo es el 63%, reduciéndose hasta el 53% en el caso del Reino Unido. De hecho, si nos centramos en los países de la UE15, solo las empresas de Grecia, Italia y Portugal que emplean a menos 50 trabajadores tienen un mayor porcentaje de

población trabajadora que en España, debiendo destacarse especialmente el caso de las microempresas que en todos los casos emplean a más del 40% de los trabajadores del país”.²

En este sentido, suele entenderse que una mayor proporción de microempresas en un país convierte a su economía en más vulnerable, tanto en términos de empleo como de productividad debido a que, por un lado, “las microempresas aparecen y desaparecen con mayor facilidad que las grandes empresas en función de las condiciones económicas del país, pero también del mercado de trabajo, pues las empresas de menor tamaño tienden a crear empleo temporal que siempre resulta más volátil a los ciclos económicos” (Haltiwanger y cols., 2010).

En América Latina como en Europa, las PYMES en general y las Micro PYMES en particular, constituyen una importante fuente de producción y generación de empleo. Se caracterizan también por tener baja significación fiscal y constituir el sector más difícil de controlar por las administraciones, por la enorme cantidad de contribuyentes involucrados. Lo que sí diferencia las Micro PYMES latinoamericanas de las europeas, es que “la Administración Tributaria desconoce la identidad de parte de estos posibles contribuyentes debido a la magnitud que alcanza en muchos de ellos la economía informal o subterránea³ ... o la alarmante falta de actualización (de los registros)” (González, 2006,3-6)⁴.

Con economías “más vulnerables” tanto respecto de los ciclos económicos nacionales como los internacionales, cabría esperar que la volatilidad que preocupa a los europeos se vea exacerbada en Latinoamérica, agravando aún más el problema de la informalidad, tanto impositiva como laboral.

III. JUSTIFICACIÓN DOCTRINARIA DE LOS RÉGIMENES SIMPLIFICADOS

III. 1. Motivos esgrimidos para justificar un Tratamiento Fiscal Privilegiado a las PYMES en la UE

Las PYMES disfrutan desde hace más de veinte años de un tratamiento fiscal privilegiado, en varios países de la Unión Europea. El principal argumento esgrimido para la aplicación de este régimen especial de tributación es, sin duda, la importancia de estas empresas dentro del tejido empresarial europeo. Sin embargo, también se emplean con frecuencia otros argumentos cuando se defiende la aplicación de incentivos fiscales para las pymes. Entre ellos, encontramos:

1. Por el sesgo que presenta el Impuesto a la Renta de las Sociedades hacia la financiación ajena. Este problema de la imposición societaria no es exclusivo de España, sino que afecta a casi todos los países de la UE y constituye, su eliminación, una de las principales preocupaciones y prioridades de la política fiscal europea. Así, las empresas que se financian con fondos propios soportan tipos efectivos de gravamen más elevados que las que lo hacen con recursos ajenos. Esta discriminación

² Mingorance-Arnáiz, Ana Cristina - Pampillón Olmedo, Rafael (2016) - Pags. 7-22

³ Según la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) de las Naciones Unidas, el trabajo informal en las áreas urbanas en los países de Latinoamérica alcanza al 70%. Ver CEPAL (2005).

⁴ González, Darío (2006). Pag.4-5.

tiene su origen en la deducibilidad de los intereses abonados y en la no deducibilidad en el Impuesto a la Renta de las Sociedades de la retribución a los fondos propios. En la medida en que las PYMES tienen más dificultades que las grandes empresas para acceder al crédito, este tratamiento fiscal diferenciado les perjudica.

2. Porque las PYMES, por su tamaño, no pueden en la práctica beneficiarse de algunos incentivos fiscales generales previstos en el Impuesto a la Renta de Sociedades, como, por ejemplo, la deducción de gastos en I+D o las medidas correctoras de la doble imposición nacional e internacional, más orientadas a empresas de mayor tamaño.
3. Porque el contexto actual de integración, creciente globalización económica y libertad de movimiento de capitales, ofrece a las empresas europeas la posibilidad de estructurar su actividad económica, localizándose, total o parcialmente, en países con una menor tributación, reduciendo así su factura fiscal global. Esta planificación fiscal al alcance de las grandes empresas se encuentra muy limitada para las PYMES lo que les sitúa en una peor posición competitiva.
4. Porque los costes de cumplimiento, si bien son más elevados para las grandes empresas, en términos absolutos, en términos relativos (como porcentaje de los ingresos) son mucho mayores para las pequeñas y medianas empresas.
5. Por último, porque según los datos de la propia Agencia Tributaria⁵ (2014a, 45), las grandes empresas que forman grupos consolidados soportan un tipo efectivo sobre el resultado contable en torno al 5%, frente al 15% del resto de empresas.

III. 2. Motivos esgrimidos para justificar un Tratamiento Fiscal Privilegiado a las PYMES en Latinoamérica

En la doctrina tributaria latinoamericana, el análisis del tratamiento fiscal de las PYMES ha sido analizado desde 2 aspectos:

1. La gravabilidad o no de los pequeños contribuyentes o específicamente de la microempresa unipersonal, teniendo en consideración el bajo nivel de recaudación que implica este segmento, y el alto costo que implica su control.

A favor de la gravabilidad de este sector se sostiene, que la imposición al mismo implicaría la asunción de responsabilidades tributarias (por pequeñas que estas fueran), con el consiguiente efecto de concientización fiscal o culturización tributaria, al obligarlo al pequeño contribuyente a interesarse y capacitarse en el conocimiento de sus obligaciones tributarias, constituyéndose a su vez en fuente alternativa de información para las Administraciones, sobre las ventas efectuadas por los proveedores.

2. Sobre la conveniencia o no de la aplicación de regímenes especiales ante el riesgo del denominado "enanismo fiscal", mediante el cual los contribuyentes de significancia económica se adaptan al sistema más

⁵ Agencia Tributaria (2014a), Informe anual de recaudación tributaria – Unión Europea

favorable brindado al pequeño contribuyente, para evadir las obligaciones a su cargo.

A favor de la aplicación de un Régimen Tributario Especial se ha mencionado: el significativo número de contribuyentes que lo conforman, la falta de conciencia fiscal y el deficiente nivel organizativo que tienen.

La mayoría de los sistemas tributarios latinoamericanos ha incorporado a sus legislaciones regímenes especiales de tributación para los contribuyentes de menor significancia fiscal, lo que se ha constituido en una característica saliente del esquema tributario latinoamericano.

Vito Tanzi (2000)⁶ se refiere a este fenómeno indicando que “si bien las pequeñas actividades económicas crean problemas importantes para las administraciones de impuesto en todos los países, su impacto es mayor en aquellos países donde son bajos los estándares de la contabilidad y es muy alto el nivel de la informalidad”. Es por ello, agrega, que “la implementación de regímenes presuntivos (simplificados) para los pequeños contribuyentes ha sido una característica distintiva de los sistemas tributarios de los países latinoamericanos).

En América Latina de la década de los 70, ante la imposibilidad de aplicar el régimen general del Impuesto al Valor Agregado a los pequeños contribuyentes, los principales regímenes simplificados estuvieron dirigidos a sustituir exclusivamente este impuesto, utilizándose variadas técnicas presuntivas, que terminaron por sustituirse por otras técnicas (cuota fija, porcentaje de las ventas, porcentaje de las compras, etc.), y también algunos regímenes específicos al Impuesto sobre la Renta.

A partir de 1997, cuando en Brasil comenzó a aplicarse el “SIMPLES”, surgió una tendencia a incorporar en un solo pago de estos regímenes, la sustitución de varios impuestos y recursos de la seguridad social. En 1998 la Argentina, siguió esta tendencia, aunque con diferente técnica presuntiva, y con diferentes recursos de la seguridad social sustituidos.

En la actualidad, en los países de América Latina se aplican diversos regímenes presuntivos a los pequeños contribuyentes, con diferentes técnicas presuntivas, sustituyendo desde un solo impuesto a varios y en algunos supuestos también a los recursos de la seguridad social, con la característica que en muchos países existe más de un régimen especial de tributación teniendo en consideración los contribuyentes incluidos (por su magnitud o actividad económica).

Sin embargo, la realidad económico-social de América Latina y el grado de desarrollo de sus Administraciones Tributarias han condicionado su proceso de implantación, otorgándole rasgos distintos y diferenciales con respecto al caso español: los modelos latinoamericanos se caracterizan por constituirse como estrategia de optimización de recursos humanos escasos y calificados por parte de las Administraciones Tributarias para la captación y formalización de pequeños agentes económicos.

⁶ Tanzi, Vito (2000).

III. 3. El proceso de establecimiento de los Regímenes Simplificados en España y en América Latina: dos realidades distintas

Junquera Varela y Pérez Huete⁷ identifican dos factores que condicionan el proceso de establecimiento de los regímenes simplificados en América Latina, y que lo diferencian de regímenes como el español.

En España el proceso de implantación partió de un censo altamente fiable. A su vez el proceso sirvió para depurar aún más este censo, y para elegir sectores con características de homogeneidad en sus procesos técnicos y comerciales. Un modelo econométrico, basado en una muestra de contribuyentes con un alto grado de correlación estadística permitió determinar los módulos o parámetros objetivos, y consiguientemente la carga tributaria final (base imponible en el IRPF, cuota de IVA a pagar con una serie de modulaciones producto de la reciente reforma del 97). El objetivo final era disminuir la brecha de tributación entre rendimientos del trabajo y rendimientos empresariales o profesionales y disminuir así la inequidad en este punto del sistema tributario.

Este planteamiento no tiene cabida en América Latina por dos aspectos absolutamente definitorios: debilidad y escasa fiabilidad del censo de contribuyentes y el gran peso de la economía informal. Ello conduce a que la implantación del régimen tenga entre otros objetivos el de incorporar la economía informal al sistema, y a que no cabe confiar en el censo la labor de determinar la carga tributaria, sino que el propio proceso de categorización o inclusión de los contribuyentes ha de ser lo que permita confeccionar un censo lo más completo posible, fiable y veraz.

Por ello no solamente asistimos en la práctica a una disminución de la presión fiscal indirecta, sino también de la presión fiscal directa. Es el caso del SIMPLES de Brasil y el Monotributo de Argentina.

IV. LAS PYMES, LOS REGÍMENES SIMPLIFICADOS Y LA OCDE. EL REQUISITO DE NEUTRALIDAD

En septiembre de 2015, la OCDE, publicó el estudio “Tributación de las pequeñas y medianas empresas en los países de la OCDE y el G20”⁸ sobre 38 países. En él se reconoce que las PYMES (SMEs) “...proveen una importante porción del empleo total, contribuyen significativamente al crecimiento económico nacional y global y generan una proporción significativa del total de ingresos empresariales sujetos a impuesto en la mayoría de las economías”. Sin embargo, también destaca que, muy a menudo, enfrentan desafíos para su viabilidad y crecimiento, algunos de los cuales son creados por fallas de mercado, imperfecciones en el mercado de capitales y costos de cumplimiento. Esto llevó a los gobiernos de los distintos países a intervenir implementando diferentes medidas tendientes a compensar estas imperfecciones, estos mayores costos, de modo de asegurar la viabilidad de las PYMES.

⁷ Junquera Varela, R. Pérez Huete, J. (2001)

⁸ OCDE (2015b).

Tanto estudiosos del tema como la OCDE recomiendan que, idealmente, el sistema tributario de un país deberá ser neutral respecto a su impacto en las decisiones de negocios, incluyendo la creación, formación y crecimiento de las PYMES. El Estudio establece que las preferencias en favor de las PYME no deben generar inequidades horizontales en la forma en que se trata a dichas empresas puesto que eso genera distorsiones que afectan la neutralidad. En concreto indica que los sistemas tributarios “no deben introducir distorsiones. Estas distorsiones pueden resultar en incentivos que alteran la actividad económica de los agentes, distorsiones a partir de las cuales se benefician contribuyentes para los cuales dichas medidas no fueron establecidas, generando inequidades horizontales en el tratamiento de distintas empresas”⁹

Pero el estudio arrojó otros resultados: muchos de los tratamientos fiscales especiales diseñados para PYMES tienen impactos sumamente distorsivos que lleva a los empresarios a permanecer pequeños o cambiar a diferentes negocios con tal de seguir obteniendo los mayores beneficios de estos regímenes.

