

**SESIÓN PLENARIA III: DIFERENTES RETOS DE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN
TRIBUTARIA QUE ENFRENTAN LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS**

Claudino Pita
Secretario Ejecutivo del CIAT

RESUMEN

Sesión Plenaria III: Diferentes retos de política y administración tributaria que enfrentan las micro, pequeñas y medianas empresas

El propósito de este trabajo es el de explorar algunos aspectos inherentes a la tributación de las empresas PYME. Especialmente indagarse si sería justificable y conveniente establecer regímenes tributarios especiales para ese tipo de empresas, sea para todas las categorías que se pueden diferenciar en el concepto de PYME o tan sólo para alguna de ellas.

Siendo las empresas PYME un tipo de unidades económicas que se ven fuertemente influenciadas por el entorno político, económico y social en que se ubiquen, resulta difícil, sino imposible, arribar a conclusiones válidas a nivel mundial sobre cuál debería o podría ser el tratamiento tributario recomendable. En tal razón, se optó por considerar las tendencias observables en algunas legislaciones tributarias y experiencias en su administración, especialmente en países de América Latina.

Se intenta formular así algunas conclusiones que puedan apoyar la toma decisiones sobre implantar o no los aludidos regímenes tributarios especiales y, en caso afirmativo, destacar ciertos elementos que se estima necesario tener muy especialmente en cuenta, referentes al ámbito de aplicación (impuestos y tipo de contribuyentes considerados), a su estructura y a sus probables efectos sobre los atributos del sistema tributario como un todo.

Finalmente se consideran aspectos relativos a la administración tributaria, particularmente en lo que concierne a la simplificación del cumplimiento y asistencia a los pequeños contribuyentes.

CONTENIDO

1. El concepto de PYME.
 - a. Criterios cuantitativos.
 - b. Criterios cualitativos.
 - c. Otros factores a considerar

2. La segmentación de las PYME, su papel en la economía y obstáculos a su creación y desarrollo.
 - a. La segmentación por categoría de la PYME.
 - i. La microempresa
 - ii. La pequeña empresa.
 - iii. La mediana empresa.
 - b. La contribución de las PYME al desarrollo económico.
 - c. Obstáculos a la creación y desarrollo de las PYME.

3. Las PYME y la tributación.
 - a. La política tributaria.
 - i. ¿El tratamiento tributario es un factor importante para la creación y desarrollo de las PYME?
 - ii. ¿Se deberían establecer regímenes tributarios especiales para las PYME?
 - iii. ¿Cuál puede ser el impacto de la implantación de tratamientos tributarios especiales para las PYME sobre los atributos que debe presentar un “buen” sistema tributario?.
 - b. La administración tributaria.
 - i. Mecanismos y procedimientos que supongan simplificación y reducción de los costos de cumplimiento.
 - ii. Los servicios de asistencia al contribuyente.

INTRODUCCIÓN

El tratamiento tributario de las empresas PYME es un tema recurrente en la literatura tributaria, tanto en lo que concierne a sus aspectos de política como de administración tributaria.

La preocupación más reiteradamente considerada, es la de establecer la conveniencia o no de la implantación de regímenes tributarios especiales para las empresas PYME.

Este trabajo tiene un carácter exploratorio sobre aquel tema y aborda en primer lugar criterios utilizados para definir el concepto general de empresas PYME, las características de los diferentes tipos o categorías de empresas que podrían comprenderse en ese concepto general y, muy someramente, las razones determinantes de la especial atención de esas empresas, como son su contribución al desarrollo económico y los obstáculos que se oponen a su creación y crecimiento.

A partir de allí, el trabajo se centra en aspectos referentes a la política y administración tributaria, considerando particularmente la importancia relativa de la tributación en la creación y desarrollo de las PYME; la conveniencia de la implantación de regímenes tributarios especiales y el impacto que éstos pueden tener sobre los principios o atributos que debería presentar un buen sistema tributario.

Se examinan también mecanismos y procedimientos que contemplados en los regímenes tributarios especiales, podrían simplificar el cumplimiento y, consecuentemente, producir una reducción de costos tanto para contribuyentes como para la administración.

Finalmente, se consideran modalidades de asistencia al contribuyente, en especial las que se podrían aplicar para las micro y pequeñas empresas.

Dada la dispersión que presentan las soluciones propuestas y adoptadas en cada uno de los temas enfocados, su tratamiento está sujeto a un alto grado de generalidad lo que, en ciertas oportunidades, puede acarrear superficialidad en las consideraciones formuladas.

1. El concepto de PYME

Como es ampliamente reconocido, no existe un concepto unívoco de PYME, ni siquiera del tipo de emprendimientos o unidades económicas que cabría comprender en él. Ese concepto varía de región a región, de país a país y, aun dentro de un mismo país, según la institución y la finalidad con que se adopte.

Aquella multiplicidad de conceptos se deriva de la diversidad en los atributos requeridos para componer el marco general de las PYME, que suele integrarse determinando un conjunto de esos atributos, a veces de naturaleza cuantitativa y en otras oportunidades cualitativa.

Entre los atributos cuantitativos, suelen tomarse en cuenta el número de empleados, los montos de producción, de ventas o de activos, etc.

En cuanto a los atributos cualitativos considerados, éstos se refieren a aspectos tales como el de presentar una administración y titularidad identificadas (generalmente los administradores son también propietarios); un capital preponderantemente suministrado por los propietarios; un área geográfica predominantemente local de negocios y una relativamente baja participación en el mercado de la rama de actividad en que actúan.

