



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas

CEAT



Centro de Estudios en Administración Tributaria

Investigación y capacitación aplicados a los ingresos públicos

LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA DE LOS PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Alfredo Collosa

LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE LOS PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. UN ANÁLISIS CRÍTICO DE LOS REGIMENES SIMPLIFICADOS.

ALFREDO COLLOSA

INTRODUCCION

El objetivo del presente trabajo es exponer distintos tópicos vinculados a la Administración Tributaria de los pequeños contribuyentes en América Latina y el Caribe considerando los Regímenes Simplificados (RS) existentes.

Previo a ello considero oportuno realizar un breve diagnóstico de la situación de la región, analizando sus principales variables tributarias e incluyendo asimismo el impacto de la crisis del Covid 19.

Ello porque considero que cualquier reforma o análisis que se pretenda hacer a los RS hoy vigentes en la región no debe prescindir de considerar un adecuado diagnóstico, sobre todo considerando las consecuencias de la crisis del Covid 19 que aún se están produciendo.

Finalmente, me permito formular algunas ideas o propuestas de reformas de los RS hoy vigentes y de los sistemas tributarios en general.

1. DIAGNÓSTICO AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. ESTRUCTURA TRIBUTARIA. EVASION. GASTOS TRIBUTARIOS. IMPACTO DE LA CRISIS DEL COVID 19.

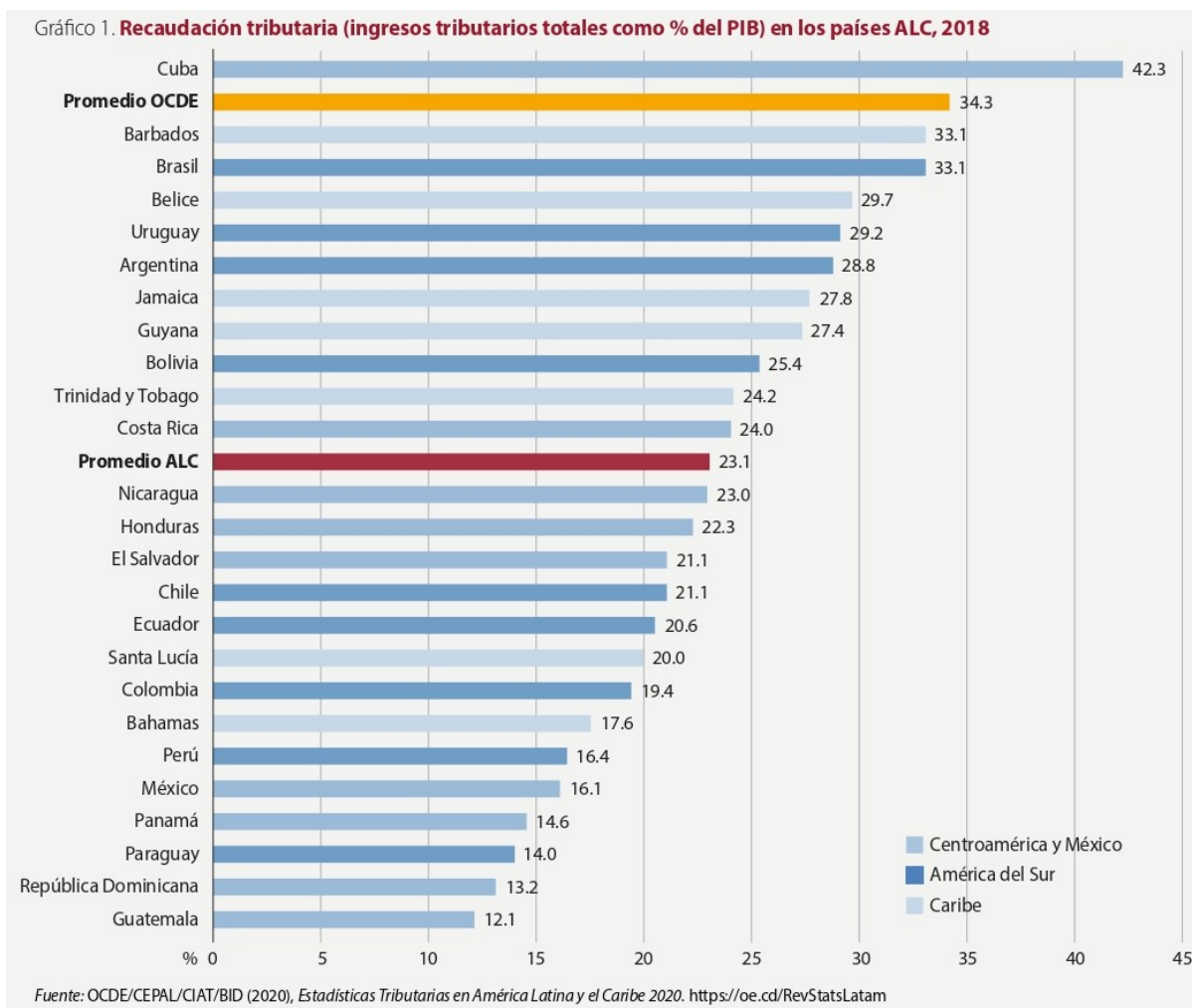
De acuerdo a Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2020¹ los ingresos tributarios en América Latina y el Caribe (ALyC) alcanzaron 23.1% del PIB en promedio en 2018.

Sin embargo, la carga tributaria en ALyC se mantiene muy por debajo del promedio de la OCDE (34.3% en 2018).

En este contexto, la capacidad de la región para financiar bienes y servicios públicos y para amortiguar los choques económicos sigue siendo limitada.

En el siguiente cuadro se presentan los citados datos marcándose para 2018 una diferencia de presión tributaria que va desde los 12,1 % PIB de Guatemala al 42,3% de Cuba.