Por ello, la OCDE enuncia 6 principios para guiar a los gobiernos en el desarrollo e implementación de medidas que alienten la creación, crecimiento e innovación de las PYMES:

1. Implementar medidas de previsión y simplificación diseñadas específicamente para reducir los costos de cumplimiento de las PYMES.
2. El sólo tamaño de un negocio no debe ser justificación suficiente para la intervención gubernamental a través de normativas especiales.
3. Podría haber un caso particular en que sí se justifique el punto 2, respecto de las PYMES más jóvenes; sin embargo, aún en este estrecho grupo, las medidas deberían ser cuidadosamente diseñadas para direccionarlas al problema específico (ej. acceso a financiamiento, costos de cumplimiento) u objetivo particular (ej. innovación).
4. Asegurarse que las preferencias impositivas o medidas de simplificación no introduzcan mayores distorsiones.
5. Cuando se introduzcan reglas de tributación especiales para las PYMES, se debería cuidar de asegurarse que esas medidas no aumenten aún más la complejidad del sistema.
6. Los procesos de simplificación, particularmente a través del uso de tecnología, ofrecen muchas ventajas en la reducción de los costos de cumplimiento. Además, se convierte en una herramienta poderosa para mejorar el cumplimiento y reducir así los costos.

Reconocido entonces la importancia que las MIPYMES tienen en las economías nacionales, identificada la necesidad por parte de los estados de intervenir en sus respectivos mercados de modo de asegurar su existencia y crecimiento, y habiendo tomado nota de las guías que la OCDE enunciara para el diseño e implementación de regímenes especiales de tributación para las micro, pequeñas y medianas empresas, analizamos a continuación el régimen simplificado de España y de Chile, y lo comparamos con el Monotributo argentino, desde el punto de vista de la neutralidad en el impacto de las decisiones de negocios según la guía OCDE.

⁹ OCDE (2015b, 14).

IV. 1. El requisito de neutralidad y la equidad

Se dice que un sistema no es neutral cuando afecta de algún modo las decisiones que toman los agentes económicos. Existen distintas formas por las cuales un sistema tributario puede afectar la eficiencia económica: porque altere los incentivos y oportunidades de trabajo, de ahorro, de inversión en desarrollo de capital, para tomar riesgos e innovar, para usar recursos de manera eficiente y asignarlos a los usos en que mejor pueden servir a las necesidades de la sociedad, etc.

En este sentido, el sistema tributario que se establezca debe buscar minimizar las distorsiones de modo de lograr equidad horizontal - que personas con igual nivel de ingreso, pagan el mismo impuesto- y equidad vertical del sistema, promoviendo la redistribución con un mínimo de pérdida de eficiencia. En otras palabras, si se establece un sistema para las pequeñas y medianas empresas, la elección de este régimen no debe estar determinada por si va a tener una mayor o menor carga económica, sino por otros aspectos, porque, tal como señala la OCDE, eso implicará que los contribuyentes quieran mantenerse en dicho régimen preferencial, debiendo seguir cumpliendo los requisitos para ello.

Desde este punto de vista, los sistemas tributarios de integración de rentas empresariales se reconocen más equitativos horizontalmente y, por ende, más neutrales que los sistemas clásicos, que consideran una separación -para efectos impositivos- entre la empresa y su dueño.

V. LOS RÉGIMENES SIMPLIFICADOS EN LA UNIÓN EUROPEA. EL CASO DE ESPAÑA

Esta sección se basa íntegramente en el análisis que Barruso Castillo, Begoña efectúa tras implementarse la Reforma Tributaria Española del año 2015¹⁰.

V. 1. Tratamiento Fiscal Privilegiado de las PYMES en la UE

En un apretado resumen se describen a continuación algunas de las políticas tributarias implementadas en los países integrantes de la Unión Europea, dirigidas específicamente a beneficiar a las PYMES:

- Francia: tiene numerosos incentivos tanto para las empresas como para sus accionistas (ej.: tipos inferiores en el Impuesto a la Renta de Sociedades; las personas físicas que realicen inversiones en PYMES disfrutan de beneficios en su IRPF)
- Austria, Finlandia, Suecia, Italia, Grecia, Holanda, Bulgaria, Eslovenia y Rumanía: no existe ningún régimen especial para estas empresas. En Suecia las personas físicas que realicen inversiones en PYMES disfrutan de beneficios en su IRPF.
- Alemania: permite una mayor amortización de los elementos del inmovilizado los cinco primeros años y posee mecanismos de reserva de capitalización.

¹⁰ Barruso Castillo, B. (2016, 100-113)

- Polonia: contempla la libertad de amortización para las microempresas.
- Lituania: aplica tipos inferiores en el Impuesto a la Renta de Sociedades solo para microempresas y contempla la libertad de amortización para las microempresas
- Bélgica: aplica tipos inferiores en el Impuesto a la Renta de Sociedades y provee mecanismos de reserva de capitalización.
- Luxemburgo: aplica tipos inferiores en el Impuesto a la Renta de Sociedades.
- Irlanda: deja exentos de tributación 40.000 euros durante los tres primeros años de vida de la empresa. Las personas físicas que realicen inversiones en PYMES disfrutan de beneficios en su IRPF

Un estudio realizado en mayo de 2015 para la Comisión Europea¹¹, en el que se analizan los efectos sobre la carga fiscal final de las PYMES derivados de los regímenes tributarios especiales vigentes en veinte Estados miembros, concluye que:

- Los regímenes tributarios especiales no suponen una minoración de la tributación real para las empresas medianas.
- Las pequeñas empresas reducen su carga solo en cinco países (Bélgica, Francia, Irlanda, Reino Unido y España) (14) entre un 2,54% (en Bélgica) y un 29,47% (en España). En Francia, Reino Unido y España las pequeñas empresas están sujetas a tipos más reducidos y en Bélgica también, aunque en menor medida, porque la menor carga fiscal en este país tiene su origen fundamentalmente en la mayor deducibilidad (un 0,5% más) de los intereses nocionales. Por su parte, en Irlanda la exención para los primeros 40.000€ es la causante de la menor tributación de las pequeñas empresas.
- Más beneficiadas resultan las microempresas, debido a que solo ellas pueden disfrutar en muchos casos de los incentivos fiscales establecidos, pues van acompañados en la mayoría de ocasiones de requisitos y límites restrictivos para su aplicación. En esta ocasión cinco países se añaden a los anteriores: Además de Croacia y Lituania, las microempresas tributan menos en Alemania (por la amortización adicional permitida), en Polonia (por la libertad de amortización) y en Eslovenia (que, si bien no tiene incentivos fiscales específicos para pymes, las microempresas se benefician de los requisitos y límites previstos en otras medidas comunes para todas las empresas). En Lituania las microempresas reducen su carga fiscal en un 53,05%, porque pueden amortizar libremente los bienes del inmovilizado -salvo los inmuebles- y tributan al 5% en vez del 15%. En Croacia, las microempresas reducen su carga fiscal en un 50,02%, debido a que tributan al 10% -en lugar del 20% general- los diez primeros años. Las microempresas españolas también resultan especialmente beneficiadas por estos incentivos fiscales, reduciéndose su carga un 48,68%.

V. 2. Pedidos de revisión de los Tratamientos Fiscales Privilegiados para PYMES en la UE

Ante los resultados obtenidos, en los últimos años, desde diferentes organismos internacionales (Comisión Europea, OCDE o Fondo Monetario

¹¹ Comisión Europea (2015a).

Internacional) se está pidiendo reiteradamente que se lleve a cabo una revisión de estos incentivos fiscales para las PYMES (muy especialmente de la aplicación de tipos impositivos reducidos) al considerar que su existencia está suponiendo un límite al crecimiento del tamaño de las empresas y está provocando una fragmentación de la actividad empresarial, por razones puramente fiscales (evitar soportar una carga tributaria mayor). En este sentido señalan que los incentivos fiscales a las empresas deben establecerse exclusivamente en función de su nivel de inversión, innovación y crecimiento, y no en función de sus ingresos o del número de trabajadores. Deben buscarse sistemas fiscales justos, transparentes y sencillos para todas las empresas (incluidas las que tributan en el IRPF) y no solo para las PYMES¹².

V. 3. La imposición directa en España antes de la Reforma Tributaria

En España, la tributación en el ámbito de la imposición directa cambia dependiendo de cómo se estructura la actividad: las rentas obtenidas en la actividad deberán declararse en el IRPF (si es empresario individual) o en el Impuesto de Sociedades (si adquiere forma societaria).

Los empresarios individuales que desarrollan una actividad económica en España tributan por los rendimientos de su actividad en el IRPF. La normativa del impuesto contempla tres formas posibles de determinación del rendimiento para las actividades empresariales: estimación directa normal (EDN), estimación directa simplificada (EDS) y estimación objetiva. Mientras que en los dos primeros casos el empresario tributa en función del beneficio obtenido (ingresos menos gastos, con algunas matizaciones), en el tercero el rendimiento a declarar se determina aplicando unos signos o índices externos que se consideran representativos de la capacidad económica del contribuyente, como pueden ser el número de trabajadores, la superficie del local, la potencia eléctrica contratada o consumida, etc. De manera que el empresario determina la renta a declarar multiplicando el número de unidades de cada índice que posee por el importe que la legislación que regula el régimen establece para cada uno de ellos. Estos importes varían en función de la actividad realizada.

El régimen de estimación objetiva simplifica por lo tanto el cálculo del rendimiento a declarar, lo que unido a las menores obligaciones formales que conlleva, facilita el cumplimiento de sus obligaciones tributarias a los pequeños empresarios. Sólo pueden utilizar el régimen de módulos las actividades empresariales enumeradas en la norma, siempre que, además, el volumen de todas las actividades, así como el importe de las compras de bienes y servicios (excluidas las adquisiciones de inmovilizado) realizadas por el contribuyente en el año anterior no superen los 150.000 euros. Los porcentajes de amortización de los bienes del inmovilizado son además más generosos que los previstos para la estimación directa.

La utilización de este sistema objetivo es voluntaria para el empresario individual, de manera que, si no le interesa aplicarlo, el contribuyente puede renunciar a él y determinar el rendimiento a declarar por el método de estimación

¹² Comisión de Expertos (2014, 186 y 187), Comisión Europea (2015c y 2014b), Carbajo (2012) y Fondo Monetario Internacional (2015 y 2014).

directa. Eso sí, esta renuncia debe materializarse explícitamente y surte efectos por un periodo mínimo de tres años.

Por su parte, los métodos de estimación directa, normal y simplificado, se aproximan más al beneficio obtenido en la actividad al determinar la renta a declarar como la diferencia entre los ingresos obtenidos y los gastos en los que se ha incurrido para obtener dichos ingresos, tomando, a estos efectos, como referencia básica lo establecido en la normativa del Impuesto a las Sociedades.

La simplificada, que implica menores obligaciones formales, puede aplicarse siempre que el importe total de las actividades económicas realizadas el año anterior no supere los 600.000 euros. Este régimen de estimación no solo contempla unos porcentajes de amortización más generosos que la normal, sino que permite, siempre que los ingresos superen a los gastos, minorar la renta a declarar en un 5% (con un límite máximo de la reducción de 2.000 euros). Los empresarios que, pudiendo acogerse a la estimación directa simplificada no lo deseen, pueden renunciar a ella y determinar la renta de su actividad de acuerdo con la estimación directa normal.