En todo caso, se suelen incluir dentro del concepto de PYME tres categorías de empresas: microempresas (en las que se acostumbra incluir el auto empleo), pequeñas empresas y medianas empresas.

a. Criterios cuantitativos

Los criterios cuantitativos son los más comúnmente utilizados. Parten de la medición de los atributos de las empresas consideradas, para encuadrarlas en una u otra categoría según los parámetros establecidos. Así por ejemplo, la Comisión Europea recomienda para definir las PYME y diferenciar los tipos de empresa que en ellas se integran, aplicar como criterios el número de trabajadores, el volumen de negocios y el monto del balance general, conforme al siguiente cuadro:

Nro. Trabajadores	Volumen de Negocio		Balance general
Micro empresa	< 10	Límite: 2 Mills. €	Límite: 2 Mills. €
Pequeña	≥ 10 y < 50	Límite: 10 Mills. €	Límite: 10 Mills. €
Mediana	≥ 50 y < 250	Límite: 50 Mills. €	Límite: 43 Mills. €

Además de esa clasificación general de la Comisión Europea, que es la de mayor difusión, otras organizaciones nacionales e internacionales proponen otros criterios cuantitativos, estableciendo diferentes montos o parámetros según sea la rama de actividad de la empresa¹.

b. Criterios cualitativos

Actualmente existen quienes critican la segmentación de las empresas a través de los modelos corrientes por utilizar lo que llaman simplistas medidas numéricas, y consideran que tales modelos son insuficientes e inadecuados.² Se sostiene que muchas empresas hoy día no se ajustan a los criterios cuantitativos tradicionales. Es el caso de las empresas que con muy pocos empleados y activos pueden realizar operaciones por millones de dólares utilizando Internet como un potente agente.

¹ Por ejemplo, el Banco Central de la República Argentina (Comunicado A 4.266 de diciembre de 2004, con base en la ley que regula la materia), considera micro, pequeñas y medianas empresas, aquellas que registren hasta un determinado valor máximo de ventas totales anuales, que varía según el sector de actividad a que pertenezcan.

² The 'Theory of Medium Enterprise' Bill Snaith and Jane Walker, June 2002, en www.m-institute.org.

Igualmente señalan que muchas definiciones que se apoyan en límites numéricos pueden quedar desactualizadas u obsoletas rápidamente al no considerar factores como la inflación, los cambios económicos, los cambios en la forma y métodos de “hacer negocios” y en las prácticas laborales.

Por otra parte, conforme destaca el M Institute del Reino Unido (www.m-institute.org), cualquier definición de empresa mediana necesita referirse al tamaño, lo que supone colocarse dos interrogantes: ¿cuál es el tamaño de una organización tamaño medio? y ¿es el tamaño un buen árbitro en este asunto?

Se sostiene que el enfoque exclusivamente del tamaño nos llevaría, por ejemplo, a definir la empresa mediana con una tautología: una empresa mediana es una empresa que no es grande ni pequeña.

Aquel mismo Instituto indica que es importante observar el comportamiento en diversas áreas para distinguir las empresas pequeñas, medianas y grandes. Las diferencias se resumen en el siguiente cuadro:

Pequeña empresa	Mediana empresa	Grande empresa
Dueño gerenciando	Dueños más profesionales en los roles claves de liderazgo	Gerencia profesional
Micro-gerencia de los empleados	Empoderamiento de los empleados	Libertad para actuar dentro de las pautas corporativas
Procesos informales	Procesos formales	Estructura y procesos formales
Horizonte de planificación a corto plazo	Horizonte de planificación a largo plazo	Resultados de corto plazo/Horizonte de planificación a largo plazo
Bajo input externo	Input externo de profesionales	Estructura directiva separada de la gerencia
Capital del dueño/familia	Amplia base de participación en el capital	Participación en el capital diversificada
Pequeña base de clientes	Base de clientes diversificada	Mercados y clientes diversificados
Oportunidades limitadas de desarrollo personal	Cultura del empleado aceptada/desarrollo gerencial	Desarrollo de la carrera por múltiples caminos
Bajo requerimiento de préstamos – posible apoyo gubernamental	Necesidad de préstamos a largo plazo /financiamiento disponible a corto plazo	Amplias alternativas de fuentes de financiamiento

**Behavioural differences between small, medium and large organisations, M Institute, 2006*

c. Otros factores a considerar

Con lo hasta aquí comentado, parecería demostrada la importancia de considerar también atributos cualitativos.

Además, para analizar los factores que pudieran justificar y definir tratamientos tributarios adecuados a cada categoría de PYME, tanto en términos de política y técnica como de administración tributaria, deberíamos considerar también otros elementos como la rama de actividad preponderante y la ubicación geográfica de la empresa.

Según sea la ubicación territorial de la empresa, pueden presentarse fuertes diferencias de entorno político, tecnológico, económico y social, que hacen que resulte muy relativa cualquier generalización sobre el tratamiento tributario recomendable. Siempre, para establecer la real validez de lo recomendado tendremos que, previamente, tener claro a qué “espacio territorial” o entorno nos estamos refiriendo.

2. La segmentación de las PYME, su papel en la economía y obstáculos a su creación y desarrollo

Sin perjuicio de lo hasta aquí expuesto sobre las dificultades para identificar los criterios más adecuados para configurar las distintas categorías de PYME, pueden formularse algunas generalizaciones sobre la configuración y origen de cada una de esas categorías, sobre su papel en el desarrollo socio-económico, y sobre los obstáculos para su creación y desarrollo, las que pueden ser relevantes al momento de discutir su tratamiento tributario, tanto en lo que se refiere a aspectos de política y técnica tributaria como administrativos.

a. La segmentación por categoría de la PYME

Las tres grandes categorías de PYME a que venimos haciendo alusión, son las micro, pequeñas y medianas empresas, que presentan entre sí algunos rasgos distintivos.

ii. La microempresa

El surgimiento de las microempresas, comprendiendo en éstas el autoempleo, puede verificarse por dos circunstancias principales, aquélla que obedece a una decisión deliberada de constituirla y que desde su origen se organiza como empresa propiamente dicha dentro del sector formal de la economía, y aquella otra que representa un medio de supervivencia, fundamentalmente como respuesta al desempleo estructural o a una variación abrupta del ciclo con un impacto negativo en el nivel de empleo. En este último caso, no se presta demasiada atención a temas tales como el costo de oportunidad y la necesidad de inversión que viabilice un futuro crecimiento.