¹ El informe Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2020 es una publicación conjunta del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Centro de Política y Administración Tributaria de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Centro de Desarrollo de la OCDE. <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/america-latina-y-el-caribe-el-aumento-de-los-ingresos-tributarios-se-veamenazado-en-medio-del-deterioro-de-las-perspectivas-regionales.htm>



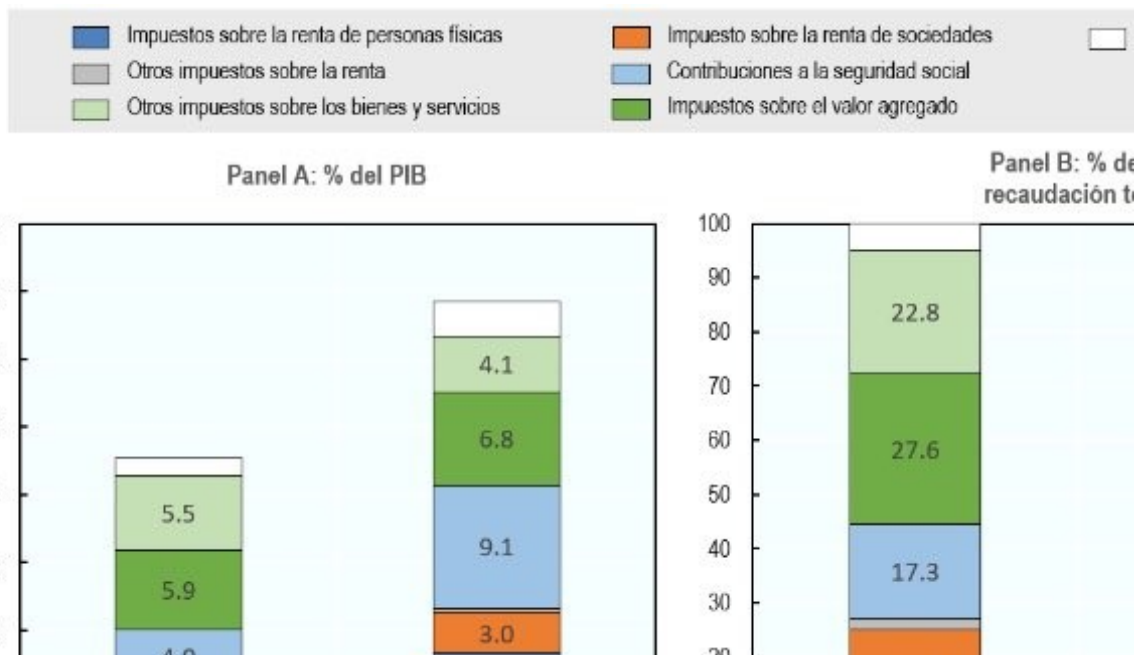
Aunque la estructura tributaria de la región se ha acercado a la de los países de la OCDE como resultado de una mayor recaudación de impuestos directos y una reducción en los gravámenes arancelarios, la recaudación de impuestos claves –como el impuesto sobre la renta personal (IRP)– sigue siendo limitada y a su vez una fuente de vulnerabilidad.

La recaudación del IRP en la región en 2017 (2,2% del PIB) se situó muy por debajo del nivel en los países de la OCDE (8.3%).

Mientras que las contribuciones a la seguridad social se ubican en 4.0% del PIB en 2017, en comparación con el 9.1% de los países de la OCDE.

Al mismo tiempo, la región depende de los impuestos al consumo en mayor medida que los países de la OCDE.

En conjunto, esto reduce el poder redistributivo de los sistemas tributarios en la región y limita el espacio para abordar las vulnerabilidades en un contexto donde las desigualdades persistentes han sido un factor importante detrás del malestar social en toda la región en los últimos tiempos.



Por otra parte, la región tiene una elevada desigualdad en la distribución de los ingresos y sobre todo una escasa capacidad redistributiva de la política fiscal.

Es la región mas desigual del planeta, lo que denota un constante fracaso de las distintas medidas de política fiscal adoptadas por los países.

Al respecto en la OCDE la desigualdad -índice de gini del 0,47- se ve reducida un 36% con la política fiscal.

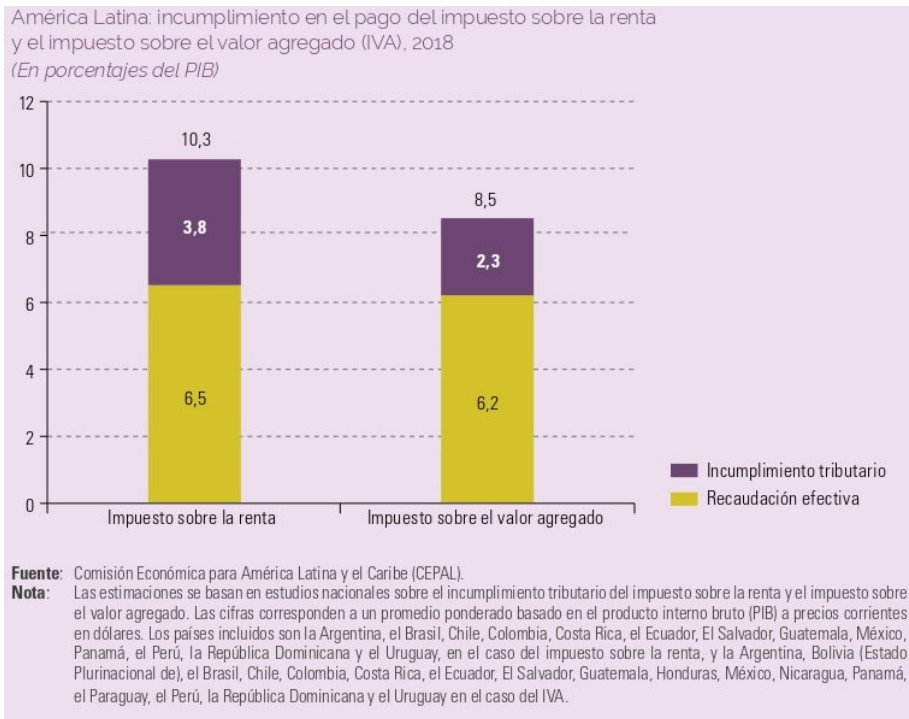
En cambio, en AlyC sólo se reduce la desigualdad con la política fiscal en un 6% ,partiendo de un índice de gini del 0,5.

Respecto a la reducción de la desigualdad a través de transferencias de impuestos directos un informe de CEPAL 2019 destaca que en América Latina solo se logra en un 4,7% comparado con el 38% de la OCDE, quiere decir que los países de OCDE reducen con su política fiscal 8 veces mas la desigualdad.