En ambos casos (EDN y EDS) se contempla la posibilidad de aplicar varias reducciones: a) por rentas irregulares (30%), b) para pequeñas actividades (con importes \leq 14.450 euros) o c) por discapacidad del empresario.

En la medida en que en España el IRPF es un impuesto cedido en un 50% a las comunidades autónomas, la tributación no es la misma en todo el territorio nacional, de manera que la renta de la actividad empresarial se sumará al resto de las rentas obtenidas por el empresario y tributará de acuerdo con una tarifa progresiva, cuyos tipos varían de una comunidad a otra.

V. 4. Los incentivos fiscales para las ERD en el Impuesto a las Sociedades

La Ley 43/1995, reguladora del Impuesto a las Sociedades, introdujo por primera vez un régimen fiscal especial en el impuesto para las empresas de reducida dimensión, consistente básicamente en:

- a) la posibilidad de amortizar aceleradamente los bienes inmovilizados e incluso en algunos casos se permite la libertad de amortización (bienes de escaso valor o adquisición ligado a la creación de empleo)¹³,
- b) realizar provisiones globales para cubrir la posible insolvencia de clientes (no permitidas para el resto de empresas) y
- c) la aplicación de unos tipos impositivos inferiores.

Si bien la cuantía exacta de estos incentivos fiscales ha ido variando a lo largo del tiempo, la tendencia general era hacia el aumento en la generosidad de este régimen especial.

¹³ Debe destacarse, sin embargo, que tanto la amortización acelerada como la libertad de amortización no suponen una reducción global de la carga fiscal de las pequeñas y medianas empresas, sino tan solo un diferimiento, un cambio de su tributación en el tiempo, permitiendo que estas abonen menores impuestos el año de la adquisición de los bienes del inmovilizado (en el caso de la libertad de amortización) o los primeros ejercicios desde la compra (para la amortización acelerada), incrementándose la tributación en los años posteriores. Estos incentivos fiscales generan, por lo tanto, lo que en materia tributaria se denomina diferencias temporales (temporarias en terminología contable).

V. 5. La Reforma Tributaria Española y las Empresas de Reducida Dimensión

La reforma fiscal, aprobada a finales de 2014, con efectos a partir del 1 de enero de 2015 supone un claro punto de inflexión en la imposición de este grupo de contribuyentes superando, con creces, las recomendaciones antes mencionadas de los organismos internacionales, al proponer la eliminación total del régimen especial previsto en la normativa del Impuesto a la Renta de Sociedades para las Empresas de Reducida Dimensión (ERD)¹⁴, de manera que existiese un tratamiento tributario único para las empresas, con independencia de su tamaño.

Así, al margen de algunas medidas aprobadas que afectan a todas las empresas (no solo a las ERD)¹⁵, se han suprimido algunos privilegios fiscales de los que gozaban las ERD:

- la supresión de la posibilidad de aplicar la amortización acelerada para aquellos bienes objeto de reinversión,
- la generalización a todas las empresas (con algunos cambios) del régimen de libertad de amortización para bienes de escaso valor (hasta ahora exclusivo de las ERD)¹⁶ y,
- la reducción progresiva de los tipos de gravamen, eliminando la escala de dos tramos, que se sitúan en 2016 en el 25%, para todas las empresas.

Estas medidas suponen a priori un aumento de la carga fiscal soportada por las ERD.

¹⁴ En España, el concepto de pequeña y mediana empresa (PYME) difiere del de empresa de reducida dimensión (ERD), que se utiliza a efectos tributarios.

Así, de acuerdo con lo previsto en la Recomendación de la Comisión Europea (2003), dentro del concepto de PYME se puede diferenciar entre:

a) Microempresa: aquella que emplea a menos de 10 trabajadores y tiene un volumen de negocios o un balance anual no superior a 2 millones de euros.

b) Pequeña empresa: la que no alcanza los 50 trabajadores, con un volumen de negocios o un balance anual no superior a 10 millones de euros.

c) Empresa mediana: la que tiene menos de 250 trabajadores, su volumen de negocios no excede de 50 millones de euros y tiene un balance anual, como máximo de 43 millones de euros. Por su parte, a efectos fiscales y, por lo tanto, para poder aplicar los incentivos fiscales previstos en la normativa del Impuesto de Sociedades, microempresa es aquella que no alcanza los 25 trabajadores, ni una cifra de negocios de 5 millones de euros. Y ERD es aquella cuyo volumen de operaciones no llega a los 10 millones de euros (independientemente del número de empleados que tenga).

¹⁵ En este sentido pueden destacarse tanto la reducción progresiva del tipo de gravamen (del 30 al 25% en 2016) como la creación de una reserva de capitalización, que sustituye a las deducciones por reinversión de beneficios y por inversión de beneficios (que desaparecen) con el fin de incentivar la capitalización empresarial, reduciendo así el sesgo que el Impuesto a las Sociedades presenta hacia el endeudamiento.

¹⁶ En el 2015 las ERD pudieron aplicar un tipo del 25% para los primeros 300.000€ de base imponible y el 28% al exceso, mientras que las grandes empresas aplicaron el 28%. Por su parte, las microempresas, más directamente afectadas por el cambio en el tipo de gravamen, abandonaron ya en 2015 la tarifa progresiva que aplicaban (20%-25%) para tributar todo al 25%. Se incrementa, por lo tanto, la tributación para las microempresas con bases imponibles inferiores a 300.000€, que dejan de tributar al 20% para hacerlo al 25%. A partir del 2016 todas las empresas están sujetas al tipo del 25%.

Otras medidas adicionales exclusivas para las ERD que merecen destacarse, son:

- La reforma fiscal crea la Reserva de Nivelación de Bases Imponibles, que consiste en una especie de sistema de compensación hacia atrás de bases imponibles negativas, que no supone realmente una menor tributación para las ERD que la adopten, sino solo un diferimiento de su factura fiscal. Este sistema permite a las empresas dejar anticipadamente, al margen de tributación, un importe a cargo de las posibles bases negativas que puedan generar en los cinco años siguientes.

De lo que se trata en definitiva es que las ERD puedan reducir su base imponible en hasta un 10% de su cuantía, sin que en ningún caso esta reducción pueda ser superior a un millón de euros; las empresas que lo deseen pueden aplicar una reducción inferior e incluso no aplicarla al ser este incentivo opcional para el contribuyente.

De manera que, si en los cinco años sucesivos la empresa obtiene una base negativa, tendrá (obligatoriamente) que aumentar en ese ejercicio su base imponible por el importe previamente reducido en la base imponible, hasta el importe de esa base negativa. No obstante, si transcurrido dicho plazo temporal la entidad no hubiese obtenido bases negativas por dicha cuantía reducida, deberá integrar el importe restante en la base imponible del ejercicio en que concluya dicho plazo. De esta manera las ERD podrían minorar su tributación los años previos a la obtención de bases negativas y la aumentarían a medida que se generen dichas bases en los ejercicios posteriores.

- En relación con el Impuesto sobre el Valor Añadido hay que referirse al régimen simplificado y a la posibilidad de las pymes de aplicar el criterio de caja. La aplicación del principio del devengado previsto en la normativa del IVA obliga a las empresas a adelantar al fisco el IVA de las facturas aún no cobradas, con los problemas de liquidez que ello puede ocasionar al empresario. Así, el impuesto se devenga en el momento en que los bienes son entregados o los servicios son prestados, con independencia de cuándo se cobran.

Por ello, en 2014, la ley de apoyo a los emprendedores (Ley 14/2013, de 27 de septiembre) modifica el IVA para permitir a aquellas pequeñas empresas que lo deseen aplicar el criterio de caja, de manera que el IVA se devenga en el momento del cobro, afectando en el mismo sentido al IVA soportado, que será deducible a partir del momento en que la factura se abone. En todo caso, si no se ha producido el cobro (pago) del IVA este se entenderá devengado (soportado) el 31 de diciembre del año posterior. La opción por este régimen especial vincula tanto al empresario que vende como al que le compra. Para poder acogerse al criterio de caja la empresa no puede tener un volumen de facturación (en el año natural anterior) superior a dos millones de euros, ni puede cobrar en efectivo de un mismo cliente más de 100.000 euros anuales. Se trata por tanto de un régimen al que solo pueden acogerse pequeñas empresas.

V. 6. La neutralidad en el Régimen de Tributación para ERD de España

Con la Reforma Tributaria, España consigue dar un paso importante hacia un sistema de tributación más neutral. El igualar las alícuotas para todos los contribuyentes independiente de su tamaño, la supresión de la posibilidad de aplicar la amortización acelerada para aquellos bienes objeto de reinversión - utilizado fundamentalmente por las grandes empresas-, y la generalización a todas las empresas del régimen de libertad de amortización para bienes de escaso valor -hasta entonces beneficio exclusivo de las ERD-, permite achicar la brecha en lo que a fiscalidad se refiere entre ERD y grandes contribuyentes. España toma las recomendaciones OCDE y las hace propias: elimina la distorsión y focaliza la “asistencia” sin complejizar el sistema. Más aún, al integrar el régimen especial tributario dentro de la normativa del régimen general, lo simplifica.

La propuesta de permitir la constitución de una Reserva de Nivelación de Bases Imponibles -que no supone una menor tributación para las ERD sino solo un diferimiento fiscal-, actúa como moderador de ciclos económicos para las empresas pequeñas, que por su tamaño se encuentran más expuestas a tales ciclos y con menos recursos para sobrellevarlos. Por tanto, esta medida de política fiscal también significa un avance en términos de equidad horizontal si logra compensar los mayores costos financieros que tales ciclos traen aparejados y que las grandes compañías pueden buscar entre sus mismos socios o en el extranjero a tasas más bajas.

VI. CHILE: EL SISTEMA TRIBUTARIO PARA LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS DESPUÉS DE LA LEY 20.780 DE REFORMA TRIBUTARIA

Esta sección se basa íntegramente en el análisis que Guerrero Fernández, Ricardo efectúa tras sancionarse la Ley de Reforma Tributaria N°20.780, con vigencia a partir del 1° de enero de 2017.¹⁷

VI. 1. Régimen General de Tributación de Impuesto a la Renta después de la Reforma

Antes de la reforma, el Impuesto a la Renta en Chile era un sistema, construido en una lógica de integración, en que el impuesto que paga la empresa (impuesto de Primera Categoría) es un crédito contra el impuesto que debe pagar el dueño de la empresa (impuesto Global Complementario o Adicional), ponía énfasis en el consumo de la renta.

Con relación a las PYMES, Chile no se caracterizaba por incentivar el desarrollo de un marco regulatorio para las pequeñas y medianas empresas. Mediante la Ley N°20.416 se estableció el “Estatuto PYME”, pero tuvo poco éxito. Según información del Servicio de Impuestos Internos acompañada por el Ministerio de Hacienda en la discusión parlamentaria de la Reforma Tributaria, hasta fines del año 2013, existían 8.674 empresas acogidas al artículo 14 quáter

¹⁷ Guerrero Fernández, R. (2017, 113-158).

(medianas empresas), 32.522 empresas en el 14 bis (pequeñas empresas) y 84.328 empresas que habían escogido el artículo 14 ter (micro empresas). Es decir, los mecanismos establecidos para las PYME no estaban siendo utilizados, por lo que con la Reforma Tributaria se buscó estandarizar y fijar un nuevo régimen de tributación simplificada.

Las modificaciones que introdujo la Reforma Tributaria al artículo 14 de la Ley sobre Impuesto a la renta, contenidas en la Ley N°20.780 y en la ley N°20.899, establecieron dos regímenes o sistemas de tributación para los dueños de las empresas obligados a declarar sus rentas efectivas según contabilidad completa, que reemplazaron el sistema del FUT¹⁸:

- (i) régimen de impuesto de Primera Categoría con imputación total de crédito en los impuestos finales, “régimen de renta atribuida” o “sistema atribuido”; y
- (ii) régimen de impuesto de Primera Categoría con deducción parcial de crédito en los impuestos finales, “régimen o sistema parcialmente integrado”.

