



TRIBUTACIÓN DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA

Documento de referencia para la conferencia del Diálogo Tributario Internacional*

Buenos Aires, octubre de 2007

* El presente documento ha sido elaborado por el personal técnico del FMI, con la colaboración de funcionarios de otras organizaciones que participan en el Diálogo Tributario Internacional (el Banco Interamericano de Desarrollo, OCDE y el Banco Mundial). Las opiniones vertidas en el presente documento corresponden a cada uno de sus autores y no deben interpretarse como la opinión oficial de ninguna de esas instituciones. Se pretende revisar este documento después de la conferencia. Se agradecen los comentarios, que deben dirigirse por correo electrónico a la Secretaría del DTI (Rebecca.BREACH@oecd.org).

Índice

I.	Introducción	1
II.	Antecedentes	4
A.	Definición e importancia de las PyMEs.....	4
B.	Recaudación e incidencia: Las PyMEs en el sistema tributario general.....	8
III.	Diseño del marco tributario para PyMEs: instrumentación sin costos	13
A.	Fundamentos de la política tributaria que justifican	13
B.	Lecciones	21
IV.	Diseño de impuestos para las PyMEs: Cuando el cumplimiento	23
A.	Cumplimiento, administración y estrategias impositivas para las PyME.....	23
B.	Categorización: Umbrales y sistemas presuntos.....	27
C.	Estrategias para la tributación de pequeñas empresas	40
V.	Administración de impuestos para las PyMEs.....	47
A.	Problemas de la administración de las PyMEs	47
B.	Metodologías administrativas	48
C.	Medidas en cuanto a la organización de la administración tributaria	57
D.	Inclusión de los contribuyentes como camino a la modernización.....	60
VI.	Observaciones finales y preguntas para el debate.....	62
	Referencias.....	65
Cuadros		
1.	Características de las microempresas y de las pequeñas y medianas	5
2.	Concentración de la recaudación de impuestos entre las mayores empresas	9
3.	Tasas reducidas del impuesto sobre las sociedades para las pequeñas.....	15
4.	Regímenes especiales en América Latina y África subsahariana	33
Gráficos		
1.	Tamaño de la empresa y empleo.....	7
2.	Tamaño de la empresa y participación del PIB	8
Recuadros		
1.	Pagos de la seguridad social en los regímenes presuntivo.....	46
2.	Estructuras orgánicas típicas de la administración tributari	58
3.	Estudio del caso de Argelia.....	60

RESUMEN EJECUTIVO

Este trabajo presenta, con una visión general, los temas clave relativos al tratamiento impositivo de las pequeñas y medianas empresas (PyME), en el marco de la conferencia del Diálogo Tributario Internacional llevada a cabo entre el 17 y el 19 de octubre de 2007 en Buenos Aires. El trabajo se nutre de información recabada en las encuestas sobre prácticas tributarias por país realizadas por el FMI y la OCDE; las respuestas a la encuesta están disponibles en el sitio web de DTI, en www.itdweb.org

Estos temas concentran gran interés y plantean dificultades. El interés que generan denota un reconocimiento cada vez mayor del potencial de las PyMEs como fuente de innovación, empleo y crecimiento, el compromiso en muchos países de partir de reformas centradas en la tributación de empresas más grandes, y una mayor conciencia de la necesidad de reducir las ineficiencias y desigualdades que genera la informalidad. La dificultad surge de los vínculos entre las inquietudes de índole normativa y administrativa, que son más estrechos en este caso que en otras áreas de diseño tributario, y de la ausencia relativa de trabajos analíticos serios.

Un tema central que aborda el trabajo es que para un diseño tributario razonable es fundamental reconocer la diversidad dentro del universo de las PyMEs. Una característica fundamental del sector de las PyMEs es su heterogeneidad. En cualquier país, el grupo de las PyMEs puede incluir vendedores callejeros cuyo único objetivo es la subsistencia, profesionales bien remunerados, e importantes empresas de manufactura; y lo que en un país se considera pequeña empresa, en otro país podría formar parte de la unidad de grandes contribuyentes. Sin embargo, otro aspecto importante que se verifica con regularidad es que las PyMEs contribuyen mucho más a la producción y a la generación de empleo que a la recaudación tributaria. Este efecto puede estar sobredimensionado por el uso generalizado de grandes empresas (e importaciones) como nodos de retención de impuestos —lo que también pone de manifiesto que las PyMEs pueden verse fuertemente repercutidas por impuestos que formalmente inciden sobre otros—, y refleja las opciones en materia de diseño y aplicación del sistema tributario. Por otro lado, este aspecto sobre la contribución de las PyMEs sugiere cierto grado de potencial recaudatorio desaprovechado —y la ausencia de condiciones de igualdad— en muchos países.

Un punto crítico para el diseño tributario radica en que la mejor respuesta a las imperfecciones del mercado que pueden incidir negativamente en las PyMEs difícilmente pueda canalizarse mediante medidas tributarias relacionadas con el tamaño de los contribuyentes. En ocasiones, el tratamiento preferencial de las pequeñas empresas se fundamenta en razones puramente normativas: por ejemplo, si tienen dificultades para captar financiamiento externo, una tasa reducida del impuesto sobre las ganancias no distribuidas, lo que implica liberar fuentes de financiamiento interno, puede resultar útil. No está claro aún la importancia que revisten ésta y otras posibles imperfecciones del mercado en cuanto impedimentos para la materialización de todo el potencial de las PyMEs. No obstante, los puntos cruciales radican en

que el tamaño, como única variable, puede no estar estrechamente relacionado con la imperfección del mercado (por ejemplo, algunas pequeñas empresas pueden no tener limitaciones financieras), y las intervenciones tributarias suelen guiarse por medidas preestipuladas de gasto (como préstamos para el desarrollo). Sin lugar a duda, deben evitarse los daños involuntarios que un diseño tributario imperfecto puede acarrear para las pequeñas empresas; sin embargo, los fundamentos en favor de un tratamiento preferencial distan mucho de ser contundentes.

Existen sólidos argumentos en favor de un diseño tributario y régimen de aplicación que propicien la inclusión generalizada de las PyMEs en la red tributaria. El tamaño es importante en cuanto indicador de la posible magnitud de los costos de cumplimiento y administración, pero su relevancia a la hora de escoger la política tributaria óptima, con prescindencia de tales costos, es cuestionable. No cabe duda de que estos costos son proporcionalmente elevados para las pequeñas empresas, por tener un fuerte componente fijo. Sin embargo, no debe perderse de vista los beneficios que el cumplimiento trae aparejado al contribuyente (por ejemplo, la formalización puede facilitar el acceso al financiamiento), los beneficios adicionales que pueden surgir de incorporar a un nuevo contribuyente al sistema tributario (fortalecer los incentivos para que otras empresas que trabajan con ésta cumplan con sus obligaciones tributarias, y así promover las normas de cumplimiento) y, no menos importante, la reducción de los costos de implementación asociados con la simplificación del diseño tributario. El punto clave radica en que las variaciones en los costos de implementación relativos y en el potencial recaudatorio pueden requerir una adaptación del diseño y la administración tributaria en función del tamaño para alcanzar el objetivo de inclusión en el sistema tributario, reconociendo el riesgo de sobrecargar a las administraciones tributarias con un gran número de pequeños contribuyentes cuyo aporte a la cifra total de ingresos tributarios es relativamente pequeño. En este contexto, el umbral de IVA – que varía significativamente en los distintos países – puede jugar un importante papel.

En este contexto, las principales dificultades se relacionan con las pequeñas más que con las medianas empresas. En la mayoría de los países, puede razonablemente considerarse que las empresas medianas están en condiciones de cumplir con los requisitos del IVA y, por ende, estar sometidas a un tratamiento del impuesto sobre la renta con base en una contabilidad formal. Y la recaudación y eventuales distorsiones en juego seguramente tengan entidad suficiente como para que valga la pena exigirles ese cumplimiento. Cierta grado de simplificación — por ejemplo, pagos menos frecuentes del IVA—podría ser una medida adecuada para las empresas medianas. Pero es improbable que los regímenes de tributación sobre bases presuntivas (la utilización de indicadores cualitativos bastantes diferentes para fijar la base de imposición general) sean adecuados, a menos que se trate de medidas transitorias, que se eliminen paulatinamente a medida que se fortalecen la administración tributaria y la capacidad de cumplimiento, y de ese modo permitan ampliar el ámbito de aplicación del sistema tributario general. En los países de mayor ingreso, en particular, el alcance adecuado de la tributación sobre bases presuntivas, en lugar de una tributación simplificada, tiende a ser bastante limitado.

El trabajo sostiene que el mejor instrumento tributario para las pequeñas empresas en economías de menor ingreso es un régimen simplificado con un único tributo que grave la actividad o los flujos de caja percibidos. En esas economías de bajo ingreso, la tributación sobre bases presuntivas probablemente siga teniendo una función importante durante algún tiempo. Actualmente, la estructuración de impuestos presuntos varía enormemente en la práctica. Sin embargo, seguramente sea más atinado instrumentar un impuesto sobre la renta simple con base en los ingresos o flujos de caja percibidos, que exija el cumplimiento de requisitos contables relativamente sencillos, en lugar de sistemas basados en indicadores (al estilo del forfait clásico francés o el sistema *takschiv* de Israel). Estos últimos sistemas no son sencillos y no prevén una transición hacia el sistema tributario general, que debería ser el objetivo último a alcanzar. La pertinencia de aplicar un impuesto que reemplace al IVA (como un impuesto sobre la actividad) para las pequeñas empresas, además del impuesto sobre la renta, es menos evidente, fundamentalmente porque los comerciantes con un volumen de actividad inferior al umbral requerido por el IVA se verán de todas formas incididos por el IVA que paguen por las compras que realizan a empresas inscriptas en IVA y por las importaciones.

Las principales dificultades que plantea la tributación de las pequeñas empresas surgen de la necesidad de retener los impuestos sobre el salario y los aportes a la seguridad social. La simplificación de esta área tributaria no es para nada fácil y puede no ser conveniente, en vista de la importancia (cada vez mayor) que cobran los regímenes de seguridad social en los que es preciso contar con alguna forma de registro de los aportes de cada contribuyente.

También en términos administrativos, las principales dificultades se relacionan con las pequeñas más que con las medianas empresas. Promover el cumplimiento voluntario y la autoliquidación de impuestos es la clave para fortalecer la tributación de las pequeñas empresas, como también lo es en el caso de las demás empresas, y varios países están desarrollando estrategias innovadoras para sortear las dificultades que se presentan, incluida la utilización de tecnología de la información. También pueden ser adecuadas las respuestas de índole organizativa, como la creación de oficinas especiales para pequeños contribuyentes.

El trabajo concluye con una serie de preguntas centrales para promover el debate que surgen de este análisis.

Preguntas con respecto a la naturaleza y función de las PyMEs:

- ¿Hay alguna razón, fuera del hecho de ser prácticas, por la que las pequeñas empresas deban ser gravadas en forma distinta de las grandes?
- ¿Cuál es la mejor manera de incorporar las PyMEs a la economía formal? ¿Existen datos alentadores de los países al respecto?
- ¿Hasta qué grado el tratamiento tributario de las PyMEs debe considerar la mejora de las prácticas comerciales como objetivo en sí mismo?

Preguntas con respecto a la política tributaria con respecto a las PyMEs

- ¿Cuáles disposiciones tributarias generales son particularmente importantes para las PyMEs, y por qué observamos una considerable variación en su diseño?
- ¿Cuáles han sido los resultados en los distintos países del uso de disposiciones tributarias especiales para las PyMEs (ya sea a nivel de empresa o de inversionista), en términos de, por ejemplo, atender las dificultades de financiamiento que se considera que podrían tener las PyMEs y estimular la participación en el sector formal?
- ¿Cuáles han sido los resultados de otras formas de tributación presuntiva? ¿Puede funcionar un “impuesto único” para el caso de las PyMEs?
- ¿Cuáles son las consecuencias sobre el tratamiento tributario correcto para las PyMEs, de haberlas, del creciente uso de la planificación tributaria *offshore* por parte de las grandes empresas con miras a reducir tasa impositiva efectiva sobre la inversión?

Preguntas con respecto al cumplimiento y la administración tributaria en el caso de las PyMEs

- ¿Cuál es la naturaleza y el grado de incumplimiento de las PyMEs en los distintos tipos de economías? ¿Cuáles lecciones podrían desprenderse de las diferencias, de existir estas?
- ¿Es adecuada la segmentación de contribuyentes como modelo para que las administraciones tributarias organicen la atención de las PyMEs? ¿Hasta qué grado se debe seguir desagregando el sector de las PyMEs por tamaño a fin de controlar el cumplimiento de las obligaciones tributarias?
- ¿Cuáles metodologías administrativas específicas han demostrado hasta el momento ser más eficaces para mejorar el cumplimiento por parte de las PyMEs?
- ¿Cuáles desafíos plantea la necesidad de retener impuestos sobre la nómina y contribuciones sociales de los empleados de las empresas pequeñas, y cómo puede realizarse esta tarea?

Dirección de los estudios futuros

- ¿Cuáles son las áreas prioritarias que deben seguir estudiándose y analizándose, y ser objeto de un posible seguimiento de esta conferencia?

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es identificar los temas clave concernientes al tratamiento impositivo de las pequeñas y medianas empresas (PyME), en el marco de la conferencia del Diálogo Tributario Internacional que se llevará a cabo en octubre de 2007. El trabajo se elaboró tomando como base las encuestas por país realizadas por el FMI y la OCDE, pero se centra en la problemática fundamental, y no en aspectos descriptivos: las respuestas a la encuesta están disponibles en el área de la conferencia del sitio web del DTI, en www.itdweb.org.

La tributación de las PyMEs es un tema que ha concentrado mayor atención en los últimos años, tanto en países desarrollados como en países en desarrollo. Esto obedece a distintos factores.

Primero, es la respuesta natural, ante la persistente atención que se ha dado al grupo de los “grandes contribuyentes” (Baer et al., 2003) en los últimos quince años, en países industrializados, emergentes y en desarrollo. El fundamento claro de este enfoque era concentrar los esfuerzos (del contribuyente y de la administración tributaria) en el sector que genera mayor recaudación: además, en los países de ingreso más bajo, en particular, el segmento de grandes contribuyentes ha sido con frecuencia el punto de partida del proceso de modernización general de la administración tributaria. Si bien este análisis sigue siendo válido, se ha tomado más conciencia de los peligros que supone una atención inadecuada a la tributación de las PyMEs. Ello puede llevar, por ejemplo, a distorsiones en la competencia por la aplicación desigual de la normativa tributaria, al crearse incentivos para acotar el crecimiento y evadir impuestos mediante la escisión artificial de empresas. Asimismo, es posible que el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias por parte de las grandes empresas, y los asalariados, se vea socavado por la percepción (acertada) de que los contribuyentes de menor envergadura, o sus pares más beneficiados, están sujetos a niveles más bajos de cumplimiento.

La mayor atención que han recibido las PyMEs también refleja la opinión cada vez más generalizada de que éstas podrían desempeñar una función crucial de fomentar la innovación, el empleo y el crecimiento económico, sobre todo en el sector de servicios, que está cobrando cada vez más importancia en países desarrollados y en desarrollo. La privatización y la desreglamentación han estimulado el desarrollo del sector de la PyME, destacándose el caso de los países en transición hacia una economía de mercado: por ejemplo, el número de pequeñas empresas casi se triplicó en Rusia entre 1991 y 1994 (Engelschalk, 2004), mientras que el número de PyMEs privadas registradas en China subió de cero a principios de los años ochenta a cerca de 40 millones en la actualidad (Hall, 2007). Por su potencial relevancia y

vitalidad económicas, el tratamiento impositivo de las PyMEs adquiere una importancia mucho mayor que la eventual contribución que éstas puedan tener en la recaudación.

En especial, pero no únicamente en los países en desarrollo, la estrecha relación entre la informalidad (o la economía “subterránea” u “oculta”) y el tamaño de la empresa, sumada a la creciente preocupación por las distorsiones y desigualdades asociadas a un sector informal de gran tamaño (y posiblemente en crecimiento¹), ha llevado a centrarse más en el tratamiento impositivo de las PyMEs como elemento fundamental para contrarrestar, o al menos para no intensificar, la informalidad.

Si bien, en términos generales, los países comparten inquietudes similares en cuanto a la tributación de las PyMEs, también existen diferencias importantes tanto dentro del sector de las PyMEs de un mismo país —en el que quedan comprendidos desde personas físicas dedicadas a una actividad lucrativa de jornada reducida hasta empresas de considerable envergadura con dotaciones de cientos de empleados— como entre los distintos países. Posiblemente, las diferencias entre países sean las más acentuadas: una empresa “mediana” en un país industrializado podría ser una de las empresas más grandes de un país pequeño en desarrollo y, si bien se presume que las empresas más pequeñas de un país desarrollado cuentan con las destrezas básicas de alfabetismo y aritmética, esta presunción puede no ser siempre válida para los países de bajos niveles de renta.

Está claro, entonces, que no puede haber un único enfoque para la tributación de las PyMEs aplicable a todos los países. De hecho, la práctica en este ámbito varía sensiblemente, incluso en los países que están en un estadio de desarrollo bastante similar. Lo mismo podría decirse de muchos aspectos del análisis de las PyMEs: “Se ha... convertido en una especie de lugar común decir que el sector de la PyME están heterogéneo que poco se puede decir de él que tenga valor universal” (Dannreuther, 2007). Por consiguiente, se requiere una mayor segmentación tanto en el análisis como en la práctica. En gran parte de este documento, la atención se centra en las empresas pequeñas y microempresas, que comúnmente presentan los mayores desafíos en materia de cumplimiento y administración tributarios y no tanto en las medianas empresas que, si bien son más pequeñas que las grandes empresas, en todo caso debe cumplir las normas tributarias ordinarias incluso en los países en desarrollo.

La tarea de diseñar sistemas tributarios para las PyMEs es intrínsecamente compleja, ya que los factores relacionados con la normativa y la administración se conjugan más estrechamente que cualquier otro aspecto del diseño tributario. Hasta el momento no existen muchos ejemplos transnacionales de un enfoque general para la tributación de las PyMEs, incluso en el seno de organismos multilaterales como los socios del DTI. Incluso a un nivel

¹ Los informes de Schneider (2000 y 2002) demuestran que, durante la última década, la informalidad ha aumentado en la mayoría de los países en transición y en todos los países analizados de la OCDE. Las estimaciones de series cronológicas son menos comunes en países en desarrollo.

más académico, si bien existe una considerable literatura sobre los desafíos de diseñar regímenes tributarios para las PyMEs, estos han recibido mucha menos atención que otros aspectos del diseño de los impuestos. Si bien por muchos años los sistemas tributarios han abordado, de algún modo, la cuestión de las PyMEs, muy pocas veces el tema ha ocupado un lugar destacado en los debates de política tributaria y administración de impuestos.

Por todo ello —el actual interés por el tema, así como su diversidad, complejidad y novedades analíticas— la tributación de las PyMEs es un campo que presenta claras oportunidades para la generación de nuevas ideas y el intercambio de experiencias. Al delinear algunas de las principales inquietudes de índole económica y práctica, y las características centrales de la práctica actual, este trabajo pretende establecer un marco para el debate. El trabajo comienza con un análisis del concepto de PyME y expone algunos hechos estilizados de este sector que servirán para orientar los debates posteriores. La tercera sección aborda temas relacionados meramente con la normativa, y analiza la forma en que deberían tributar las PyMEs si la instrumentación no implicara costo alguno. Ahora bien, las verdaderas dificultades surgen precisamente por los costos del cumplimiento de las obligaciones tributarias (en que deben incurrir los contribuyentes) y los costos de administración (incurridos por las autoridades); los problemas de diseño que ellos plantean se abordan en la cuarta sección, donde se presenta para consideración un posible esquema generalizado basado en este análisis. En la quinta sección se abordan los aspectos administrativos, y la sexta sección concluye con preguntas para promover el debate.

II. ANTECEDENTES

En esta sección se procura presentar algunos hechos estilizados básicos para ilustrar el debate posterior sobre la naturaleza de las PyMEs y su importancia tanto para la economía en general (en Berry (2007) figura una descripción más completa) como el sistema tributario.

A. Definición e importancia de las PyMEs

Se pueden utilizar distintos criterios de tamaño para definir a una PyME: ingresos, cantidad de empleados, base de capital, utilidades, magnitud de las importaciones y exportaciones, etc. De hecho, se han elaborado varias definiciones que se aplican en distintos países². Ahora bien, no existe una única definición que sea adecuada para los fines de este trabajo³. Esto se debe a que la clasificación de una determinada empresa como grande, mediana o pequeña a efectos tributarios varía significativamente de un país a otro, según el grado de desarrollo y la magnitud general de la actividad económica⁴. Por ejemplo, en la Unión Europea, una empresa con ingresos inferiores a 10 millones de euros se clasifica como “pequeña”, mientras que en muchos países en desarrollo, esa misma empresa pertenecería al

² Por ejemplo, el Banco Mundial y la Comisión Europea definen lo siguiente:

	Banco Mundial (2004)	UE (Recomendación de la Comisión 2003/361/CE)
Microempresa	Diez empleados como máximo, los activos no superan los US\$100.000	Diez empleados como máximo, el balance general total no supera los 2 millones de Euros
Pequeña empresa	Entre 10 y 50 empleados. Las ventas totales y los activos oscilan entre US\$100.000 y US\$3 millones	Entre 10 y 50 empleados. Las ventas totales anuales y/o el balance general total es inferior a 10 millones de Euros.
Mediana empresa	Entre 50 y 300 empleados. Las ventas totales y los activos oscilan entre US\$3 y US\$15 millones.	Entre 20 y 250 empleados. Las ventas totales y/o el balance general anual oscilan entre los 10 y 50 millones de Euros.

³ En la sección IV.C aparece implícitamente una definición práctica en la que las “pequeñas” empresas son aquellas con una cifra anual de ventas inferior al umbral del IVA y las empresas “medianas” son las que superan esa cifra pero que no reúnen las condiciones para ser incluidas entre los grandes contribuyentes (que caen bajo la administración de la UGC).

⁴ Es posible que, incluso dentro de un mismo país, se adopten distintas definiciones para fines impositivos y de otra índole (como por ejemplo, otorgamiento de crédito de bancos de desarrollo). El análisis de las tendencias también se ve complicado por el hecho de que las definiciones tienden a cambiar en el curso del tiempo: la de la Unión Europea ha cambiado tres veces en los últimos 15 años, y la de China cuatro veces desde los años cincuenta.

grupo de grandes contribuyentes. Por ende, el concepto de tamaño a los fines del diseño tributario es, hasta cierto punto, relativo: según la OCDE (2004), “las características de una PyME no sólo reflejan las dimensiones económicas de un país, sino también las culturales y sociales. Como es lógico, se utilizan patrones muy distintos en los distintos países y a lo largo del tiempo.” No obstante, la noción de tamaño de una empresa también tiene un componente absoluto e inexorable: las empresas grandes se clasifican como tales en cualquier país; mientras que las empresas más pequeñas, como es el caso de los comerciantes callejeros de los países en desarrollo, que podrían tener ingresos que rayan con la pobreza absoluta, se consideran pequeñas en cualquier parte del mundo (de hecho, resultará útil hacer referencia a este último grupo como una categoría distintiva dentro del segmento de *microempresas*⁵.