Estas unidades económicas generalmente presentan una baja productividad y capitalización, y cuentan con una ínfima mano de obra contratada trabajando en ellas, sus propietarios y familiares. Están sujetas a un alto riesgo de ingresar en un círculo vicioso que puede acarrearles una rápida extinción, en razón de sus bajos ingresos y la consecuente escasa capacidad de reinversión reproductiva. Por ello, la microempresa representa un sector de las PYME en que es necesaria la atención del Estado, para crear condiciones (entre ellas tributarias) que impulsen un positivo y sostenible crecimiento, y les permitan una adecuada inserción en la economía con beneficios para la estructura productiva y social del país. Si esto último no se concreta, además de la precariedad de la actividad económica, la microempresa y el autoempleo cuando obedecen a una iniciativa para la supervivencia podrá, contrariamente, convertirse en un camino para la exclusión de los servicios sociales.

ii. La pequeña empresa

A diferencia de la microempresa que puede generarse a veces por circunstancias fortuitas, ajenas a una vocación empresarial de sus constituyentes, la pequeña empresa emerge como una iniciativa que desde un principio supone asumir riesgos concientemente y voluntad de crecer.

La magnitud que permite calificarla como pequeña parte de limitaciones en la disponibilidad de capital propio o de acceso a otras fuentes de financiamiento, pero generalmente obedece a un proyecto en el que se consideraron las oportunidades de mercado, los recursos disponibles y la capacidad de gestión.

La participación en la producción del conjunto de las pequeñas empresas es muy importante en las economías nacionales y se les atribuye un fuerte impacto en la generación de empleo de los países.

Poseen una organización y estructura simples que, si se apoya con una adecuada informatización de los procesos, podrá facilitarles una gestión ágil e innovadora que favorezca una rápida adecuación a nuevas demandas, y la oferta de productos y servicios “costumizados”.

iii. La mediana empresa

La mediana empresa, al igual que la pequeña empresa, representa una iniciativa que desde un principio supone asumir riesgos concientemente y voluntad de crecer. Las diferencias entre ambas se establecen principalmente en función de la cantidad de los factores de producción utilizados y del ámbito de actuación en cuanto a gama de productos y área geográfica a cubrir.

Podría señalarse como características de la mediana empresa la participación de los dueños en la dirección y gestión pero con apoyo profesional, lo que les concede un buen grado de organización, una planificación a largo plazo y un buen acceso al mercado financiero, aunque a veces restringido (obtención de crédito generalmente de corto plazo). Si son comparadas con las grandes empresas, presentan una relativamente baja asignación de recursos para la capacitación del personal y la investigación y desarrollo de nuevos productos.

b. La contribución de las PYME al desarrollo económico

En cuanto a la contribución de las pequeñas y medianas empresas al desarrollo económico, en el “Informe sobre el Empleo en el Mundo 2004-2005” elaborado por la OIT, se señalan cuatro aportes importantes al desarrollo económico:

- su condición de creadoras de *oportunidades de empleo*, que les confiere un papel central en la creación de puestos de trabajo y la reducción de la pobreza, de gran interés especialmente para las economías en desarrollo que disponen de una abundante mano de obra, pero carecen de capitales;
- ser una *fuentes de crecimiento económico e innovación*, y promover talentos empresariales y la competitividad de las exportaciones;
- *intensificar la competencia*, lo que a su vez redundará en un mayor dinamismo económico;

- contribuir a una *distribución más equitativa del ingreso*, porque ofrecen oportunidades de empleo – especialmente para las personas más pobres –, y también porque suelen estar más dispersas geográficamente que las empresas mayores, lo que contribuye a reducir las disparidades económicas entre las zonas geográficas.

c. Obstáculos a la creación y desarrollo de las PYME

No obstante reconocerse la importante función que las PYME pueden cumplir a favor de la creación de empleo y del progreso socio-económico en general, se señalan algunas circunstancias generalizadas en el entorno de los diferentes países, especialmente en los en desarrollo³, que representan obstáculos para su constitución y desarrollo.

Entre aquellos obstáculos se acostumbra destacar los siguientes:

- falta de acceso al financiamiento o exigencia de altas tasas de interés y excesivas garantías;
- complejos trámites burocráticos, con altos grados de discrecionalidad y corrupción;
- inestabilidad de las normas tributarias, evasión, complejidad y altos costos de cumplimiento;
- sistemas de apoyo, públicos y privados, deficientes y sin coordinación.

Como parecería surgir de los obstáculos señalados, las medidas correctivas que procedería implementar, exceden lo tributario. Aquí podrían plantearse acciones tales como la implantación de mecanismos de financiamiento aptos para las PYME, mayor eficiencia de los órganos de la administración pública en general. En un trabajo publicado por la OCDE en 1994, se señalaba que se utiliza una amplia variedad de medidas tributarias para promover las pequeñas empresas, existiendo poca información sobre el costo de estas medidas y de su efectividad para alcanzar sus metas, lo que aun hoy es un comentario pertinente, concluyéndose que a veces resulta claro que el sistema tributario es un vehículo inadecuado para aliviar los problemas de las pequeñas empresas⁴.

Hace ya mucho tiempo, Gerson da Silva⁵, al tratar sobre los mecanismos de acción de los impuestos, señalaba correctamente que la política tributaria es un instrumento apto para coadyuvar al logro de objetivos extra-fiscales, pero no todos los objetivos son susceptibles de implementación por los instrumentos tributarios, concluyendo que “El instrumental tributario tiene, también, limitaciones específicas en relación con la amplia gama de los objetivos político-económicos”.

³ “Es difícil ser emprendedor en América Latina. Según CEPAL y FUNDES, en los países de América Latina, es más largo, complejo y, a menudo, costoso abrir una empresa y realizar trámites para su funcionamiento diario, en comparación con el resto del mundo”, en ES POSIBLE DISMINUIR LA BUROCRACIA, Claudio del Campo Carrasco, en site de FUNDES (www.fundes.d/), agosto 2007.

⁴ “Taxation and small businesses”, OCDE, París, 1994, pág.3

⁵ En “La política tributaria como instrumento de desarrollo”, Secretaría General de la OEA, Washington, D.C. 1973.pág.10.

3. Las PYME y la tributación

Deteniéndonos a considerar exclusivamente aspectos de índole tributaria que pueden tener efectos sobre las PYME, entre los que cabe incluir las contribuciones para la seguridad social, podemos diferenciar dos grandes componentes: la política tributaria y la administración tributaria. El primero de ellos se relaciona con los niveles de tributación, la distribución de la carga tributaria y la estructura técnica de los tributos cuya complejidad puede generar costos adicionales al requerir el asesoramiento profesional. El segundo, tiene que ver con la organización y los procedimientos para gestionar los tributos, las obligaciones formales impuestas a los contribuyentes y, consecuentemente, con la complejidad formal y también con los costos de cumplimiento.

a. La política tributaria

Intentar la identificación de una política tributaria adecuada para las PYME, supone el riesgo de que se hagan imprescindibles generalizaciones que precisen utilizar abusivamente el “*ceteris paribus*”.