Para los nuevos regímenes generales de tributación, las tasas de impuesto de Primera Categoría a la renta son: 25% (año 2017) para el sistema atribuido o 25,5% (año 2017) para el sistema semiintegrado, y 27% a partir del año 2018 para este último sistema.

- (i) Pueden optar al régimen de renta atribuida las Sociedades de personas (SRL), las Sociedades por Acciones (SpA), Comunidades, Empresarios Individuales y Empresas Individuales de Responsabilidad Limitada, en la medida que tengan exclusivamente como contribuyentes a personas naturales residentes en Chile o personas naturales o jurídicas domiciliadas en el exterior. Si nada se dice, las empresas (que no sean sociedades anónimas o bien SpA) formadas exclusivamente por personas naturales con domicilio o residencia en Chile se acogerán, por defecto, al sistema atribuido. Las empresas que no cumplan estos requisitos deben acogerse al sistema parcialmente integrado.

En materia de impuestos finales, el régimen de renta atribuida establece que las empresas y sus dueños tributen con los impuestos de Primera Categoría e impuesto Global Complementario o Adicional, en el mismo ejercicio en que las utilidades de la empresa fueron originadas, sin ser relevante que exista algún retiro, remesa o distribución de utilidades (situación del régimen parcialmente integrado). Las empresas acogidas a este régimen de tributación gravarán su renta líquida imponible con una tasa de impuesto de Primera Categoría de 25% (año 2017). La totalidad de este impuesto podrá imputarse contra el impuesto Global Complementario o Adicional que deban pagar los socios o dueños de la empresa.

El régimen de renta atribuida puede ser eficiente (en términos económicos) para aquellos contribuyentes que tienen una tasa de impuesto global complementario inferior a la tasa de impuesto de Primera Categoría; en esos casos, el contribuyente podrá pedir la devolución de

¹⁸ Régimen General de Tributación

impuesto de Primera Categoría pagado en exceso por parte de la empresa.

En los sistemas de integración total de impuestos, como el caso del régimen atribuido y como lo era el sistema del FUT vigente hasta el año 2016, el impuesto relevante para la economía es el impuesto personal del dueño de la empresa (o impuesto final), Global Complementario o Adicional, teniendo en cuenta que el impuesto corporativo, primera categoría, es sólo un anticipo contra el impuesto final.

Una primera conclusión es que el régimen de renta atribuida logra equidad horizontal en el sistema tributario teniendo en cuenta que todos aquellos que están en una misma situación, pagarán el mismo impuesto final, no permitiéndose la postergación del impuesto final a través de la “reversión” de utilidades en la empresa o en otra distinta.

Como segunda conclusión, para las PYME puede ser más conveniente tener un sistema de renta atribuida a tener un sistema de imputación de crédito en base a retiros o distribuciones de utilidades. Por regla general el dueño de la PYME no tiene caja para hacer retiros y, por lo tanto, bajo el sistema del FUT, las utilidades acumuladas que ya pagaron impuesto corporativo no se gravaban con impuesto final hasta que dicho retiro ocurriera.

- (ii) El régimen o sistema de tributación parcialmente integrado o semiintegrado, es aquel sistema mediante el cual, el hecho gravado impuesto Global Complementario o Adicional nace una vez que se hayan efectuado distribuciones de dividendos, retiros o remesas a los mismos, con la posibilidad de utilizar como crédito, un 65% del impuesto de Primera Categoría pagado por la empresa.

Teniendo en cuenta que el crédito por impuesto de Primera Categoría que puede imputar el dueño de la empresa asciende al 65%, la carga tributaria total final del contribuyente puede llegar al 44,45%.

Este sistema es la regla general, y todos los contribuyentes pueden acogerse a él ejerciendo en tiempo y forma la opción que entrega la ley.

En este caso, el contribuyente decide retirar una parte de las utilidades que generó la empresa, lo que se traduce en que solo puede imputar una parte del crédito por impuesto de Primera Categoría contra el Impuesto Global Complementario y, en consecuencia, solo tiene derecho a una parte de la devolución de impuestos.

VI. 2. Régimen de Tributación Simplificada para las pequeñas y Medianas Empresas

La Ley N°20.780, sobre Reforma Tributaria, modificada por la Ley N°20.899, incorporó un nuevo régimen simplificado de tributación enfocado en las micro, pequeñas y medianas empresas. Este régimen está consagrado en el artículo 14 ter letra A) de la Ley sobre Impuesto a la Renta, con vigencia a partir del 1° de enero de 2017.

Para ingresar a este régimen el contribuyente:

1. Debe tratarse sólo de contribuyentes que cumplan con el tipo de entidades y composición que establece el inciso primero de la letra A del artículo 14 ter de la Ley de Impuestos a la Renta (empresarios individuales, empresarios individuales con responsabilidad limitada, comunidades, determinadas sociedades de personas, ciertas sociedades por acciones).
2. Deben ser contribuyentes de Impuesto de Primera Categoría
3. Tener un promedio anual de ingresos no superior a 50.000 UF en los últimos tres ejercicios, sin exceder en ningún caso de 60.000 UF en alguno de los períodos.

A partir del 1° de enero de 2017, los contribuyentes sujetos a las normas del artículo 14 ter de la LIR, podrán optar anualmente por eximirse del pago del impuesto de Primera Categoría (impuesto que paga la empresa) sobre las rentas obtenidas en el ejercicio respectivo, y tributarán sobre las rentas que se determinen conforme a este régimen simplificado, solamente con el impuesto Global Complementario, sin derecho al crédito por impuesto de Primera Categoría de la Ley de Impuestos a la Renta.

Para que proceda la referida exención, la empresa, comunidad o sociedad respectiva deberá estar conformada al término del año comercial respectivo, exclusivamente por sujetos contribuyentes del impuesto Global Complementario. No cumplen con esta condición, los sujetos que sean contribuyentes del impuesto de Primera Categoría o de impuesto Adicional, según corresponda.

El Régimen simplificado se basa, entonces, en un sistema de renta atribuida (CIT), donde los impuestos personales de los dueños de la empresa se aplican sobre las utilidades que ésta ha generado en el mismo ejercicio. Este régimen está construido para que la entidad sea realmente transparente para fines tributarios. Así, los contribuyentes acogidos a este régimen de tributación simplificada que tengan como dueños exclusivamente personas naturales con domicilio o residencia en Chile tendrán la posibilidad de no pagar impuesto de Primera Categoría, y pagar solamente impuesto global complementario por la renta líquida imponible que determine la empresa en un ejercicio determinado. A esto debemos sumarle la posibilidad de efectuar “Pagos previsionales Mensuales” (PPM) también en función del impuesto global complementario.

VI. 3. La neutralidad en el Régimen de Tributación Simplificada de Chile

En Chile, a diferencia de lo que ocurre en Argentina, las PYMES no gozan de menor carga impositiva que los sujetos del régimen general. La menor alícuota del sistema integrado se explica por la imposibilidad de tomarse créditos fiscales, y no constituye facultad exclusiva de las PYMES. En términos de neutralidad, Chile avanza un poco más, imponiéndoles un sistema integrado de tributación.

En la doctrina tributaria, los regímenes de atribución de rentas son bien vistos porque cumplen más propiamente con la neutralidad de un sistema tributario debido al fuerte apego que tienen a la protección de la equidad tributaria (desde un punto de vista económico), tanto horizontal como vertical, puesto que permite que las personas tomen sus decisiones de negocios y decidan desarrollar una determinada actividad económica teniendo en cuenta que su tributación estará determinada por su capacidad contributiva como individuo.

“Según The Institute for Fiscal Studies¹⁹, uno de los objetivos del ‘Régimen de Rentas Atribuidas’ es promover la “equidad horizontal” al gravar todo tipo de renta en un ejercicio. En este sentido, una persona con un mismo nivel de ingreso será tratado en la misma manera, con independencia de cuando recibe la renta. Esto también permite que los agentes no pretendan transformar las utilidades en otra forma de ingreso (ganancia de capital) cuando tienen tasas distintas”.

El sistema del artículo 14 ter tiene límites de ingreso para acogerse y, de acuerdo con las conclusiones del estudio de la OCDE, este tipo de límites podría implicar que los contribuyentes no quieran seguir creciendo para mantenerse en el régimen. Guerrero Fernández entiende que esto no constituye un riesgo “...considerando que el dueño de una empresa acogida al régimen del artículo 14 ter letra A) de la LIR deberá pagar su impuesto personal en el mismo ejercicio en que la empresa genera su renta líquida imponible. Lo anterior implicará que el contribuyente dueño de una empresa acogida al régimen del artículo 14 ter letra A) deberá analizar el impacto de los resultados tributarios obtenidos por esta empresa en su Impuesto Personal Global Complementario, para determinar si es conveniente estar en este régimen de atribuciones o en un sistema que le permita diferir el pago de sus impuestos personales, es decir, el sistema semiintegrado”.

Es decir, cuando por las condiciones especiales de su negocio le convenga diferir parte del impuesto, entonces abandonará el sistema integrado y optará por adherirse al régimen general que brinda esta posibilidad. Y en tal decisión no interviene de ningún modo el régimen tributario simplificado sino cuestiones inherentes a su negocio o al mercado. En otras palabras, es neutral para las decisiones de negocios de los dueños de empresas que puedan acogerse a este régimen y permite, a su vez, que se cumpla con los objetivos de equidad tributaria del sistema.

VII. EL REGIMEN SIMPLIFICADO ARGENTINO: EL MONOTRIBUTO

VII. 1. La Evolución del Régimen Simplificado

Una mirada en retrospectiva de la historia del Monotributo nos permite distinguir, con bastante claridad, 5 períodos bien diferenciados:

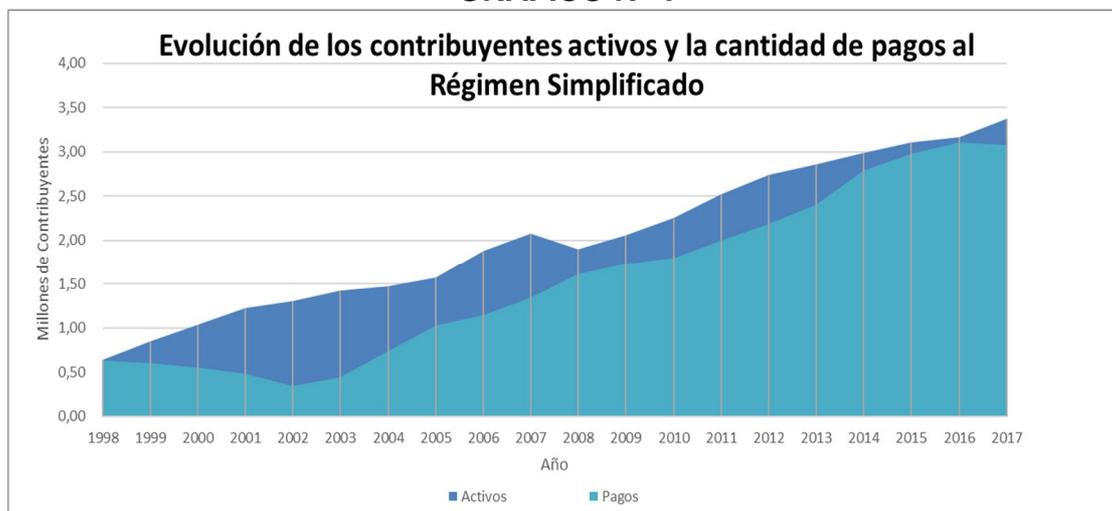
1 Período: El Régimen simplificado de destino mixto (1998 a 1999)

El Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes nace, en Argentina, en junio de 1998 con la ley N°24.977; lo integran tres sub regímenes: el Régimen Simplificado (denominado “Monotributo Impositivo”), que simplifica e integra los impuestos a las ganancias y al valor agregado; el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes Agropecuarios, un subgrupo del anterior pero sólo para el sector del agro; y el Régimen Especial de los Recursos de la Seguridad Social para Pequeños Contribuyentes (denominado “Monotributo Previsional” o “Monotributo Autónomo”), para las cotizaciones de seguridad social y obra social.