Si bien no existe una única definición de PyME que sea adecuada para todos los países y para todos los fines relativos al ámbito tributario, el concepto tiene ciertas características en común inherentes en todos los análisis que abordan el tema. En este contexto, el cuadro 1 presenta un resumen subjetivo de los términos.

Cuadro 1. Características de las microempresas y de las pequeñas y medianas empresas

CARACTERÍSTICAS	MICROEMPRESA	PEQUEÑA EMPRESA	MEDIANA EMPRESA
<i>Cantidad de contribuyentes</i>	Muy numerosa.	Muchos.	Moderada.
<i>Tipo de contribuyentes</i>	Personas físicas (comerciantes pequeños o proveedores de servicios no especializados), empresas de familia.	Empresas de familia con algunos empleados; trabajadores autónomos altamente especializados.	Personas jurídicas con varios empleados; sociedades de personas.
<i>Estructura de propiedad</i>	El propietario, los empleados y el administrador son la misma única persona.	El/los propietario/s suelen estar a cargo de la administración.	Generalmente, el propietario no está a cargo de la administración.
<i>Tipo de transacciones</i>	Mayormente en efectivo; alto grado de informalidad.	Efectivo/transacciones bancarias; cierto grado de informalidad.	Transacciones bancarias; mayor grado de formalidad.
<i>Establecimiento</i>	No suele ser fijo.	Fijo (aunque puede ser	Fijo.

⁵ El uso de este término en este trabajo difiere del utilizado en los esquemas del Banco Mundial y de la Comisión Europea expuestos anteriormente.

		inestable).	
<i>Administración del negocio</i>	Sin asesoramiento profesional (a cargo de la familia).	Cierto asesoramiento profesional.	Asesoramiento profesional habitual.
<i>Normas contables</i>	Sin registros contables o muy pocos; conocimientos muy limitados.	Algunos registros contables; cumplimiento parcial a limitado; conocimientos limitados.	Cumplimiento y teneduría de libros entre parcial y adecuado.
<i>Cobertura de mercado</i>	Local.	Local/regional.	Nacional/internacional.
<i>Duración del negocio</i>	Muy dinámico, de rápida creación y disolución.	Dinámico, puede desaparecer, la empresa permanece pequeña o crece.	Actividades comerciales más estables (consolidadas).

Fuente: Personal técnico del FMI

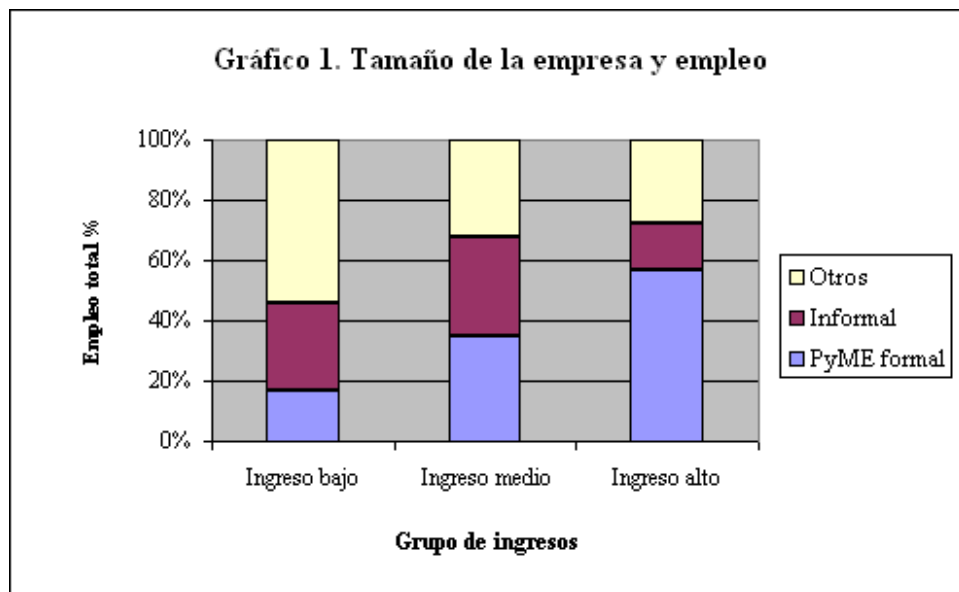
Un aspecto quizás más importante aún sea la gran heterogeneidad de las PyMEs en un mismo país. Por lo general, estas varían significativamente en tamaño: desde pequeños comercios minoristas hasta empresas de manufactura de mayor envergadura. También es probable que varíen en la forma jurídica que adoptan, que suele incluir, por ejemplo, empresas unipersonales (con y sin empleados), pequeñas sociedades por acciones (que cotizan en bolsa o cerradas), profesionales y sociedades de personas. Estas últimas diferencias traen aparejadas distintas obligaciones en materia contable que, a su vez, inciden en los costos que supone para estas empresas cumplir con posibles obligaciones tributarias alternativas (y el costo que representa para las autoridades tributarias administrar dichas obligaciones). Por ejemplo, las sociedades por acciones que cotizan en bolsa normalmente tienen que cumplir requisitos contables más rigurosos que las sociedades unipersonales, y las empresas que tienen empleados suelen estar sujetas a todos los requisitos relacionados con la retención de impuestos sobre los salarios y contribuciones a la seguridad social.

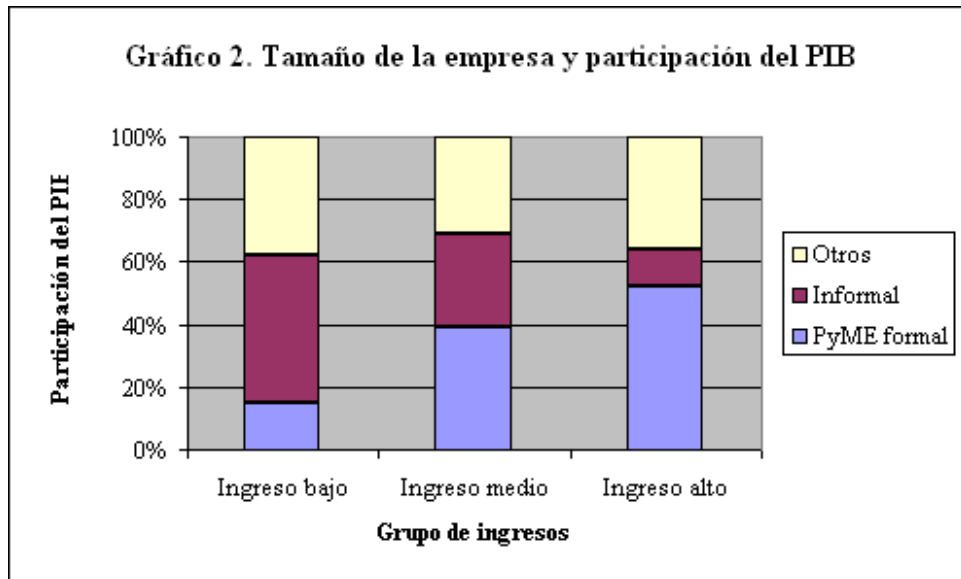
No se cuenta con suficiente información comparable en el ámbito internacional acerca de la magnitud de las actividades económicas de las PyMEs. Lo que resulta evidente es que la gran mayoría de las empresas, tanto en países desarrollados como en países en desarrollo, pertenecen a este grupo. Más del 95% de las empresas en la órbita de la OCDE están encuadradas en esta categoría y representan cerca de dos tercios de las fuentes de empleo del sector privado (OCDE, 2005a). Asimismo, los Gráficos 1 y 2 ilustran su importancia relativa en países con distintos niveles de ingreso. Estas cifras ocultan una considerable variación en la importancia de las PyMEs en cada país a niveles generalmente semejantes de ingreso⁶. No

⁶ Según la definición del Banco Mundial y la UE, respectivamente, (véase la nota 3) las PyMEs representan cerca del 70% (40%) del empleo en la UE-19, por ejemplo, en comparación con el 50%(22%) en Estados Unidos (Dannreuther, 2007).

obstante, se observa que la participación de las PyMEs tanto en el producto como en el empleo del sector formal aumenta con el nivel general de desarrollo (aunque Berry (2007) sostiene que esta regularidad podría estarse debilitando en parte a causa del declive de las empresas manufactureras de gran escala en los países de mayor renta).

Los gráficos también ejemplifican el conocido principio de que la informalidad disminuye a medida que incrementa el ingreso *per capita*: Por ejemplo, Schneider (2003) estima que la economía informal representa, en promedio, el 18% del PBI de Europa Occidental, pero el 41% del de América del Sur y África. Un factor importante es que, como lo sugiere el gráfico 2, estos dos efectos mayormente se neutralizan entre sí en términos del PIB, ya que al sumar la participación del sector formal de las PyMEs y la del sector informal de la economía se llega a resultados prácticamente iguales en todos los niveles de ingreso, entre un 60% y un 70% del PIB. Esto coincide, pero no constituye prueba contundente, con el supuesto de que en los países en desarrollo la informalidad está asociada en mayor medida con las empresas más pequeñas.





Fuente: Ayyagari, M., T. Beck y A. Demirguc-Kunt (2003). Corresponde a agregados de una gama de estudios previos complementados con estimaciones de la informalidad.

B. Recaudación e incidencia: Las PyMEs en el sistema tributario general

Tamaños de las empresas y patrones del pago de impuestos

Un factor importante para los fines de esta conferencia es que las PyMEs tienen una participación mucho menor en el total de la recaudación de impuestos que en el PIB o en el empleo, y esto ocurre tanto en las economías desarrolladas como en desarrollo. Esto es lo contrario de una regularidad empírica bien conocida de que los pagos tributarios potenciales comúnmente se concentran fuertemente en un número relativamente pequeño de empresas⁷. Por ejemplo, la distribución típica de los ingresos por tamaño de las empresas en los países de África y el Oriente Medio sería la siguiente: 1) los contribuyentes de mayor envergadura, que representan menos del 1% de los contribuyentes, normalmente son responsables por más del 70% de la recaudación total; 2) el grupo de contribuyentes medianos representa entre el 10% y el 20% de los contribuyentes y entre el 20% y el 25% de

⁷ Si bien existen algunos indicios de que la distribución del tamaño de las empresas es incluso más desigual en los países de bajo ingreso que en los de mayor ingreso —a raíz de la ausencia de empresas medianas en los primeros— con una mayor concentración de pagos potenciales de impuestos entre las grandes empresas y a la pequeña empresa le corresponde una mayor proporción del producto y el empleo (véase, por ejemplo, Tybout, 2000).

la recaudación y 3) la micro y pequeña empresa representa entre el 80% y el 90% de los contribuyentes, pero sólo entre el 5% y el 10% de la recaudación. En el cuadro 2 se ofrecen algunos ejemplos de países en las distintas regiones y niveles de desarrollo.

Cuadro 2. Concentración de la recaudación de impuestos entre las mayores empresas en algunos países

País	Porcentaje de los contribuyentes	Porcentaje de los ingresos tributarios
Brasil	0,35	80,0
Argentina	0,1	49,0
Benin	1,0	90,0
Bulgaria	0,1	51,4
Kenya	0,4	61,0
España	0,1	40,2

Fuente: Compilación de personal técnico del FMI.

No obstante, este hecho estilizado—una fuerte concentración de la recaudación en un número relativamente escaso de empresas—debe ser interpretado con prudencia:

Una razón para ello es que las empresas de mayor envergadura son utilizadas como agentes de retención, de modo que parte de los pagos de impuestos que figuran en sus registros constituye un anticipo de impuestos de las empresas más pequeñas. Después de todo, como subraya Slemrod (2007), un principio de administración tributaria eficaz fuertemente arraigado promueve la recaudación de impuestos en unos pocos nodos clave del sistema general —los que a menudo están representados, en particular en los países en desarrollo, por grandes empresas (formalmente constituidas, con una administración profesional y gran visibilidad) y puestos de frontera—. A modo de ejemplo, muchos países de ingreso bajo, especialmente en el África francófona y en América del Sur, imponen a las grandes empresas la carga de retener el IVA y/o el impuesto sobre la renta al realizar compras a empresas más pequeñas (retención que es luego tomada como pago a cuenta de las obligaciones tributarias por las pequeñas empresas vendedoras). En un país francófono con información disponible, los impuestos recaudados mediante este mecanismo de retención han representado alrededor del 8% de toda la recaudación del impuesto sobre la renta. Muchos países de bajo ingreso también hacen un gran uso de la retención (del impuesto sobre la renta) sobre las importaciones⁸.

⁸ Véase, por ejemplo, el cuadro 1 en Keen (2007).

Un segundo motivo de cautela es que la carga económica efectiva de los impuestos remitidos por las grandes empresas puede no ser soportado por estas últimas, sino antes bien trasladados a las PyMEs. En general, es muy posible que las PyMEs se vean afectadas en gran medida por impuestos que formalmente son obligación, y son remitidos, por terceros: en esta área de análisis del impuesto, al igual que en otras, lo que importa es la verdadera incidencia del sistema tributario, una cuestión que se discute a continuación.

Pese a los factores anteriores, el hecho de que las PyMEs tengan una proporción mucho menor de la recaudación que del PIB efectivamente parecería indicar que las tasas efectivas que gravan a las PyMEs son relativamente bajas (al menos para el sector en su conjunto, si bien puede no ser necesariamente válido para empresas concretas). Obviamente, ello podría obedecer a las políticas elegidas, ya que la distribución de los pagos de impuestos de por sí obedece a decisiones con respecto al diseño del sistema tributario y las medidas para hacerlo cumplir (ya sea directamente sobre las remesas de impuestos o indirectamente, como se analiza a continuación, a través de los efectos sobre la distribución básica por tamaño de las empresas).

Sin embargo, se ha comprobado (al menos en el caso de los países en desarrollo) que las tasas efectivas del impuesto no aumentan necesariamente en consonancia con la envergadura de la empresa. De hecho, estudios realizados en Camerún y Uganda —basados en encuestas que se caracterizan por una capacidad poco habitual (aunque indudablemente imperfecta) de detectar evasores— determinan que (en promedio) existe una relación con forma de U inversa entre el tamaño de la empresa y la tasa efectiva del impuesto (Gauthier y Gersovitz, 1997; Gauthier y Reinikka, 2006). Aparentemente, los pagos de impuestos de las empresas más pequeñas se ven reducidos por efectos de la evasión y la informalidad. En cambio, las empresas más grandes reducen la carga tributaria asegurándose exenciones dentro de la legalidad (mediante exoneraciones temporales del impuesto sobre la renta de personas jurídicas o reducción de las tasas, por ejemplo, sobre inversiones que exceden un determinado importe absoluto)⁹, o también pueden tener mayor acceso a mecanismos de planificación tributaria. La conclusión sorprendente es que son las empresas de mediana envergadura las que soportan las tasas promedio más elevadas¹⁰.

⁹ Por ejemplo, Sri Lanka concede regímenes de exoneración temporal de impuestos que ofrecen mayores beneficios cuanto mayor es el tamaño de la inversión.

¹⁰ Los pagos implícitos de impuestos en forma de soborno también responden a este patrón: los contribuyentes de bajo ingreso tienen obligaciones tributarias relativamente pequeñas que evadir y poco es lo que puede sacárseles mediante métodos extorsivos; por su parte, los contribuyentes de mayor ingreso relativo son menos vulnerables a la extorsión de los recaudadores de impuestos ya que pueden acceder más fácilmente a los recursos de apelación que tienen a su disposición (Hindriks, Keen and Muthoo, 1999).

Incidencia tributaria y las PyMEs

Como ya se subrayó, la evaluación del impacto del sistema tributario sobre las PyMEs no debe limitarse a examinar la normativa legal. Es preciso prever los efectos de (y sobre) la informalidad y—lo que es aún más importante—las dificultades que plantea la incidencia efectiva de los impuestos que gravan formalmente a otras empresas. Por ejemplo:

- Una pequeña empresa que no está obligada a inscribirse como contribuyente del IVA puede igualmente verse fuertemente afectada por ese impuesto —al punto de verse perjudicada o beneficiada—. Por ejemplo, una empresa con estas características debe hacer frente al IVA no recuperable que paga por sus insumos comprados a empresas o importaciones inscritas en el IVA. Si no puede trasladar este impuesto no recuperado al comprador en el precio que cobra por sus productos (posiblemente debido a que la demanda de su producto es sumamente elástica), la carga efectiva del impuesto recae sobre los propietarios o empleados de la empresa¹¹. Si, por el contrario, una empresa exonerada del IVA puede vender su producto a los consumidores finales al mismo precio que las empresas gravadas por el impuesto, ésta podrá tomar como ganancia el IVA que otras empresas inscritas deben tributar sobre su valor agregado; en este caso, el IVA hace las veces de subsidio para las empresas eximidas.
- Para el cálculo de las tasas marginales efectivas del impuesto —que indican cómo el sistema tributario repercute sobre los incentivos de inversión— es preciso partir de la tasa de rentabilidad después de impuestos que requiere el inversionista final. En el caso de las grandes empresas, el supuesto convencional indica que éstas pueden acceder a financiamiento en los mercados internacionales de capital, de modo que en un país pequeño, la rentabilidad requerida puede definirse con independencia de su política tributaria: la carga tributaria no puede entonces recaer sobre el capital, sino que la distorsión que produce en la inversión se traduce en una reducción de los pagos a otros factores con menor movilidad. Además, dada la posibilidad de que el accionista marginal no sea residente, la tasa marginal efectiva del impuesto es independiente de las tasas del impuesto sobre las personas físicas en el país en el que se realiza la inversión. Por su parte, en el caso de las PyMEs el financiamiento en el mercado local es un supuesto más plausible; en ese caso, parte de la carga efectiva puede trasladarse al inversionista que ve mermar su tasa de rentabilidad después de impuestos, con un lógico impacto atenuado sobre la inversión; y por su parte, los parámetros de los impuestos personales también pueden tener una influencia importante.

¹¹ O si la empresa vende principalmente a empresas inscritas en IVA, entonces tiene un incentivo para inscribirse voluntariamente como contribuyente del impuesto—lo que implica incurrir en costos de cumplimiento.

- En el caso de las grandes empresas, las tasas promedio efectivas y las tasas marginales efectivas del impuesto suelen recibir igual atención: en la medida en que sus ganancias sean independientes de su localización, éstas tenderán a radicarse fuera de países con tasas promedio efectivas más elevadas. Las empresas más pequeñas posiblemente tengan menos opciones disponibles, y la tasa promedio marginal tenga entonces menos relevancia. Así también los cambios simples en la tasa nominal del impuesto sobre la renta de sociedades puede tener un impacto menor sobre el comportamiento de las PyMEs que sobre el de las empresas más grandes, ya que estas últimas pueden recurrir a herramientas financieras o mecanismos de precios de transferencia para trasladar ganancia imponible hacia jurisdicciones con más baja tributación.

Una dimensión importante de la incidencia es el impacto del sistema tributario sobre el tamaño del sector de las PyMEs, y el grado de informalidad. Por ejemplo, un sistema coactivo fuertemente centrado en las grandes empresas puede inducir a algunas firmas a acotar su envergadura para no superar el umbral que determine su inclusión en la unidad de grandes contribuyentes. Otras formas de discontinuidad en el tratamiento tributario en determinados niveles de tamaño pueden tener efectos similares. Por ejemplo, las empresas pueden optar por limitar su crecimiento —o escindir artificialmente sus operaciones— a fin de evitar un fuerte aumento de la carga tributaria al cruzar el umbral que determina su inscripción como contribuyente del IVA¹². Incluso sin tener en cuenta los efectos de tales umbrales, las estructuras tributarias pueden, por su misma esencia, afectar sistemáticamente (incluso involuntariamente) la distribución de las empresas por tamaño. Un factor posiblemente más importante es que la elección de operar como empleado dentro de una gran empresa o como empresario por cuenta propia —quizá desempeñando el mismo trabajo pero con el carácter de contratista y no de empleado— puede estar sujeta a consideraciones tributarias (no sólo por las disposiciones nominales con respecto al tratamiento de los ingresos laborales y de capital —incluido todo privilegio tributario para las formas de ahorro distintas de la inversión en la empresa propia— sino también por las oportunidades para eludirlas y los costos relativos de su cumplimiento)¹³. La tributación de los productos básicos también puede afectar la distribución por tamaños de las empresas: por ejemplo, los

¹² Algunos países adoptan mecanismos para evitar saltos de categoría en el IVA.

¹³ La tributación puede incidir en gran medida en la decisión de constituir una sociedad con personería jurídica propia (como lo sostuvo Mooij y Nicodème, 2006, para el caso de la UE). Las dimensiones de estos efectos no son objeto de análisis en este trabajo ya que la decisión de por sí no afecta el tamaño de la empresa. Obviamente, sigue siendo cierto que una gran proporción de las pequeñas empresas y microempresas tienden a no tener personería jurídica propia, de modo que las medidas tributarias que incentivan la creación de sociedades con personería jurídica propia (como por ejemplo, la reducción de la tasa efectiva del impuesto que grava los dividendos) tiende a incrementar los impuestos que deben pagar las PyMEs en comparación con otras empresas. En aras de la brevedad, sin embargo, la atención en este documento se centra, en la medida de lo posible, en medidas que dependen directamente de cierto concepto de tamaño (y no en medidas que simplemente se correlacionan con dicho concepto)

impuestos selectivos al consumo puede reducir la cantidad de empresas en actividad (uno de sus efectos es similar a un aumento de los costos fijos que la empresa debe cubrir para alcanzar su punto de equilibrio); contrariamente, la tributación específica puede tender a reducir la concentración industrial al estrechar las diferencias de costos entre empresas heterogéneas)¹⁴.

Por lo tanto, la política debe establecerse teniendo en cuenta la endogeneidad de la distribución de empresas por tamaño. Cabe observar que en algunos países, esto puede traducirse en una política menos favorable para las PyMEs. La facilidad que supone la recaudación del impuesto a través de una cantidad relativamente pequeña de empresas grandes puede inducir a las autoridades a propiciar esa concentración y así dificultar la operatoria de las pequeñas empresas (inclusive mediante medidas que no sean de naturaleza tributaria), tema éste que se desarrolla en Auriol y Warlters (2005).