Primero, la política tributaria es una política de naturaleza instrumental, es decir al servicio de objetivos político-económicos definidos en un determinado tiempo y para un determinado lugar. Esto significa que variando los objetivos político-económicos, sea en razón del tiempo sea en razón del lugar, la política tributaria recomendable puede ser muy diferente.

El entorno al que pudiera aplicarse la política tributaria que deseamos definir y aconsejar como adecuada, puede ser muy distinto de un país o región para otro y, consecuentemente, también serán muy distintas las variables a considerar y su respectivo peso o ponderación para la toma de decisiones.

Por ello, los enfoques normativos en esta materia pueden llevarnos a conclusiones de poca utilidad y los enfoques empíricos, si bien pueden ser más ilustrativos, mantendrán la validez de sus conclusiones para otros casos en que “*ceteris paribus*” y, unos y otros, normativos y empíricos, pueden llevarnos a construir modelos teóricos que no tienen la relevancia deseada en la resolución de situaciones concretas.

En primer lugar, analizar desde un punto de vista de política tributaria, la conveniencia o no de implantar tratamientos especiales que promocionen la constitución y faciliten el desarrollo de las PYME, nos lleva a formularnos preguntas tales como:

- ¿El tratamiento tributario es un factor importante en esta materia?;
- ¿Se deberían establecer regímenes tributarios especiales para las PYME?

Por último, cabría formularse una pregunta muy importante: ¿cuál puede ser el impacto de la implantación de tratamientos especiales para las PYME sobre los atributos que, según los principios más ortodoxos, debe presentar un “buen” sistema tributario?

i. ¿El tratamiento tributario es un factor importante para la creación y desarrollo de las PYME?

Cuando se menciona la problemática para la constitución y desarrollo de las PYME, se suele considerar en primer lugar las dificultades de financiamiento derivadas de un restringido acceso al mercado financiero, las altas tasas de interés y la exigencia de excesivas garantías.

También se mencionan los trámites burocráticos a que se encuentran sometidas y la falta de efectivos programas de apoyo.

En términos generales, los problemas derivados de la tributación si bien pueden ser significativos, no son muy diferentes a los que podría estar sujeta cualquier tipo de empresa. Esos problemas son los que, de forma general, motivan los reiterados postulados de simplificación (una adecuada y clara definición de los hechos imponibles y sus elementos constitutivos), y de necesidad de atenuar los efectos distorsivos de los tributos, por ejemplo, sobre la asignación de recursos como podrían ser la doble tributación resultante de la aplicación del sistema clásico de tributación de las utilidades, los sistemas de arrastre de pérdidas, etc.

Entre aquellos problemas podría señalarse que, dependiendo de cómo estén estructurados los tributos y el nivel de carga tributaria correspondiente, los impuestos a la renta pueden incidir negativamente en el asumir riesgos y en la formación de capital, las cargas sociales pueden encarecer en demasía la utilización de la mano de obra, los impuestos generales al consumo pueden dificultar la participación en el mercado, especialmente cuando presentan elevadas alícuotas que contraigan significativamente la demanda y la eficiencia de la empresa se encuentre por debajo del promedio.

Tal vez, los problemas derivados de los tributos antes aludidos, pueden magnificarse para las PYME en razón de algunas de sus características. Teniendo dificultades de acceso al financiamiento, la formación interna de capital es importante; utilizando intensivamente mano de obra, su costo incide altamente sobre su competitividad; existiendo en ellas una baja productividad, sus condiciones de competencia se ven especialmente afectadas.

Un aspecto negativo que también se señala recurrentemente es la evasión tributaria, que si bien podría vincularse más estrechamente con la eficacia en la gestión de los tributos, influye directamente sobre la efectiva incidencia de los mismos, distorsionando las condiciones de competencia.

ii. ¿Se deberían establecer regímenes tributarios especiales para las PYME?

La definición y caracterización de las PYME a los efectos tributarios, dista mucho de los conceptos generales que se comentaron anteriormente.

En primer lugar, las legislaciones tributarias cuando se ocupan del tema, acostumbran acotar el concepto de PYME estableciendo regímenes especiales que, en la mayor parte de los casos, están dirigidos a los pequeños contribuyentes que se encuadren en los parámetros que ellas delimitan.

El primer problema que presenta el diseño de estos regímenes, es el de establecer su ámbito subjetivo, es decir quiénes son los beneficiarios del régimen.

Si nos remitiéramos a los conceptos generales de PYME anteriormente expuestos, podríamos llegar a comprender empresas que su organización y volumen de operaciones, no justificarían la exclusión del régimen general. Hay quienes consideran que las personas jurídicas que puedan considerarse como sociedades de capital, así como los profesionales por presentar una mayor capacidad de observar el régimen general, no deberían incluirse como beneficiarios de los regímenes especiales.⁶

En todo caso, para la promoción de las PYME en general, cuando esto se considere procedente, partiendo de una relación costo-beneficio y tomando en cuenta criterios de eficacia, podría ser recomendable utilizar instrumentos alternativos no tributarios, reservando los regímenes tributarios especiales para la micro empresa, como parece ser la orientación más generalizada.

Esos regímenes especiales de tributación que se reservan para pequeños contribuyentes, acostumbran ser de carácter voluntario y con obligaciones formales simplificadas. Inicialmente, se aplicaban sobre un solo tributo, el IVA o el impuesto a la renta. Posteriormente pasaron a reemplazar a ambos y, actualmente, la tendencia sería reemplazar también las contribuciones para la seguridad social.

En América Latina durante los 70, como lo señala Darío González⁷, ante las dificultades para aplicar el régimen general del IVA, muchos países adoptaron regímenes especiales para los pequeños contribuyentes exclusivamente en este impuesto. El débito fiscal se establecía presuntivamente con base en ciertos indicadores contra los que se reconocía la deducción del crédito real.