Otro rasgo muy importante es la alta informalidad en general y la informalidad laboral, calculada en promedio en un 54 % para 2019.

Respecto a la evasión, Panorama Fiscal 2020 de la CEPAL², estima que en 2018 la región perdió 325.000 millones de dólares –equivalente al 6,1% del PIB– en 2018 por incumplimiento tributario.

² <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45730-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2020-la-politica-fiscal-la-crisis-derivada>



Como vemos el dato no varía mucho de un anterior informe que se refería a un 6,3% del PIB en 2017.

En el informe CEPAL 2020 se propone una hoja de ruta para reducir la evasión.

Al respecto se aconseja partir de la cuantificación de la evasión tributaria como herramienta de diagnóstico:

- Incorporación de prácticas consolidadas en países desarrollados.
- Ampliación de las estimaciones a los principales impuestos (especialmente ISR y seguridad social).
- Institucionalización de los estudios y búsqueda de consensos metodológicos.

Luego se presentan un enfoque nacional y un enfoque internacional para los cuales las Tics y la Economía digital representan oportunidades y desafíos.

Dentro del enfoque nacional se propician las siguientes medidas:

- Masificación de la factura electrónica.
- Segmentación de contribuyentes.
- Regímenes simplificados para pequeños contribuyentes.
- Retenciones en la fuente.
- Automatización de las operaciones de registro (declaraciones juradas, pagos y otras).
- Cruces de información (macrodatos).
- Facilitación del cumplimiento a través de medios digitales.

Por su parte en el enfoque internacional se proponen las siguientes medidas:

- Medidas de cooperación (Intercambio automático de información tributaria, Articular acciones en el marco de BEPS, Pilares 1 y 2 de la OCDE).
- Medidas unilaterales (Precios de transferencia, Normativa antiabuso y Control de activos en el exterior)

Finalmente se insiste en que debe haber una coherencia integral del sistema tributario base fundamental de financiamiento de la agenda 2030 para el desarrollo sostenible para lo cual son claves las siguientes medidas:

- Fortalecimiento del nivel de recursos disponibles.
- Fortalecimiento del ISR personal.
- Racionalización y evaluación de gastos tributarios.
- Evitar distorsiones en consumo y producción.
- Priorizar la equidad (vertical y horizontal) y la simplicidad en el diseño de los impuestos.
- Viabilizar las transiciones desde la informalidad hacia los regímenes generales de tributación.

A continuación, presento algunos de los estudios de evasión publicados en la publicación de CEPAL 2020. Como vemos en la mayoría de los países no existe una tarea institucionalizada de estudiar la evasión y sus causas.

Es imprescindible realizar más estimaciones de evasión ya que conociendo las causas y sobre todo la magnitud del problema el fenómeno se puede abordar en forma mas eficiente.

Esto es clave para nuestras AATT ya que toda política de control para ser mas eficiente debe partir siempre de un conocimiento de la evasión de cada país, en cuanto a su magnitud, tipos de maniobras y sobre todo contribuyentes o sectores que contribuyen en mayor medida a ello.

Entiendo que es mejor hacer estudios sectoriales de evasión o comparados que estudios globales de incumplimiento. Estos estudios sectoriales permiten determinar que contribuyente o sector evade y las maniobras para ello.

Sólo de su profundo conocimiento se podrá ser mas eficiente en el objetivo central de las AATT cual es incrementar los niveles de cumplimiento voluntario

La lucha contra el fraude debe ser un objetivo primario de las AATT, para lo cual deben combinarse acciones de control y servicios, en una única estrategia de control.

Debido a la complejidad del fenómeno se requiere de mas cooperación entre organismos del propio país y con otras AATT. En ALyC hay mucho espacio para avanzar en esta materia sobre todo apoyándose en los grandes beneficios de la digitalización.

La estrategia de lucha contra la evasión y la elusión en el ámbito nacional e internacional requieren de un enfoque multidimensional, cooperativo, proactivo y de constante adaptación al cambio tecnológico, en el cual existe espacio para la cooperación regional

en la búsqueda de soluciones integrales y coherentes, considerando que las AATT cumplen un rol crucial al respecto.

América Latina: estudios recientes en materia de evasión tributaria en distintos países