¹⁹ MEADE, J. (1978, 128).

Esta etapa del régimen simplificado se caracterizó por la posibilidad que tenían los responsables de poder optar por el destino de sus aportes: régimen de capitalización (privado)²⁰ o régimen de reparto (estatal). Esta opción, en los hechos, derivaba aportes previsionales al sector privado, por lo que la recaudación del componente previsional del monotributo era menor que el impositivo (62,4% en 1998 y 71,7% en 1999).

GRAFICO N° 1



FUENTE: AFIP

Como puede observarse en el Gráfico N°1, el comienzo del régimen simplificado también se caracterizó por un muy alto nivel de cumplimiento²¹ (99% en 2008 y 71% en 1999), proporciones que no serán superadas sino hasta 2008, que en promedio muestra un nivel de cumplimiento de 85%. Con relación a la cantidad de contribuyentes activos²², excepto en el año 2008, la tendencia es creciente en todo el período analizado, lo que muestra la capacidad del régimen para incorporar pequeños responsables al sistema formal.

II Período: El régimen simplificado ampliado o asistencial (2000 a 2003)

En el año 2000²³, se introducen cambios significativos en el Monotributo Previsional. Se establece que el aporte previsional se destinará únicamente al régimen de reparto y sólo tienen destino al régimen de capitalización los aportes voluntarios que efectúen los contribuyentes por encima de la cuota obligatoria. Asimismo, el régimen simplificado se amplía para brindar cobertura médico-asistencial básica -con el consiguiente incremento de la cuota- y se crea el Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico,

²⁰ En el Régimen de capitalización, los fondos generados con los aportes jubilatorios realizados por los trabajadores que optaran por ser incluidos en este régimen de capitalización individual -establecido por la Ley N°24.241 de reforma previsional del año 1993-, eran administrados por empresas (conformadas por capitales privados, estatales o mixtos) conocidas como Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP).

²¹ El incumplimiento se midió como la diferencia entre los contribuyentes activos (los que presentan DDJJ) y los pagos.

²² Se consideran activos a los inscriptos en el régimen simplificado que no han presentado el formulario de baja.

²³ Mediante la ley N°25.239, con efecto a partir del 1 de abril de 2000.

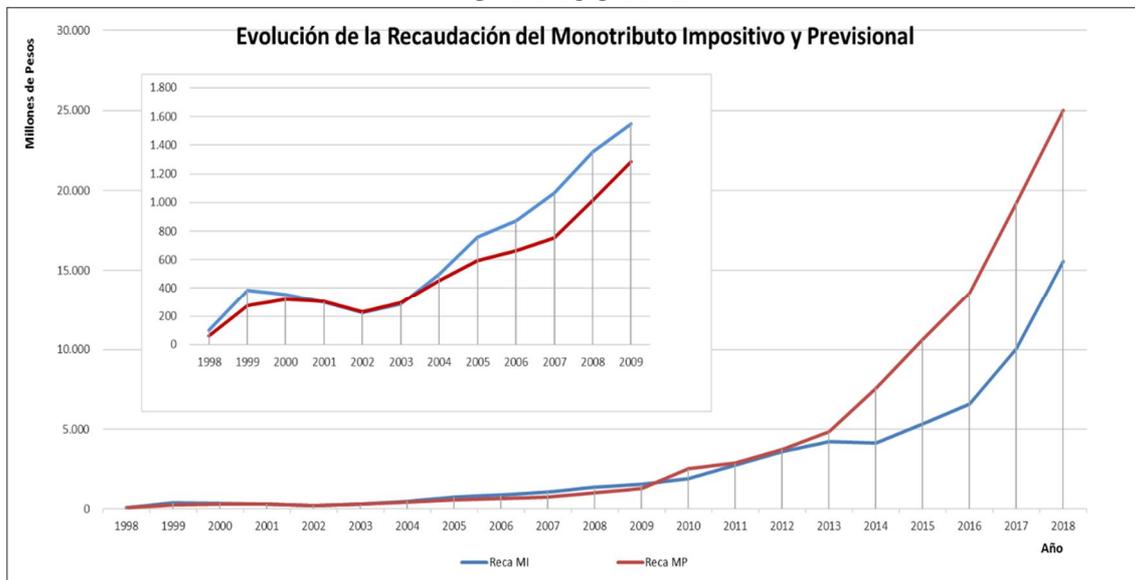
con el objeto de brindar a este sector, acceso a seguro social y cobertura de salud.

Se puede observar que la morosidad²⁴ -área azul del Gráfico N°1- fue creciendo en todo este período, alcanzando su máximo en el año 2003. Salim y D'Angela analizando este período llegan a la conclusión que “los pagos presentan una alta correlación con la actividad económica, por lo que su evolución está asociada al ciclo económico. El coeficiente de correlación lineal entre pagos y el PIB real alcanza para el período 1998-2006 un valor de 0,84”.

Es importante destacar que en estos años la cantidad de contribuyentes al régimen muestra siempre tendencia creciente (el crecimiento promedio 2000-2003 de la cantidad de responsables activos fue de 14%), mientras que la variación promedio interanual de la cantidad de pagos fue decreciente hasta 2003²⁵, año en que se revierte la tendencia (en promedio una variación negativa de la cantidad de pagos entre 2000 y 2003 de -22,3%); esto trae como consecuencia que la morosidad llega a su valor máximo en el año 2003 con relación a todo el período 1998-2017. En promedio, el ratio de cumplimiento para 2000-2003 fue de 38%.

La recaudación del Monotributo Impositivo cayó en todos los años del período a pesar del incremento de la cuota por el plan de salud, logrando recién en el año 2003 un cambio de tendencia (Gráfico N°2). Sin embargo, el Monotributo Previsional mostró variación interanual creciente entre 1999 y 2000 por la incorporación de la masa previsional que antes derivaba sus aportes al sistema de capitalización.

GRAFICO N° 2



²⁴ El nivel de morosidad del régimen puede medirse como la diferencia entre la cantidad de contribuyentes activos y cantidad de pagos en igual período.

²⁵ El PIB a precios constantes también alcanza su valor mínimo en el año 2002.

III Período: El régimen simplificado Inclusivo (2004 a 2009)

En el año 2004²⁶ el régimen sufre un fuerte ajuste: se modifican las categorías de los contribuyentes según tipo de actividad desarrollada u origen de sus ingresos y se cambian los parámetros de categorización y frecuencia de recategorización. También se profundiza el sistema con la incorporación de los denominados “Monotributo Eventual” y “Monotributo Social”, en un esfuerzo por intentar regularizar sectores de la población con alto grado de informalidad.

El Monotributo Eventual consiste en la exención del impuesto integrado y en un pago a cuenta de la cotización previsional; estos contribuyentes no pueden acceder a las prestaciones del régimen de salud. El Monotributo Social, por otro lado, corresponde a contribuyentes inscriptos en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social²⁷; están exentos de ingresar el impuesto integrado y el aporte previsional por 24 meses y cuentan con una reducción del 50% sobre los aportes previsionales y de obra social.

Por otro lado, se elimina el régimen de empleador monotributista, con lo que éste pasa a tener que pagar por los aportes y contribuciones de sus empleados en el régimen general. También se deroga el régimen de responsable no inscripto.

Con ello, queda configurado el régimen simplificado argentino, como una suerte de sistema tributario “reducido” e inclusivo, dado que permite reducir la informalidad involuntaria (Salim y D'Angela, 2006, p.6) incorporando a la economía formal a contribuyentes que de otro modo quedarían afuera, y brindarles cobertura previsional y de salud.

Esta etapa se caracteriza por la constante mejora del nivel de cumplimiento (Gráfico N°1), pasando de 50% en 2004 a 84,54% en 2009. Otro fenómeno que se observa en estos años es que, si bien crece la recaudación de ambos monotributos, el incremento de la recaudación del impositivo es mayor (210% entre 2004 y 2009, mientras que el previsional 182% en igual período), por lo que la brecha entre ambos, que hasta entonces no era significativa, se agranda. La cuota fija del componente previsional se actualizó en el año 2008, no así la del impositivo, por lo que la diferencia entre ambos componentes se explica, únicamente, por la cantidad de contribuyentes activos entre ambos sub regímenes (Gráfico N°2).

IV Período: El régimen simplificado con inflación (2010 a 2016)

El aspecto económico del Monotributo mostró igual sesgo que el marco legal: las cuotas mensuales fijas del impuesto integrado no se actualizaron sino hasta el año 2017²⁸; la variación 2018/2010 fue de 123%. (Cuadro N°2).

²⁶ Mediante la ley N°25.865, con efecto a partir de julio de 2004.

²⁷ Organismo encargado de la inscripción y verificación de los monotributistas sociales.

²⁸ Las cuotas del Monotributo Impositivo no se actualizaron en el período 2010-2016; incrementándose 74% en 2017, 28% en 2018 y 28% en 2019 con relación al año anterior, respectivamente. Por otro lado, las cuotas fijas del Monotributo Previsional se actualizaron en los

CUADRO N° 2

REGIMEN SIMPLIFICADO ARGENTINO				
EVOLUCIÓN DE LOS MONTOS A PAGAR DESDE 1998 A 2019				
PERIODO	Impuesto Integrado	SIPA + ANSSAL (*)	Obra Social	TOTAL
Desde 06-07-98 a 31-03-2000	33	33	19	85
Desde 01-04-2000 al 31-03-2008	33	55	19	107
Desde 01-04-2008 al 31-12-2009	33	72	31	136
Desde 01-01-2010 hasta 30-06-2012	39	180	70	289
Desde 01-07-2012 hasta 31-10-2013	39	257	100	396
Desde 01-11-2013 hasta 31-08-2014	39	303	146	488
Desde 01-09-2014 hasta 30-06-2015	39	390	233	662
Desde 01-07-2015 hasta 31-05-2016	39	480	323	842
Desde 01-06-2016 hasta 31-12-2016	39	576	419	1.034
Desde 01-01-2017 hasta 31-12-2017	68	719	419	1.206
Desde 01-01-2018 hasta 31-12-2018	87	920	536	1.544
Desde 01-01-2019 hasta 31-12-2019	112	1.182	689	1.983

(*) SIPA: Sistema Integrado Previsional Argentino. ANSSAL: Sistema Nacional de Seguro de Salud

FUENTE: Elaboración Propia

Sin embargo, si consideramos, por ejemplo, la variación del Mínimo No Imponible para personas humanas en el Impuesto a las Ganancias -uno de los impuesto que mayor recaudación trae al fisco y que es sustituido por el Monotributo Impositivo-, podemos observar que este monto sí se actualizó en reiteradas oportunidades²⁹, mostrando un aumento de 520%, en el período 2010 a 2018 (Cuadro N°3).