Examinando los regímenes tributarios contemplados en países miembros del CIAT, podríamos diferenciar tres grandes grupos:

- *Regímenes integrales sustitutivos*, ya que establecen un gravamen que sustituye las obligaciones correspondientes a varios tributos. Por ejemplo, el régimen opcional y simplificado para pequeños contribuyentes de Argentina, denominado “Monotributo”.

Beneficio: simplificación de la liquidación y reducción del impuesto, a través del pago de un tributo integrado de cuota fija que sustituye a los impuestos a la renta e IVA y a las contribuciones para la seguridad social.

Beneficiarios: Pueden acogerse al régimen las personas físicas que realicen: ventas de cosas muebles, obras, locaciones y/o prestaciones de servicios, las sucesiones indivisas que continúan la actividad de la Persona Física, los integrantes de cooperativas de trabajo y las sociedades de hecho e irregulares (máximo de 3 socios).

⁶ Ver Junquera Varela, Raúl Félix y Pérez Huete, Joaquín, “Regímenes especiales de tributación para las pequeñas y medianas empresas en América Latina”, en Revista de Administración Tributaria CIAT/IEF/AEAT, Nro. 21, enero 2002, p. 1-46.

⁷ González, Darío, Regímenes especiales de tributación para pequeños contribuyentes en América Latina, BID, 2006.

Requisitos: que hayan obtenido durante el año calendario anterior ingresos brutos que no superen los \$72.000 (us\$ 24.000) por locaciones y/o prestaciones de servicios o los \$144.000 (us\$ 48.000) por el resto de las actividades; que el precio unitario de venta de cosas muebles no supere los \$870 (us\$ 290); que no realicen importaciones de cosas muebles y/o servicios.

- *Regímenes que introducen excepciones al régimen general de varios impuestos.* Por ejemplo, el régimen de incentivos a la pequeña empresa de Barbados.

Beneficios: tasa reducida aplicable al Impuesto a las Empresas; exención de impuestos aduaneros para la importación de maquinarias; exención del Impuesto Retenido (Withholding Tax) en dividendos e intereses ganados; exención del Impuesto de Timbres; deducción en el Impuesto de Empresas equivalente al 20% de los gastos incurridos en concepto de tecnología, investigación de mercado u otra actividad de utilidad directa al desarrollo del negocio.

Beneficiarios: Pequeñas empresas.

Requisitos: Que haya sido creada bajo la Ley de Compañías (Companies Act); que esté certificada como Pequeña Empresa por el Ministerio de Comercio, Asuntos del Consumidor y Desarrollo de las Empresas; que el 75% sea de propiedad local; que su capital pagado o declarado, no sea superior a \$1 000 000 (us\$ 500.000); que sus ventas anuales no sean superiores a \$2 000 000 (us\$ 1.000.000); que no tenga más de 25 empleados; que no más del 25% sea controlado por una compañía cuyo capital y ventas anuales exceden los parámetros antes establecidos; que no tenga un acuerdo para el pago continuo de honorarios por servicios directivos o similares a personas no nacionales de Barbados o de otro país del Caribe, cuando estos servicios no son parte de las operaciones normales de la empresa.

- *Regímenes que introducen excepciones al régimen general de determinado impuesto.* Por ejemplo, el régimen de determinación y pago del impuesto a la renta para los pequeños contribuyentes de Chile.

Beneficios: Simplificación de la liquidación y reducción del impuesto a la renta.

Beneficiarios: pequeños mineros artesanales, pequeños comerciantes que desarrollen sus actividades en la vía pública, suplementeros (que venden revista en las vías públicas), propietarios de taller artesanal u obrero y pescadores artesanales

Requisitos: pequeños mineros artesanales que trabajan personalmente una mina y/o una planta de beneficio de minerales, propias o ajenas, con o sin la ayuda de su familia y/o con un máximo de cinco dependientes asalariados

(se incluyen las sociedades legales mineras que no tengan más de 6 socios), y las cooperativas mineras; pequeños comerciantes que venden productos en la vía pública, en forma ambulante o estacionada y directamente al público; propietarios de un taller artesanal u obrero, personas naturales que posean una pequeña empresa y que la exploten personalmente, destinada a la fabricación de bienes o a la prestación de servicios de cualquier especie, cuyo capital efectivo no exceda de 10 unidades tributarias anuales (\$ 3.857.040 según valor UTA a enero 2007, aproximadamente us\$ 7.380) al comienzo del ejercicio respectivo, y que no emplee más de 5 operarios; pescadores artesanales, personas naturales, calificados como armadores artesanales a cuyo nombre se exploten una o dos naves que, en conjunto, no superen las quince toneladas de registro grueso

Analizando los regímenes especiales para pequeños contribuyentes establecidos en países de América Latina, entre ellos los anteriormente descritos, parecería que los objetivos predominantes que persiguen son el de simplificación tanto del cumplimiento como del control por la administración tributaria y, a través de esto, la incorporación a la economía formal de muchas unidades económicas que se encuentran en la informalidad. También, en alguna medida, podrían vincularse al objetivo de equidad al estar dirigidos a contribuyentes con una presumible baja capacidad contributiva.

Diferente sería el caso de Barbados y de ciertos países desarrollados miembros del CIAT, como por ejemplo Canadá, en que existen regímenes especiales de fomento a las PYME, particularmente de las micro y pequeñas empresas, y que parecerían tender más al aprovechamiento de las ventajas que a ellas se les suele atribuir, en términos de beneficio para la estructura productiva del país y la creación de empleo.

Finalmente, cabe señalar que si el objetivo es lograr una simplificación que reduzca la carga tributaria directa e indirecta, especialmente en países en desarrollo y para el autoempleo y la microempresa buscando el incremento de la formalidad, la solución más adecuada parecería ser la adopción de regímenes integrales sustitutivos, donde también podría jugar como justificación la equidad.

iii. ¿Cuál puede ser el impacto de la implantación de tratamientos tributarios especiales para las PYME sobre los atributos que debe presentar un “buen” sistema tributario?

Desde Adam Smith, han sido muchas las tentativas de identificar los requisitos que debe cumplir un “buen” sistema tributario. Siguiendo a Musgrave⁸, entre esos requisitos serían los de mayor importancia que:

- la distribución de la carga tributaria sea equitativa;
- resultara mínima la interferencia en las decisiones económicas;
- cuando se utilice para alcanzar otros objetivos, como incentivar la inversión, se haga de tal forma que se minimice la interferencia con la equidad del sistema;

⁸ Musgrave, Richard A. y Peggy B. “Public Finance in Theory and Practice”, Mac-Graw-Hill Inc, 1980.