Países	Impuestos	Período	Fuente
Argentina	IVA	2001-2007	AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos) (2008), "Estimación del incumplimiento en el IVA: año 2007", Buenos Aires, junio.
		2017	FMI (Fondo Monetario Internacional) (2019), "Argentina: third review under the Stand-by Arrangement, request for waivers of applicability of performance criteria, financing assurances review, and request for modification of performance criteria", <i>IMF Country Report</i> , N° 19/99, Washington, D.C., abril.
	Impuesto sobre la renta de las personas físicas – impuesto sobre la renta de las sociedades	2005	Gómez Sabaini, J. C., J. P. Jiménez y A. Podestá (2010), "Evasión y equidad en América Latina", <i>Documentos de Proyectos</i> , N° 309 (LC/W.309), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
Bolivia (Estado Plurinacional de)	IVA	2005-2015	MEFP (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas) (2018), <i>Boletín Económico</i> , año 4, N° 8, La Paz.
Chile	IVA	2003-2018	SII (Servicio de Impuestos Internos) (2019), "Serie de evasión de IVA empalmada 2003-2018: base compilación de referencia 2013", Santiago.
	Impuesto sobre la renta de las personas físicas	2009	Pantoja, E. (2012), "Evasión en el impuesto a la renta en Chile", documento presentado en el taller Evasión e Impuesto a la Renta en América Latina, Montevideo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 22 y 23 de noviembre.
	Impuesto sobre la renta de las sociedades	2009	SII (Servicio de Impuestos Internos) (2012), "Estimación de la evasión en el impuesto a la renta de las empresas. Serie 2003-2009", Santiago, febrero.
Colombia	IVA – impuesto sobre la renta de las sociedades	2000-2012	Ávila, J. y A. Cruz (2015), "Colombia: estimación de la evasión del impuesto de renta de personas jurídicas 2007-2012", <i>Documento Web</i> , N° 57, Bogotá, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).
	IVA	2013-2016	DIAN (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales) (2019), "Informe de Gestión y Resultados. DIAN 2018", Bogotá, abril.
	Impuesto sobre la renta de las sociedades	2016	DIAN (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales) (2019), "Informe de Gestión y Resultados. DIAN 2018", Bogotá, abril.
Costa Rica	Impuesto general a las ventas – impuesto sobre la renta de las sociedades	2012-2016	Ueda, J. y M. Pecho (2018), "Costa Rica. Revenue administration gap analysis program: tax gap analysis for general sales tax and corporate income tax", <i>IMF Country Report</i> , N° 18/124, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), mayo.
	Impuesto sobre la renta de las personas físicas	2010-2013	Villalobos, O. y J. Muñoz (2015), "Incumplimiento tributario en impuestos sobre la renta y ventas 2010-2013", San José, Ministerio de Hacienda, diciembre. (También se estima la evasión del impuesto general a las ventas y del impuesto sobre la renta de las sociedades (ISR))
Ecuador	IVA – impuesto sobre la renta de las sociedades	2003-2005	Andino, M. y J. Parra (2007), "Estimación de la brecha de recaudación del IVA e impuesto a la renta de las sociedades por industria", <i>Fiscalidad</i> , N° 1, Quito, Servicio de Rentas Internas (SRI).
El Salvador	IVA – impuesto sobre la renta	2005-2016	Ministerio de Hacienda (2018), <i>Marco fiscal de mediano y largo plazo 2018-2028</i> , San Salvador.
	Impuesto sobre la renta de las personas físicas – impuesto sobre la renta de las sociedades	2005	Gómez Sabaini, J. C., J. P. Jiménez y A. Podestá (2010), "Evasión y equidad en América Latina", <i>Documentos de Proyectos</i> , N° 309 (LC/W.309), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
Guatemala	IVA	2010-2018	SAT (Superintendencia de Administración Tributaria) (2019), "Estimación de la productividad, eficiencia e incumplimiento de pago del IVA en Guatemala". Ciudad de Guatemala.
	Impuesto sobre la renta de las sociedades	2013-2017	SAT (Superintendencia de Administración Tributaria) (2019), "Estimación del incumplimiento de pago del impuesto sobre la renta (actividades lucrativas) en Guatemala", Ciudad de Guatemala.
	Impuesto sobre la renta de las personas físicas	2006	Gómez Sabaini, J. C., J. P. Jiménez y A. Podestá (2010), "Evasión y equidad en América Latina", <i>Documentos de Proyectos</i> , N° 309 (LC/W.309), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
Honduras	Impuesto general a las ventas	2013-2016	Pineda, D. y P. Zúñiga (2019), "Estimación de la evasión en el impuesto sobre ventas (ISV) en Honduras 2013-2016", Tegucigalpa, Servicio de Administración de Rentas (SAR), enero.
Jamaica	IVA	2008-2013	Ueda, J. y M. Thackray (2015), "Jamaica. Revenue Administration Gap Analysis Program: the general consumption tax gap", Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), abril.
México	IVA – impuesto sobre la renta – Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) – impuesto general de importación y exportación	2008-2016	San Martín, J. y otros (2017), <i>Evasión Global 2017</i> , San Andrés Cholula, Universidad de las Américas Puebla.
Panamá	Impuesto sobre la Transferencia de Bienes Corporales Muebles y la Prestación de Servicios (ITBMS) – impuesto sobre la renta de las sociedades (ISR) – impuesto sobre la renta de las personas físicas	2007-2016	DGI (Dirección General de Ingresos) (2018), <i>Boletín Estadístico Tributario 2017</i> , Ciudad de Panamá.
Paraguay	IVA	2005-2014	FMI (Fondo Monetario Internacional) (2016), "El proceso de modernización de la SET (2013-2016)", Washington, D.C., agosto.
Perú	Impuesto general a las ventas	2003-2017	SUNAT (Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y Aduanera) (2018), "Informe N° 39-2018-SUNAT/1V3000", Lima.
	Impuesto sobre la renta de las sociedades	2007-2017	SUNAT (Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y Aduanera) (2018), "Informe N° 39-2018-SUNAT/1V3000", Lima.
	Impuesto sobre la renta de las personas físicas	2006	Gómez Sabaini, J. C., J. P. Jiménez y A. Podestá (2010), "Evasión y equidad en América Latina", <i>Documentos de Proyectos</i> , N° 309 (LC/W.309), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
República Dominicana	Impuesto sobre Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS) – impuesto sobre la renta de las sociedades (ISR) – impuesto sobre la renta de las personas físicas	2007-2017	DGI (Dirección General de Ingresos Internos) y otros (2018), "Estimación del incumplimiento tributario en la República Dominicana", Santo Domingo, octubre.
Uruguay	IVA	2000-2016	DGI (Dirección General Impositiva) (2019), "Estimación de la evasión en el impuesto al valor agregado mediante el método del consumo 2000-2016", Montevideo.
	Impuesto sobre la renta de las sociedades (ISR)	2013	Olmos, L., E. Reig y F. Peláez (2016), "Estimaciones de incumplimiento tributario", documento presentado en Jornadas Tributarias, Buenos Aires, Dirección General Impositiva/Universidad de la República (DGI/UDELAR), noviembre.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Asimismo, el tema de los gastos tributarios requiere urgente atención en la región ya que en promedio equivalen a 3,5% del PIB y muchos de los mismos no han cumplido los objetivos.

Se denomina Gasto Tributario al monto de ingresos que el fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria, con el objetivo de beneficiar a determinadas actividades, zonas, contribuyentes o consumos (reducciones de alícuotas, exenciones, regímenes de promoción, deducciones en la base, entre otros).

En la práctica en muchos países los gobiernos agregan nuevos gastos tributarios sin siquiera evaluar los anteriores.

Es clave evaluar en forma permanente los gastos tributarios, ver si han cumplido su objetivo o de lo contrario suprimirlos.