CUADRO N° 3

EVOLUCIÓN DEL MÍNIMO NO IMPONIBLE DE GANANCIAS, DEL TOPE DE APORTES Y DEL MONTO A PAGAR DE LA CATEGORÍA MAS BAJA DEL REGIMEN SIMPLIFICADO									
Periodo 2010-2019									
PERIODO	MINI Ganancias		Tope Aportes		Impuesto Integrado		SIPA		Obra Social
	\$	Var Interanual	\$	Var Interanual	\$	Var Interanual	\$	Var Interanual	
2010	10.800,00		9.351,30		39		180		70
2011	12.960,00	20%	11.829,21	26%	39	0%	180	0%	70
2012	12.960,00	0%	16.213,72	37%	39	0%	219	21%	85
2013	15.552,00	20%	21.248,45	31%	39	0%	265	21%	108
2014	15.552,00	0%	28.000,65	32%	39	0%	332	25%	175
2015	15.552,00	0%	36.531,48	30%	39	0%	435	31%	278
2016	42.318,00	172%	48.598,08	33%	39	0%	536	23%	379
2017	51.967,00	23%	63.995,73	32%	68	74%	719	34%	419
2018	66.917,91	29%	81.918,55	28%	87	28%	920	28%	536
2019	85.848,99	28%	105.233,32	28%	112	28%	1.182	28%	689
Var 2018/2010		520%		776%		123%		411%	

FUENTE: Elaboración Propia

Merece destacarse la nueva distorsión que se introdujo al no actualizar ambos componentes del Monotributo del mismo modo: la recaudación de Monotributo Previsional creció un 888% entre 2010 y 2018, (promedio anual de

años 2011, 2012 y en 2017 y 2018, es decir, con mayor frecuencia que el impositivo, aunque no al ritmo del régimen previsional general.

²⁹ El Mínimo No Imponible para personas humanas en el Impuesto a las Ganancias se actualizó en los años 2011, 2013 y, sucesivamente, en los años 2016 a 2019.

crecimiento: 99%), mientras que la recaudación del Monotributo Impositivo aumentó un 680% en igual período (con un promedio anual de variación de 76%).

Estos años también se caracterizaron por una fuerte tarea de fiscalización que derivó en un alto nivel de cumplimiento: en los años 2010-2012 fue de alrededor de 79% y creció hasta alcanzar 98,2% en el año 2016, año en el que alcanzó su máximo valor en toda la vida del régimen.

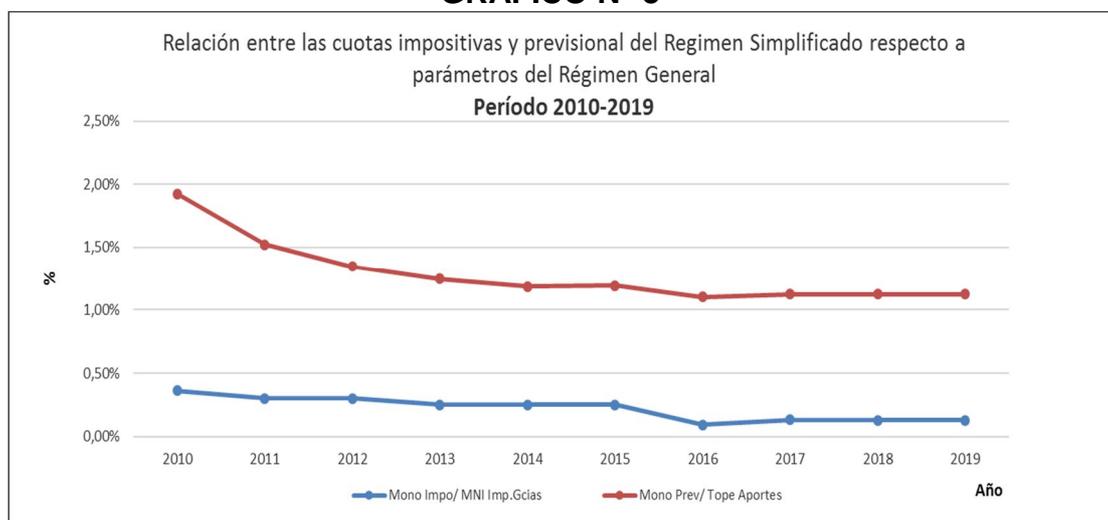
V Período: El régimen simplificado actualizado (2016 a 2019)

En el año 2017 se observa un cambio en política tributaria detrás del sistema simplificado argentino, porque el fisco lleva a cabo una actualización de los parámetros y de los montos a pagar. En un intento de dimensionar este cambio de política se elaboraron dos indicadores:

- el ratio Impuesto Integrado/ MNI de Ganancias, para analizar el Monotributo Impositivo, y
- el ratio Monotributo SIPA/Tope Aportes Personales, respecto del Monotributo Previsional.

En el Gráfico N°3 puede observarse la tendencia decreciente de ambos ratios en el período 2010 a 2016, manteniéndose constante desde entonces. Después de 7 años el impuesto integrado se actualiza un 74% (de \$39 a \$68) y la cuota fija del Monotributo Previsional un 91% (de \$157 a \$300).

GRAFICO N° 3



FUENTE: Elaboración propia

A través de la Ley 27.346 con vigencia a partir del 1 de enero de 2017, se actualizan los parámetros en pesos que condicionan las distintas categorías del Monotributo, que no eran actualizados desde el año 2013. Asimismo, se incrementan los montos a pagar tanto del Impuesto Integrado como del componente previsional y se establece que tanto los parámetros monetarios como los impuestos a pagar se incrementarán anualmente en el mes de septiembre en la proporción de los dos últimos incrementos del índice de movilidad de las prestaciones previsionales.

En diciembre de 2017, el Régimen Simplificado Argentino sufre una nueva modificación en el marco de la Reforma Tributaria amplia instrumentada a través de la Ley 27.430, con efecto a partir de junio de 2018. En esta oportunidad, el fisco profundiza el cambio y establece, entre otras medidas, la recategorización semestral, la redefinición del concepto de pequeño contribuyente y la eliminación del requisito de cantidad mínima de trabajadores empleados para las categorías más altas

VII. 2. La Neutralidad y el Monotributo

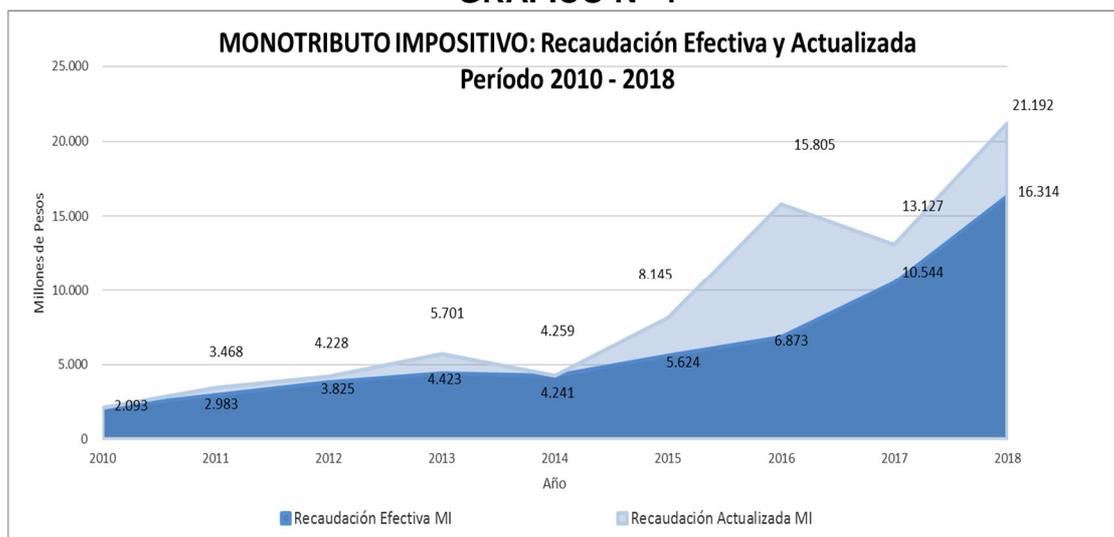
El Monotributo, desde sus orígenes, introdujo una fuerte distorsión al reducir la carga impositiva y previsional de los pequeños contribuyentes respecto de los sujetos incluidos en el Régimen General. Si bien existen cálculos que determinan menor carga tributaria impositiva del Monotributo respecto del Impuesto a las Ganancias solamente en las dos últimas categorías del monotributo, el ahorro fiscal sí se evidencia en todo el rango de categorías respecto del IVA, dónde también es menester hacer fuertes supuestos.³⁰

Pero, por sobre esta “distorsión base”, la falta de actualización adecuada de los valores fijos en ambos componentes -impositivo y previsional- respecto de los impuestos que sustituye, introduce una “distorsión adicional”, profundizando la inequidad horizontal del sistema tributario, tanto impositivo como previsional. En un intento por medir esta distorsión adicional, se calculó una recaudación del Monotributo Impositivo, pero tomando el Impuesto Integrado nominal de cada categoría para cada tramo y se los actualizó por la variación del MNI de Ganancias. Luego se hizo lo propio con el Monotributo SIPA, actualizándolo por la variación del Tope de Aportes Personales. El resultado se muestra en el Gráfico N°4.

En el caso del monotributo Impositivo, la brecha se amplía significativamente en el año 2016, oportunidad en que se produce una fuerte actualización del MNI del Impuesto a las Ganancias, no así en el Impuesto Integrado que, si bien también se actualiza, lo hace en un porcentaje mucho menor. El área celeste representa entonces la mayor inequidad horizontal introducida desde el año 2014, con un pico en el año 2016. Merece destacarse el año 2017, en el que se reduce significativamente la brecha; sin embargo, vuelve a crecer en el año 2018 (Gráfico N°4).

³⁰ Cetrángolo, O. Goldschmit. A. Gómez Sabaíni, J. Morán, D. (2013, p.51-55).

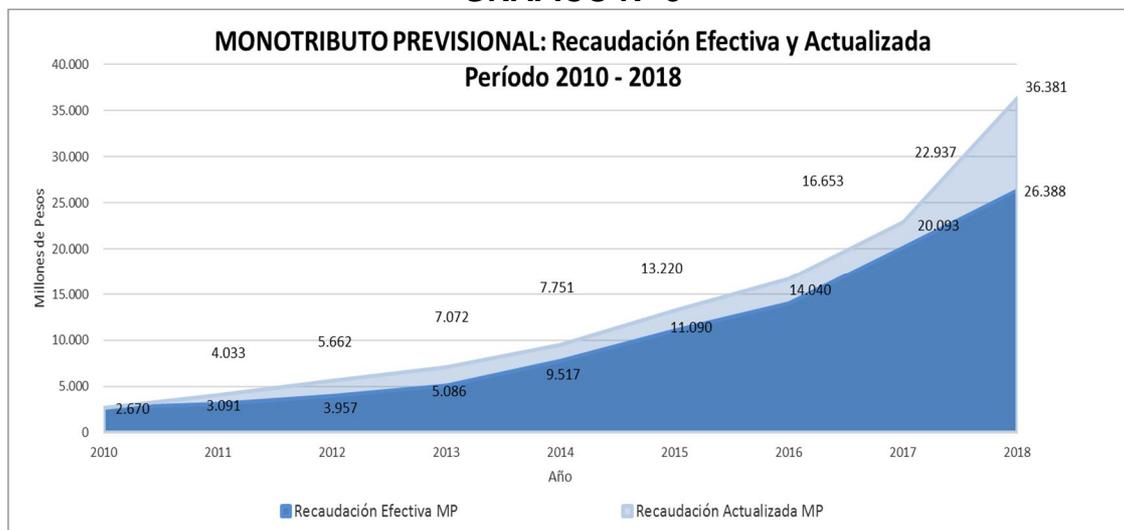
GRAFICO N° 4



FUENTE: Elaboración propia

Respecto del Monotributo Previsional, se observa que la distancia vertical entre la recaudación actualizada y la efectiva se ha mantenido relativamente constante hasta el año 2017; y se amplió en 2018. A diferencia del Monotributo Impositivo que, como su nombre lo indica, se trata de un Impuesto, el Monotributo Previsional tiene detrás la prestación de un servicio público. La necesidad de financiar este servicio -jubilación, servicio de salud- ha obligado al fisco a ser menos generoso al momento de la “no actualización”. En este caso, entonces, si bien hubo distorsión por menor actualización de los montos a pagar, esta se mantuvo relativamente constante a lo largo de los años, hasta 2017; pero la despareja actualización del Monotributo SIPA y del Tope de Aportes Personales de principios del año 2018 introduce, por primera vez una distorsión en el sector previsional (Gráfico N°5).