- la estructura tributaria debería facilitar el uso de la política tributaria para los objetivos de estabilización y crecimiento;
- el sistema tributario permita una Administración justa y no arbitraria, y sea comprensible para el contribuyente y,
- el costo de administración y cumplimiento sea todo lo bajo que resulte compatible con los demás objetivos.

En cuanto a la equidad, si se tratara de dar un tratamiento que establezca ventajas tributarias limitadas a la microempresa, ello podría estar en consonancia con una mejor atención a la capacidad contributiva, siempre y cuando la incidencia efectiva de los impuestos no se aparte significativamente de la que corresponde a los trabajadores en relación de dependencia. Esto en cuanto a la equidad vertical, cuya importancia hay quienes pretenden relativizar sin comprender que es un atributo imprescindible que surge de la esencia de la tributación⁹.

Respecto de la neutralidad, según se estructure el régimen especial, podrá interferir en las decisiones económicas promoviendo el fraccionamiento de las unidades productivas, auto-limitaciones para mantenerse dentro de los parámetros para gozar de los beneficios del régimen, especialmente en la contratación de mano de obra cuando se establezca como criterio el número de empleados. Al mismo tiempo, pero en sentido contrario, el régimen puede corregir fallas del mercado al favorecer unidades económicas generadoras de empleo en entornos con desempleo coyuntural o estructural.

Tratándose de fomentar las PYMES, existe el riesgo de dar un tratamiento más favorable a las utilidades empresariales por ellas generadas, que a las de otras empresas y a las rentas de otra naturaleza. Esto podría ser más probable cuando en esos tratamientos se alberguen empresas medianas, cuya frontera con las grandes empresas puede hacerlas difíciles de diferenciar con estas últimas. Sería necesario asegurar que contribuyentes en las mismas circunstancias económicas reciban un tratamiento equivalente, para no afectar la equidad horizontal.

Si es válida la premisa que las PYMES se destacan por su potencialidad para generar empleo e innovar adaptándose rápidamente al cambio, su promoción se encuadraría adecuadamente en la función de estabilización al igual que en la de crecimiento.

Los rasgos de simplificación que podrían incorporarse a los regímenes especiales para las PYME, favorecerían el conocimiento de las obligaciones tributarias y, consecuentemente, reducirían los márgenes de arbitrariedad de la administración. Esto, en relación a las empresas incorporadas al régimen, pero en relación al sistema tributario como un todo significaría una mayor complejidad.

Los costos tanto de control por la administración como de cumplimiento por los contribuyentes, pueden verse reducidos cuando se apliquen, por ejemplo, mecanismos tales como la determinación presuntiva, la retención y la percepción de impuestos, ello sin perjuicio de otros factores favorables a la reducción de esos

⁹ Como señala Richard Bird "...la tributación puede realmente no alterar mucho la distribución del ingreso. Puede inclusive no hacer a los pobres ricos, pero con certeza ella puede hacerlos más pobres.", en "Taxation in Latin America: Reflections on Sustainability and The Balance between equito and Efficiency", Background paper prepared for World Bank Study on Inequality and the State in Latin America and the Caribbean, Fall 2003, page 38.

costos de naturaleza administrativa, como por ejemplo las transacciones fisco-contribuyente vía Internet.

Finalmente, y no obstante la validez general de los requisitos de un buen sistema tributario comentados, cabe tener presente lo expresado por Neumark¹⁰, en el sentido de que el grado de racionalidad de los sistemas tributarios varía en el tiempo y en el espacio, y que estas variaciones tienen su fundamento en razones que en parte son materiales, en parte ideológico-políticas, en parte técnicas y en parte históricas.

b. La administración tributaria

Desde el punto de vista de la administración tributaria, la consideración del tratamiento de las PYME es mucho menos controvertible que cuando lo enfocamos de la óptica de la política tributaria.

Le corresponde a la política tributaria discutir la procedencia y forma de estructurar los regímenes de tributación especiales para las PYME cuando éstos se consideren convenientes, favoreciendo su creación y desarrollo, sea a través de una simplificación y alivio directo de la carga tributaria que pese sobre ellas, y/o de la neutralización de efectos indeseables emergentes del régimen general, sobre todo, en la asignación de recursos.

Tratándose de la administración tributaria frente al tema empresas PYME, podríamos entender que su cometido persigue dos vertientes principales:

- identificar mecanismos y procedimientos que supongan una simplificación y efectiva reducción de los costos de cumplimiento y de gestión de la administración tributaria, que podríamos denominar mixta porque abarca temas que podrían entenderse de política tributaria;
- identificar qué tipo de acciones debería desarrollar la administración tributaria que resulten efectivas para dar servicios y, en especial, apoyar a las PYME en su rol de contribuyentes.

i. Mecanismos y procedimientos que supongan simplificación y reducción de los costos de cumplimiento

Esa vertiente, que podríamos calificar como “mixta”, es la que tiene que ver con temas como la simplificación de las normas de determinación de los tributos y de las obligaciones formales, como lo son las que establecen la determinación presuntiva, las retenciones y la fijación de “umbrales” o montos mínimos a partir de los cuales se aplicará el impuesto¹¹, facturación y registro de las operaciones exigidos. Si bien en la mayoría de los países algunos de estos aspectos deben ser establecidas por ley por considerarse que hacen parte de la estructura de los tributos, no se refieren a temas que tengan una relación directa con los cometidos más importantes de la política tributaria, como podrían ser determinar la carga y su distribución o implementar políticas generales a través del manejo de los efectos sobre la economía de los tributos.

¹⁰ Fritz Neumark, “Principios de la Imposición”, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1994, pág. 56.

¹¹ La determinación de umbrales de imposición, según el impuesto en que operen, puede obedecer a una finalidad de dotar de progresividad o de simplificar la aplicación del gravamen y reducir la masa de contribuyentes a controlar.

Muchos de los temas antes aludidos, se originan generalmente más que en consideraciones de política tributaria, en la necesidad de tomar en cuenta limitaciones de la administración para gestionar tributos de amplia base, auto-liquidables y con determinación sobre bases directas y reales.