Gastos Tributarios en América Latina y el Caribe - CIAT

Cuadro 2. Gasto Tributario como porcentaje del PIB de cada país (últimos tres ejercicios)

PAÍS	t= último año	t-2	t-1	t
Argentina	2017	2,6%	2,7%	3,0%
Bolivia	2013	1,0%	1,2%	1,3%
Brasil	2017	4,7%	4,3%	4,3%
Chile	2017	4,4%	3,4%	3,5%
Colombia	2014		0,6%	0,7%
Costa Rica	2016	5,0%	4,9%	5,3%
Ecuador	2014	4,7%	4,7%	4,1%
El Salvador	2013	3,1%	2,9%	3,0%
Guatemala	2016	2,5%	2,5%	2,3%
Jamaica	2016	4,4%	4,4%	3,6%
México	2018	3,3%	3,7%	3,3%
Nicaragua	2013	4,6%	5,0%	5,4%
Panamá	2012			2,6%
Paraguay	2016	1,9%	1,7%	1,7%
Perú	2017	2,3%	2,1%	2,2%
República Dominicana	2017	6,6%	6,6%	6,4%
Uruguay	2014	6,6%	6,4%	6,3%
Promedio		3,8%	3,6%	3,5%

Fuentes: Gastos tributarios: Base de Datos de Gastos Tributarios - CIAT

PIB: Estadísticas del PIB de cada país, extraídas de la recopilación del WEO del FMI.

Por otra parte la crisis del Covid 19 está produciendo los siguientes efectos:

- Es la peor crisis en un siglo fuerte caída del PIB (9,1% en promedio).
- Se está produciendo mayor pobreza, mayor informalidad y mayor endeudamiento.
- La CEPAL y muchos organismos advierten del riesgo de una crisis alimentaria.

Asimismo se están evidenciando enormes pérdidas de recaudación tal como vemos en la reciente publicación del CIAT³.

TABLA 1. Evolución de la recaudación global de las administraciones tributarias (% de variación respecto al mismo mes del año anterior; precios constantes)

Países	Recaudación Constante Mensual Variación Porcentual Total				
	Ene 20/19	Feb 20/19	Mar 20/19	Abr 20/19	May 20/19
Argentina	-5.48	-5.02	-8.16	-23.39	-20.15
Brasil	4.69	-4.55	-3.67	-28.79	
Colombia	9.38	4.38	-5.04	-31.87	
Costa Rica	-4.26	14.04	2.65	-24.12	
Ecuador	5.24	-7.60	6.15	-35.59	-35.33
El Salvador	4.07	5.69	0.49	-30.48	
España	7.92	3.46	15.91	-31.46	-26.96
EEUU	6.85	9.80	1.91	-54.99	-25.17
Guatemala	8.06	7.41	-29.48	9.56	-25.68
Italia	3.57	8.86	-4.51		
Marruecos	7.08	12.32	11.95	-21.21	
México	10.88	-1.89	30.08	-15.27	
Panamá*	4.48	10.32	-41.93	-53.80	
Perú	4.02	-0.42	-15.86	-36.56	-21.01
Rep. Dom.	3.96	3.31	-15.61		
Uruguay	1.28	-3.36	2.91	-9.88	-19.24
Promedios	4.48	3.55	-3.26	-27.70	-24.79

Fuente: Elaboración propia a partir de informaciones oficiales de las administraciones tributarias

**NOTA:* Los datos de Panamá están en este cuadro y los siguientes en valores corrientes al no contar con la evolución más reciente de los precios, sin embargo, no es de esperar grandes variaciones dada la reducida inflación registrada en el período con disponibilidad de información.

En el reciente informe de CEPAL titulado “Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2020”, se dice que la política fiscal debe jugar un papel central en la mitigación del impacto social y económico derivado de la pandemia del COVID-19 y, al mismo tiempo, proporcionar el impulso necesario para lograr una reactivación de la actividad económica que permita guiar a la región hacia un desarrollo sostenible e inclusivo en un mundo post COVID-19.

El informe analiza la respuesta fiscal de los países de la región frente a la crisis humana y económica provocada por la enfermedad del coronavirus (COVID-19).

Destaca la rapidez con que los países han reaccionado ante la crisis mediante la adopción de paquetes de medidas fiscales que representan, en promedio, un 3,2% del producto interno bruto (PIB) de los países de América Latina.

³ <https://www.ciat.org/reporte-de-recaudacion-covid-19-rrc-julio-2020-2/>

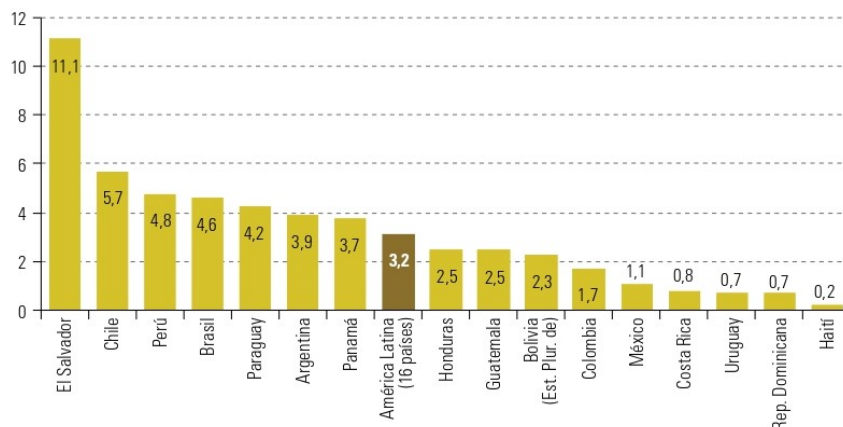


Gráfico I.12
América Latina
(16 países): esfuerzos
fiscales de las medidas
anunciadas para
enfrentar la pandemia
de la enfermedad por
coronavirus (COVID-19)^a
(En porcentajes del PIB)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

^a Este esfuerzo resulta de las medidas de gasto —reasignaciones y gastos extraordinarios—, de desgravación fiscal y de liquidez (exceptuando las garantías estatales). Las cifras corresponden a medidas anunciadas que se han aprobado o están en proceso de ser aprobadas, por lo que podrían surgir discrepancias con respecto a su ejecución presupuestaria final.

2. ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE LOS PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES.

Los pequeños contribuyentes tienen características propias que hacen que las administraciones tributarias (AATT) de los distintos países le otorguen un tratamiento diferenciado del resto de los contribuyentes.

Estos contribuyentes generalmente representan un elevado número de contribuyentes que aportan una parte muy pequeña o casi insignificante del total de la recaudación tributaria.

