

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT

**“Diferentes retos de política y administración
tributaria que enfrentan las micro, pequeñas y
medianas empresas”**

Claudino Pita
Secretario Ejecutivo del CIAT



Ministerio de Economía
y Producción



CIATA

Concepto de PYME y criterios de segmentación

- **No existe concepto unívoco:** varía entre regiones, entre países y dentro de un mismo país, según la institución y finalidad
- **Diversidad de atributos requeridos para definirla y segmentarla:**
 - **Criterios cuantitativos:** los más comunes, número de trabajadores, volumen de negocios y monto de activos, a veces se diferencia rama de actividad
 - **Criterios cualitativos:** trabajo del dueño y participación en la gerencia, titularidad del capital, acceso al financiamiento y forma jurídica
- **Ubicación territorial:** imprescindible para establecer entorno para definirla y segmentarla

Características y segmentación de las PYME

MICROEMPRESAS	PEQUEÑAS EMPRESAS	EMPRESAS MEDIANAS
<p>se organiza en el sector formal o como medio de supervivencia en respuesta al desempleo</p> <p>baja productividad y capitalización</p> <p>ínfima mano de obra contratada trabajando sus propietarios y familiares</p> <p>círculo vicioso, (bajos ingresos y escasa capacidad de reinversión) puede acarrear una rápida extinción</p> <p>el Estado debe crear condiciones (entre ellas tributarias) que les permitan inserción en la economía con beneficios para la estructura productiva y social</p>	<p>iniciativa de asumir riesgos y voluntad de crecer</p> <p>limitaciones en la disponibilidad de capital propio o de acceso a financiamiento</p> <p>se considera oportunidades de mercado, recursos disponibles y capacidad de gestión.</p> <p>su conjunto participación importante en la economía y en la generación de empleo</p> <p>organización y estructura simples que facilitan una gestión ágil e innovadora</p> <p>rápida adecuación a nuevas demandas, y oferta de productos y servicios "costumizados".</p>	<p>fruto del crecimiento o iniciativa que desde un principio supone voluntad de crecer</p> <p>se diferencia en función de la cantidad de los factores utilizados y del ámbito de actuación en cuanto a gama de productos y área geográfica cubierta</p> <p>participación de los dueños en la dirección y gestión con apoyo profesional</p> <p>buen grado de organización, planificación a largo plazo y acceso al mercado financiero, aunque restringido al crédito de corto plazo</p> <p>baja asignación de recursos para capacitación, investigación y desarrollo de nuevos productos</p>

Contribución al desarrollo económico

- Creadoras de *oportunidades de empleo*:
 - papel central en la creación de puestos de trabajo y la reducción de la pobreza
 - de gran interés para las economías en desarrollo con abundante mano de obra, pero carecen de capitales;
- *fuentes de crecimiento económico e innovación*,
 - promueven talentos empresariales y competitividad de las exportaciones;
- *intensifican la competencia*, lo que redundará en un mayor dinamismo económico;
- contribuyen a una *distribución más equitativa del ingreso*
 - ofrecen oportunidades de empleo, especialmente para las personas más pobres;
 - más dispersas geográficamente que las empresas mayores, contribuyendo a reducir disparidades entre zonas geográficas.

Obstáculos a su creación y crecimiento

- 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.

Posibles medidas correctivas (exceden lo tributario)

- Implantación de mecanismos de financiamiento aptos;
- mayor eficiencia de los órganos de la administración pública;
- 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;
- existen variedad de medidas tributarias pero poca información sobre su costo y efectividad.

¿El tratamiento tributario es un factor importante en esta materia?

- problemas derivados de la tributación no son diferentes a los que podría estar sujeta cualquier tipo de empresa;
- IR puede afectar niveles de inversión y formación de capital, cargas sociales pueden encarecer mano de obra, IVA puede contraer demanda inadecuadamente, especialmente con elevadas alícuotas;
- estos efectos pueden magnificarse para PYME por sus características. Ante dificultades de financiamiento, formación interna de capital es importante; utilizando intensivamente mano de obra, su costo afecta competitividad; con baja productividad, alto IVA dificultan su traslación plena.