III. DISEÑO DEL MARCO TRIBUTARIO PARA PYMES: INSTRUMENTACIÓN SIN COSTOS

Al reflexionar acerca del diseño del marco tributario para las PyMEs un primer punto de partida útil consiste en partir del supuesto de que el cumplimiento de las normas tributarias no implica costo alguno para las empresas y que su administración tampoco tiene costo alguno para las autoridades. De no existir estos costos de cumplimiento y administración — que en este documento se denominan costos de implementación— ¿Habría entonces algún motivo para gravar a las PyMEs con criterios distintos de los que se aplican a las grandes empresas?¹⁵

A. Fundamentos de la política tributaria que justifican un tratamiento diferencial para las PyMEs

Para comprender las razones de un tratamiento diferencial, el primer paso consiste en comprender la distribución del tamaño de las empresas: ¿por qué motivo la distribución se caracteriza invariablemente por un número cada vez mayor de pequeñas empresas? No se ha logrado responder a esta pregunta a ciencia cierta¹⁶. Las explicaciones en los libros de texto

¹⁴ En relación con este aspecto de la tributación ad valorem, véase, por ejemplo, Delipalla y Keen (1992). Más precisamente, la afirmación en relación con la imposición de tributos específicos sostiene que un impuesto específico uniforme reduce el índice Herfindahl de concentración en oligopolio de productos homogéneos al estilo Cournot cuando las empresas presentan diferencias exógenas en costos marginales (y los costos fijos equivalen a cero).

¹⁵ Véase un análisis más profundo de los temas que se abordan en esta sección en, por ejemplo, Holtz-Eakin (1995) y Jousten (2007).

¹⁶ Algunas respuestas dadas para esta pregunta son de una índole no económica: quizás sencillamente existan muchas personas que simplemente quieren trabajar para sí mismas y no para una gran organización.

comienzan por citar la ley de Gibrat, que afirma que una distribución sesgada de este tipo es el resultado a largo plazo de un proceso en el que la tasa de crecimiento de las empresas es una variable aleatoria independiente del tamaño inicial¹⁷; sin embargo, éste no parece ser el caso (Sutton, 1997). Otros enfoques más convincentes hacen hincapié en los posibles atributos de las pequeñas empresas que, para algunos, justifican un tratamiento impositivo diferenciado.

Restricciones del financiamiento

Los modelos recientes de distribución por tamaño ponen de manifiesto la posibilidad de que las imperfecciones de los mercados de capital dificulten especialmente el acceso de las pequeñas empresas al financiamiento mediante deuda o capital (Cabral y Mata (2003), Gill (2005)). Esto, por consiguiente, las haría más dependientes de la retención de utilidades como fuente de financiamiento, lo cual, sobre todo para las empresas nacientes, podría ser una fuente muy limitada.

Cabe señalar que es posible que esas imperfecciones podrían conducir a un efecto contrario, es decir, la teoría señala también la posibilidad de una sobreinversión en lugar de una inversión insuficiente¹⁸. Además, los datos —como los observados por Bigsten y Söderbom (2006) para el caso de África— no siempre indican que el acceso al financiamiento sea un obstáculo principal para el crecimiento de las pequeñas empresas, y en la medida en que estas restricciones del mercado de crédito asuman la forma de cargos por intereses más altos que los socialmente óptimos, la posibilidad de deducir los pagos de intereses significa que el sistema tributario directamente subsidia parte de estos costos. No obstante, la percepción de una imperfección del mercado en este sentido es el motivo por el cual, al menos de manera implícita, se aplica un espectro de medidas tributarias cuyo objetivo es aliviar esa restricción financiera:

- Aplicación de una tasa reducida del impuesto sobre la renta de sociedades a las empresas más pequeñas (definidas en función de ingresos o capital) o a los niveles más bajos de renta imponible, de modo que se incrementa el financiamiento interno a su disposición. Estas medidas son muy habituales —en el Cuadro 3 se presenta una muestra— pero de ninguna manera universales (Australia, Austria, y Nueva Zelandia, por ejemplo, no tienen tasas impositivas variables según el tamaño de la empresa).

¹⁷ Más concretamente, la teoría postula que si la distribución de las tasas de crecimiento de las empresas es normal e independiente del tamaño, entonces la distribución del tamaño de las empresas es una función logarítmica normal.

¹⁸ Si bien los casos de subinversión han atraído especial interés, los modelos simples de información asimétrica en los mercados financieros pueden generar sobreinversión con bastante facilidad: véase, por ejemplo Boadway y Keen (2006).

- Concesión de desgravaciones adicionales o específicas por inversión para las PyMEs (por ejemplo, Canadá, Estados Unidos, Japón, Polonia y Reino Unido)
- Concesión de privilegios tributarios para la inversión en PyMEs al inversionista y no a la empresa; a modo de ejemplo, puede citarse el tratamiento favorable de las ganancias de capital de inversionistas de riesgo (en Australia, por ejemplo, las inversiones de riesgo se eximen del impuesto sobre las ganancias de capital; en Estados Unidos reciben una reducción del 50%).

Cuadro 3. Tasas reducidas del impuesto sobre las sociedades para las pequeñas empresas, algunos países

País	Tasas del IRS
Bélgica	Tasa normal: 33,39%, Por debajo de un umbral: progresivamente 24,98%, 31,93%; 35,53%
Costa Rica	Tasa normal: 30%; Por debajo de un umbral de ventas: progresivamente 10%, 20% y 30%
Indonesia	Tasas progresivas de: 10%; 20% y 30%
Japón	Tasa normal: 30%; Por debajo de cierto umbral del capital, progresivamente: 22% y 30%
Corea	Tasas progresivas: 13% y 15%
Sudáfrica	Tasa normal: 29%; Por debajo de un umbral de ventas: progresivamente 0%, 10% y 29%
España	Tasa normal: 32,5%; Tasas reducidas según el tamaño de la empresa o entidad : 0%; 1%; 10%; 20%; 25% y 30%
Estados Unidos	Tasas progresivas hasta un umbral de ingresos: 15%; 25%; 34%; 39%; 34%; 35%; 38%; Si los ingresos están por encima del umbral: Tasa uniforme del 35% a todos

Fuente: Compilación del personal técnico del FMI de fuentes publicadas.

Las dificultades que presenta la primera de estas medidas —reducir la tasa del impuesto sobre la renta de personas físicas— ejemplifican algunas de las dificultades latentes en todas¹⁹. En primer lugar, su focalización es deficiente: muchas PyME pueden simplemente no tener limitaciones para su financiamiento, de modo que la reducción de la tasa para empresas más pequeñas implica renunciar a ingresos tributarios, a cambio de escasos beneficios en contrapartida. Las medidas destinadas a reducir los costos de inversión (como las desgravaciones durante el primer año a la inversión de las PyMEs en instalaciones y maquinaria que se ofrecen en el Reino Unido) pueden dirigirse más específicamente a empresas con probabilidades auténticas de crecimiento, pero, al igual que en el caso anterior,

¹⁹ Las dificultades que se examinan aquí son de carácter nacional; las medidas enfocadas hacia las PyMEs también pueden plantear cuestiones de competencia y coordinación impositiva internacional.

gran parte del beneficio puede ser aprovechado por empresas que no tienen limitaciones importantes en materia de financiamiento y, además, las empresas (muchas en el sector de los servicios) que utilizan poco capital físico recibirán pocas ventajas adicionales. En segundo lugar, ya sea la tasa reducida o los incentivos especiales de inversión para las PyMEs pueden en la práctica *desincentivar* el crecimiento: por ejemplo, el intento de dirigir de manera más específica el beneficio de una tasa reducida del impuesto sobre la renta de sociedades hacia las pequeñas empresas, recuperándolo de las más grandes, requiere en ciertos niveles de la escala la aplicación de una tasa marginal que supera la tasa “estándar” más elevada del impuesto sobre la renta de sociedades. Así pues, es probable que la tasa marginal efectiva adopte una forma de U inversa, como se observó anteriormente en el caso de las tasas promedio efectivas de algunos países desarrollados. En tercer lugar, dado que las empresas que recién comienzan a operar son más proclives a registrar pérdidas en los primeros años de funcionamiento, la reducción de la obligación tributaria tiene beneficios limitados para este grupo; si bien las pérdidas fiscales pueden arrastrarse a ejercicios futuros para su compensación, generalmente no atraen interés ni se aceptan como garantía de préstamos. (Obviamente, la misma objeción se aplica, con mayor razón, a las exenciones tributarias que algunos países han ofrecido para las empresas nacientes). Una forma de sortear esta dificultad podría consistir en ofrecer el incentivo en cabeza del inversionista final, si bien esta solución presenta una cuarta dificultad: estos planes pueden convertirse en vehículos de elusión tributaria, mediante la escisión artificial de empresas²⁰ (o la utilización de prácticas de arbitraje) para aprovechar la progresividad del sistema tributario, o bien la traslación de renta imponible hacia empresas con una tasa marginal más baja.

Todas estas dificultades dan cuenta de un problema más general con la utilización de medidas tributarias destinadas a neutralizar las imperfecciones del mercado en relación con las PyMEs. Como regla general, la mejor respuesta a una distorsión es atacar la distorsión directamente²¹. Si las imperfecciones del mercado de capital constituyen una auténtica preocupación, la primera respuesta desde la política debe ser atacar esa imperfección en forma directa, posiblemente ofreciendo préstamos subsidiados, donaciones o garantías para esas empresas (y, de hecho, en muchos países funcionan estos programas, como es el caso de Canadá, Japón, Nueva Zelandia, España y Estados Unidos; varios países en desarrollo también ofrecen programas similares, como surge de la encuesta por países del FMI; tal es el caso de Argelia, Argentina, Brasil, Perú, y Trinidad y Tabago). La existencia de otras medidas del gasto podría variar de un país a otro, y cabría esperarse que estas medidas sean sistemáticamente mayores en los países más desarrollados, de modo que en esos casos no se justificaría mucho la existencia de medidas tributarias especiales.

²⁰ Goolsbee (2004) demuestra que las empresas se escinden para poder aprovechar los beneficios de la progresividad que ofrece el régimen del impuesto sobre la renta de EE.UU.

²¹ Consideraciones secundarias sugieren que este principio no es un postulado formal, sino una guía útil habida cuenta de las dificultades y riesgos que supone identificar políticas correctivas más precisas.

Si bien los argumentos en favor de medidas activas para atenuar las imperfecciones de los mercados de capital pueden ser débiles, es preciso evitar medidas que tiendan a crear o magnificar tales distorsiones. En particular, una integración incompleta entre los impuestos a las empresas y a las personas físicas podría exacerbar las dificultades para obtener financiamiento externo accionario al tender a elevar por sí mismo los costos del financiamiento accionario nuevo²². En este caso se justificarían medidas —como la reducción del impuesto adicional sobre los dividendos— no como forma de tratamiento preferencial para las empresas nacientes sino para eliminar una distorsión que resulta bastante perjudicial para ellas.

Empleo, innovación y asunción de riesgos

A menudo se afirma que las pequeñas empresas cumplen una función particularmente importante al crear empleo y gestar nuevas ideas. En la medida en que éstas generen externalidades positivas significativas, se concluye que corresponde dispensarles un tratamiento impositivo relativamente favorable.

En las correlaciones simples entre el crecimiento neto del empleo y el tamaño de las empresas se suele comprobar una fuerte incidencia de las pequeñas empresas sobre el empleo. Sin embargo, este tipo de regresiones que parten de un tamaño inicial están sesgadas por la tendencia de las pequeñas y grandes empresas a mantener ese tamaño durante un tiempo, para luego crecer o contraerse, respectivamente: previa abstracción de este sesgo, en el estudio de Davis, Haltiwanger y Schuh (1993) no se comprueba que el tamaño de la empresa tenga un efecto estadísticamente significativo sobre el crecimiento del empleo. Del mismo modo, Biggs y Shah (1998) demostraron que en África Subsahariana, las grandes empresas son las principales fuentes de creación de empleo en el sector de manufactura. Como aduce De Rugy (2005), el interés común en el popular debate sobre la proporción de creación neta de empleos en la economía que corresponde a las pequeñas empresas también puede ser confuso, ya que esta proporción puede llegar a registrar un crecimiento del empleo superior al 100%, por ejemplo²³ (y esto puede ocurrir incluso si la creación bruta de empleos es mucho mayor en las empresas mayores).

²² La “nueva opinión” (que ya no lo es tanto) de la imposición sobre los dividendos recalca que al gravar los dividendos a una tasa fija no se altera el costo del financiamiento mediante utilidades no distribuidas—el capital accionario ya está “atrapado” en la empresa, en el sentido de que el impuesto sobre los dividendos deberá pagarse ya sea hoy (si se distribuyen las ganancias) o en el futuro (si se retienen), de modo que no repercute en las decisiones sobre maximización del valor para el accionista. Sin embargo, la suscripción de nuevas acciones implica poner más dinero en esta trampa, de modo que es una vía de financiamiento desalentada por la tributación de los dividendos

²³ De Rugy da un ejemplo en que las pequeñas empresas incrementan el empleo neto en 50 unidades mientras que, de otras dos grandes empresas, una contrata 2000 personas y la otra despide a 2000: a la pequeña empresa le corresponde una creación neta de empleos del 100%, pero una creación bruta de apenas 2,4%. La afirmación es en gran medida cuestión de presentación: es perfectamente correcto decir que sin el mayor empleo de las
(continuación)

Por otra parte, el Banco Mundial ha señalado que en las zonas rurales de algunos países en desarrollo, las pequeñas empresas ofrecen las únicas oportunidades realistas de empleo que puedan existir. Del mismo modo, OECD (2005b) concluye que el estímulo de la creación de empresas es la única forma eficaz de crear empleos y de aliviar la pobreza.

La idea de que las PyMEs son particularmente innovadoras, y de que este atributo se traduce en un mayor crecimiento económico por empresa y en términos agregados tampoco está respaldada por evidencia econométrica. Si bien es tentador citar historias espectaculares de éxito—la gran empresa que tuvo sus inicios en un garaje en algún suburbio deslucido de alguna ciudad—no se verifican los mismos patrones de crecimiento en todas las empresas. Algunas pequeñas empresas mantienen su tamaño durante generaciones; otras, son necesariamente operaciones de gran magnitud por razones de pura economía de escala. La evidencia empírica parece respaldar esta afirmación. Pagano y Schivardi (2003), a partir de una muestra de empresas europeas, demuestran la asociación entre empresas de *mayor* tamaño y un mayor ritmo de innovación. A partir de datos recogidos de 45 países, Beck, Demircuc-Kunt y Levine (2005) no identifica evidencia empírica de un efecto causal entre la prevalencia de las PyMEs y el crecimiento. No obstante, algunos estudios concluyen que las pequeñas empresas podrían desempeñar una función clave en la difusión de nuevas ideas y tecnologías (Aps, Morck y Yeung (1999); Tether (1999)).

En todo caso, ninguno de los argumentos —la creación de empleo o la innovación— tiene entidad suficiente para justificar un tratamiento tributario especial para las PyMEs. En cada caso, se aplican los mismos principios generales analizados precedentemente: puede disponerse de instrumentos mejor dirigidos—apoyo del sector público a Investigación y Desarrollo; créditos impositivos por ingresos ganados para alentar el empleo, especialmente el de baja remuneración. Aún si la política tributaria no persigue un fin específico de corregir las imperfecciones del mercado, debe actuarse con prudencia al formular la política tributaria a fin de evitar perjuicios no previstos (por ejemplo, verificar que no se desaliente excesivamente la toma de riesgos mediante disposiciones inadecuadas con respecto al tratamiento fiscal de las pérdidas acumuladas).

Cuestiones de distribución

Los argumentos en favor de la equidad rigen tanto para países en desarrollo como desarrollados. Sin embargo, como las unidades de negocios no son personas, su impacto en el bienestar social se concreta exclusivamente en la medida en que sus propietarios o empleados se benefician de sus actividades. Es decir, a primera vista no se verifica que las grandes

pequeñas empresas no se habría producido un aumento del empleo agregado, pero también es cierto que la contribución de las empresas menores al (sobre)reemplazo de los puestos de trabajo perdidos fue insignificante. El asunto no es, en todo caso, meramente teórico: en cifras netas, por ejemplo, los consultorios médicos en Estados Unidos registraron una creación neta de empleos no agrícolas de 174% entre 2000 y 2001.

empresas que emplean mano de obra no calificada con una remuneración razonable tienen un mayor o menor impacto sobre el bienestar general que las empresas familiares más pequeñas o que el empleo autónomo. En el caso de los países desarrollados, la posibilidad de crear microempresas suele ser considerada una vía importante para escapar de la pobreza, en especial para las mujeres. También es importante recordar, sin embargo, que la categoría de “trabajadores por cuenta propia” a menudo incluye a profesionales de alta remuneración, como abogados y médicos, que obviamente no requieren mayores consideraciones que los trabajadores que perciben una remuneración más baja. El que las pequeñas empresas contribuyen a paliar la pobreza o a reducir la desigualdad en la distribución del ingreso sigue siendo una pregunta sin responder: por ejemplo, Berry (2007) aduce que la experiencia indica que un fuerte sector de la PyME puede asociarse con una desigualdad relativamente baja, mientras que, Beck, Demirguc-Kunt y Levine (2005) no encuentran pruebas de ello.

Lo que sucede es que, en algunos casos, las pequeñas empresas son creadas por personas con pocas, si acaso alguna, perspectiva de empleo, y posiblemente por esa razón se las considere una forma de programa activo de empleo (para desarrollar destrezas laborales e impedir el deterioro de la pertenencia al mercado laboral) y sean merecedoras de un apoyo comparable al que reciben tales programas. Por ejemplo, se podría aducir que las pequeñas empresas constituyen las bases de la comunidad local, contribuyen a la cohesión social y permiten el desarrollo de destrezas entre los menos privilegiados. De ser esto cierto, sin embargo, estos objetivos también podrían lograrse, con mejores resultados, a través de la capacitación y otros servicios en lugar de un tratamiento impositivo favorable.

Ineficiencia

Una de las formas más sencillas de explicar la coexistencia en un mismo mercado de empresas de distinto tamaño—y por cierto una de las maneras más sencillas en que los economistas modelan este análisis—consiste en suponer que las empresas más pequeñas son menos eficientes, pero pueden sobrevivir gracias a que la competencia imperfecta sostiene un precio de equilibrio por encima de sus costos medios de producción²⁴. Esto no significa que las pequeñas empresas no tengan una misión social: dependiendo de la estructura de cada mercado, su existencia sostenida puede ser un catalizador para controlar las prácticas de precios abusivas de empresas de mayor envergadura. No obstante, se plantea la conveniencia de imponer sistemáticamente una mayor carga tributaria²⁵ a las pequeñas empresas a fin de desplazar la producción hacia empresas más eficientes (Lahiri y Ono, 1988). En un modelo teórico de competencia de Cournot, Gersovitz (2005) demuestra que esto ocurre si el costo

²⁴ En este análisis, por ejemplo, el popular modelo de Melitz (2003) predice que las empresas más eficientes de un sector se convierten en multinacionales, las moderadamente eficientes se convierten en exportadores desde su centro de operaciones, y las menos eficientes se limitan a la producción interna.

²⁵ Los análisis que se mencionan en este párrafo se centran en los impuestos sobre la producción, pero se pueden derivar conclusiones generalmente parecidas con respecto a los impuestos sobre el consumo o la renta.

marginal de los fondos públicos—en términos generales, el valor social marginal de los ingresos tributarios—no es demasiado elevado (concretamente, si es inferior a 2). Sin embargo, en niveles más elevados, la práctica óptima consiste en imponer una mayor carga fiscal sobre las empresas grandes que sobre las pequeñas: intuitivamente, es mayor la preocupación por utilizar el sistema tributario para recaudar ingresos públicos a través de las rentas, y esas rentas se concentran en las empresas más grandes (más eficientes). En este caso también, no hay certeza con respecto a la política tributaria óptima con respecto a las PyMEs desde un punto de vista de la eficiencia.

Compensación de otras desventajas

La idea de ofrecer un tratamiento especial a las pequeñas empresas a fin de contrarrestar otros costos desventajosos puede parecer atractiva. Excluidas las desventajas relativas al tamaño, que dan origen a ineficiencias del tipo de las que se describen precedentemente, éstas pueden clasificarse, en general, en dos grupos. Por un lado, las desventajas relacionadas con el cumplimiento del sistema tributario propiamente dicho, cuyas consecuencias son objeto de análisis en la próxima sección. En el segundo grupo están los costos propios de la normativa, relativos al giro comercial (y, un aspecto que despierta mucho interés, el ingreso a los mercados de exportación) que tienen un fuerte componente de costos fijos: los costos de constitución de una empresa, los costos de cumplimiento de las normas de calidad de un producto²⁶. Sin embargo, si estos costos se fijan de manera indebida, la respuesta adecuada de la política es modificarlos, en lugar de distorsionar el sistema tributario y, en medio de ese proceso, validar implícitamente otros errores de política.

Movilidad internacional

Las PyMEs probablemente tienen menor movilidad internacional que las empresas grandes en términos de actividad y financiamiento: normalmente, producen servicios que son difíciles de negociar en los mercados internacionales (por ejemplo, los abogados formados en un país pueden tener impedimentos para trabajar en otro país), o están destinados a satisfacer mercados y preferencias locales²⁷. O quizás simplemente estas empresas no son capaces de aprovechar economías de escala para competir en los mercados internacionales.

Si bien este punto no debe sobredimensionarse—ya que el aumento del comercio internacional de servicios y la promoción de las exportaciones de las PyMEs suelen ser un componente importante de la liberalización del comercio—y es más habitual en los países en

²⁶ No obstante, como lo señala Berry (2007), en realidad las pequeñas empresas podrían estar menos perjudicadas, en ciertos aspectos, por las normativas, por ejemplo en el caso del reglamento laboral.

²⁷ Hall (2007), por ejemplo, señala que las PyMEs en la UE derivan aproximadamente el 13% de sus ventas de la exportación.

desarrollo que en los desarrollados, cualquier diferencia en la movilidad relativa puede tener importantes implicancias para el diseño de un sistema tributario. Una mayor movilidad internacional implica una mayor sensibilidad de la base de recaudación a las condiciones tributarias del mercado interno; y una mayor elasticidad de la base de recaudación sugiere la reducción de la tasa del impuesto. En pocas palabras, las empresas de mayor envergadura pueden optar por trasladarse al exterior si las condiciones impositivas se tornan menos favorables que en otras jurisdicciones, mientras que las empresas sin movilidad no tienen esta opción. Para lograr un diseño óptimo del sistema tributario es preciso reconocer esta realidad, y reducir las tasas aplicables a las empresas con mayor movilidad (Hagen, Osmundsen y Schjelderup, 1998). Esto significa que, en la medida en que tengan menor movilidad, las PyMEs deberían tributar a tasas relativamente más altas. La disminución de las tasas efectivas del impuesto en el extremo superior de la relación inversa en forma de U, que se observó precedentemente, podría en principio ser un atributo de un diseño tributario adecuado²⁸.

Si, por otra parte, las empresas más grandes son más proclives a tener accionistas extranjeros, este efecto puede verse neutralizado por el especial atractivo que supone gravar a extranjeros en lugar de residentes locales. Pero esto también tiene su desventaja: aparentemente, muchos países atribuyen especial valor a las inversiones extranjeras, por considerar que estas pueden traer efectos de arrastre en la economía general.