GRAFICO N° 5



FUENTE: Elaboración propia

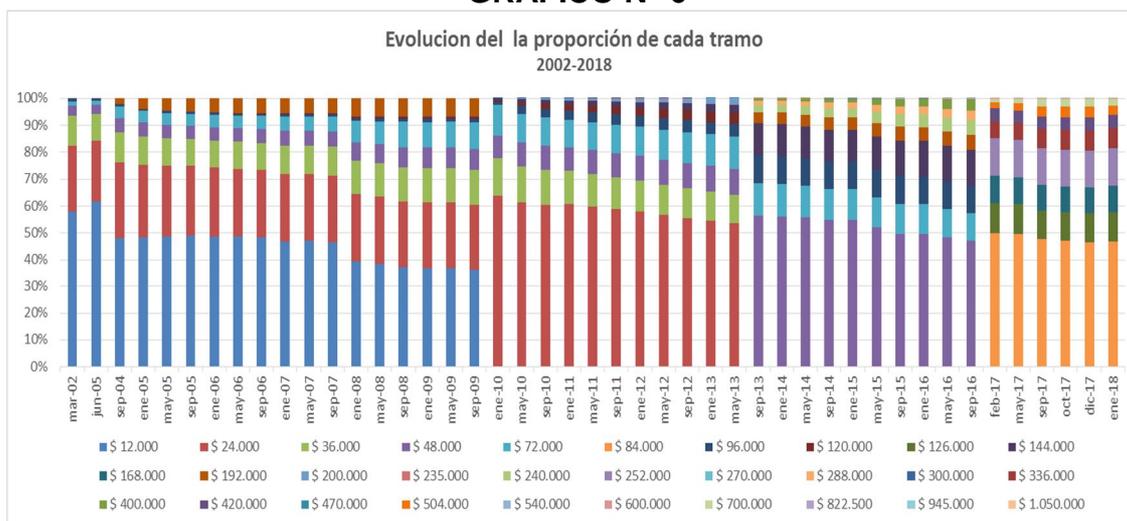
Otro aspecto que corresponde analizar en términos de neutralidad del sistema es si efectivamente se redujo la evasión: si hubiere efectivamente menor evasión habría mayor equidad y por ende la pérdida de neutralidad compensaría, en parte, la mejora en la equidad.

Tanzi y Zee (2001, p.2) indican que “la experiencia enseña que el diseño normativo de tales regímenes [simplificados] no siempre está de acuerdo con una política fiscal eficiente y, sobre todo, la implementación de estos regímenes especiales no siempre conlleva la realización y plasmación en la realidad de sus objetivos iniciales” Sotelo (2006, p.2). Y esto se aplica de lleno al caso argentino, puesto que al no haber actualizado adecuadamente las cuotas del monotributo, la vara de medición de lo que es evasión y lo que no, se redujo, y los responsables terminaron pagando menos de lo que debían haber pagado y aun así son calificados como cumplidores. Entonces, no puede afirmarse que hubo menor evasión sino una “ilusión” de que la misma se redujo. Este fenómeno, ciertamente, no es una característica única del caso argentino, toda vez que ya en el 2004 Shome señalaba que:

[A]ny special tax regime for small taxpayers could be interpreted to reduce tax evasion since the expected level of tax revenue to be collected from them is set considerably below the theoretically correct level. Yet, it is often claimed that small taxpayers schemes reduce tax evasion. The reality is that the revenue objective is set at a low level so that, by definition, that objective is likely to be met. It is as if the phenomenon of tax evasion is assumed away by requiring small tax payers to pay considerably lower than what they should have paid on the basis of their incomes. (2004, p.15)

Si analizamos el Gráfico N°6 podremos observar que, en el período 2002-2018, los monotributistas estuvieron siempre concentrados en las categorías más bajas. Y si bien este porcentaje tiende a reducirse con los años, consecuencia del aumento en el nivel general de precios y la falta de actualización de los parámetros que determinan cada tramo, lo cierto es que desde el año 2010, la proporción de contribuyentes en categorizados en la categoría más baja se ha mantenido entre un 60% y un 50%, y desde el año 2015 no se ha movido del 50%. Este fenómeno no se corresponde con la evolución natural de una empresa, y se explica por el incentivo que el régimen simplificado genera para permanecer en él y no evolucionar al régimen general. Los contribuyentes siempre buscarán pagar menos impuestos y el sistema se los permite.

GRAFICO N° 6



Entonces, no solamente no se redujo la evasión, sino que, por el contrario, se generaron incentivos a permanecer en el monotributo con la consiguiente erosión de las bases imponibles de los impuestos que este reemplaza. Esta idea se ve reforzada por Salim y D'Angela cuando sostienen, por una parte, que "... de los resultados de las recategorizaciones se observan pocas salidas del sistema [simplificado] al régimen general" (2006, p.5) y, por otra, que "...existe una tendencia a la subcategorización de los responsables" (2006, p.14). Este efecto se conoce como "enanismo fiscal"³¹.

Los incentivos que genera el componente impositivo para este enanismo fiscal se ven reforzados por los del propio componente previsional, que también importa una carga para el estado superior al monto que terminan pagando los contribuyentes -no olvidemos, por ejemplo, que se trata de una cuota fija, sin distinción de edad ni ingresos-. No obstante, Centrángolo et al. (2013, p.64) destacan que "el régimen de Monotributo ... facilita al Estado la posibilidad de garantizar la provisión de cobertura previsional y de salud a un amplio conjunto de la población que, de otra manera, posiblemente no podría o no decidiría recibir estas prestaciones".

VIII. CONCLUSIONES

Las economías desarrolladas, siguiendo recomendaciones de organizaciones internacionales como FMI y OCDE, están adecuando sus Regímenes Especiales de Tributación para las MIPYMES minimizando las distorsiones que pudiera generar su implementación y focalizando la asistencia en aquellas áreas específicas que fueran necesarias de modo de corregir únicamente la falla de mercado que las coloca en desventaja respecto de las

³¹ El término "Enanismo Fiscal" se utiliza, en general, para hacer referencia a aquellos contribuyentes que poseen ingresos muy superiores a los declarados ante el fisco, sin embargo, tributan entre las categorías más bajas de Monotributo, o que ya deberían haber salido del régimen simplificado, sin embargo, continúan haciendo uso del mismo para evitar caer en la complejidad de las liquidaciones impositivas o no pagar los impuestos que le correspondería pagar según sus ingresos reales.

grandes empresas. Entonces, se trata de regímenes especiales que persiguen la equidad horizontal de todo el sistema, en un marco de alcanzar la mayor neutralidad posible.

En América Latina, sacando el caso de Chile, la situación es muy distinta. Los regímenes simplificados se introdujeron -y siguen actualmente existiendo- para beneficiar a las MIPYMES bajo la principal justificación de su menor tamaño, introduciendo una fuerte inequidad horizontal puesto que no sólo implican menores costos de cumplimiento, sino que, en todos los casos también, una menor carga tributaria.

En Argentina, el Régimen Tributario Especial para MIPYMES impone una menor carga tributaria a estos contribuyentes, en el entendimiento de que con ello se mantiene en la formalidad a un sector marginal de la economía que, de otro modo, quedaría “no alcanzada” por el fisco. Esta hipótesis se ve confirmada por el hecho de que los pagos presentan una alta correlación con la actividad económica por lo, en los hechos, la recaudación del Monotributo está asociada al ciclo económico. El costo para el fisco de esta menor carga sería algo así como el costo de mantenerlos dentro de los registros, y de proveerles una cobertura previsional y de salud.

Pero esta distorsión con los años se acentuó debido a la falta o menor actualización de los montos fijos a pagar. Esto generó incentivos a permanecer en el Monotributo, con el consecuente impacto en la recaudación de este impuesto, así como la erosión de las bases imponibles de los tributos que reemplaza -IVA, Impuesto a las Ganancias y Aportes Personales y a la Obra Social-. Incentivó incluso el llamado enanismo fiscal por cuanto se generaron incentivos para permanecer en el Monotributo, no sólo por la menor carga fiscal que importa al contribuyente. La existencia del componente previsional -que desde el punto de vista social representa un avance importante en post de alcanzar la cobertura previsional y de salud universal-, no hace más que reforzar aquel efecto.

Si bien con la Ley 27.346 del año 2017 y, al año siguiente, con la Ley 27.430, se observa un cambio de actitud del fisco, aún estamos lejos de los estándares recomendados por OCDE, incluso de nuestro vecino país Chile. Argentina necesita integrar este Régimen Simplificado con la Ley de Impuesto a las Ganancias y la de IVA, de modo de facilitar la transición del régimen especial al general. Necesita eliminar la distorsión que genera la carga tributaria del Monotributo respecto del Régimen General, porque con ello sólo altera las decisiones de los agentes económicos llevándolos a mantener un tamaño de empresa reducido o a una fragmentación del negocio, con la consiguiente pérdida de eficiencia, volatilidad, desaprovechamiento de economías de escala, etc.

El mecanismo español para amortiguar los ciclos económicos es interesante, y resultaría de utilidad dada la mayor vulnerabilidad respecto de shocks externos que históricamente ha caracterizado a la economía argentina. También su propuesta de compensar los mayores costos financieros para financiarse con capital ajeno respecto del propio, al alcance de las grandes compañías. Y, para profundizar aún más la neutralidad del sistema, propondría

un esquema parecido al chileno en el sentido de incluir a las MIPYMES en el sistema de integración parcial introducido en la Ley de Impuesto a las ganancias a través de la Ley N°27.430, de modo de focalizar la imposición en la capacidad contributiva de la persona humana más que en el de la empresa. Es claro que, en cualquier caso, debería plantearse un esquema de convergencia progresiva de tipos de gravamen, que podría ir acompañado por incentivos específicos para ayudar a las pequeñas empresas en la transición.

IX. BIBLIOGRAFIA

- (1) Abad, J. M^a. (2015), La dimensión empresarial importa, en Marín, M. (2015), Los tres desafíos de la empresa española. *Productividad, Dimensión e Innovación. Fundación FAES*. Madrid, págs. 81-148.
- (2) Agencia Tributaria (2014a), Informe anual de recaudación tributaria – Unión Europea
- (3) Aguilera Navarro, I. (2015). Respuestas empresariales en cuanto al tamaño de nuestras empresas. *Revista Información Comercial Española*, núm. 885, págs. 65-78.
- (4) Barruso Castillo, B. (2016). La Tributación de las PYMES en España. *Colegio de economistas de Madrid. Nro. 149*.
- (5) Centrángolo, O., Goldschmit, A., Gómez Sabaíni, J. C. y Morán, D. (noviembre 2013). Desempeño del Monotributo en la formalización del empleo y la ampliación de la protección social. *Documento de Trabajo de la Oficina de la OIT en Argentina*, 4(1), 63-64.
- (6) Comisión Europea (2015a). SME taxation in Europe - An empirical study of applied corporate income taxation for SMEs compared to large enterprises. *CIP Programme 186/PP/ENT/ CIP/12/F/S01C24*.
- (7) Cordón Ezquerro, T. (1999). La fiscalidad de la pequeña y mediana empresa: una reflexión sobre la experiencia española. *Revista del CIAT/AEAT/IEF*, 18, 1-67. Recuperado a partir de https://cds.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista_18/Rat_18_cordon_espana_1999.pdf
- (8) Daude, C. (s. f.). *Informalidad y política fiscal en América Latina*, 29.
- (9) González, D. (2006). Regímenes Especiales de Tributación para pequeños Contribuyentes en América Latina. *BID*
- (10) Guerrero Fernández, R. (2017) Comparación del Régimen de Tributación Simplificada del artículo 14 ter Letra A) de la Ley sobre Impuesto a la Renta con el estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico sobre la Tributación de las Pequeñas y Medianas Empresas del año 2015. *Revista de Estudios Tributarios N°17. CET – Universidad de Chile*.
- (11) Hernández, N. (s. f.). *La aceptación social del impuesto: la simplificación de los sistemas tributarios*, 19.
- (12) Junquera Varela, R., Pérez Huete, J. (2001). Regímenes Especiales de Tributación para las Pequeñas y Medianas Empresas en América Latina. *Documentos N°18/01 - IEF*
- (13) MEADE, J. (1978). The Structure and Reform of Direct Taxation. Report of a Committee chaired by Professor J.E. Meade. *Londres, The Institute for Fiscal Studies, George Allen and Unwin (Publishers) Ltd*.
- (14) Mingorance-Arnáiz, A.C. Pampillón Olmedo, R. (2016). La situación de las PYMES en España. *Colegio de economistas de Madrid. Nro. 149*.
- (15) NACIONES UNIDAS, CIAT. (2018). *Diseño y evaluación de incentivos tributarios en países en desarrollo*. Recuperado de https://ciat.org.sharepoint.com/sites/cds/Conocimientos/Publicaciones/Biblioteca/Estudios/2018_diseno_evaluacion_incentivos_nacionesunidas_ciat.pdf?slid=ec3f6b9e-206d-5000-c37d-5205e7d703e5
- (16) OCDE. (2016). *A view on taxes, social protection and informality in Latin*