Por ello es que las AATT concentran la mayoría de sus recursos humanos en el control de los medianos y grandes contribuyentes de modo de sopesar la relación costo – beneficio.

Pueden señalarse como características distintivas de este sector:

- El deficiente nivel de organización.
- La imposibilidad de imponerles obligaciones contables rigurosas (Ej.: confección de estados contables).
- La tendencia a operar en la economía subterránea o informal.
- La imposibilidad de contar con asesoramiento profesional para la liquidación de los tributos.

Si bien no resulta adecuado destinar importantes recursos para el control de estos contribuyentes, tampoco resulta adecuado marginarlos de todo control porque por las relaciones con los restantes contribuyentes afectarían la integridad del sistema tributario.

2. 1. OBJETIVOS DE LOS REGIMENES SIMPLIFICADOS.

Los regímenes simplificados (RS) para pequeños contribuyentes tienen en general los siguientes objetivos:

- Simplificar las obligaciones formales (Ej.: no llevar registros de compras y ventas, no presentar declaraciones juradas).
- Incorporar a los pequeños contribuyentes a la economía formal y de esta manera ampliar la base imponible.
- Disminuir el costo de cumplimiento fiscal para los contribuyentes, lo cual no implica disminuir la carga tributaria establecida por ley, sino facilitar su cumplimiento.
- Posibilitar que la administración tributaria destine la mayor parte de sus recursos a los medianos y grandes contribuyentes.

La adopción de medidas para las pequeñas empresas se puede realizar mediante distintos instrumentos (ej.: créditos, subvenciones, etc.). Pero el instrumento fiscal tiene la ventaja de que ya existe toda la estructura administrativa por la que se pueda canalizar la ayuda a la pequeña empresa.

Existen diversos motivos por los cuales los países promueven el desarrollo de las pequeñas empresas:

- Las pequeñas empresas pueden permitir a las economías adaptarse mejor a los vaivenes de las condiciones macroeconómicas.
- Pueden ser más innovadoras que las grandes empresas.
- En general están en inferioridad de condiciones para competir con las grandes empresas, por lo que se busca corregir las desventajas principalmente en los costos.
- Tienen mayores dificultades para financiarse.
- El cumplimiento de las normas tributarias le significa un mayor costo a la pequeña que a la gran empresa.

2.3. TIPOS DE REGIMENES SIMPLIFICADOS.

Los países han adoptado diversos RS para administrar a los pequeños contribuyentes.

Algunos de ellos se aplican para los impuestos directos y otros para los impuestos indirectos, con lo cual muchas veces los regímenes para pequeños contribuyentes se tratan en cada ley en particular.

Entre los regímenes utilizados por los países merecen destacarse los siguientes:

2.3.1. Regímenes simplificados de carácter presuntivo.

Consisten en determinar la obligación tributaria en función de rendimientos sobre la base de índices o presunciones.

Existen varias modalidades de estos regímenes. Algunos parten de débitos fiscales presuntos y créditos fiscales reales. En cambio, en otros el impuesto a ingresar surge de una cuota fija establecida por la ley que se determina de acuerdo a los ingresos brutos y/o

magnitudes físicas (consumo de energía y superficie). Generalmente se establecen distintas categorías en las que se encuadran los contribuyentes.

2.3.2. Regímenes de sustitución tributaria.

En estos regímenes se desplaza la responsabilidad de ingreso del impuesto a otros responsables, tales como los proveedores o los compradores de los pequeños contribuyentes.

2.3.3. Impuestos presuntos.

En general se utilizan en el impuesto a las ganancias.

Consiste en aplicar un porcentaje sobre los ingresos brutos o el volumen de las operaciones deduciendo los gastos necesarios para adquirir, mantener o conservar la renta.

Otros tributos se determinan sobre conceptos patrimoniales ya sea considerando el patrimonio neto de los sujetos (activo – pasivo) o solamente el activo (sin permitir deducir el pasivo).

2.3.4. Determinación proporcional de la base imponible.

Se determinan las ventas de los sujetos aplicando un margen bruto de utilidad, acorde con la actividad desarrollada, sobre las compras que los mismos efectúan en un período determinado.

2.3.5. Regímenes de pago a cuenta.

Pueden consistir en anticipos que se calculan sobre la base del impuesto determinado en el período fiscal anterior o también en presumir el pago a cuenta utilizando parámetros de acuerdo con la actividad desarrollada.

2.3.6. Regímenes de retención y percepción.

En la retención consiste en que un sujeto, que es generalmente es deudor, detrae un importe del precio de la operación y lo ingresa al fisco en nombre del contribuyente (vendedor).

En cambio, en la percepción el vendedor adiciona un importe (percepción) al precio de su venta que lo ingresa al fisco en nombre del contribuyente (comprador).

A continuación, se presenta un gráfico con los principales regímenes vigentes a 2016 en América Latina donde se evidencia que el método más utilizado es el de cuota fija en base a distintos parámetros, siendo los ingresos brutos el principal.

Regímenes Especiales de Tributación para los pequeños contribuyentes en América Latina Regímenes por país (2016)		
País	Régimen	Técnica Presuntiva
Argentina	1. Monotributo 2. Monotributo Social	1. Cuota fija. 2. Cuota fija.
Bolivia	1. Muy pequeños contribuyentes. 2. Régimen Tributario Simplificado (RTS) 3. Régimen Integrado Tributario 4. Régimen Agropecuario o Unificado	1. Exención. 1. Cuota Fija. 2. Patrimonio. 3. Patrimonio.
Brasil	1. MEI (Micro emprendedor individual) 2. SIMPLES NACIONAL 3. Impuesto sobre la Renta Presunta	1. Cuota Fija. 2. Ingresos brutos. 3. Ingresos brutos.
Colombia	Régimen Simplificado del Impuesto a las Ventas	Exención.
Costa Rica	Régimen de Tributación Simplificada (RTS)	Compras.
Cuba	Régimen Simplificado de Tributación.	Cuota Fija
Chile	1. Régimen Simplificado IVA 2. Cambio de Sujeto del IVA 3. Régimen Simplificado Renta 4. Régimen de Renta Presunta 5. Régimen de Tributación Simplificada (RTS).	1. Cuota Fija 2. Sustitución Tributaria 3. Sustitución Tributaria - Cuota Fija. 4. Patrimonial e Ingresos brutos. 5. Tributación Simplificada.
Ecuador	RISE (Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano)	Cuota fija.
El Salvador	No	Exención.
Guatemala	1. Régimen Simplificado de Actividades Lucrativas 2. Régimen de Pequeño Contribuyente del IVA	1. Ingresos Brutos. 2. Ingresos Brutos.
Honduras	Régimen Simplificado	Exención.
México	1. Muy pequeños contribuyentes 2. RIF (Régimen de Incorporación Fiscal)	1. Exención. 2. Tributación Simplificada.
Nicaragua	Régimen Simplificado	Cuota Fija.