B. Lecciones

Sin duda, es posible justificar el tratamiento diferencial de las PyMEs con fundamento en meras políticas impositivas. De hecho, esto sucede en la práctica y algunos de estos argumentos prosperan. No obstante, el hecho de que sean convincentes desde un punto de vista económico es discutible²⁹.

²⁸ Por lo menos desde una óptica nacional: desde un punto de vista colectivo, el incentivo para que cada país fije tasas bajas para las empresas más móviles podría dejar a todos en peor situación. Esto plantea disyuntivas más amplias con respecto a los costos y beneficios de la competencia tributaria internacional que no se abordan en este documento.

²⁹ Obviamente, el tratamiento de las PyMEs en la práctica también estará regido por consideraciones de economía política, pero estas podrían ser complejas. Por un lado, el gran número de individuos afectados directamente por la tributación de las pequeñas empresas podría indicar que estas tienen más posibilidades de recibir un tratamiento impositivo relativamente favorable y de hecho este grupo ha sido claramente poderoso en muchos países: Engelschalk (2004) pone como ejemplo una huelga de taxis motivada por cuestiones tributarias que llevó a la renuncia del Viceministro de Hacienda; por otra parte, la mayor heterogeneidad de las empresas pequeñas podría hacer más difícil que sus asociaciones representen algo más que sus intereses comunes más generales. Dannreuther (2007) subraya que es muy difícil averiguar lo que quieren las PyMEs y el menor número de empresas grandes, quizás con fondos mucho mayores, en muchos casos evidentemente les ha facilitado el cabildeo con el fin de obtener un mejor tratamiento.

En primer lugar, no queda claro a qué dirección apuntan exactamente. Por ejemplo, las PyMEs tienen limitaciones para acceder al mercado de capitales, que podrían aliviarse mediante medidas impositivas que incrementen sus posibles utilidades acumuladas. Pero quizás, por otro lado, tengan menos movilidad y, por razones de eficiencia, están sujetas a una mayor carga impositiva que las empresas más grandes que tienen más movilidad.

En segundo lugar, son muy pocas las razones subyacentes a dicho tratamiento diferencial que se relacionan con el tamaño en sí. En realidad, se podrían relacionar con características relativas al tamaño, pero que no son sinónimos de este concepto: el acceso a los mercados de capitales, por ejemplo, la innovación o la eficiencia. Es posible que estas razones se vean mejor representadas por alguna característica de una empresa, que no sea el tamaño; como por ejemplo, la edad. Si bien podría ser más conveniente supeditar las políticas impositivas a estas características más representativas, por ejemplo dando mayor respaldo a las nuevas empresas, llevarlo a la práctica puede resultar difícil: las reorganizaciones, por ejemplo, hacen todo lo posible por ocultar la verdadera “edad” de una empresa y el tratamiento diferencial de las empresas inexorablemente da lugar a la elusión de impuestos.

En tercer lugar, un aspecto de importancia crucial para el análisis de este documento, es el hecho de que el sistema impositivo no suele ser el medio más eficaz para influenciar el tipo de conducta que puede ser motivo de preocupación. En general, los programas de gasto constituyen un enfoque más conveniente, cuanto están sujetos a una supervisión meticulosa, están planificados más rigurosamente y son menos pasibles de abusos y/o de efectos secundarios no deseados. Los esquemas de microcrédito para trabajadores por cuenta propia de países en desarrollo y los programas de capacitación o esquemas similares de países desarrollados son buenos ejemplos. En algunos casos, quizás en el de los países en desarrollo principalmente, es posible que estos esquemas no estén disponibles, o bien que estén sujetos a problemas de gobierno incluso más importantes que las medidas impositivas. No obstante, es probable que las dificultades asociadas a las intervenciones impositivas, muchas de las cuales se han mencionado anteriormente, sumadas a las debilidades genéricas de los fundamentos para recibir un tratamiento especial, generen una presunción en desmedro de la diferenciación impositiva, fundada meramente en cuestiones de políticas.

Si bien es posible que los argumentos para justificar intervenciones impositivas activas que apuntan a promover a las PyMEs sean endebles, es importante que el sistema impositivo no dé lugar a sesgos que distorsionen el grado o las operaciones de esas empresas. En este contexto, las preferencias inducidas por los impuestos para operar como contratista por cuenta propia y no como empleado pueden causar dificultades particulares, y las distorsiones en detrimento del financiamiento accionario y las cláusulas inadecuadas para arrastrar pérdidas al período siguiente, pese a afectar a las grandes empresas, son especialmente nocivas para las PyMEs.

IV. DISEÑO DE IMPUESTOS PARA LAS PYMES: CUANDO EL CUMPLIMIENTO Y LA ADMINISTRACIÓN TIENEN UN COSTO

Si bien los aspectos relacionados con las políticas no constituyen fundamentos convincentes para el tratamiento diferencial de las PyMEs, las cuestiones prácticas en el caso de la pequeña empresa y la microempresa, sobre todo a los países en desarrollo, hacen que dicho tratamiento sea ineludible. El tamaño suele ser la variable representativa que más se aproxima a las diferencias en los costos de cumplimiento y de potencial de ingresos, que son un elemento clave de una recaudación eficaz y eficiente; sin duda una variable representativa imperfecta, pero es la mejor con que se cuenta.

A. Cumplimiento, administración y estrategias impositivas para las PyME

Costos del cumplimiento y la administración: evidencias e importancia

En el caso de los contribuyentes, está demostrado que los costos de cumplimiento relacionados con el tamaño de las empresas son superiores para las más pequeñas: La Comisión Europea (2004), por ejemplo, señala, basándose en resultados de encuestas, que los costos de cumplimiento del IVA y del impuesto sobre las empresas equivalen a cerca del 0,02% de la cifra de negocios en el caso de las empresas más grandes, pero en el caso de las empresas más pequeñas equivalen al 2,6%.³⁰ Datos recientes de países de menor nivel de renta señalan conclusiones semejantes: El Foreign Investment Advisory Service (2007, Cuadro 7), por ejemplo, registra los costos del cumplimiento en Sudáfrica como una cifra cercana al 4,6% de las ventas en el caso de empresas con una cifra de negocios inferior a R300.000, que cae al 0,1% en el caso de las empresas con una cifra de negocios superior a R6 millones. Obviamente, estas conclusiones son previsible, ya que probablemente el cumplimiento conlleva costos fijos significativos: por ejemplo, los costos de inscribirse en el IVA no suelen estar tan relacionados con el tamaño de la empresa. Desde el punto de vista de las autoridades tributarias, la existencia de costos fijos en ciertos aspectos de la administración, es decir, por ejemplo, el tiempo incurrido en cobros coercitivos no depende mucho del importe adeudado, implica que la imposición de empresas más pequeñas es relativamente más costosa.

³⁰ En otros estudios se llega a conclusiones semejantes. Por ejemplo, Pope y Rametse (2001) estiman que el costo de cumplimiento con el impuesto a los bienes y servicios de Australia es de tan sólo el 0,04% de los ingresos de las grandes empresas (con ingresos aproximados de A\$2 millones), pero de aproximadamente el 2% para las empresas más pequeñas (cuyos ingresos rondan los A\$100.000). Según Pope (2001), en el Reino Unido los costos de cumplimiento con el IVA son similares: oscilan entre el 0,22% para las grandes empresas (con ingresos superiores a 10 millones de libras esterlinas) y el 2,17% de los ingresos de empresas más pequeñas (con ingresos entre 20.500 y 50.000 libras esterlinas). Crain (2005) presenta estimaciones sobre Estados Unidos basadas en la cantidad de empleados que siguen esta misma línea: se estima que los costos de cumplimiento de las obligaciones impositivas para empresas con menos de 20 empleados ascienden a US\$ 1.304 por empleado, y a US\$ 780 por empleado para grandes empresas (con más de 500 empleados).

Así pues, es posible que a las empresas más pequeñas les resulte difícil cumplir con sus obligaciones tributarias; y que a las autoridades tributarias no obtengan resultados fructíferos en materia de recaudación. Todo esto señala niveles relativamente bajos de cumplimiento y control para las empresas más pequeñas, que, en rigor de verdad, es coherente con la notable atención que han recibido los grandes contribuyentes en los últimos años, como se mencionó anteriormente. Si se lo observa desde un punto de vista más optimista, es indicativo de posibles beneficios recíprocos, tanto para el contribuyente como para las autoridades tributarias, derivados de la elaboración de esquemas simples para la tributación de pequeñas empresas³¹.

Sin embargo, es importante no adoptar una opinión demasiado obtusa acerca de cumplimiento y administración. Para las empresas podrían existir ventajas en el cumplimiento que contrarrestarán los costos sobre los cuales la mayoría de los estudios naturalmente se centran: una empresa que produce cuentas sobre las cuales se basa su deuda tributaria podrían observar que les resulta más fácil obtener financiamiento o seguros. Y para la administración de impuestos también podrían existir beneficios, ya que se incluye un contribuyente adicional en el sistema tributario, además de aumentar los ingresos recaudados. Estos pueden incluir no solamente la reducción de las distorsiones económicas y el aumento de los ingresos futuros, sino también efectos externos derivados de la ampliación de la norma social de cumplimiento, ya que aumentan las ventajas del hecho de que otras empresas estén cumpliendo con sus obligaciones: si una empresa opta por inscribirse en el IVA, por ejemplo, sus proveedores también tendrán un incentivo adicional para inscribirse.

Los costos del cumplimiento y administración, descontados los beneficios relacionados, podrían entonces resultar menores que lo que parece; y obviamente los costos de implementación también dependerán de la complejidad del impuesto que se está aplicando: existen indicios de que, por ejemplo, el IVA de una tasa única es más fácil de aplicar que el que se compone de múltiples tasas. No obstante existe una regresividad inherente en los costos del cumplimiento que probablemente harán que la informalidad (se entiende por este término, simplemente, el incumplimiento de todas las obligaciones tributarias y de otras obligaciones regulatorias) pueda resultar particularmente atractiva para las empresas más pequeñas, lo cual generará una erosión de los ingresos y una distorsión en la asignación de recursos, que posiblemente produzca un efecto negativo sobre el crecimiento a largo plazo (por ejemplo, en la medida en que permanecer en la informalidad también impide el acceso a los mercados financieros).

El diseño del sistema impositivo para las pequeñas empresas, especialmente en el caso de los países de bajo nivel de renta, debe contemplar un componente esencial, que es el de

³¹ Es crucial, sin embargo, que esos mecanismos no creen por sí mismos complejidades o distorsiones innecesarias, ya sea por su estructura inherente o, un factor más importante, por la simple multiplicidad. En el acápite C se presenta una posible medida.

establecer un mecanismo para evitar el incumplimiento y la informalidad. Por otra parte, es posible que también determine el tratamiento de las empresas más grandes, mediante el uso de retención de impuestos por parte de las empresas más grandes mencionadas anteriormente, y motive la aplicación de otros instrumentos tributarios, como la retención de impuestos sobre las importaciones que se aplican en muchos países en desarrollo. De hecho, el IVA puede considerarse, en parte, como un intento de garantizar que los operadores informales estén alcanzados por al menos algunos tributos (sobre sus insumos, siempre que sean importados o adquiridos de empresas que cumplan con sus obligaciones respecto del IVA). Los derechos aduaneros también son herramientas valiosas para llegar a aquellos contribuyentes a quienes, de otro modo, resultaría difícil gravar³². En este caso, sin embargo, la atención se centra en el tratamiento tributario de las PyMEs en sí.

Desafíos

El tipo de dificultades derivadas del incumplimiento y la búsqueda de sistemas tributarios sencillos y adecuados para las pequeñas empresas difieren significativamente según el país. Si bien puede resultar caricaturesca, se puede establecer una amplia distinción entre dos tipos de situaciones:

- Aquella en la que el alfabetismo y los conocimientos aritméticos son prácticamente universales, existe un buen acceso a la tecnología, al sector financiero y al asesoramiento y asistencia profesional y una norma social general que estigmatiza la evasión de impuestos en gran medida. En estas circunstancias, es de esperarse que incluso los contribuyentes relativamente pequeños lleven registros contables completos y correctos. Los costos del cumplimiento (en cualquier tipo de régimen tributario) probablemente serán relativamente bajos, y el incumplimiento consiste, en su mayor parte, en presentar información incorrecta, en lugar de ocultar totalmente la actividad económica.
- Situaciones con las características opuestas, y por ende altos costos de cumplimiento. En particular, los contribuyentes más pequeños tienen dificultades para llevar registros contables sofisticados: o bien, al menos, la práctica de ocultarlos es generalizada³³. La informalidad es grande y muchas empresas podrían ser simples “fantasmas” que operan sin hacer ningún esfuerzo por cumplir con las obligaciones tributarias (aunque a veces pueden cumplir con la obligación básica de inscripción).

³² Véase Emran y Stiglitz (2005), Keen (2007) y Munk (2007) donde se trata el aporte relativo del IVA, de los derechos aduaneros y de los impuestos de retención ante la existencia de un sector informal de gran tamaño.

³³ Gauthier y Gersovitz (1997) demuestran que casi la mitad de las empresas de Camerún que evaden impuestos llevan registros contables.

Esta dicotomía es abiertamente dispar: en las primeras etapas de la transición, por ejemplo, muchas economías se sitúan en un punto intermedio, se caracterizando por altos niveles de alfabetismo pero un acceso limitado a un asesoramiento tributario profesional. Y si bien muchas de las características necesarias están relacionadas con el nivel de renta, la relación está lejos de ser perfecta: está claro que las características más generales de buen gobierno y educación y las normas sociales establecidas cumplen un rol importante.

Esta distinción, interpretada de una forma muy general, de todos modos capta algunas características importantes de la situación mundial, y podría tenderse a establecer una dicotomía similar entre las estrategias adecuadas para la tributación de las PyMEs. En las circunstancias del primer caso, podría parecer que la tarea se reduciría meramente a detectar formas más sencillas de gravar a las pequeñas empresas de modo que sus características esenciales sean prácticamente iguales para todos los contribuyentes: pagar el IVA sobre la misma base, por ejemplo, pero simplemente con menor frecuencia. Para los del segundo caso, la simplificación puede implicar la imposición de impuestos sobre una base muy distinta. De hecho, esta dicotomía parece aplicarse en el caso de la tributación de las ganancias operativas en el impuesto sobre la renta de personas físicas: en muchos países de la OCDE y en países emergentes, el trato de los impuestos sobre la renta de empresas pequeñas tiende a asemejarse bastante al sistema general, en tanto que, en los países en desarrollo es muy común la tributación de la pequeña empresa sobre una base sustancialmente diferente (como se tratará más adelante).

En todas las circunstancias, sin embargo, el problema genérico de la tributación de las PyMEs es igual: consiste en clasificar a los contribuyentes en distintas categorías, definidas por alguna noción de tamaño, y en determinar de qué forma (y, de hecho, si corresponde) imponer sobre estos cada uno de los tributos que alcanzan a los grandes contribuyentes. La práctica y los principios de este tema se abordará en las dos secciones siguientes.

No obstante, antes de tratar este tema, la comparación estilizada entre los dos tipos de países mencionados antes presenta otra cuestión general que tiene cierta relevancia: ¿Hasta qué punto es conveniente que un país del último grupo intente cambiar su sistema tributario no sólo en reconocimiento de ese hecho sino deliberadamente pasar a formar parte del primero? En este caso, se presentan dos aspectos relacionados pero distintos entre sí. Uno es la cuestión de alentar a las empresas ingresar al sector formal y el otro es el desarrollo de las prácticas y capacidades empresariales de las empresas (incluso en el caso de las empresas plenamente formalizadas). Existen importantes ventajas y desventajas: los costos de cumplimiento, que son los principales determinantes de la decisión de regularizar o no el cumplimiento de las obligaciones fiscales (e ingresar al sector formal), así como las prácticas empresariales que se deben adoptar, pueden reducirse dado que las autoridades tributarias deberán incurrir en costos de administración más elevados (probablemente, en campañas de educación o en ofrecer respaldo técnico). El importe de dicho gasto público dependerá en gran medida de efectos secundarios, que parecen estar asociados a las mejoras en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o de la formalidad. Algunas de estas

externalidades están relacionadas con la operatoria del sistema impositivo mismo, como ya se anotó; pero esto obviamente puede traer beneficios más importantes: el hecho de que se fomente a las empresas a llevar registros adecuados puede mejorar la productividad y las perspectivas de crecimiento. Respecto a los otros objetivos de las políticas mencionados anteriormente, una de las cuestiones clave es determinar si existen otros instrumentos más adecuados aplicables a estos fines no tributarios. El punto de vista que se tome respecto a este posible rol más amplio que puede cumplir el sistema impositivo al fomentar el desarrollo de las empresas puede tener importantes implicancias en el diseño y la administración del sistema tributario (Toro, 2007).

B. Categorización: Umbrales y sistemas presuntos

El diseño de un sistema impositivo para las PyMEs implica tomar dos conjuntos de decisiones:

- Categorizar a los contribuyentes en grupos que reciban distinto tratamiento, utilizando, por lo general, límites definidos en términos de alguna noción de tamaño; y
- Determinar la forma del régimen especial, si se debe aplicar una tributación simplificada o presuntiva (si es procedente) a cada uno de los grupos de contribuyentes así definidos.

Cabe subrayar que estas decisiones deben tomarse con respecto a cada uno de los impuestos aplicados en el régimen “normal” correspondiente a los grandes contribuyentes, sobre todo el IVA, el impuesto sobre la renta (de personas físicas y sociedades) de los propietarios de la empresa y la retención de los impuestos sobre la nómina y aportaciones sociales de los empleados, contemplando distintos aspectos en cada caso, según el respectivo fin de cada uno de estos tributos³⁴.

También es importante reconocer que estos dos conjuntos de decisiones son, o deben estar, estrechamente relacionadas, ya sea verticalmente (dentro de un tipo de impuesto) y horizontalmente (entre ellos). Por ejemplo, si se fija un umbral más elevado para el IVA, es probable que exista un fundamento más contundente para imponer una especie de tributo alternativo que sea simple sobre los contribuyentes que se encuentren por debajo de ese límite. Y por simplificación debe existir cierta congruencia en los requisitos de declaración de renta y los umbrales relacionados con los regímenes de reemplazo para, sobre todo, los regímenes del IVA y el impuesto sobre la renta real.

³⁴En algunos países surgen también preguntas en relación con otros impuestos, entre ellos, por ejemplo los impuestos prediales locales, o en relación con la asignación de impuestos a los distintos niveles del gobierno. Éstos son, generalmente, bastante claros, al menos en principio, y no se discuten en este documento.

Todas estas cuestiones generan un problema extremadamente complejo, que ha recibido muy poca atención de los teóricos y que los expertos en la materia han abordado (si bien implícitamente) de formas muy distintas.

Umbrales

Al considerar primero a la dimensión vertical del problema de diseño genérico, surgen distintos criterios para fijar los umbrales correspondientes a los impuestos principales:

IVA

El fundamento práctico para diferenciar el tratamiento impositivo de las empresas en función del tamaño es más evidente y ha sido analizado más exhaustivamente³⁵ con respecto a los impuestos indirectos que gravan el consumo final, donde el IVA, desde luego, resulta de especial importancia práctica³⁶. Si no existieran costos de implementación, el umbral óptimo del IVA sería igual a cero: si se eximiera a algunas empresas del pago de impuestos, simplemente se distorsionaría la competencia al punto de no generar beneficios sociales. No obstante, esto no se da cuando la implementación tiene costo. En este caso, el equilibrio entre las necesidades de recaudación del gobierno (que contemplan los costos incurridos en recaudar impuestos) y los costos de cumplimiento que debe enfrentar el contribuyente sugiere, dado el patrón marcadamente regresivo de los costos de implementación, que el escenario óptimo se dará al imponer impuestos únicamente sobre contribuyentes que estén por encima de cierto tamaño crítico y eximir completamente del impuesto a los que estén por debajo de dicho tamaño.³⁷

³⁵ Véase Keen y Mintz (2004), Zee (2005) y Dharmapala, Slemrod y Wilson (2006).

³⁶ Los principales impuestos sobre el consumo de bienes específicos se recaudan de las grandes empresas. Esto se ve favorecido por economías de escala que pueden someterse a inspecciones rigurosas, aunque existen excepciones, como es el caso del tabaco “bidi” de la India.

³⁷ Supongamos, por ejemplo, que se distribuye cierta base B entre los contribuyentes con una densidad igual a $f(B)$, que la tasa del impuesto aplicable es τ y que los costos de cumplimiento con la obligación impositiva que debe afrontar el contribuyente están representados por $C(B)$ y los costos de administración a incurrir por las autoridades tributarias están representados por $A(B)$. δ representa el costo marginal de los fondos públicos, que será superior a la unidad, en la medida que la transferencia de fondos del sector privado al público genere un beneficio social, el beneficio social derivado de imponer el impuesto a los contribuyentes con base B es $\Delta(B) \equiv (\delta - 1)\tau B f(B) - C(B)f(B) - \delta A(B)f(B)$ el primer término es el beneficio social neto de los ingresos recaudados. El segundo, el costo de cumplimiento incurrido y, el último, el costo de administración (ponderado por δ , ya que se paga con la recaudación impositiva). En una situación débil, existe un único B^* , en el cual $\Delta(B^*) = 0$. Por ende

(continuación)

Un aspecto importante es que estos factores desaconsejan la fijación de tasas impositivas más bajas para empresas más pequeñas en reconocimiento de que los costos de cumplimiento implican una carga mayor: si bien esta aproximación puede resultar atractiva intuitivamente, la fijación de una tasa más baja no reduce de por sí los costos reales de los recursos necesarios para el cumplimiento, sino que simplemente reduce el valor social, la recaudación impositiva, que se genera. Estos factores sí dejan abierta la posibilidad de imponer un impuesto más sencillo, con menores costos de cumplimiento para los contribuyentes y de administración para las autoridades tributarias, que esté por debajo del umbral del IVA así definido (lo cual, a su vez, incide en el nivel al que debería fijarse ese umbral).

El nivel preciso al que debería fijarse el umbral óptimo para el IVA depende de la urgencia de las necesidades de recaudación del gobierno, de la tasa impositiva y del nivel de los costos de cumplimiento y administración.³⁸ Pero esta simple enumeración no contempla, desde luego, otros aspectos que deberían estar incluidos en el cálculo del umbral adecuado del IVA. Cuanto más sencillo sea el IVA, en términos del grado de diferenciación de tasas y exenciones basadas en productos, probablemente menores serán los costos de implementación y por consiguiente menor el umbral óptimo del IVA. Por otra parte, el interés por limitar el fraude del IVA —el cual, especialmente cuando es muy generalizado, puede considerarse como una causa de altos costos administrativos— podría llevar a restringir el conjunto de contribuyentes del IVA lo cual llevaría a un umbral relativamente alto. Otros aspectos importantes incluyen los efectos que tendrá la imposición del IVA sobre los insumos de empresas que se encuentren por debajo del límite, la consiguiente necesidad de permitir la inscripción voluntaria (con la consecuente dilución de la recaudación que esto implica) y las posibles distorsiones (y sus respectivos efectos sobre los recursos propios) que genera dicho límite, sea cual fuere (existiendo la probabilidad, como ya se dijo anteriormente, de conferir una ventaja competitiva para las empresas que quedan exentas del IVA). Si bien resulta claramente complicado hayar una solución de equilibrio, podría ocurrir

$$B^* = \frac{\delta A(B^*) + C(B^*)}{(\delta - 1)\tau}, \quad (1)$$

el impuesto debería imponerse únicamente sobre los contribuyentes cuya base sea superior a B^* .