- America using Taxing Wages modelling*. Recuperado de https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/taxing-wages-in-latin-america-and-the-caribbean-2016/a-view-on-taxes-social-protection-and-informality-in-latin-america-using-taxing-wages-modelling_9789264262607-4-en#page1
- (17)OECD. (2011). *Estudios económicos de la OCDE: México 2011*. OECD Publishing.
- (18)OECD. (2015a). *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: República Dominicana Gestión de Recursos Humanos para la Innovación en el Gobierno: Gestión de Recursos Humanos para la Innovación en el Gobierno*. OECD Publishing.
- (19)OECD. (2015b). *Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries*. Paris, OECD Publishing.
- (20)OECD. (2016). *A view on taxes, social protection and informality in Latin America using Taxing Wages modelling*, 27-41.
<https://doi.org/10.1787/9789264262607-4-en>
- (21)OECD. (2017). *Análisis de políticas fiscales de la OCDE: Costa Rica 2017*. OECD Publishing.
- (22)OECD. (2018). *Taxing Wages 2018*. https://doi.org/10.1787/tax_wages-2018-en
- (23)OECD, Bank, I.-A. D., & Administrations, I.-A. C. of T. (2016). *Taxing Wages in Latin America and the Caribbean 2016*.
<https://doi.org/10.1787/9789264262607-en>
- (24)OECD Tax Statistics. (2018). <https://doi.org/10.1787/tax-data-en>
- (25)OECD. (2018). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2018*.
https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2018_rev_lat_car-2018-en-fr
- (26)Rigby, S. (s. f.). *El enfoque canadiense para reducir la carga de cumplimiento de los contribuyentes y controlar los costos administrativos*, 28.
- (27)Rodrigues, J. J. (s. f.). *Los regímenes simplificados de tributación*, 46.
- (28)Salim, J. A., D'Angela, W. D. (2006). *Evolución de los Regímenes Simplificados para Pequeños Contribuyentes en la República Argentina* – Presentación efectuada por el CP Walter D. D'Angela en el Encuentro Internacional de Áreas de Estudios Económicos Tributarios. Buenos Aires, Argentina.
- (29)Sánchez, A., Rodríguez, S., & Zumaeta, J. *Una propuesta alternativa al actual régimen especial de tributación dirigido a las pequeñas y microempresas del Perú*, 86.
- (30)Shome, P. (2004). *Tax Administration and the Small Taxpayer* (Policy discussion paper N° 04/2, pp 1). Washington: International Monetary Fund.
- (31)Tanzi, V. (2000). *Taxation in Latin America in the Last Decade*. Paper prepared for the conference "Fiscal and Financial Reforms in Latin America". *Stanford University*.
- (32)Tanzi, V., Zee, H. (2001). *Tax Policy for Developing Countries*. *Economic Issues*, 27. Recuperado de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues27/>
- (33)Trigueros, M. P. (s. f.). *Regímenes Simplificados de Tributación para Pequeños Contribuyentes en América Latina*, 53.
- (34)Varela, R. F. J., & Huete, J. P. (s. f.). *Regímenes especiales de Tributación para las pequeñas y medianas empresas en América Latina*, 81.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS REGÍMENES ESPECIALES DE TRIBUTACIÓN PARA MIPYMES EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN AMÉRICA LATINA

Casos de España, Chile y Argentina. Guías OCDE

CP. Ada Carolina MOREIRA

La fiscalidad de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) ha sido materia de preocupación constante en los Estados debido a que, en promedio, representan alrededor del 99% de las firmas registradas tanto en los países de la Unión Europea como los de Latinoamérica. Semejante masa de contribuyentes posee características diferenciadas muy marcadas que las condicionan y las colocan en un pie de desigualdad, en lo que a materia de tributación se refiere, respecto de las empresas de mayor tamaño. Esto ha llevado a numerosos ensayos en el mundo, procurando no sólo gravar tales rentas sino incorporar ciertas facilidades de modo de introducir equidad horizontal. Y, dada la especificidad de este grupo, se generalizó el establecimiento de regímenes especiales de tributación, tanto en Europa como en América.

Sin embargo, ya desde sus comienzos, estos regímenes especiales tuvieron características bien distintas en ambos lados del Atlántico, fundamentalmente porque los países de América Latina conocían poco de sus propias MIPYMES; no existían registros adecuados y, si existían, estos estaban desactualizados. Entonces, mientras en Europa se buscaba gravarlas con la tasa más óptima, en Latinoamérica, con elevados índices de informalidad, se pretendía, antes que nada, volcarlos a la formalidad. Y claramente este objetivo se contraponía con la imposición económicamente óptima.

Hoy, esta diferencia se ha acentuado por cuanto, en la Unión Europea, se viene observando desde hace ya varios años que los regímenes para MIPYMES han iniciado una suerte de transformación en aras de un sistema tributario más equitativo y económicamente más neutral. Se buscó así eliminar posibles diferencias introducidas en la carga tributaria, a la vez que focalizar la ayuda a las firmas más pequeñas reduciendo costos de cumplimiento, mejorando el acceso al crédito y corrigiendo distorsiones involuntarias introducidas en el Impuesto a las Sociedades -que aplicaban solo a las empresas grandes o resultaban impracticables para las pequeñas-.

La realidad de los regímenes especiales de tributación para MIPYMES en Latinoamérica -salvo Chile- es completamente distinta. Con los años, la inequidad introducida inicialmente no sólo no se ha reducido, sino que se ha acrecentado, mientras que los resultados logrados respecto a la reducción de la evasión fiscal son discutidos: evade quien no paga, pero también "evade" el que paga una cifra mucho menor de lo que debería haber pagado -porque así la

norma lo establece- y se convierte en “cumplidor” simplemente porque se baja la vara de medición que separa al que cumple del que no.

Es de destacar, sin embargo, que un factor común a los regímenes especiales de tributación para MIPYMES tanto en Europa como en América, es que los dos han buscado reducir la complejidad del sistema tributario general para que los pequeños y medianos contribuyentes, que se supone tienen limitado acceso a asesoría legal y contable adecuada, y cuentan, proporcionalmente, con menores recursos para hacer frente a los altos costos de cumplimiento involucrados. En este sentido, puede afirmarse que los regímenes simplificados son diseñados, en general, para reducir la evasión fiscal.

Desde el año 2015 la OCDE ha venido insistiendo en la necesidad de reducir las distorsiones que estos regímenes simplificados introdujeron, especialmente la referida a la menor carga tributaria impuesta a las MIPYMES, porque observa que, lejos de cumplir el objetivo para el que ha sido creada, está ocasionando, a nivel mundial, una fragmentación de empresas que no responden a decisiones de eficiencia económica sino a minimizar su carga tributaria.

Las economías desarrolladas, siguiendo recomendaciones de organizaciones internacionales como FMI y OCDE, están adecuando sus Regímenes Especiales de Tributación para las MIPYMES minimizando las distorsiones que pudiera generar su implementación y focalizando la asistencia en aquellas áreas específicas que fueran necesarias de modo de corregir únicamente la falla de mercado que las coloca en desventaja respecto de las grandes empresas. Entonces, se trata de regímenes especiales que persiguen la equidad horizontal de todo el sistema, en un marco de alcanzar la mayor neutralidad posible.

En América Latina, sacando el caso de Chile, la situación es muy distinta. Los regímenes simplificados se introdujeron -y siguen actualmente existiendo- para beneficiar a las MIPYMES bajo la principal justificación de su menor tamaño, introduciendo una fuerte inequidad horizontal puesto que no sólo implican menores costos de cumplimiento, sino que, en todos los casos también, una menor carga tributaria.

En Argentina, el Régimen Tributario Especial para MIPYMES impone una menor carga tributaria a estos contribuyentes, en el entendimiento de que con ello se mantiene en la formalidad a un sector marginal de la economía que, de otro modo, quedaría “no alcanzada” por el fisco. Esta hipótesis se ve confirmada por el hecho de que los pagos presentan una alta correlación con la actividad económica por lo, en los hechos, la recaudación del Monotributo está asociada al ciclo económico. El costo para el fisco de esta menor carga sería algo así como el costo de mantenerlos dentro de los registros, y de proveerles una cobertura previsional y de salud.

Pero esta distorsión con los años se acentuó debido a la falta o menor actualización de los montos fijos a pagar. Esto generó incentivos a permanecer en el Monotributo, con el consecuente impacto en la recaudación de este impuesto, así como la erosión de las bases imponibles de los tributos que reemplaza -IVA, Impuesto a las Ganancias y Aportes Personales y a la Obra

Social-. Incentivó incluso el llamado enanismo fiscal por cuanto se generaron incentivos para permanecer en el Monotributo, no sólo por la menor carga fiscal que importa al contribuyente. La existencia del componente previsional -que desde el punto de vista social representa un avance importante en post de alcanzar la cobertura previsional y de salud universal-, no hace más que reforzar aquel efecto.

Si bien con la Ley 27.346 del año 2017 y, al año siguiente, con la Ley 27.430, se observa un cambio de actitud del fisco, aún estamos lejos de los estándares recomendados por OCDE, incluso de nuestro vecino país Chile. Argentina necesita integrar este Régimen Simplificado con la Ley de Impuesto a las Ganancias y la de IVA, de modo de facilitar la transición del régimen especial al general. Necesita eliminar la distorsión que genera la carga tributaria del Monotributo respecto del Régimen General, porque con ello sólo altera las decisiones de los agentes económicos llevándolos a mantener un tamaño de empresa reducido o a una fragmentación del negocio, con la consiguiente pérdida de eficiencia, volatilidad, desaprovechamiento de economías de escala, etc.

El mecanismo español para amortiguar los ciclos económicos es interesante, y resultaría de utilidad dada la mayor vulnerabilidad respecto de shocks externos que históricamente ha caracterizado a la economía argentina. También su propuesta de compensar los mayores costos financieros para financiarse con capital ajeno respecto del propio, al alcance de las grandes compañías. Y, para profundizar aún más la neutralidad del sistema, propondría un esquema parecido al chileno en el sentido de incluir a las MIPYMES en el sistema de integración parcial introducido en la Ley de Impuesto a las ganancias a través de la Ley N°27.430, de modo de focalizar la imposición en la capacidad contributiva de la persona humana más que en el de la empresa. Es claro que, en cualquier caso, debería plantearse un esquema de convergencia progresiva de tipos de gravamen, que podría ir acompañado por incentivos específicos para ayudar a las pequeñas empresas en la transición.