¿Se deberían establecer regímenes tributarios especiales para las PYME?

- las legislaciones tributarias suelen acotar el concepto de PYME, con regímenes para pequeños contribuyentes encuadrados en parámetros que ellas establecen;
- se deberían reservar para empresas cuya organización y volumen de operaciones, justifique la exclusión del régimen general;
- acostumbran ser de carácter voluntario y se pueden distinguir en tres tipos de regímenes:
 - *integrales sustitutivos*, que establecen un gravamen que sustituye a varios tributos;
 - *con excepciones al régimen general de varios impuestos*;
 - *con excepciones al régimen general de determinado impuesto*.

¿Cuál sería el impacto en los atributos de un buen sistema tributario?

- **equidad**, podría significar una mayor atención a la capacidad contributiva (equidad vertical); sin embargo, es necesario que contribuyentes en las mismas circunstancias reciban un tratamiento equivalente, (equidad horizontal);
- **neutralidad**, podrá promover el fraccionamiento de unidades productivas y auto-limitaciones para mantenerse en los parámetros para gozar de los beneficios del régimen;
- **estabilización**, si las PYME son generadoras de empleo y se adaptan al cambio, su promoción favorece la función estabilización y el crecimiento;
- **simplificación**, facilita el conocimiento de las obligaciones de las empresas alcanzadas; pero en relación al sistema tributario como un todo significa una mayor complejidad;
- **costos**, pueden reducirlos, tanto de control por la administración como de cumplimiento por los contribuyentes.

Simplificación y efectiva reducción de costos

- simplificación de normas de determinación de los tributos y de las obligaciones formales
- se origina también al tomar en cuenta limitaciones de la AT
- reduce costo de estar en la formalidad y costo y complejidad del control de la AT, al facilitar uso de procesos sistemáticos masivos y dedicar mayores recursos al control de los grandes contribuyentes
- necesidad de cautela al simplificar la información y los registros exigibles, para no perder control sobre encuadramiento y permanencia en el régimen y favorecer una “formalidad ficticia”

Servicios y apoyo a las PYME en su rol de contribuyentes.

- estrategia general para promover cumplimiento espontáneo, equilibrio entre acciones de servicio y control
- servicios generales de asistencia al contribuyente potenciados por la Internet
- facilitar la conexión con la red de los pequeños contribuyentes
- soporte a través de capacitación y una gama de productos, que faciliten el cumplimiento, en especial, con las exigencias de registro y documentación de las operaciones, aunque sean mínimas para la microempresa

Conclusiones

- La multiplicidad de definiciones de PYME, propuestas para su tributación y entornos, impone un alto grado de generalidad a posibles conclusiones y recomendaciones.
- Entre los obstáculos para su creación y desarrollo, muchos exceden lo tributario.
- Los problemas derivados de la tributación no son muy diferentes de los de cualquier tipo de empresa, pero pueden magnificarse para las PYME en razón de sus características.
- Las legislaciones tributarias suelen establecer regímenes para pequeños contribuyentes encuadrados en parámetros que ellas delimitan.
- En la promoción general de las PYME, cabría utilizar instrumentos alternativos no tributarios, reservando los tributarios a la micro empresa, como parece ser la tendencia.
- Especialmente en AL, los objetivos predominantes son una simplificación y reducción de costos que incentiven la incorporación a la economía formal y facilite su control. Para su logro la solución más adecuada podrían ser los regímenes integrales sustitutivos, donde también jugaría como justificación la equidad.
- En cuanto a la simplificación de las obligaciones formales, 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.
- La AT debería ofrecer un efectivo apoyo a las pequeñas empresas para mantener registros sobre sus negocios.