³⁸ Keen y Mintz (2004), por ejemplo, proponen una forma cerrada y simple de fijar los umbrales óptimos del IVA, determinados en términos de ingresos y representados por Z^* , donde se supone que los costos de cumplimiento y administración son fijos y el coeficiente de valor agregado sobre ingresos es $v \equiv B/Z$, en cuyo caso (1) sería

$$Z^* = \frac{\delta A + C}{(\delta - 1)\tau v}.$$

el hecho de que el umbral baje con el tiempo a medida que aumentan los niveles de ingreso y, más particularmente, que la administración se haga más fácil. Por cierto, esta ha sido la estrategia aplicada en muchos países, aunque algunos países de alto nivel de renta, como el Reino Unido, han seguido aplicando umbrales bastante altos. Sin embargo, lo importante es que los aspectos prácticos revelan que el umbral óptimo del IVA no es precisamente cero, sino que podría ser bastante significativo, especialmente en los países en desarrollo³⁹.

Impuesto sobre la renta de las sociedades

Es posible exponer argumentos similares para el impuesto sobre la renta de sociedades. En este caso, los costos de cumplimiento podrían ser relativamente bajos, en la medida en que deben llevarse registros contables y efectivamente se mantienen —lo que en muchos países no es lo mismo— para otros fines de presentación de información. Sin embargo, los costos de administración podrían no ser bajos (con respecto a la recaudación en juego) y, de hecho, algunos países aplican sistemas impositivos simplificados o incluso sistemas impositivos basados en el impuesto sobre la renta presunta de sociedades para las empresas más pequeñas. Por ejemplo, en España, las empresas con personería jurídica, cuyo activo total es inferior a un millón de Euros y sus ingresos netos son inferiores a dos millones de Euros, están autorizadas a aplicar un sistema contable simplificado. Otros países permiten la contabilidad simplificada a las empresas que están por debajo de ciertos límites, como por ejemplo, Alemania, Dinamarca, Estados Unidos, Italia y el Reino Unido. También se pueden citar ejemplos de sistemas basados en impuestos presuntos que reemplazan únicamente al impuesto sobre la renta para sociedades más pequeñas. Este es el caso de Brasil y Portugal, donde las “ganancias” se estiman aplicando un porcentaje (que difiere según el sector económico) sobre los ingresos, y luego se aplican las tasas estándar del impuesto sobre la renta de sociedades.

Impuesto sobre la renta de las personas físicas y aportes sociales

La tributación de la renta operativa de personas físicas sin personería jurídica está sujeta a consideraciones muy distintas. En la mayor parte de los sistemas del impuesto sobre la renta de personas físicas, cierto monto básico de la renta queda eximido de impuestos, con el fin de otorgar cierta progresividad a las categorías del impuesto de un modo que resulte conveniente en la práctica. Si bien eximir del impuesto un monto superior al básico puede resultar atractivo para los fines de su implementación, esto atenta contra las normas de equidad horizontal. En consecuencia, la elección de un sistema tributario simplificado para la

³⁹ Estos mismos factores también sugieren que podría resultar aconsejable la fijación de umbrales del IVA más bajos para los grupos que seguramente supondrán costos de administración y cumplimiento más bajos, o a los márgenes de intermediación elevados para los costos efectivos de los insumos (un caso posible que en muchos servicios, por ejemplo). Estos beneficios tendrían que ser comparados frente a las nuevas complejidades que crearía la diversidad de umbrales, por ejemplo en el tratamiento de las empresas con diversas actividades.

tributación del ingreso de las pequeñas empresas por encima de cierto monto básico es ineludible. En este caso, la clave consiste en poder determinar cierto tamaño por debajo del cual se pueda aplicar un sistema simplificado para la tributación de la renta operativa en lugar de exigir la aplicación de todos los elementos “normales” del régimen del impuesto sobre la renta.

Aquí se debe establecer una relación importante con el umbral del IVA. La capacidad de cumplir con las obligaciones del IVA a un costo razonable implica contar con capacidades básicas para la teneduría de libros. A su vez, esto implica que el contribuyente debería ser capaz de cumplir con una forma de imposición de la renta que sea sofisticada, dentro de lo razonable, y que se base en registros contables. Por lo tanto, cualquier forma fundamentalmente simplificada del impuesto sobre la renta debería aplicarse, si fuera el caso, únicamente a los contribuyentes que se encuentren por debajo del umbral del IVA, siempre que dicho umbral se fije de acuerdo con los lineamientos descritos en el párrafo anterior, basándose en los costos administrativos y del cumplimiento.

Contribuciones sociales y retención en la fuente del impuesto sobre la renta correspondiente a los salarios de empleados

En cuanto a la fijación de contribuciones sociales sobre la renta del propietario de la empresa las consideraciones son senejantes a las que podrían aplicarse en el caso del impuesto sobre la renta personal; si bien las contribuciones sociales también podrían estar sujetas a un monto eximido (por separado) basado en gran medida en criterios de distribución, cualquier ingreso estimado o presunto por encima de ese monto debería estar sujeto a contribuciones sociales. Surgen problemas más complejos en el caso de las pequeñas empresas con uno o más empleados. Si los salarios pagados superan el umbral del impuesto sobre la renta (y las contribuciones sociales) de las personas físicas, existen pocas alternativas aceptables a exigir al propietario de la empresa o subadministrador que cumpla con los requisitos normales de retención sobre esos salarios.

Regímenes especiales: Impuestos simplificados y presuntivos

Al excluir a algunas pequeñas empresas del sistema impositivo “normal” de algun(os) impuesto(s) en virtud de los costos de implementación relativamente elevados, el problema pasa a ser el diseño de regímenes “simplificados” o “presuntivos” para reemplazarlos.

En este momento, se deben abordar cuestiones relativas a la terminología: la tributación de las PyMEs es una área en la que los términos suelen utilizarse en forma poco estricta, originándose, por consiguiente, el riesgo de confusiones. Por motivos de claridad, en este documento todo impuesto destinado a reemplazar a algún gravamen del régimen normal para las empresas mayores se denominará “régimen especial”, haciendo una distinción adicional y menos estricta dentro de esta categoría entre los impuestos simplificados y los presuntivos, refiriéndose los primeros a los que difieren del régimen normal únicamente en aspectos

relativamente menores de procedimiento o definición (como la frecuencia de los pagos), en tanto que se utiliza el término “presuntivo”, en el contexto actual, cuando se procura dirigir la atención a las diferencias de la base que serán tan importantes que puedan producir efectos económicos potencialmente significativos⁴⁰. Esta última distinción en gran medida depende, obviamente, de apreciaciones subjetivas, pero capta una distinción que podría ser importante.

Impuestos presuntivos en la práctica

Es difícil obtener información comparativa sobre los regímenes presuntivos aplicados en todo el mundo, aunque las encuestas realizadas para esta conferencia por la OCDE y el FMI permiten llenar algunos vacíos⁴¹. De la experiencia internacional sobresalen tres aspectos clave.

El primero es que los regímenes especiales están muy generalizados. Lo más sorprendente que es cuán comunes son regímenes que son claramente presuntivos, en el sentido que se acaba de expresar, más que una simplificación de los procedimientos. Ello puede observarse en el Cuadro 4, que ofrece un panorama general de la práctica en América Latina y África subsahariana⁴². Un factor importante, sin embargo, es que varios países de la OCDE también tienen regímenes presuntivos, o algunos elementos de ellos (por ejemplo, Austria, Bélgica, España, Francia, Grecia, Italia, Japón y Portugal). Italia, por ejemplo, aplica un sistema basado en gran medida en estudios sectoriales, que para su elaboración requirió la recopilación de datos a través de cuestionarios y análisis de cluster a fin de determinar distintos coeficientes presuntivos. La sofisticación del sistema incluye diferentes coeficientes

⁴⁰ Cabe anotar que este uso difiere de la interpretación alternativa y natural de los impuestos presuntivos de que éstos son apenas un reemplazo para el objeto ideal de la tributación. En este sentido más amplio, como subrayan Slemrod y Yitzhaki (1994), “[todos] los impuestos son presuntivos, en cierto grado”. La desgravación por depreciación que solicitan, por ejemplo, las empresas multinacionales más sofisticadas que cumplen las normas internacionales de información financiera, probablemente no serán una medida exacta de su verdadera depreciación económica, y los ajustes por precios de transferencia en complejas transacciones internacionales en efecto constituyen un impuesto presuntivo construido sobre las corrientes de ingresos. De hecho, los impuestos mínimos sobre la renta de las sociedades y las personas físicas que suelen encontrarse en ambos casos son, por ejemplo, formas de impuestos presuntivos. En un sentido más general, la mayoría de los sistemas tributarios también permite liquidaciones de la deuda tributaria basadas en las “mejores estimaciones” cuando el contribuyente no proporciona suficiente información para una liquidación normal, o cuando esa información parece incongruente con indicadores externos del estilo de vida. Si bien los impuestos presuntivos en este sentido amplio sirven para varias funciones (en Thuronyi (1996) aparece una revisión de la literatura), el aspecto importante que se trata aquí es su uso como forma rutinaria de liquidación en el caso de la pequeña empresa.

⁴¹ Las respuestas detalladas se encuentran en www.itdweb.org.

⁴² Véase también en Engelschalk (2002) un repaso general de los regímenes especiales durante el período de transición.

no sólo por sector sino también por área geográfica. El sistema se aplica a los contribuyentes que, independientemente de su condición jurídica o sistema contable, declaren *utilidades* inferiores a 7,5 millones de euros⁴³.

Cuadro 4. Regímenes especiales en América Latina y África subsahariana

	América Latina	África Subsahariana
Grado de aplicación de regímenes presuntivos en la región	Los países latinoamericanos han adoptado una amplia gama de regímenes simplificados para las PyMEs, quizás como resultado de los altos niveles de informalidad que existen en la región. De 17 países, 14 han adoptado algún tipo de tributación simplificada (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Nicaragua, Honduras, Paraguay, Perú, República Dominicana, y Uruguay). Se exceptúan El Salvador, Panamá y Venezuela.	Generalizado: 25 de 44 países de la región sobre los que se dispone de datos tienen regímenes especiales para las empresas más pequeñas (Benin, Burkina Faso, Burundi, Camerún, República Centroafricana, Chad, Comoros, República del Congo, Côte d'Ivoire, Gabón, Guinea, Kenya, Liberia, Mali, Mauritania, Niger, Rwanda, Senegal, Sierra Leona, Tanzania, Togo, Uganda, y Zambia). Más de la mitad aplican retención del impuesto sobre la renta a las importaciones (a menudo acreditables).
Criterios de habilitación	Algunos países utilizan la cifra de negocios como principal criterio de habilitación (Brasil, Chile, República Dominicana); otros utilizan como criterio principal parámetros objetivos, como el área física, el consumo de energía eléctrica, número de empleados o número de vehículos; o utilizan criterios adicionales (Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay); algunos países prohíben la tributación presuntiva en ciertos sectores económicos (e.g., Brasil).	La cifra de negocios es utilizada casi universalmente como criterio de habilitación, y el régimen presuntivo suele estar ligado explícitamente al umbral del IVA.
Existencia de múltiples regímenes	Algunos países tienen dos o más regímenes presuntivos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, México, Perú y Uruguay). Estos regímenes múltiples se utilizan para adaptar soluciones a	Generalmente un solo régimen (Liberia y Uganda), aunque en algunos casos tiene un tratamiento estructuralmente distinto para los contribuyentes más

⁴³ Portugal, por ejemplo, aplica un régimen simplificado basado en un porcentaje de la cifra de negocios a fin de estimar la base tributaria (20% para las ventas de bienes y servicios hoteleros y de restaurantes; y 65% para otros servicios sujetos al IRPF – o 45% para otros servicios sujetos al IRS). Los criterios para la inclusión son la cifra total de negocios (menos de €150.000). España tiene un sistema más complejo basado en parámetros objetivos, que tienen en cuenta variables como el número de empleados, el área física, el consumo de energía eléctrica, número de mesas en un restaurante, etc. este sistema abarca nueve actividades económicas distintas y utiliza varios coeficientes para los ajustes finos (por ejemplo, actividades especiales como el transporte y los taxis, empresas recién creadas, actividades temporales). Como parámetros de inclusión se utilizan la cifra de negocios (€450.000 como regla general) y la actividad del sector.

	los diferentes tamaños de las empresas o a determinados sectores económicos, como la agricultura, la artesanía y el transporte.	pequeños.
<i>Universo de contribuyentes comprendido</i>	Algunos países ofrecen regímenes presuntivos para los individuos, generalmente los trabajadores por cuenta propia o las empresas sin personería jurídica propia (Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, República Dominicana, Ecuador, México, Nicaragua, Honduras, Paraguay, Perú y Uruguay), mientras que otros también los ofrecen para personas jurídicas o sociedades con personería jurídica propia (Brasil, Costa Rica, Chile, México, Perú y Uruguay).	Comúnmente sólo abarca empresas sin personería jurídica, aunque en algunos casos (como el de Zambia) también se aplica a sociedades.
<i>Cálculo del impuesto</i>	Los principales métodos de cálculo son el porcentaje de la cifra de ventas (Brasil, Chile, República Dominicana, Perú) y/o una cuota fija (Argentina, Bolivia, Chile, México, Nicaragua, Perú y Uruguay).	Los métodos más comunes son: cuotas fijas que varían entre bandas de las cifras de ventas (ejemplos principales los países francófonos como Burkina Faso y Togo); porcentajes de la cifra de ventas, con tasas uniformes o múltiples (como los casos de Rwanda y Tanzania, respectivamente); y métodos de forfait/tasación corriente (por ejemplo, Burundi y Gabon).
<i>Tipo de ingreso comprendido (aplicado en lugar de impuestos y/o aportes de seguridad social)</i>	Muchos regímenes reemplazan un solo impuesto (Brasil, Colombia, Chile, República Dominicana, Ecuador, Honduras, Paraguay, Perú) pero otros —incluso en el mismo país— sustituyen más a de uno, a menudo el impuesto sobre la renta y el IVA (Argentina, Brasil, Bolivia, Costa Rica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay). En el caso de Brasil, también se incluyen los impuestos subnacionales. Algunos regímenes presuntivos también reemplazan los aportes a la seguridad social (Argentina, Brasil y Uruguay).	Los métodos presuntivos comúnmente reemplazan a los demás impuestos.
<i>Umbral de la cifra de negocios</i>	Tiene una amplia variación: algunos países lo definen a un nivel bajo para abarcar principalmente a la microempresa y la pequeña empresa (a menudo sin personería jurídica propia y con ventas inferiores a US\$ 50.000); Brasil es la excepción con un umbral de US\$ 1.000.000 (en lugar de todos los impuestos y aportes sociales) y US\$ 20.000.000 (en lugar del impuesto sobre la renta únicamente).	Comúnmente vinculado al umbral del IVA, que varía entre unos US\$ 12.000 y US\$ 100.000, pero comúnmente se encuentra entre US\$ 40.000 y 80.000 en los países francófonos y US\$ 30.000-40.000 en los de habla inglesa.

Fuente: BID (2007) y personal técnico del FMI.

Una segunda característica clave de las prácticas internacionales —pero algo difícil de detectar y documentar— es la gran diversidad de impuestos normales que los regímenes intentan reemplazar. Algunos países, por ejemplo, imponen ciertos impuestos especiales para

reemplazar impuestos normales específicos; otros buscan reemplazar unos cuantos y otros han tratado de utilizar un impuesto único para reemplazar a todos los impuestos. Cabe señalar que el concepto de reemplazo, en este caso, es algo vago, sobre todo en lo que respecta a la intención de las autoridades económicas. Podría pensarse que un impuesto único, por ejemplo, reemplaza a varios o uno solo, mientras que los demás simplemente no se aplicarían de ningún modo a los pequeños contribuyentes. No obstante, la idea de reemplazar es esencial para la formulación de regímenes especiales coherentes, y se analizará de nuevo más adelante.

El aspecto más sobresaliente es la gran diversidad de formas que adoptan los regímenes especiales aplicados. Incluso dentro de la OCDE se utiliza una gran variedad de métodos y criterios de habilitación (cifra de negocios, parámetros objetivos, coeficientes sectoriales, estimaciones basadas en el patrimonio neto, etc). Algunos sistemas (como los de Austria y España) son aplicables únicamente a las empresas sin personería jurídica pero otros (como los de Italia, Japón y Portugal) también se aplican a las empresas constituidas en sociedad. Algunos países permiten la opción de participar o no (por ejemplo, Austria, Bélgica, España y Portugal), otros no (Grecia, Italia y Japón).

Entre las bases impositivas más comunes aplicadas en los regímenes presuntivos figuran las siguientes:

- ***Métodos basados en la cifra de negocios (o “ingresos brutos”)***. El atractivo de este sistema es que casi todo operador de una empresa, sin importar su tamaño ni su entorno económico, tendrá una idea básica de sus ingresos de caja, aunque no puedan producir un registro exacto de sus gastos. La opinión de que la cifra de negocios es relativamente fácil de vigilar posiblemente sea la causa de que se utilice, por ejemplo, casi universalmente como base para el IVA, y de hecho esta relación puede ser la clave para diseñar regímenes para los pequeños contribuyentes, como se examina a continuación. Los ingresos de caja también pueden formar un puente adecuado para el IVA y el impuesto sobre los ingresos de las sociedades; por consiguiente, en el caso de las pequeñas empresas que efectivamente crecen, un régimen presuntivo correctamente diseñado basado en los ingresos de caja elimina algunos de los problemas y desincentivos relacionados con la transición de un régimen presuntivo a un régimen real. Frente a estas ventajas, obviamente, la tributación sobre la cifra de negocios crea potenciales distorsiones por el efecto de cascada (con sus consiguientes incentivos para la integración vertical, y la pérdida de transparencia en las tasas impositivas efectivas) cuya severidad ha sido el principal motivo para la adopción del IVA.

Incluso dentro del conjunto de impuestos basados en la cifra de negocios se encuentran o se han ideado una diversidad de métodos. En algunos países, por ejemplo, el impuesto no se cobra directamente sobre las ventas sino como un monto fijo dentro de bandas definidas en función de las ventas (lo cual crea discontinuidades

en la deuda tributaria, sin una ventaja muy palpable, dado que debe calcularse la cifra de negocios a fin de verificar la banda que se debe aplicar). O, como reemplazo del impuesto sobre la renta, la cifra de negocios puede gravarse a tasas progresivas o, más sistemáticamente, puede utilizarse no como base imponible en sí sino como variable representativa del ingreso, a la cual entonces se aplica la escala impositiva normal. Y el número de tasas distintas sobre la cifra de negocios que se aplican varía de un país a otro.

- **Flujo de caja.** Una alternativa para reemplazar el impuesto sobre la renta —mucho menos común, aunque se ha venido utilizando en México y en Polonia, por ejemplo (y Estados Unidos permite la desgravación inmediata de los gastos en el caso de las pequeñas empresas)— consiste en gravar el ingreso sobre la base del flujo de caja: es decir, utilizando una contabilidad en base de caja y no devengado y, un factor más importante aún en términos económicos, permitir la deducción inmediata de todos los gastos de inversión (pero no de los costos financieros). Ello ofrece el atractivo de aproximarse más al ingreso (como se define normalmente) que la simple cifra de negocios, y de no requerir una contabilidad demasiado compleja; y, desde la óptica del principio económico, la tributación sobre el flujo de caja reviste un considerable atractivo incluso para las empresas mayores, y existen muchos argumentos a favor de utilizar este sistema impositivo para todas las empresas. No obstante, incluso dejando de lado los aspectos más generales, el uso de este método para gravar a las empresas pequeñas podría ser útil, como lo expone claramente Conrad (2006). Si las empresas mayores permanecen en la forma más habitual del impuesto sobre la renta, aparecerían inquietudes con respecto a la necesidad de pasar de un régimen a otro, (habría que denegar, por ejemplo, la deducción por depreciación de los activos adquiridos mediante la deducción inmediata de los gastos, y gravar los montos adecuados cuando posteriormente se enajenen los activos). Pero esos problemas no parecen intrínsecamente más graves que los que supone la transición hacia otros regímenes.
- **Los mecanismos basados en indicadores** se valen de una gama de características de las empresas y sus actividades —algunos quizás se basan en cuentas, otros (tal vez todos) se basan en atributos físicos— como base para determinar la deuda tributaria. Ellos pueden adoptar diversas formas, entre ellas:
 - En el sistema francés clásico *forfait* (que se aplicó en ese país por muchas décadas antes de ser abolido en 1998) la deuda se basaba en una serie de indicadores —compras, ventas, número de empleados, número de vehículos que posee el contribuyente, y así sucesivamente— siendo la suma convenida entre el contribuyente y las autoridades tributarias, y el monto convenido aplicado por dos años.

- *Los sistemas de estimación objetiva* se valen de reglas mecánicas (al contrario de la negociación con el contribuyente en el régimen forfait clásico, aunque podría basarse en negociaciones a nivel de la industria) para evaluar el impuesto sobre la base de una gama de indicadores de la actividad (espacio físico, ubicación...), a menudo especificado muy detalladamente. El sistema *tackshivim* israelí, que estuvo vigente hasta 1975, es el ejemplo clásico. Comprendía el cálculo del ingreso en 130 ramas económicas, especificando, para cada una, los parámetros a utilizar. Restaurantes, por ejemplo, se dividían entre exclusivos, de pescado, vegetarianos, etc. con una clasificación adicional por ubicación; luego se estimaban los ingresos por mesero (con reglas con respecto a las horas trabajadas y si los propietarios debían considerarse como meseros) y los ingresos se calculaban permitiendo deducciones proporcionales para desgravar diversos costos (Yitzhaki, 2006; Engelschalk (2004) ofrece ejemplos de sistemas igualmente complejos en regímenes de transición). Evidentemente no todos los impuestos presuntivos son sencillos.
- En el sistema de *patente* (o de cuota fija) simplemente se cobra un monto fijo —que suele variar según la ubicación y el tipo de actividad— de modo que en algún sentido es sólo una forma muy simplificada de calcular el impuesto.
- Los *métodos basados en los activos* imputan los ingresos como una rentabilidad sobre cierta medida de los activos de una empresa. Este sistema parece más adecuado para ciertos tipos de pequeña empresa que dependen de activos comerciales sobre los cuales el gobierno tiene buena información y control. Por ejemplo, en las zonas urbanas con buenos registros catastrales, las pequeñas empresas que operan en locales fijos podrían ser gravadas sobre la base de los alquileres imputados (un sistema que ha sido utilizado con cierto éxito en Benin, por ejemplo); los operadores de empresas de transporte con uno o dos vehículos podrían ser gravados sobre la base del tipo y capacidad de los vehículos.