La adopción y aplicación de tributos sobre base presuntiva, de mecanismos de retención y de exención de pago, de umbrales de imposición y de la simplificación de las obligaciones formales para pequeños contribuyentes, favorecen el cumplimiento de los mismos reduciendo el costo de estar en la formalidad y liberándolos de complejas obligaciones accesorias. Para la administración también significan una reducción del costo y complejidad en el control de ese cumplimiento, sobre todo si tiene en cuenta que estos regímenes son aptos para desarrollar procesos sistemáticos masivos de control. Por otro lado, estas circunstancias le permitirán a la administración dedicar mayores recursos a la gestión y control de los grandes contribuyentes, que serían los de mayor interés del punto de vista recaudatorio.

Los tributos presuntivos se aplican a través de diferentes modalidades, por las que la determinación del impuesto se hace a partir de agregados como los ingresos brutos, el monto de facturación, los activos, etc. En alguna oportunidad se emplearon mecanismos más complejos y de dudosa efectividad, como el de la estimación objetiva que, partiendo de datos del registro de contribuyentes para determinados sectores de actividad y a través de un modelo econométrico, permitiría establecer módulos o parámetros objetivos para determinar el impuesto. Esta técnica que parece muy atractiva en un plano teórico, en la práctica resulta costosa y muy falible, particularmente para países en desarrollo en los que los datos disponibles pueden no tener la confiabilidad necesaria.¹²

Como señala Shome¹³, si es bien aplicada la tributación presuntiva puede ampliar la base tributaria en cuanto al número de contribuyentes, que con un pago de impuesto reducido podrían optar pasar a la formalidad, obteniéndose así nuevas fuentes de información para combatir la evasión. Concluye Shome que los métodos presuntivos pueden ayudar a disminuir el tiempo y los costos de las fiscalizaciones, pudiendo agregarse que esa disminución de costos opera tanto para la administración, como para los contribuyentes.

Finalmente, en cuanto a la simplificación de las obligaciones formales y el control, es necesario considerar que los estudios sobre evasión tributaria señalan que el grado de esa evasión aumenta a medida que disminuye el tamaño de la empresa. Esto recomienda cautela, sobre todo cuando se trata de simplificar la información y los registros exigibles a los pequeños negocios.

La información sobre la actividad desarrollada por el pequeño contribuyente, es muy importante para determinar su encuadramiento o no en los regímenes especiales. Esta es una preocupación fundamental para la administración tributaria y, mucho más para la justificación de la validez de los regímenes tributarios especiales para pequeños contribuyentes.

¹² Esto no invalida que en forma aislada y ante situaciones puntuales, pueda utilizarse algún dato objetivo o físico para apoyar la determinación de bases tributables presuntivamente.

¹³ Shome, Parthasarathi, en "Tax Policy Handbook", IMF, 1995, pág. 19.

Si la administración no logra controlar razonablemente la pertinencia del acogimiento y permanencia de los contribuyentes en esos regímenes, ellos pueden dar a lo que se diera en llamar el “enanismo fiscal”, en el sentido de una pequeñez tan sólo aparente con el fin de obtener beneficios tributarios, como algunas experiencias parecen demostrarlo.

A veces, un alto número de contribuyentes acogidos al régimen puede no ser un indicador de su éxito, sino de la existencia de un fuerte desplazamiento entre categorías de contribuyentes para obtener sus beneficios indebidamente.

De suceder situaciones como la antes aludida, las distorsiones que generaría el régimen tributario especial serían muchas, entre las que cabe destacar la de constituirse en refugio para la evasión tributaria y para practicar una competencia desleal, dando una falsa señal de formalidad al mantener parte de la actividad en la economía informal. Esto último supondría una “formalidad ficticia”.

ii. Los servicios de asistencia al contribuyente

A partir de fines de la década de los 90, se generalizó una estrategia para promover el cumplimiento espontáneo de las obligaciones tributarias, consistente en mantener un equilibrio entre las acciones de servicio y de control del cumplimiento y ejecución de esas obligaciones por la administración. Esto dio lugar a que las administraciones pasaran a reconocer explícitamente como una de sus funciones la asistencia al contribuyente y, simultáneamente crearan unidades específicas para desarrollar esa función, dentro de sus estructuras organizacionales formales.

Se encuadran aquí los servicios generales de asistencia al contribuyente para apoyar el cumplimiento, como la orientación para el llenado de formularios de declaración, inscripción en el registro o catastro tributario, informaciones sobre formas, fechas y lugares de pago, asesoramiento técnico tributario, difusión de los derechos y deberes de los contribuyente, certificaciones, etc. La prestación de estos servicios se ha visto potenciada con el advenimiento de la Internet.

No puede dejar de destacarse el importante rol que ha jugado y viene jugando Internet en todo lo que respecta a la simplificación, reducción de costos de cumplimiento y administrativos y, particularmente, en las posibilidades de ampliación y efectividad de los servicios prestados por la administración tributaria, en general. Hoy ya podemos hablar de una e-administración tributaria que iniciándose con la divulgación de informaciones, ya pasó por las etapas de consulta y actualmente utiliza Internet para realizar una amplia, sino total, gama de transacciones fisco-contribuyente.

Analizado esto bajo la perspectiva de los pequeños contribuyentes, se podría argüir que la llamada “brecha tecnológica” que se constata básicamente en las poblaciones de bajos niveles de ingreso, dejaría a muchos de esos contribuyentes excluidos de las bondades de Internet. Sin embargo, esto también ha sido tomado en cuenta por muchas administraciones tributarias que, con diferentes modalidades, han dispuesto medios para facilitar la conexión con la red de todos los contribuyentes y, en especial, en beneficio de los pequeños contribuyentes¹⁴.

¹⁴ Por ejemplo, la AFIP de Argentina suscribió convenios con dos grandes empresas de telecomunicaciones, que permiten acceder a los servicios AFIP en Línea (realizar consultas y/o trámites mediante la interacción con su página web), en la red de locutorios y telecentros de todo el país. El servicio no es gratuito, sin embargo su uso no puede exceder el precio normal de este tipo de servicio.