Panamá	No	
Paraguay	1. Régimen Simplificado 2. IRAGRO (Impuesto a la Renta Agropecuaria) 3. IRPC (Impuesto a la Renta del Pequeño Contribuyente).	1. CF y DF presunto. 2. Ingresos Brutos. 3. Compras.
Perú	1. Nuevo RUS (Régimen Único Simplificado) 2. RER (Régimen Especial de Renta)	1. Cuota Fija. 2. Ingresos brutos.

FUENTE: Darío González – Regímenes especiales de tributación para pequeños contribuyentes - 2016

2.4. REGIMENES SIMPLIFICADOS Y ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS

Desde el punto de vista de las AATT mediante estos regímenes deberían proponerse los siguientes objetivos:

- Optimizar sus recursos (humanos y materiales)
- Promover la incorporación de contribuyentes a la economía formal.
- Reducir la presión fiscal indirecta.
- Reducir el control de cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Pero debemos decir que estos regímenes presentan inconvenientes y riesgos.

Destacamos el denominado “enanismo fiscal” por el cual los contribuyentes de mayor nivel económico se hacen pasar fraudulentamente como pequeños y asimismo se tiende a la sub declaración de categorías.

También con el paso del tiempo se advierte alta morosidad ya que muchos se inscriben inicialmente pero luego dejan de pagar.

Otro inconveniente que se ha detectado es el de fraude laboral. Ya se han verificado casos en que los pequeños contribuyentes que adhieren deberían ser empleados en relación de dependencia y no adherir al régimen como empresarios autónomos.

Muchas AATT no disponen de unidades específicas para su control y muchas veces los costos de administración superan lo recaudado por los mismos.

Otra dificultad que se ha visto en la práctica es que con el transcurso del tiempo se van sumando obligaciones para los contribuyentes con lo cual dejan de ser simples.

Finalmente, en muchos países no existe ningún incentivo para pasar al régimen general ya que es mucha la diferencia de presión fiscal.

América Latina en general no cuenta con regímenes de pymes duraderos en el tiempo, que generen seguridad jurídica y verdaderamente potencien el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas.

En cuanto a los desafíos y la forma de gestionar estos regímenes para las AATT entiendo que deben plantearse distintos objetivos según sea el momento en que nos encontremos ya que no es lo mismo en la etapa de implementación del régimen que luego de un tiempo de su vigencia.

2.4.1. INICIO E IMPLEMENTACION ETAPA INICIAL

Acá el objetivo será primeramente incluir los contribuyentes que correspondan para lo cual la tarea de las AATT será fundamentalmente de información y asistencia.

Para lo cual reviste particular importancia delimitar que tipos de contribuyentes a incluir, esto es si serán las personas físicas y las personas jurídicas, cuál será el límite de ingresos, etc. Vale decir precisar el universo.

Desde ya que esto viene definido por la ley que lo crea al régimen, pero las AATT pueden aportar mucho en mejorar la calidad de dicha ley si trabajan en forma previa en el tema asesorando a los legisladores autores de la ley.

Entre otros aspectos es clave definir si será voluntario u obligatorio la adhesión al mismo.

También delimitar los conceptos tributarios que abarca, si sólo impuestos o también seguridad social, por ejemplo.

Es clave también como se determinará el pago del impuesto. Hoy la cuota fija es el más utilizado por su simplicidad, pero siempre ello redundará en contra de la equidad.

Es importante definir también la relación con el régimen general. Es recomendable que los sujetos adheridos no generen débitos ni créditos fiscales de IVA, ni posibiliten la deducción de gastos en ganancias a los contribuyentes del régimen general.

Hay que precisar las obligaciones formales (facturas a emitir y recibir, recategorizaciones a efectuar, libros a llevar entre otros aspectos).

Será clave como dijimos la función de información y asistencia por parte de las AATT en todo este proceso inicial.

Habrá que dar amplia difusión del nuevo régimen utilizando todos los medios disponibles para llegar al universo de contribuyentes afectado.

Se deberá buscar la simplicidad de modo que los trámites se puedan realizar en forma remota mediante la web de la AT e incluso mediante apps específicas para estos contribuyentes

Hay que definir las obligaciones materiales, esto es el pago del régimen, su periodicidad, los medios de pago a utilizar buscando siempre la simplicidad.

La experiencia indica que desde el primer momento las AATT deben realizar distintas acciones para evitar que se incluyan en estos regímenes contribuyentes a los que no les corresponde el encuadre como pequeños y asimismo evitar la inclusión en categorías

inferiores a las que les corresponda, ya que siempre se advierten tendencias hacia la sub categorización.

Por ello la principal tarea de las AATT debe ser evitar mediante cruces informáticos y pequeñas verificaciones los citados efectos negativos.

2.4.2. ETAPA DE DESARROLLO DEL REGIMEN SIMPLIFICADO.

Ya en una etapa más avanzada del régimen las AATT dispondrán de enorme información la cual les debe posibilitar realizar todo tipo de controles en tal sentido, los cuales se ven también facilitados por la obligatoriedad de emisión de facturas o comprobantes electrónicos en forma obligatoria.

Es decir que en materia de control la estrategia de las AATT debería centrarse en generar riesgos mediante controles extensivos o masivos.

Se deben verificar mediante estos cruces si se producen las causales de exclusión o de recategorización previstas en la norma.

Asimismo, se deben aplicar las sanciones formales y materiales vigentes.

La idea central será que permanezcan en el régimen solo quienes deben estar allí y en la categoría que corresponda.

Las AATT deberán analizar y proponer las reformas normativas necesarias para una posible adecuación del régimen y en su caso dotarse de facultades adicionales para su gestión más eficiente.