Consideraciones generales para el diseño de regímenes presuntivos

Las ventajas relativas de las bases presuntas alternativas dependerán de los propósitos para los cuales se formulen —en particular, el impuesto normal que pretenden sustituir, un caso que se trata más detenidamente la siguiente sección—. La sencillez y la transparencia son evidentemente preocupaciones clave. Más allá de ellas, la elección entre ellas debe guiarse por una serie de consideraciones.

Obviamente la base presunta tiene que ser compatible con la capacidad de cumplimiento y contable del grupo objetivo, y con la capacidad de implementación de la administración de impuestos (un aspecto examinado más a fondo por Terkper (2005)) Una plena contabilidad,

como la que se necesita para la contabilidad en base totalmente devengada de las grandes empresas, está fuera del alcance de muchos, sino todos, los operadores de empresas pequeñas y microempresas en los países en desarrollo⁴⁴. No obstante, en todos los países, todos, salvo los más pequeños operadores, tienen una idea del monto de sus ingresos de caja básicos. Un libro de ingresos de caja es base suficiente para un régimen presuntivo simplificado para la mayoría de las pequeñas empresas. Además, al elegir entre distintos regímenes presuntivos deben tenerse presentes los costos de administración: por ejemplo, la elaboración (y la actualización) de cuadros de indicadores de estimación objetiva puede suponer un gran esfuerzo.

Otro aspecto relacionado es que la base ideal sería una variación rudimentaria de la que se utiliza en el régimen normal, con un efecto económico generalmente equivalente. Esto podría facilitar la transición de un régimen a otro a medida que las empresas crecen, en particular minimizando los “saltos” discretos en la deuda tributaria cuando el contribuyente pasa al régimen común, y también ayudan a preservar la coherencia económica del sistema en general. No obstante, esto puede ser difícil de lograr: algunos impuestos basados en la cifra de negocios podrían parecer adecuados para reemplazar, por ejemplo, el impuesto sobre la renta presuntiva y el IVA —pero obviamente no pueden calcar plenamente los efectos económicos de dos instrumentos tan distintos—.

Un tercer conjunto de factores a considerar son los incentivos económicos creados por el impuesto. Los métodos de estimación objetiva, por ejemplo, incitan a las empresas a incluir los indicadores sobre los cuales se basa la deuda tributaria: si el impuesto a pagar por un restaurante se basa, por ejemplo, en el número de mesas, los clientes pronto estarán compartiendo su mesa con extraños; en un tono más serio, quizás el uso de indicadores relacionados con el empleo podría desalentar el empleo formal. Esas distorsiones pueden ser claramente onerosas, aunque las empresas afectadas sean pequeñas individualmente, ellas son muchas en su totalidad. Pero también es importante anotar que los impuestos presuntivos pueden, al menos en principio, ejercer un efecto de incentivo: en la medida en que captan los ingresos potenciales y no los reales, podrían, en efecto, imponer un impuesto marginal de cero a estos últimos: por ejemplo, en el caso de un impuesto sobre los activos, la obtención de rendimientos más altos de una base de capital determinada no produce ningún impacto sobre la deuda tributaria, mientras que el impuesto sobre la renta, sí. (En este caso, sin embargo, los impuestos sobre los activos elevan efectivamente la TMEI y por lo tanto desestimulan la inversión). Esto plantea problemas más profundos de diseño de impuestos que los que se pretende abordar en este trabajo: véanse más detalles en Faulk, Martínez-Vásquez y Wallace (2006).

⁴⁴ En cambio, en la mayoría de los países desarrollados, se supone que toda empresa pequeña, salvo quizás las pequeñas operaciones ocasionales, que opera a prácticamente cualquier nivel, debe estar en condiciones de mantener registros contables.

Un cuarto factor a considerar es que el impuesto sustituto esté razonablemente protegido contra la corrupción y la extorsión al momento de la recaudación —lo cual implica que se deben utilizar sistemas sencillos basados en una discrecionalidad mínima por parte de las autoridades tributarias, evitar una diferenciación excesiva entre los contribuyentes (por ejemplo, tener tan solo unas pocas tasas distintas para el impuesto sobre la cifra de negocios, o uno solo, especialmente si el nivel general es bastante bajo). Cuando los regímenes se aplican con una variedad de criterios y el cálculo de la deuda tributaria se efectúa de manera administrativa, se podría crear un espacio indeseable para la toma de decisiones arbitrarias y la colusión entre los funcionarios de la administración de impuestos y los contribuyentes. Las dificultades creadas por las negociaciones y la discreción, por ejemplo, fueron la razón principal por la cual en Francia se tomó la decisión de abandonar el sistema forfait en los años noventa y aplicar métodos basados en la cifra de negocios.

Quinto, las tasas efectivas para el impuesto deben ser, en comparación con las del régimen común, tan altas como sea necesario para no desestimular la transición al segundo, ni alentar a las empresas a esconder su crecimiento mediante la declaración de ingresos por una cifra inferior o escindir en varias entidades. De hecho, se podría argüir que las normas tributarias deben incluir una prima para recuperar parte de los ahorros relacionados con los costos de cumplimiento de las empresas pequeñas, a fin de no desestimular la transición hacia el régimen normal. No obstante, es difícil llegar a un equilibrio, ya que si se fijan tasas demasiado altas del impuesto presuntivo se podría estimular una total informalidad. Como Bird y Wallace (2003) señalan, al parecer existen pocos estudios cuidadosos, si acaso, en torno a los resultados en este aspecto, pero algunos consideran que muchos países podrían haberse equivocado en el sentido de fijar tasas efectivas inadecuadamente bajas. Un resultado, también señalado por Engelschalk (2004), es que el éxito de la reforma de algún régimen especial no debe juzgarse por el aumento del número de contribuyentes sujetos a este, o incluso por los ingresos que se recauden, ya que ambos pueden aumentarse al ofrecer un tratamiento especial tan atractivo que lleve a la migración al régimen ordinario.

Este último factor plantea una pregunta importante: si el impuesto presunto debe ser objetable —es decir, si los contribuyentes sujetos a la presunción debieran tener el derecho de optar por acogerse al régimen común (obviamente, con sujeción a las respectivas obligaciones contables y de otro tipo). Existen sólidos argumentos a favor de ello, ya que —como se dijo anteriormente— la política debe tener como objetivo ampliar el alcance del régimen común. Además, algunas empresas quizás deseen estar sujetas al régimen común para que su casa matriz en el exterior pueda tener acceso al crédito tributario por impuestos pagados en el extranjero; o simplemente le podría parecer ventajoso, desde un punto de vista comercial, el prestigio de pasar a una categoría más alta por el hecho de estar sujeta al régimen común. Ante esta disyuntiva, las empresas obviamente estarán más dispuestas a acogerse a ese régimen si ello reduce su carga tributaria, y, también, cuando ello ocurre, se elevan los costos en que incurre la administración tributaria. Por consiguiente, el gobierno podría verse en una situación en que gasta más para recaudar menos (aunque la pérdida podría ser pequeña debido a que los pagos de impuestos se concentran en los grandes

contribuyentes). Por lo tanto, la conveniencia de permitir la objeción dependerá en gran medida del tamaño de los beneficios generales que se obtendrían de la inclusión en el régimen común. Cuando la administración de impuestos es sólida, la posibilidad de objetar —con limitaciones en cuanto a la posibilidad de regresar al régimen presuntivo y complementada quizás mediante un impuesto mínimo— tal vez resulte apropiada. No obstante, en los casos en que la administración sea deficiente, la negación de la posibilidad de objetar quizás resulte aconsejable para poder enfocar los recursos limitados hacia las actividades más importantes.

C. Estrategias para la tributación de pequeñas empresas en países en desarrollo y de mercados emergentes

La considerable disparidad en las prácticas de cada país para la tributación de la pequeña y mediana empresa suele obedecer a la práctica tradicional y a ocasionales reformas poco sistemáticas más que a una visión completa y bien estructurada de la forma en que este elemento de un sistema tributario más general deba encajar en el conjunto. Es difícil no llegar a la conclusión de que los sistemas actuales con demasiada frecuencia parecen algo improvisados, sin prestar una atención cuidadosa a su función correcta en el sistema tributario en general. No obstante, una de las lecciones de la adopción y la reforma del IVA en las últimas décadas, y del creciente interés en la reforma del impuesto sobre la renta, es precisamente que la estrategia con respecto a las PyMEs es un elemento crucial de la arquitectura tributaria en general. Esta estrategia, como se examina más adelante, podría tomar diversas formas. En esta sección se describe a grandes rasgos un método de tributación para las PyMEs cuyas variantes se han aplicado, o se están debatiendo, en varios países no integrantes de la OCDE, que resulta muy adecuado para ampliar progresivamente el sistema tributario, reducir la informalidad y, en última instancia, ampliar el alcance del sistema tributario común —mientras que se minimizan los impedimentos para el desarrollo del sector de las PyMEs—.

El enfoque utiliza el umbral del IVA —fijado con base en la metodología ya descrita— como ancla para la división de los contribuyentes en regímenes para tratamiento especial. Por consiguiente, se supone que en los países en desarrollo y de mercados emergentes el umbral se fija a un nivel relativamente alto. En la práctica, muchos países de América Latina, y de otros lugares, no tienen umbrales para el IVA, o tienen umbrales muy bajos que no concuerdan con los niveles correspondientes a la teoría pertinente que se describe en la sección anterior⁴⁵. Ello plantea problemas particulares para la atención de las microempresas y la pequeña empresa, lo cual ha llevado al desarrollo de sistemas subóptimos, como la retención generalizada del IVA. Más adelante examinamos estrategias que podrían ser

⁴⁵ Aunque suele decirse que muchos países latinoamericanos no tienen umbrales del IVA, lo cual no es del todo correcto; en algunos casos, las empresas con una cifra de negocios baja están sujetas a un “IVA” simplificado o presuntivo en vez de los métodos y requisitos del IVA “pleno”.

empleadas en esos casos. Aquí nos sentamos en el diseño de un régimen para las PyMEs en los casos en que—como ocurre con muchos IVA modernos—el umbral se ha fijado de modo de excluir a la mayoría de las empresas de la plena operación del impuesto.

La importancia de este umbral del IVA para el diseño de un régimen tributario para las PyMEs es que toda empresa que pueda cumplir con la obligación del IVA normal debe estar familiarizada con los métodos de autoliquidación y poder mantener libros razonablemente complejos. Por consiguiente, también debería poder—y estar obligada a—cumplir las obligaciones correspondientes al impuesto sobre la renta real de las empresas (lo cual significaría una contabilidad en base de devengado, depreciación de grandes inversiones, etc.). Para los fines de este documento, en vista de la metodología basada en los costos que se supone que será utilizada para fijar el umbral del IVA, las que estén ubicadas por encima de este se considerarán empresas “medianas”. Del mismo modo, las empresas que se inscriban voluntariamente para el IVA también deben estar sujetas al impuesto normal sobre la renta: la opción de inscribirse debe aplicarse a ambos impuestos o a ninguno, pero no a uno solo.

¿Qué ocurre en el caso de las empresas que se encuentran por debajo del umbral del IVA? Estas, en la práctica, serán microempresas o pequeñas empresas y no empresas medianas. En vista de esta división, las cuestiones clave serán cómo tratar a estas empresas más pequeñas en relación con los demás instrumentos tributarios principales: la tributación de sus ingresos, la tributación de las ventas y la retención de impuestos sobre la nómina y aportes sociales de los empleados.

Microempresas

Las microempresas son aquellas que, según los supuestos del presente documento, probablemente tendrán ingresos por debajo del umbral del impuesto sobre la renta de las personas físicas. No sería lógico someter a los trabajadores marginales autónomos al pago de impuestos cuando sus contrapartes que perciben la misma cantidad pero en forma de sueldo por un empleo no están sujetos al impuesto sobre la renta personal. Además, la recaudación potencial de someterlos a otros impuestos, como el IVA, probablemente será pequeña en relación con los costos de implementación. Hay muchas voces a favor de simplemente excluir de la tributación explícita a todas las empresas con una cifra de negocios que, se supone, producirán ingresos por debajo de un nivel generalmente correspondiente al de exención del impuesto sobre la renta personal. El mayor argumento a favor de incluirlos en el sistema tributario es la opinión de que es importante asegurar la participación de los procesos políticos y reforzar la rendición de cuentas de las autoridades. Esto podría señalar la conveniencia de un sistema sencillo de patente, que se aplicaría como una cuota fija por la expedición de una licencia⁴⁶.

⁴⁶ Con frecuencia estos impuestos se aplican mejor a nivel local.

Reemplazo del impuesto sobre la renta

Las empresas con una cifra de negocios por encima del nivel que las identifica como microempresas y el umbral del IVA estarían sujetas, con un impuesto sobre la renta presuntiva, a un impuesto basado en la cifra de negocios fijado a niveles que generalmente serán aproximados a la carga tributaria que se aplicaría a esas empresas si estuvieran sujetas al impuesto sobre la renta real de las empresas. Aunque el impuesto sobre la cifra de negocios no está libre de dificultades, tiene el particular atractivo en este contexto de ser bastante conocido entre los contribuyentes y basarse en una forma sencilla de las cuentas, así que proporciona cierta relación con unos métodos contables más precisos⁴⁷. Este régimen basado en la cifra de negocios podría operar en cualquiera de las dos formas ya señaladas: se podría especificar ya sea el impuesto a pagar o el ingreso presuntivo como cierto porcentaje fijo de la cifra de negocios, aplicándose en el segundo caso la escala normal del impuesto sobre la renta para determinar la deuda tributaria. Obviamente, los dos sistemas serán equivalentes si existe una sola tasa media del impuesto para cada escala⁴⁸; y el segundo sistema sería más aconsejable cuanto más progresiva sea la escala a los menores niveles de ingreso (lo cual se debe comparar, sin embargo, contra la pérdida de sencillez). Es importante que el régimen presuntivo trate de calcar, en general, la carga tributaria sobre las utilidades que se desprendería del régimen real. Ello aleja la tentación de distorsionar el comportamiento o de esconder la cifra de negocios verdadera cuando la carga que resulta del sistema presuntivo es mucho menor que la del sistema real. Obviamente, estas distorsiones seguramente serán más fuertes cuanto más cerca estén las empresas del umbral del volumen de negocios. La experiencia ha enseñado, sin embargo, que no es prudente adoptar un gran número de tasas distintas basadas en el sector de la industria o el tipo de empresa: ello crear dificultades en los casos de empresas con múltiples actividades y es susceptible de patrañas y abusos. Con dos o tres tasas distintas seguramente bastará.

Dependiendo en gran medida de la altura exacta del umbral del IVA, podrían existir argumentos a favor de un segundo punto de corte entre un nivel de exención muy bajo y el umbral del IVA. Los contribuyentes ubicados en la parte inferior de esta escala serían tratados de la manera que se describe en el párrafo anterior, mientras que los que están en la parte superior de la escala estarían sujetos a una forma impuesto sobre la renta relacionada con el flujo de caja, basado en una contabilidad de caja simplificada y una desgravación inmediata de los gastos de la inversión. Estas empresas estarían obligadas a mantener no sólo

⁴⁷ Si se adopta la opción del impuesto sobre la renta simplificado en base de caja para empresas “medianas” algo mayores, como las que se describen aquí, debe aplicarse una sola tasa impositiva para sus utilidades calculada mediante el método simplificado, que debe ser aproximadamente igual a la tasa utilizada para el impuesto sobre la renta real. Si en el segundo caso se aplica una serie de tasas, la tasa adecuada puede derivarse utilizando el promedio de las utilidades sobre la base de la cifra de negocios correspondiente al umbral del IVA.

⁴⁸ Por ejemplo, si la tasa es el 10%, la imputación del ingreso por un 20% de la cifra de negocios es equivalente a gravar la cifra de negocios a una tasa del 2%.

los libros diarios de ingresos de caja que necesitan las empresas menores sujetas al impuesto simplificado sobre la cifra de negocios, sino también registros de los gastos en base de caja, incluidas las inversiones. Este sistema, algo más complicado que el primero, tiene la ventaja de ofrecer una transición más fluida hacia el régimen real que el impuesto presuntivo directo basado en la cifra de negocios⁴⁹.

Surge la pregunta en torno al hecho de si el impuesto sobre la renta presunta también debe aplicarse a la tributación de las sociedades. En algunos países, como Kenya, las empresas no tienen derecho a operar como persona jurídica si no pueden mantener registros y libros contables completos. En esos casos, incluso las empresas con una cifra de negocios inferior al umbral del IVA podrían estar obligadas a cumplir con el impuesto sobre la renta normal y esto, al parecer, es una práctica común aunque de ninguna manera universal. La justificación de este método, sin embargo, no está muy clara. Primero, en muchos países en desarrollo el cumplimiento de los requisitos regulatorios podría ser deficiente. Segundo, la política debe ser formulada teniendo presentes no sólo los costos de administración sino también los del cumplimiento: aún si algunas empresas pueden cumplir los requisitos más exigentes, podría ocurrir que los ingresos en juego sean tan limitados que sería más prudente ahorrar costos de administración tratándolos sobre una base más sencilla. Tercero, con la diferenciación de la deuda tributaria de acuerdo con la forma de la organización se corre el riesgo de distorsionar las decisiones en materia de constitución de sociedades. En este caso también las circunstancias de cada país deberán cumplir una función esencial en el diseño de la política, pero no se debe dar por sentado que todas las sociedades deban ser gravadas con sujeción al mismo régimen.

¿Reemplazo del IVA?

Hay poco desacuerdo en torno a la opinión de que las empresas más pequeñas deban pagar algún tipo de impuesto implificado sobre la renta (con sujeción a cierto umbral de aplicación general). No es tan claro si se necesita algún tipo de impuesto que sustituya los efectos del IVA para quienes están ubicados por debajo del umbral del IVA.

Para analizar esto, primero se debe observar que las empresas que realizan ventas a empresas inscritas en el IVA querrán inscribirse voluntariamente. Los problemas surgirán, entonces, en el caso de las empresas exoneradas que venden al consumidor final. Si no se les asigna un impuesto que reemplace al IVA, la exoneración de estas empresas las colocará en una posición ventajosa con respecto a las que están obligadas a pagar el IVA, lo cual distorsiona la competencia y menoscaba los ingresos. No obstante, esta ventaja se podría mitigar un poco

⁴⁹ Podría aducirse que ese intervalo es innecesario, ya que una empresa que puede pagar el impuesto sobre el flujo de caja debe estar en condiciones de pagar el IVA. No obstante, las mayores (o al menos más visibles) oportunidades para cometer fraude en el régimen del IVA, podrían ofrecer argumentos en pro de la exclusión de dichas empresas.

por el hecho de que en algún momento asumirán un IVA no recuperable en sus propias compras. Esta tributación implícita de sus ventas disminuye la justificación para un impuesto presuntivo explícito que sustituya al IVA; pero el efecto también dependerá del nivel del umbral del IVA y el grado de informalidad: quienes deseen ser proveedores de empresas eximidas del IVA —ya sea porque ellas mismas se encuentran por debajo del umbral de ventas o porque están evadiendo el IVA— tienen un incentivo para no pagar el IVA, lo que podría llevar a cadenas de no pago (de Paula y Scheinkman, 2006).

Se ha prestado poca atención a la cuestión de si se debe reemplazar del todo el IVA en el caso las empresas pequeñas. Una conjetura razonable, sin embargo, es que la justificación probablemente sea mayor cuanto mayor sea el umbral del IVA y mayor el grado de informalidad.

En el supuesto de que se esté estudiando algún tipo de remplazo para el IVA, surgen nuevas preguntas con respecto a la forma que este podría adoptar. Quizás el candidato más obvio sea un impuesto bajo sobre la cifra de negocios; obviamente, la principal dificultad para ello es que, si se exagera, el efecto de cascada de este impuesto conduce a todos los problemas que el IVA pretendía resolver. Las alternativas incluyen: i) un IVA en forma de sustracción en lugar de créditos por facturación, que debería ser factible para cualquier empresa sujeta al impuesto sobre la renta basado en el flujo de caja (en este caso también se podría producir un efecto de cascada cuando algunas empresas siguen sujetas al IVA de créditos por facturación), y/o ii) impuestos por retención de los tipos mencionados anteriormente que deliberadamente procuran reforzar los efectos del IVA al elevar los costos de los insumos de los pequeños comerciantes (lo cual, sin embargo, plantea sus propios desafíos administrativos: si los mecanismos de crédito no funcionan adecuadamente, también pueden incrementar los costos de los insumos para las empresas grandes que cumplen sus obligaciones).

Esta es claramente una área que requiere más estudios y comparaciones con otros casos. Lo que es indudable, sin embargo, es que la justificación para un impuesto presuntivo que reemplace el IVA es menor que en el caso del impuesto que reemplaza al impuesto normal sobre la renta. Un factor importante es que esto no significaría la exclusión de las empresas del sistema tributario: ellas—salvo las más pequeñas de las pequeñas—permanecerían sujetas al impuesto simplificado sobre la renta.

Retenciones a los empleados: Impuestos sobre la nómina y aportes sociales

Quizás el mayor problema con las pequeñas empresas es determinar la forma de tratar las contribuciones sociales y los impuestos sobre la renta personal de los empleados, que normalmente son recaudados por los empleadores. En el grande y creciente número de países en los que el sistema de seguridad social se basa en cuentas y ofrece mecanismos de seguros de jubilación y/o salud orientados hacia ciertos individuos más que un simple mecanismo de apoyo del gobierno a cargo de los ingresos generales, es importante atribuir las recaudaciones

a trabajadores individuales⁵⁰. Por consiguiente, no resulta práctico reunir este conjunto, a veces variado, de recaudaciones sociales en un solo impuesto presuntivo. Del mismo modo, si no se contabilizan ni cobran los impuestos sobre la renta personal retenidos en la fuente por el empleador se crearía una distorsión entre quienes trabajan para las pequeñas empresas y los que trabajan para las grandes empresas o el gobierno. Tendría muy poco sentido de exigir a los empleados de las microempresas que asuman la función de presentar declaraciones de impuestos individuales (o de pagar el impuesto sobre la renta personal); pero tampoco es deseable eliminar el impuesto sobre estas personas. Por consiguiente, no quedan muchas alternativas a la retención en la fuente a los empleados, posiblemente por empresas bastante pequeñas.