También puede verificarse que ciertas administraciones colocan un énfasis especial en la asistencia a las micro y pequeñas empresas. Así por ejemplo en el portal en Internet de algunos países miembros del CIAT se contempla una sección específica con esa finalidad. En la Administración Federal de Ingresos Públicos de **Argentina** para “Información y servicios para todas la categorías de Monotributo”; en la de Ingresos Federales de **Brasil** sobre el “Simples Nacional” con orientaciones, formas de opción, regularización de deudas, pagos, etc.; en la de la Agencia de Ingresos de **Canadá**, sobre tópicos para pequeñas y medianas empresas; en la del Servicio de Impuestos Internos de **Chile** sobre tributación simplificada para micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES); en la Dirección General de Tributación de **Costa Rica** sobre el régimen simplificado para micro y pequeñas empresas; en el Servicio de Rentas Internas de los **Estados Unidos de América** en la información para empresas, sobre pequeñas empresas y auto-empleo.

Otro tema importante vinculado a la asistencia al contribuyente, es el del apoyo que la administración debería ofrecer a las pequeñas empresas para llevar y guardar registros sobre sus negocios.

Como se comentó en el apartado anterior, un cierto control de las actividades de las empresas resulta fundamental para identificar el encuadramiento en los regímenes tributarios especiales.

Siendo que la inexistencia o baja calidad de los registros es reconocidamente un alto riesgo en el cumplimiento de las empresas, en especial en las micro empresas, las administraciones tributarias deben preocuparse en brindar soporte a través de capacitación y una gama de productos, que faciliten la observancia de, aunque mínimas para las micro empresas, exigencias de registro y documentación de las operaciones.

Muchas administraciones ya vienen cumpliendo aquel cometido ofreciendo visitas de asesoramiento, talleres gratis sobre registro, hojas de registro costumizadas para ramas de actividades típicas de la micro empresa, software gratis para registro obtenibles en el website, etc.

CONCLUSIONES

Dada la dispersión que presentan las soluciones propuestas y adoptadas en el tema de la tributación de las PYME, su tratamiento impone un alto grado de generalidad en cuanto a posibles conclusiones y recomendaciones.

No existe un concepto unívoco de PYME, éste varía de región a región, de país a país y, aun dentro de un mismo país, según la institución y la finalidad con que se adopte. Se suelen incluir tres categorías de empresas: microempresas (en las que se acostumbra incluir el auto empleo), pequeñas empresas y medianas empresas.

En general, se destaca su condición de creadoras de oportunidades de empleo y de contribuir a una distribución más equitativa del ingreso, por ofrecer trabajo para las personas más pobres, y porque suelen estar dispersas geográficamente.

Entre los obstáculos para su creación y desarrollo se señalan principalmente: falta de acceso al financiamiento; complejos trámites burocráticos; sistemas de apoyo, públicos y privados, deficientes y sin coordinación. Siendo esto así, en gran parte las medidas correctivas que procedería implementar, exceden lo tributario.

Los problemas derivados de la tributación no son muy diferentes a los que podría estar sujeta cualquier tipo de empresa. Tal vez, pueden magnificarse para las PYME en razón de algunas de sus características. Teniendo dificultades de acceso al financiamiento, las posibilidades de autofinanciar la inversión son muy importantes; utilizando intensivamente mano de obra, su costo incide altamente sobre su competitividad; existiendo en ellas una baja productividad, sus condiciones de competencia se ven especialmente afectadas.

Según el país o la región en que se ubiquen, pueden presentarse fuertes diferencias de entorno político, tecnológico, económico y social, que hacen que resulte muy relativa cualquier generalización sobre el tratamiento tributario recomendable.

La definición y caracterización de las PYME a los efectos tributarios, dista mucho de los conceptos generales sobre las mismas. Las legislaciones tributarias acostumbran acotar ese concepto estableciendo regímenes especiales que, en la mayor parte de los casos, están dirigidos a los pequeños contribuyentes que se encuadren en los parámetros que ellas delimitan.

Las empresas que presenten una organización satisfactoria y, en especial, las personas jurídicas que puedan considerarse como sociedades de capital, así como los profesionales por presentar una mayor capacidad de observar el régimen general, no deberían incluirse como beneficiarios de los regímenes especiales.

Los regímenes tributarios especiales para la pequeña empresa se pueden agrupar en: regímenes integrales sustitutivos, ya que establecen un gravamen que sustituye las obligaciones correspondientes a varios tributos; regímenes que introducen excepciones al régimen general de varios impuestos; y regímenes que introducen excepciones al régimen general de determinado impuesto.

En América Latina, parecería que los objetivos predominantes son el de simplificación y reducción de costos tanto del cumplimiento como del control por la administración tributaria y, a través de esto, incentivar la incorporación a la economía formal de unidades económicas en la informalidad.

Si el objetivo es lograr una simplificación la solución más adecuada parecería ser la adopción de regímenes integrales sustitutivos, donde también podría jugar como justificación la equidad.

En cuanto a la simplificación de las obligaciones formales y el control, es necesario considerar que los estudios sobre evasión tributaria señalan que el grado de esa evasión aumenta a medida que disminuye el tamaño de la empresa. Esto recomienda cautela, sobre todo cuando se trata de simplificar la información y los registros exigibles a los pequeños negocios.

Si la administración no logra controlar razonablemente la pertinencia del acogimiento y permanencia de los contribuyentes en esos regímenes, ellos pueden dar a lo que se diera en llamar el “enanismo fiscal” generalizado.

A partir de fines de la década de los 90, se generalizó una estrategia para promover el cumplimiento espontáneo, consistente en mantener un equilibrio entre las acciones de servicio y de control del cumplimiento.

La prestación de estos servicios se ha visto potenciada con el advenimiento de la Internet. Ciertas administraciones colocan un énfasis especial en la asistencia a las micro y pequeñas empresas. Así por ejemplo en el portal en Internet de algunos países miembros del CIAT se contempla una sección específica con esa finalidad.

Un tema importante vinculado a la asistencia al contribuyente, es el del apoyo que la administración debería ofrecer a las pequeñas empresas para mantener registros sobre sus negocios.

Las administraciones tributarias deben preocuparse en brindar soporte a través de capacitación y una gama de productos, que faciliten la observancia de exigencias de registro y documentación de las operaciones, aunque estas sean mínimas para las micro empresas.