Se destaca la necesidad de actualizar los parámetros y la cuota a ingresar sobre todo en países signados por inflación donde esto se torna sumamente necesario.

En materia de información y asistencia en esta etapa del régimen las AATT deben proveer cada vez más datos de los que dispone y se vinculan con sus parámetros.

Se debe aprovechar la nueva tecnología y las facturas electrónicas para realizar controles aleatorios y cruces de información de adquisiciones, ventas, cantidad de trabajadores y ubicación de empresas.

El uso de Tics para mejorar el control es inevitable debido a que estamos inmersos en la revolución digital, lo que hace que en los próximos años la economía digital será lo común en un mundo globalizado.

Destaco siempre que la importancia no es disponer de información, sino que esta sea de calidad y que además se utilice efectivamente.

Es muy importante la estratificación de los distintos contribuyentes la cual se ve facilitada hoy con los análisis de riesgos.

Al estratificar contribuyentes podemos aplicar una política de control diferenciado a cada segmento, sin perjuicio de lo cual la estrategia de control debe ser única involucrando todo tipo de controles (masivos e intensivos) y distintas acciones en el mismo sentido.

Esto ayuda a disuadir incumplimientos, permite contar con información gerencial y facilita la actuación rápida y oportuna de las AATT

Pero no debemos perder de vista que ambos sistemas diferenciados de control (grandes y pequeños contribuyentes) no son incompatibles entre sí, sino que por el contrario deben complementarse y potenciarse.

3. IDEAS Y PROPUESTAS FINALES.

En general los RS en muchos países de América han cumplido objetivos de inclusión social y formalización de contribuyentes que se encontraban en la informalidad. Es decir, tienen un objetivo no solo recaudatorio.

En muchos países con los RS se ha pretendido solucionar todos los problemas tributarios, laborales y de informalidad vigentes.

Entiendo que en muchos casos se ha confundido el instrumento ya que no se puede plantear que con un RS se resuelvan todas las dificultades.

Se destacan que hay realidades distintas en cada país por lo que hay que evitar “importar” automáticamente soluciones exitosas de otros países sin un análisis previo de la realidad de cada país.

Es clave en cualquier reforma de los RS analizar el contexto y las distintas variables expuestas en el apartado 1 del presente.

Asimismo, analizar cuál es el objetivo que se pretende con la reforma del RS y como impacta la misma con el sistema tributario vigente.

Así ante la crisis actual los países de América Latina y el Caribe adoptaron paquetes de medidas fiscales que representan, en promedio, un 3,2% del PIB.

Por otra parte, La CEPAL estimo que la región perdió 325.000 millones de dólares – equivalente al 6,1% del PIB– en 2018 por incumplimiento tributario.

Esto demuestra que el combate de la evasión debería ser un objetivo prioritario de todos los países de la región, no solo para obtener más recursos sino fundamentalmente para dotar de mayor progresividad al sistema tributario disminuyendo las grandes desigualdades hoy existentes, considerando que la región es la mas desigual del planeta.

En definitiva es vital ampliar las bases tributarias, revisando y eliminando gastos tributarios, simplificando los costos de cumplimiento tributario y los costos de administración tributaria aprovechando para ello las múltiples ventajas de la digitalización, lo cual entiendo que sin duda reducirán los niveles de evasión actuales y permitirán afrontar la crisis más importante de la historia.

Desde el punto de vista de las AATT muchos de los RS han permitido liberar recursos de modo que sean aplicados al control de los medianos y grandes contribuyentes.

Con el paso del tiempo se están verificando problemas de alta morosidad, enanismo fiscal y en muchos aspectos facilitan el fraude del régimen general.

Se recomienda que los RS esten estructurados por tipo de contribuyente, más que por actividad económica ya que su principal objetivo es facilitar el cumplimiento.

Por otra parte, quiero alertar que la economía digital también en muchos casos ya está incidiendo en los RS, por ejemplo, con las plataformas colaborativas donde hay que definir la entre otros temas la condición de empleado dependiente o no de quienes trabajan para ellas, así como su encuadramiento tributario correcto.

Estoy convencido que la tecnología simplificará los impuestos en cuanto a su forma de liquidación y pago.

En tal sentido disminuir los costos de cumplimiento debe continuar siendo un gran objetivo de las AATT, así como por otra parte la lucha contra el fraude.

Ya estamos viendo AATT que prepararan borradores de declaraciones del impuesto sobre la renta y del IVA.

Entonces la pregunta que me hago es si continuarán siendo necesarios los RS o si la propia tecnología los simplificará.

Parecería que la necesidad de los mismos vendría dada en el futuro más por la diferencia de presión tributaria de un determinado sector que por la simplificación en sí misma.

En tal caso los RS podrían limitarse a un segmento muy específico de contribuyentes, ejemplo los artesanos y vendedores ambulantes.

Pero por otra parte es clave sobre todo en América Latina y el Caribe que se establezcan regímenes de Pequeñas y Medianas Empresas estables, permanentes que brinden seguridad jurídica.

La experiencia ha demostrado que no existe estabilidad en estos regímenes y cada gobierno que asume muchas veces beneficia a un determinado sector y cambia las reglas a otro, sin evaluarse críticamente el tema de los gastos tributarios en su conjunto.

Siguiendo la experiencia de países desarrollados podrían incluirse dentro de cada ley de Impuesto a la Renta e IVA un régimen estable para las pymes de cada país.

Las AATT deberían considerar efectivamente a los RS como mecanismos de transición hacia los sistemas generales de tributación y no como una situación permanente ello en aras de la neutralidad impositiva y la equidad.

Por eso destaco la importancia de contar con un régimen estable de pequeñas y medianas empresas que sea este puente entre ambos regímenes.

Estoy convencido que la tributación debe favorecer el desarrollo de los pequeños contribuyentes. Esto significa primero sacarlos de la informalidad incluyéndolos en los RS.

Luego de un tiempo y cuando se produzca su desarrollo tender a que los contribuyentes pasen a otro régimen de pequeñas y medianas empresas.

En todo este proceso no cabe duda que las AATT deben ser actores protagonistas debiendo contar con un fuerte apoyo político para que las medidas de política fiscal propuestas lleguen a buen puerto.