En los países en desarrollo, los individuos trabajadores por cuenta propia que operan en el nivel de subsistencia o cerca de él —cuyas utilidades (o ingresos) probablemente caerán por debajo del nivel de exención propuesto como equivalente de la exención del impuesto sobre la renta personal que se describió en párrafos anteriores— podría ser razonable o necesario otorgar exoneraciones para las recaudaciones de impuestos sociales, así como de los impuestos sobre la renta personal (aunque entonces también tendría más sentido eximir de las recaudaciones sociales a personas con ingresos laborales igualmente bajos provenientes de grandes empleadores). Para estas personas, en todo caso, seguramente habrá algún mecanismo de apoyo mínimo de subsistencia para la vejez fuera del sistema de seguros basado en cuentas.

En el caso de las pequeñas empresas con uno o más empleados, no es factible ni deseable la exoneración de las obligaciones de retener en la fuente el impuesto sobre la renta personal o las recaudaciones sociales de los empleados. Estos tendrán que pagar las contribuciones sociales por cuenta propia y al mismo tiempo efectuar retenciones de contribuciones e impuestos por cuenta de sus empleados. Esto podría, obviamente, llevar a una colusión entre el empleador y el empleado para declarar un salario inferior (una práctica no desconocida aún en empresas más grandes)⁵¹, para lo cual muchos países han respondido mediante la adopción de salarios mínimos para los fines de los impuestos sobre la nómina lo cual lleva a nuevas distorsiones y potenciales inequidades.

Estos problemas evidentemente son difíciles y ella podría ser una área en la que la estructura de las empresas —es decir, la presencia de empleados— en lugar de la simple cifra de

⁵⁰ Como se señaló en la sección anterior, las contribuciones sociales del propietario único o de los propietarios de los negocios más pequeños, por encima del umbral de ingresos aplicado normalmente, deben, por consiguiente, ser contabilizadas y remitidas por ellos según el régimen normal.

⁵¹ Este factor puede, a su vez, si bien en la elección del régimen especial aplicado a los propietarios: en el caso de un impuesto sobre el flujo de caja, por ejemplo, pero no en el caso del basado en la cifra de negocios, los cargos que se ahorran sobreestimando la nómina se compensan en cierto grado por un mayor impuesto sobre la renta.

negocios, permite determinar al menos una parte del tratamiento tributario de las pequeñas empresas. Algunos países han ideado sistemas presuntivos más complejos que tratan de remediar este problema (véase el recuadro 1). Pero no está del todo claro si ello es mejor que simplemente exigirles que cumplan con los requisitos normales de retención en la fuente. Estos problemas probablemente se tornará más difíciles en muchos países de bajo nivel de renta a medida que se desarrollan mecanismos de seguridad social y obviamente requerirán más discusión.

Recuadro 1. Pagos de la seguridad social en los regímenes presuntivos

Brasil y Argentina han adoptado sistemas presuntivos que remplazan los pagos de la seguridad social además de los impuestos principales. La justificación para estos regímenes va más allá de la simplificación administrativa y tiene como objetivo la reducción de los impedimentos para la formalización del trabajo. La solución está adaptada a ambientes de alta informalidad y bajo acceso a la red de seguridad social. La idea es que la base tributaria misma se amplíe como resultado del proceso de formalización.

En Brasil se empezó a aplicar el "Simples" en 1997 y se cortó la relación directa entre los pagos al sistema de seguridad social por parte del *empleador* y el valor de la nómina salarial. La contribución del *empleado* sigue cobrándose de acuerdo con el sistema ordinario. En Simples, se pagan de una sola vez ocho impuestos federales y subnacionales y las contribuciones sociales, que se calculan como un porcentaje de las ventas totales de la empresa. Las contribuciones del empleador al sistema de seguridad social se convierten en una función de la cifra de negocios, independientemente del número de empleados y de la nómina. El mayor desafío es evitar una falta de equilibrio general entre las contribuciones y las prestaciones, dado que los empleados bajo el régimen de Simples conservan los mismos derechos a las prestaciones que los demás empleados del país. Esto se intentó a través de una calibración de las tasas e impidiendo que algunas actividades que hacen uso intensivo de mano de obra optaran por este mecanismo. No obstante, se estima que las recaudaciones de la seguridad social no percibidas entrañan un gasto tributario de US\$ 2.500 millones para 2007, lo cual demuestra que el régimen sí opera como sistema preferencial. Las tasas varían entre 1,80% y 4,60% de la cifra de negocios de las empresas que operan en el comercio a la industria. Para el caso de los servicios, que hacen uso más intensivo de la mano de obra, las tasas oscilan entre 2,42% y 7,83%. Algunas actividades de servicios específicas (por ejemplo la construcción) están obligadas a pagar contribuciones de la seguridad social dentro del régimen normal (20% de la nómina) o simplemente se les prohíbe participar en Simples. Naturalmente estas necesarias discriminaciones añaden complejidad al sistema. El sistema de la seguridad social brasileño funciona en un régimen de reparto. Las prestaciones individuales guardan relación con la trayectoria de ingresos, pero en el sistema público de seguridad social no existe capitalización.

Desde 1998 en Argentina se viene aplicando el "Monotributo" en lugar de los aportes para la seguridad social. Funciona como un sistema de cuota fija, en que los contribuyentes pagan una cuota que oscila en función de ciertas variables (la cifra de negocios, el área física, el consumo de energía eléctrica). Este régimen remplaza, además de los pagos sociales, al impuesto sobre la renta, al impuesto mínimo sobre los activos y al IVA. La cuota fija oscila entre ARG\$ 92,44 y 564,44 por mes, y también se aplica en forma diferente para distintas actividades económicas. Uno de los principales objetivos del Monotributo era incluir a los contribuyentes de bajo ingreso en la red de seguridad social, y una parte considerable de sus recursos se utiliza para atender los problemas de solvencia del sistema de seguridad social. Como en el caso del Simples brasileño, el Monotributo entraña una tasa preferencial en relación con el sistema ordinario; la cuota fija equivale a alrededor del 33% de lo que cabría esperarse en sistema normal.

V. ADMINISTRACIÓN DE IMPUESTOS PARA LAS PYMES

Como ya se dijo, las necesidades administrativas y del cumplimiento podrían ofrecer la justificación más convincente para la aplicación de políticas tributarias y enfoques administrativos adaptados a cada tamaño, especialmente en el contexto de los países no industriales. En esta sección se examinan brevemente algunos de los problemas administrativos subyacentes en la tributación de las PyMEs; luego se describen algunas medidas existentes para abordar el desafío de las PyMEs, entre ellas la diferenciación administrativa; y por último se sacan algunas conclusiones preliminares.

Es crucial reconocer que las “PyMEs” no son, como ya se dijo, una categoría uniforme en ningún país. Gran parte del análisis que figura a continuación se refiere, de hecho, con las pequeñas empresas y las microempresas. Las empresas “medianas” —que, dependiendo del país, podrían significar empresas con 20 o más empleados hasta empresas que emplean a cientos— deben ser, y generalmente son, tratadas por la política de igual manera que los “grandes” contribuyentes. Los enfoques administrativos para estos contribuyentes quizás también serán más o menos iguales desde un punto de vista cualitativo que los que se aplican a los grandes contribuyentes. Las diferencias radicarán, más bien, en la intensidad de la atención prestada a cada empresa, que se determina en gran medida por el análisis del beneficio-costos de los ingresos potenciales en juego. Estas empresas medianas suelen tener algún tipo de gerencia profesional independiente, además de los propietarios de la empresa; tendrán (en los países industriales, con toda seguridad) una contabilidad y asesoramiento jurídico profesional; y también será más difícil para ellas operar en forma invisible, en el sector informal, aunque ello no quiere decir que no ocurra elusión o evasión. Por consiguiente, cuando se mencionan los problemas del sector de la “PyME”, con frecuencia se está hablando de las pequeñas empresas y microempresas, incluidos los trabajadores por cuenta propia, las pequeñas empresas familiares, o las sociedades informales. El término también se refiere implícitamente a los profesionales autónomos⁵². Muchas empresas pequeñas, incluidos aquellos, pueden ser bastante rentables, y sus propietarios y empleados pueden ser individuos de altos ingresos.

A. Problemas de la administración de las PyMEs — antecedentes

Costos y beneficios de la administración del cumplimiento de las obligaciones tributarias

Los principales problemas de la administración tributaria de empresas pequeñas, en cualquier entorno de políticas, se derivan de lo que, en resumidas cuentas, corresponde a un cálculo de los beneficios en función de los costos. Desde el punto de vista de los contribuyentes, el bajo

⁵² Esto también ocurre en las economías menos desarrolladas, pero la importancia de ese grupo, y la atención que se le preste, probablemente será menor en relación con la actividad económica de subsistencia en pequeña escala, como proporción de la actividad económica total.

riesgo individual de ser detectado y sancionado por el incumplimiento en las obligaciones tributarias, junto con los altos costos de cumplir las obligaciones en relación con los ingresos, ofrece pocos incentivos para el cumplimiento voluntario. Este comportamiento tributario no es homogéneo, puede ser intencional o no intencional, y depender de las características de la PyME. El incumplimiento no intencional, por ejemplo, comúnmente obedece a una limitada comprensión de las leyes, deficiente contabilidad y falta de asesoramiento tributario profesional que se traduce en la no declaración de impuestos o la declaración de cantidades inferiores a las debidas. El incumplimiento intencional se produce en empresas que operan en la economía informal mediante transacciones en efectivo y por trueque difíciles de detectar a fin de ocultar la evasión (no inscripción deliberada, no declaración, y la declaración de menos).

Para todas las administraciones de impuestos, y sobre todo las de los países en desarrollo, un objetivo básico es reducir los costos administrativos y de cumplimiento de los pequeños contribuyentes de manera que se les pueda prestar más atención a ellos mientras que los riesgos se alinean mejor con los beneficios. El caso contrario, igual o quizás más problemático, es cuando algunas administraciones de impuestos dedican la gran mayoría del tiempo de sus funcionarios a los contribuyentes pequeños, pese a su relativa falta de impacto sobre los ingresos. Esto puede obedecer a métodos anticuados de administración y organización, con frecuencia basados en una liquidación administrativa, y/o ser estimulado por una estructura jurídica que requiere, por ejemplo, una auditoría de todas las solicitudes de reembolso del IVA, o de todas las declaraciones de impuestos sobre la renta de las empresas.

El éxito de la administración tributaria no significa simplemente incrementar los ingresos, sino también aumentar el cumplimiento voluntario. Las soluciones que resultan adecuadas para las economías desarrolladas y algunas economías en transición avanzadas (como el gobierno electrónico) podrían no funcionar bien en países con un nivel mucho más bajo de desarrollo en su infraestructura. Y los “problemas cruciales” serán distintos para cada país e incluso para distintos periodos en un mismo país. Por ejemplo, los países con altos niveles de informalidad económica comúnmente están más concentrados en incluir a las pequeñas empresas no inscritas en la red tributaria; los países industriales, en cambio, quizás podrían observar que una gran parte de la brecha tributaria entre las pequeñas empresas se deriva de la declaración de ingresos de menos por parte de las empresas inscritas⁵³.

B. Metodologías administrativas

La administración tributaria moderna se basa en la autoliquidación del contribuyente, que a su vez depende de sistemas de servicios eficaces para el contribuyente que se apoyan en

⁵³ Véase, por ejemplo, U.S. Department of the Treasury (2006). Más del 80% de la brecha tributaria bruta de Estados Unidos es atribuible a la declaración de cifras inferiores a las reales (ya sea por la declaración de ingresos inferiores o la sobrestimación de las deducciones y créditos).

programas de control dirigidos hacia los contribuyentes que son más propensos a no entender o a evadir intencionalmente sus obligaciones. En general, un servicio equilibrado y una estrategia de control basados en el riesgo, en el esquema de autoliquidación, procura maximizar el cumplimiento voluntario y la movilización de ingresos ajustados a la ley. En la práctica, estas técnicas deben agrupar a los contribuyentes por principales tipos de riesgo, escogiendo características visibles para representar el comportamiento básico en materia de cumplimiento. Si bien el tamaño es típicamente el punto de partida, comúnmente se utilizan varios criterios⁵⁴. Los indicadores de los riesgos que representan los pequeños contribuyentes podrían incluir una creación y disolución dinámica de empresas; registros incompletos o inexistentes; transacciones en efectivo o por trueque; alta participación en la economía informal; y muchas transacciones pequeñas al por menor, que son particularmente difíciles de registrar en el sector de los servicios. Para la administración de impuestos, los desafíos son diversos. La cifra de negocios de la empresa, por ejemplo, recarga el trabajo en las funciones de inscripción, así como en las funciones de los servicios. Los registros de mala calidad —un problema especialmente en las economías en desarrollo donde una porción de los trabajadores por cuenta propia y el sector de las microempresas podría no ser completamente alfabeta— pueden socavar el sistema de autoliquidación al estimular el uso de liquidaciones administrativas.

Suministro de un servicio eficaz

Las administraciones tributarias con recursos limitados suelen asignar una prioridad relativamente baja a la creciente cantidad de PyMEs ya que las consideran con un bajo rendimiento tributario potencial. Esto es particularmente cierto en los casos en que la práctica anterior o actual consiste en evaluar los resultados de la administración principalmente con base en los ingresos obtenidos. Un buen sistema de autoliquidación se basa en una administración justa e imparcial que incluye leyes y reglamentos transparentes, acceso a información clara sobre las obligaciones tributarias y ayuda para el cumplimiento de dichas obligaciones por vía telefónica, en oficinas y por correspondencia, y derechos de apelación. Los servicios diseñados para facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias son una parte integral y complementaria de la administración de rentas. Además, aunque a veces resulta difícil medirlo, puede sostenerse que en términos de beneficio-costos, la movilización de ingresos a raíz del suministro de un servicio más eficaz es mayor que el aumento de los

⁵⁴ En muchos casos de grandes contribuyentes, por ejemplo, las estrategias que se aplican para vigilar el cumplimiento individual de los grandes contribuyentes se ajustan aún más en función del sector industrial al que pertenecen, a fin de crear normas financieras para el sector y las capacidades necesarias para realizar auditorías eficaces de empresas multinacionales complejas. Asimismo, se realiza una selección de grupos dentro de estos contribuyentes, enfocándose principalmente en categorías de empresas que han sido identificadas como las que plantean problemas de cumplimiento: por ejemplo, la construcción, bares y restaurantes, taxis y camiones.

mecanismos coactivos⁵⁵. Además, las administraciones de impuestos observan que el público cada vez más espera un servicio mejor, y cada vez más se hacen más comparaciones entre resultados de las organizaciones del sector público y las del sector privado.

Los desafíos para ofrecer servicios de buena calidad a los contribuyentes de las PyMEs, especialmente en los países en desarrollo, son considerables ya que: i) estos contribuyentes son numerosos y diversos; ii) comúnmente tienen pocos conocimientos de las leyes y obligaciones tributarias; iii) tienden a ser menos sofisticados y quizás tener acceso limitado a la tecnología informática y por lo tanto requieren servicios presenciales de alto costo y mayor apoyo a través de folletos y volantes impresos; y iv) son una “clientela rotatoria” porque sus cortos ciclos de vida empresarial exigen un continuo esfuerzo por educar a los recién llegados.

Para superar estos desafíos, las administraciones de impuestos deben entender los costos relativos de las distintas opciones de servicios de apoyo a los contribuyentes frente a sus beneficios (por ejemplo, correspondencia, oficinas locales de atención al público, centros de atención por teléfono, medios de comunicación, folletos y manuales, servicios prestados por terceros, y soluciones a través de Internet). En países con programas de servicio al contribuyente ya establecidos, la estrategia suele consistir en controlar los costos brindando a los contribuyentes opciones de autoayuda (como los servicios a través de Internet y correo electrónico, opciones automatizadas por teléfono). La administración de impuestos reduce sus costos globales minimizando la necesidad de servicios directos que se proporcionan a través de correspondencia y oficinas locales, y maximizando el uso de los centros de atención por teléfono, así como alentando el acceso a información por Internet.

Para los países en desarrollo que desean crear un programa de servicios, un elemento de diseño clave a considerar es la medida en que las PyMEs tienen acceso a servicios por teléfono, medios de divulgación, oficinas de atención al público, y la Internet. En muchos países, los servicios electrónicos y las opciones de autoayuda podrían tener una utilidad limitada en la actualidad. En esos casos, aunque los primeros deben ser los objetivos a mediano y largo plazo, los servicios al contribuyente necesariamente deben ser prestados con mayor frecuencia a través de oficinas de atención al cliente o por teléfono. En estos países, las actividades de divulgación (reuniones con la comunidad, etc.), los programas de educación tributaria y los medios de divulgación son de gran importancia.

Los servicios y productos deben ajustarse a las necesidades de las transacciones y ciclos de vida de las PyMEs y diseñarse desde su óptica. Las PyMEs necesitan respuestas claras y comprensibles para preguntas concretas: ¿Cómo inicio una empresa? ¿Cómo declaro y pago

⁵⁵ Puesto que la contribución de los servicios en términos de ingresos suele ser relativamente más difícil de medir, los presupuestos operativos de los servicios al contribuyente suelen ser más objeto de presión que los programas de controles coercitivos.

mis impuestos? ¿Qué tipo de registros debo mantener? ¿Cuáles son mis obligaciones como empleador? ¿Cuáles ingresos son declarables y cuáles gastos son deducibles? ¿Cómo disuelvo una empresa? El simple acceso al código tributario o a la ley de procedimiento tributario no satisfará las necesidades de un contratista autoempleado que va a contratar a un empleado por primera vez.

En la actualidad, muchas administraciones tributarias han creado un asesoramiento especializado para las pequeñas empresas o industrias (como la construcción, bares y restaurantes, agricultura, comercio al por menor, manufacturas). A menudo, los profesionales tributarios y los gremios industriales colaboran en el desarrollo de estos productos; debe aprovecharse la función de los profesionales tributarios y de otros para incrementar los servicios a las PyMEs a un costo bajo. Las administraciones de impuestos constantemente deben procurar encontrar maneras de colaborar con terceros que ayuden a las PyMEs cumplir sus obligaciones tributarias. Reconociendo la función de los profesionales tributarios en la administración de impuestos, un creciente número de administraciones de impuestos ha desarrollado productos y servicios especialmente adaptados a ciertas necesidades tales como alertas de información especializada, centros de servicios por teléfono, portales de Internet y seminarios para estos asesores. Las asociaciones con grupos de industria de PyMEs, asociaciones de pequeños empresarios, banqueros y asesores financieros también son muy útiles para suministrar información a sus integrantes y clientes sobre aspectos del cumplimiento de las obligaciones tributarias en general y temas específicos relacionados con su especialidad. En general, el asesoramiento y la información recibido por las PyMEs a través de estas fuentes tiene un alto grado de credibilidad. Otras entidades gubernamentales que desempeñan funciones relacionadas con las PyMEs (entre ellas las que participan en la inscripción, concesión de licencias y apoyo a la pequeña empresa) pueden ser canales útiles y de bajo costo para atender a los contribuyentes de la PyME.

Reducción de la carga del cumplimiento

La fuerte carga que sigue representando el cumplimiento de las obligaciones tributarias para muchas empresas en términos de tiempo y costos ha sido muy bien documentada en el trabajo ampliamente citado *Paying Taxes: The Global Picture* (Price Waterhouse Coopers y Banco Mundial, 2006). La simplificación de los requisitos para dar cumplimiento a las leyes tributarias puede redundar en beneficios importantes tanto para el contribuyente PyME como la administración de impuestos. Los aspectos clave incluyen los procedimientos de inscripción, formulación y resolución de preguntas, elaboración y presentación de las declaraciones de impuestos, pago de impuestos, realización de auditorías y soluciones de las controversias tributarias. Dadas las limitaciones en la capacidad de cumplimiento de las PyMEs, las administraciones de impuestos deben simplificar los procedimientos guiándose por cuatro principios, a saber: i) No solicitar más información que la que se tramitará y se utilizará para los fines de la administración de impuestos; ii) proporcionar información sencilla y clara sobre el qué, cómo, dónde, plazo para concluir las actuaciones, y delinear claramente los requisitos en materia de registros contables; iii) estandarizar los

procedimientos en todo el país para evitar tratamientos diferentes en las distintas oficinas; y iv) operar con transparencia y rindiendo cuentas al público. Todos ellos, obviamente, destacan la importancia de simplificar las leyes, reglamentos y formularios; pero obviamente esto no basta por sí solo. Fuera de ellas, los principales aspectos prácticos a considerar incluyen los siguientes:

- Las prácticas de inscripción suelen ser innecesariamente burocráticas (participan varias entidades, múltiples verificaciones cruzadas), complejas (diferentes leyes, normas, documentos y formularios), onerosas y demoradas. Las demoras en la inscripción de empresas, que suelen involucrar a una multiplicidad de instituciones del gobierno, entre ellas la administración de impuestos, pueden ser un importante impedimento para la formación de empresas y un perjuicio especialmente para los pequeños empresarios que tienen limitadas reservas de efectivo para iniciar sus operaciones. Por ejemplo, en Australia y Canadá una empresa puede iniciar operaciones en 2-3 días, mientras que en otros países puede demorar más de 100 días (véase el informe Doing Business Report de 2007). Para una PyME que opera con limitado apoyo profesional y de capital, las demoras en el arranque de la empresa y el aumento de los costos elevan los riesgos de fracaso. Las prácticas óptimas incluyen la adopción de un número único de identificación del contribuyente para los impuestos sobre la renta y de aduanas; la coordinación de los esfuerzos con otras administraciones y agencias de rentas que participan en los trámites de inscripción, y la integración y simplificación de los procedimientos⁵⁶.
- La presentación de las declaraciones y el pago de impuestos pueden ser extremadamente gravosos, particularmente si los formularios son complejos, la información solicitada difícil de obtener, y la presentación de las declaraciones requiere prolongadas visitas a la oficina local de impuestos para cumplir las obligaciones tributarias. Para las administraciones tributarias, las declaraciones de las PyMEs representan el grueso de los formularios recibidos y tramitados y, al contrario de las declaraciones de los grandes contribuyentes, tienen un número desproporcionado de inconsistencias, falta de información y errores no intencionales. Por consiguiente, son muy grandes los beneficios de una simplificación de las declaraciones, instrucciones en lenguaje sencillo, trámite de los pagos a través de los bancos, así como la reducción de la frecuencia de las declaraciones de impuestos y pagos, y la presentación electrónica de las declaraciones y aceptación de pagos por medios electrónicos, de ser factible.

⁵⁶ Lo ideal es que la inscripción se realice con una sola visita y reducir al mínimo la cantidad de visitas a diferentes agencias. En vista de la importancia del número único del contribuyente para la integridad global del sistema tributario, un elemento crucial del proceso de inscripción es la prueba de la identidad. Para la inscripción en el IVA se requerirán trámites especiales de validación de la empresa a fin de proteger el sistema contra el fraude.

Control del cumplimiento -- no declaración y declaración de montos inferiores

Informalidad y falta de inscripción

Como ya se dijo, en los países en desarrollo el grado de informalidad entre las empresas más pequeñas es uno de los mayores problemas que afrontan las administraciones tributarias. La inscripción es un principal problema del cumplimiento en términos de la inclusión en la base y la declaración de información fiable —la identificación de los contribuyentes no inscritos es sumamente onerosa y comúnmente requiere esfuerzos tanto en el ámbito del control como en las técnicas de educación—. Por ejemplo, en un reciente estudio piloto realizado en México se observó que: i) 24% de las empresas activas (de las cuales 93% eran PyMEs) no figuraban en el registro tributario; ii) 38% del total de contribuyentes activos tenían una dirección incorrecta en el registro; y iii) del 62% restante que tenía la dirección correcta, en 71% de los casos faltaban datos (González, 2006). La falta de inscripción (y la no declaración) pueden, por consiguiente, constituir un elemento importante de la brecha tributaria en algunos países de bajo ingreso⁵⁷.

Problemas con los no declarantes y declaración de montos inferiores a los debidos

Al contrario de las grandes empresas con sólidos controles internos, o el asalariado sujeto a retención en la fuente, las PyMEs con relaciones más estrechas entre los propietarios y los administradores tienen mayor propensión a subfacturar parte de su ingreso, o todo. Pese a las sólidas bases que ofrecen los procedimientos simplificados y los servicios descritos en los párrafos anteriores, muchas PyMEs aprovechan las oportunidades que ofrecen, por ejemplo, las operaciones de un solo dueño o con uso intensivo de operaciones en efectivo. La integridad global del sistema tributario depende de la percepción del público con respecto a la eficacia de sus sistemas de control a través de medidas previsibles y oportunas en contra de la no inscripción y el seguimiento de la no declaración y el no pago, a través de programas equilibrados de auditoría basados en riesgos entre todos los tipos de contribuyentes que impuestos. Por consiguiente, la administración debe perseguir incansablemente a, por lo menos, los contribuyentes con riesgo mediano a alto de no presentar declaración y a los que presentan declaraciones falsas.

Los enfoques de bajo costo diseñados para abordar problemas de incumplimiento de las PyMEs suelen incluir los siguientes elementos: i) exigir un número de identificación tributario para abrir una cuenta bancaria; ii) fijar como requisito para los contratos con el

⁵⁷ La proporción de incumplimiento atribuible a la no inscripción y no declaración varía entre los países desarrollados y en desarrollo, y entre países individuales. Por ejemplo, en Estados Unidos, los estudios recientes del IRS indican que apenas el 7% aproximadamente de la brecha total de cumplimiento corresponde a la no declaración, mientras que el 32% de la brecha total corresponde a la declaración de ingresos inferiores por parte de las empresas.

gobierno la prueba del cumplimiento de las obligaciones tributarias; iii) prohibir las transacciones en efectivo por encima de cierto umbral; iv) vincular la emisión de licencias de funcionamiento y otros permisos, como las licencias de construcción, a la inscripción tributaria; y v) facilitar la validación de los registros del IVA para las transacciones entre las empresas o entre las empresas y los clientes.

Declaración de información de terceros y cruces de datos

La declaración de información por terceros puede ser una herramienta eficaz para las administraciones de impuestos. La declaración obligatoria de los pagos y la información sobre los beneficiarios para ciertos tipos de ingresos por parte de terceros es ampliamente utilizada, por ejemplo, en el caso de los salarios, intereses y dividendos. Algunos países van más lejos y la exigen para todo tipo de ingresos (como la remuneración a no empleados, distribuciones de ganancias de capital, transacciones inmobiliarias, comisiones de corretaje, pagos de contratos del gobierno, transferencias de fondos internacionales). Unos cuantos países tratan de incrementar el cumplimiento del IVA exigiendo la presentación de facturas de compra y venta para identificar las facturas falsas o falseadas, verificar los derechos a créditos en los insumos, y verificar que las ventas gravables facturadas sean declaradas en formularios del IVA, aunque generalmente estas no se consideran prácticas óptimas^{58 59}.

La declaración de información sólo es eficaz si los datos se verifican en forma cruzada —lo cual es difícil porque la cantidad de documentos necesarios para la verificación puede ser enorme—. Por ejemplo, Estados Unidos cruzó los datos contenidos en 1.560 millones de documentos (2005-06), China cruzó 409 millones de facturas que representan el 93% de los ingresos del IVA (2006), y Australia cruzará 48 millones de transacciones (2006-07)⁶⁰. En consecuencia, los programas eficaces de equiparación de datos dependen de la verificación electrónica facilitada por un número único de identificación tributaria. En los países en desarrollo, la verificación cruzada de los datos de importación y exportación puede ser una de las técnicas más eficaces. Estos esfuerzos de verificación, de realizarse bien, pueden ser eficaces en función de los costos y la transparencia que imprime la declaración de

⁵⁸ Cabe señalar que el intercambio de información entre las entidades del gobierno también es una fuente muy útil de información sobre el cumplimiento, e.g., los gobiernos nacionales pueden obtener información de los gobiernos locales sobre los activos (bienes raíces y activos empresariales) y las licencias de funcionamiento locales de las empresas, y ambos pueden intercambiar información de control de las operaciones que podría servir para detectar la declaración de montos inferiores por parte del contribuyente en los casos de otros impuestos.

⁵⁹ Las administraciones de impuestos adelantadas utilizan métodos selectivos de cruce de información basados en evaluaciones del riesgo, que representan una carga menor para los contribuyentes en general.

⁶⁰ 2006 Data Book, US Internal Revenue Service; Administración de Impuestos Estatales, China; y 2006-07 Compliance Program, Australian Tax Office.

información por terceros se traduce en una declaración voluntaria de mayor calidad. En Estados Unidos, los ingresos sujetos a información y retención en la fuente son declarados a una tasa impresionante del 98,8%, y la declaración de ingresos sujetos a cierta información baja apenas a 91,4%. Por otra parte, la declaración de información cae precipitadamente a una cifra estimada del 44,1% en los casos en que el ingreso está sujeto a poca o ninguna declaración de información: una situación típica de los ingresos devengados por las PyMEs.

Proyectos de control del cumplimiento por industrias

Los proyectos de control del cumplimiento por industrias son eficaces en los casos en que existe un abuso generalizado y persistente (como las transacciones informales o el contrabando). Estas iniciativas deben componerse de medidas educativas y coercitivas y ser muy visibles para el público a fin de maximizar su efecto disuasivo. Australia, a través de su grupo de tareas sobre la economía informal/en efectivo, ha adoptado un enfoque integral y ha desarrollado una gama completa de estrategias y actividades prácticas que empiezan con educar a los clientes de las PyMEs sobre las desventajas de realizar negocios con contribuyentes no registrados hasta las medidas coercitivas más duras⁶¹.

Asignación de niveles de riesgo

Un sistema nacional de aplicación más generalizada que asigna puntajes a los contribuyentes para cada tipo de los principales impuestos, como el IVA y el impuesto sobre la renta, ofrece congruencia y eficiencia para enfocar la carga de trabajo sobre el cumplimiento de los grupos de alto riesgo. Los sistemas de puntaje de los riesgos examinan las características de los contribuyentes para detectar y evaluar el riesgo de cumplimiento por parte de ellos. Esto permite priorizar adecuadamente la carga de trabajo de auditoría y asignar recursos a los riesgos más altos. Las administraciones de impuestos de muchos países utilizan estos sistemas para 1) realizar una evaluación integral de los riesgos de todos los contribuyentes; 2) cerciorarse de que sus actividades de control del cumplimiento están dirigidas hacia las áreas de mayor riesgo; 3) incrementar los ingresos tributarios generados por sus programas de control del cumplimiento; 4) reducir la carga de la auditoría para los contribuyentes que cumplen sus obligaciones; 5) proporcionar información sobre los estudios en materia de control del cumplimiento, tales como la evaluación de las estrategias de control del

⁶¹ En noviembre de 1996, el Commissioner of Taxation creó el Grupo de tareas sobre la economía en efectivo. Los objetivos del Grupo de tareas son examinar la naturaleza de la economía en efectivo, determinar los probables problemas de cumplimiento y formular una opinión con respecto a las medidas adicionales que pueda tomar la Australian Taxation Office (ATO) para remediar la evasión de impuestos en la economía en efectivo (<http://www.ato.gov.au>).

cumplimiento y 6) distribuir entre las oficinas locales la carga de trabajo de control del cumplimiento de los contribuyentes de alto riesgo.

Auditorías de las PyMEs

La auditoría de una PyME suele requerir el uso de métodos indirectos y facultades para obtener información de terceros, e.g., transacciones bancarias y compras y ventas. La determinación del alcance de los ingresos no registrados en libros requiere la ayuda de auditores expertos en la determinación del monto del ingreso no declarado. Existen varias técnicas aceptadas para ello (método del margen de utilidad de la venta al por menor, prueba de gastos, análisis de los depósitos bancarios y análisis del patrimonio neto) pero todos requieren una gran cantidad de información y análisis. La administración de impuestos debe tener las facultades legales que le permitan obtener la información necesaria, sobre todo la relativa a los movimientos bancarios (lo que a menudo requiere una orden judicial) y calcular el monto de la deuda tributaria basándose en estimaciones indirectas. Las administraciones de impuestos que carecen de personal calificado y un marco jurídico adecuado no están bien equipadas para detectar el incumplimiento por parte de las PyMEs. El enorme número y variedad de las PyMEs podría plantear grandes dificultades para el diseño de un programa de auditoría basado en el riesgo con un método de selección eficaz, en los casos en que el diseño de la política tributaria no refleja la capacidad administrativa y de los contribuyentes, y los umbrales para el sistema formal se fijan a un nivel bajo poco realista.

Problemas de recaudación de deudas

La recaudación de la deuda de las PyMEs presenta unos desafíos singulares: i) si bien los casos individuales podrían ser pequeños, a nivel colectivo la deuda suele ser sustancial; ii) muchas empresas operan con un flujo de caja marginal y pocos activos visibles; iii) algunas no tienen ningún lugar fijo de operación y son difíciles de ubicar; y iv) otras quiebran rápidamente y dejan atrasos tributarios que son difíciles de recuperar.

Las administraciones de impuestos deben implementar una estrategia integral de gestión de la deuda de las PyMEs basada en la gestión del riesgo, adecuadas facultades legales, políticas adecuadas de cobro de deudas, y técnicas de gestión de la deuda. Entre los elementos importantes figuran los siguientes: i) Simplificar el proceso de recaudación para acelerar las actividades de cobro de la deuda; ii) asignar un puntaje al riesgo de cada caso según el tipo de deuda, la antigüedad, el monto adeudado, la trayectoria de pagos, la información sobre los activos (por ejemplo, de terceros como los bancos, centrales del riesgo y otras instituciones gubernamentales)⁶²; iii) utilizar canales adecuados para comunicarse con los contribuyentes

⁶² Este análisis de riesgo podría traducirse en una aceleración de la recaudación de las deudas más recientes y posiblemente más pequeñas —pero más fácil de cobrar—, a expensas de una deuda mayor con menor potencial de recuperación.

(cartas, centros de atención por teléfono, correo electrónico, visitas en persona) dependiendo del perfil del contribuyente; y iv) ofrecer a los contribuyentes oportunidades para saldar su deuda por cuotas o mediante un solo pago según las particularidades de cada caso.

Las administraciones tributarias deben tener facultades legales adecuadas para recuperar efectivamente los atrasos de las PyMEs y administrar los inventarios de cobros. La resolución de las deudas tributarias de las PyMEs suele exigir acciones en contra de activos (con la debida notificación) en poder del contribuyente (lo cual podría efectivamente paralizar las operaciones de la empresa) y terceros, como los fondos bancarios y cuentas por pagar. Las administraciones tributarias deben tener facultades para ejercer esta autoridad sin necesidad de autorización judicial. A menudo, los funcionarios de una empresa pueden ser responsables personalmente por no remitir los impuestos que son recaudados por una empresa entre sus empleados o clientes para el gobierno, como el impuesto sobre la renta personal, los aportes a la seguridad social, los impuestos al valor agregado y los impuestos selectivos al consumo. En los casos en que los activos hayan sido transferidos en forma indebida, se requieren facultades legales para transferir la deuda tributaria a la persona que recibe los activos.

Cuando se determina que las deudas son incobrables, los atrasos deben cancelarse (con los controles internos adecuados para evitar la corrupción y el mal uso). No obstante, deben evitarse las amnistías generales. Si bien ellas pueden generar ingresos a corto plazo, a largo plazo contribuyen a socavar y a debilitar la cultura del cumplimiento de las obligaciones tributarias (Baer y le Borgne, 2007).

C. Medidas en cuanto a la organización de la administración tributaria

Los modelos de organización de las administraciones tributarias giran en torno a tres tipos básicos: por tipo de impuesto, por funciones y por segmentos de clientes; véase el recuadro 2. Si bien cada modelo tiene ventajas y desventajas, la mayoría de los países ha adoptado, como enfoque básico para la recaudación de rentas internas, una estructura de organización por funciones, que incluye oficinas locales encargadas de todos los impuestos y organizadas de acuerdo con una función (inscripción, servicios, contabilidad de ingresos, trámite de declaraciones/pagos, control de las recaudaciones y auditoría). Dentro del enfoque global basado en las funciones, con frecuencia se ha creado un departamento independiente, que presta todos los servicios y está dedicado a los grandes contribuyentes, en vista de los riesgos de ingresos que estos plantean⁶³.

⁶³ Véase un examen más detenido de la organización de las operaciones de las administraciones de impuestos en los países de la OCDE en OCDE (2006).

Recuadro 2. Estructuras orgánicas típicas de la administración tributaria

En esencia existen tres tipos de estructuras orgánicas para las administraciones tributarias.

Tipo de impuesto. Una de las estructuras más antiguas es el modelo basado en cada impuesto mediante el cual se establecen departamentos independientes para administrar ciertos impuestos. Cada departamento de rentas realiza prácticamente todas las funciones requeridas para administrar el impuesto que le corresponde. La principal ventaja de este enfoque es que establece claramente las responsabilidades y las funciones de control de cada impuesto. Las principales desventajas son: 1) altos costos administrativos; 2) altos costos de cumplimiento de las obligaciones para los contribuyentes (al tener que tratar con una variedad de departamentos); y 3) vulnerabilidad a la colusión entre los contribuyentes y los funcionarios de impuestos (por la existencia de menores frenos y contrapesos, ya que cada departamento opera de manera autónoma).

Función. En este modelo, se establecen departamentos independientes para cada una de las principales funciones administrativas (e.g., trámite de las declaraciones y pagos, auditorías y recaudación de atrasos). Las principales ventajas de este enfoque son: 1) mejor cumplimiento de los contribuyentes (por ejemplo, por la posibilidad de llevar a cabo auditorías conjuntas de todos los impuestos); 2) mayor productividad del personal y 3) menor espacio para la colusión entre los contribuyentes y los funcionarios. La principal desventaja es que quizás no se puedan abordar adecuadamente problemas de cumplimiento y necesidades de servicios especiales de los contribuyentes.

Segmentos de contribuyentes. En este enfoque, los funcionarios proporcionan una gama completa de servicios administrativos a determinados grupos de contribuyentes. Los grupos suelen basarse en la escala de operaciones de los contribuyentes y el correspondiente riesgo para los ingresos y las necesidades de servicios. Las ventajas de este enfoque incluyen: 1) mayor rendición de cuentas por los resultados de la organización; 2) asignación de recursos basada en el riesgo para los ingresos; y, 3) mejor equiparación de los programas de control, servicios y educación con los distintos tipos de contribuyentes. Comúnmente, estas organizaciones tienen divisiones encargadas de las grandes empresas, la mediana empresa y la pequeña empresa. Una desventaja son los costos adicionales que crea la repetición de funciones (trámite de declaraciones y pagos, auditorías y recaudación de atrasos) en cada segmento de contribuyentes.

Fuente: FMI

Puesto que la estructura orgánica constituye una herramienta para alinear correctamente el trabajo de la administración tributaria con los riesgos de las PyMEs, las organizaciones adoptadas para hacer frente a sus riesgos han sido variables de acuerdo con las necesidades específicas de cada país. Por ejemplo, desde principios de los años noventa, varios países crearon administraciones tributarias organizadas principalmente en torno a segmentos de clientes, como por ejemplo, Nueva Zelandia, Finlandia, Australia, Dinamarca, Suecia y Estados Unidos. Cabe anotar que estos países no necesariamente adoptaron el tipo de oficina por segmentos al que comúnmente se refieren los debates con respecto a la “segmentación” en los países en desarrollo. En Nueva Zelandia, por ejemplo, la segmentación fue más programática, y menos física. También es interesante el hecho de que algunos de estos países —entre ellos Estados Unidos— hayan regresado a la alineación funcional o hayan reintroducido algunos elementos funcionales debido a inquietudes con respecto a los costos y al deseo de un enfoque coherente para las actividades básicas (como las auditorías y los atrasos) y en otros —como Australia, Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelandia y el Reino Unido— la evolución de sus organizaciones ha continuado a fin de aprovechar las

innovaciones tecnológicas y en telecomunicaciones, crear eficiencias y estrategias de organización (centros de trámite; modernos centrales de atención por teléfono las 24 horas) para prestar la mayoría de los servicios a los contribuyentes y atender cuestiones de cumplimiento menos complicadas, reservando al mismo tiempo la atención personalizada que requiere un uso más intensivo de recursos para las auditorías complejas y las actividades de recaudación, comúnmente dirigidas hacia las empresas medianas y grandes y a los individuos muy ricos.

Últimamente, unas pocas administraciones tributarias de países en desarrollo y emergentes, principalmente de África y Oriente Medio, han integrado la segmentación de clientes y las reformas de política tributaria a fin de atender mejor los problemas de cumplimiento de las PyMEs. A partir de una sede central basada en funciones y su modelo de oficina de grandes contribuyentes, estos países han creado programas especiales y sobre todo oficinas especiales —oficinas de medianos contribuyentes y pequeños contribuyentes— para atender a las PyMEs. Las ventajas de este enfoque incluyen 1) mejor asignación de recursos basada en evaluaciones del riesgo/ingresos; 2) mejor alineación de los programas coercitivos, de servicios y educativos con los patrones de cumplimiento de los contribuyentes de las PyMEs; y 3) mayor rendición de cuentas sobre los resultados, entre ellos líneas claras de rendición de cuentas para apoyar las estrategias orientadas hacia el cumplimiento por parte de las PyMEs. En estos países, las oficinas de medianos contribuyentes comúnmente se ocupan de las empresas que están por encima del umbral del IVA y las de pequeños contribuyentes de las pequeñas empresas y las microempresas con una cifra de ventas inferior a ese umbral. En el recuadro 3 se describen los planes para crear una entidad de este tipo en Argelia.

Recuadro 3. Estudio del caso de Argelia

A partir de 2001, Argelia ha formulado una estrategia de reforma de la administración tributaria basada en una reestructuración a fondo de su red de oficinas locales y sus operaciones. La finalidad de la reforma es abordar una serie de impedimentos para la modernización de la administración tributaria, entre ellos:

- Cuatro niveles de administración: sede central, dirección regional (en 9 regiones), dirección departamental (en 54 departamentos), y una red fragmentada de aproximadamente 1800 oficinas de campo.
- Deficiente capacidad gerencial en la sede central para supervisar y orientar a las oficinas de campo.
- Falta de atención a la segmentación de los contribuyentes: Las empresas grandes y medianas se atendían en las mismas oficinas que las pequeñas empresas y microempresas.
- Un complejo sistema de *forfait* para la tributación de pequeñas empresas.

La fase inicial de la estrategia de modernización (2001–03) se centró en a) la creación de una oficina de atención a los grandes contribuyentes (la *direction des grandes entreprises* o DGE) que se ocupa de 600 grandes empresas ubicadas en Argiers y su región, con una unidad dedicada al control de las operaciones de las empresas petroleras y gasíferas; y b) fortalecimiento de la sede central y las direcciones regionales.

La segunda fase (2004–06) se centró en los preparativos para la reestructuración de la red de oficinas de la administración de impuestos, empezando con la implementación de dos oficinas piloto para medianos contribuyentes (*Centre des impôts—CDI*) en Argiers, y la implementación de una oficina piloto (*Centre de proximité—CDP*) para la administración de pequeñas empresas (es decir, aquellas con una cifra de negocios inferior al umbral del IVA). Durante el mismo periodo, las autoridades eliminaron el *forfait* y adoptaron un régimen tributario presuntivo para las pequeñas empresas.

A partir de enero de 2007, las autoridades han iniciado la implementación de los CDI y los CDP, empezando en Argiers y otras regiones importantes. El plan consiste en implementar unos 20 CDI y 50 CDP, inicialmente en las cuatro regiones principales. La visión a largo plazo (5–6 años) es reemplazar la actual red de 1800 unidades por 60 CDI para los contribuyentes medianos, y aproximadamente 200 CDP para los contribuyentes pequeños y microempresas.

D. Inclusión de los contribuyentes como camino a la modernización

El posible enfoque de tributación para las PyMEs que se describió en la sección IV.C supuso un umbral del IVA bastante alto, derivado teniendo en cuenta los costos del cumplimiento y los costos de administración, y sugirió la aplicación de un régimen presuntivo para la mayoría de las empresas que caen por debajo del umbral. No obstante, las circunstancias de cada región difieren entre sí. En particular, muchos países latinoamericanos que pusieron en práctica un IVA de “primera generación” en los años setenta no previeron umbral alguno. En estas circunstancias, como ya se señaló en este documento, muchos países han adoptado una variedad de soluciones de política subóptimas.

Un enfoque alternativo ha sido propuesto para su aplicación en Chile, que se basa en facilitar la inclusión de las PyMEs en el sistema tributario formal (Toro, 2006). Bien conocido por su exitoso plan de reforma tributaria aplicado a fines de los años ochenta y principios de los noventa, Chile tiene ahora una sólida tradición de cumplimiento y control. Desde fines de los noventa, la administración ha reorientado su enfoque hacia un uso más equilibrado de los programas de servicio al contribuyente, junto con las medidas coercitivas. En esas

circunstancias, quizás no es sorprendente que ahora Chile esté prestando atención especial al suministro de servicios por vía electrónica a las pequeñas empresas.

Este modelo, si bien reconoce que muchas administraciones de impuestos aún no están listas para asumir la gestión completa de todos los contribuyentes incluidos en el sistema tributario corriente, plantea como su objetivo último la inclusión de tantos contribuyentes como sea posible a la “corriente general”⁶⁴. Además, este enfoque propende por el uso del sistema tributario para ayudar a formalizar al sector de la pequeña empresa. La estrategia que promueve la propuesta consiste en prestar una gran atención a los contribuyentes de la PyME a través de un enfoque orientado hacia el servicio con un fuerte apoyo en tecnologías de información avanzadas (en lugar de adoptar regímenes especiales). El propósito sería llevar a cabo el ciclo de vida tributaria en línea para los pequeños contribuyentes, semejante al ciclo de vida empresarial en línea, lo cual en última instancia redundaría en una comunicación, inscripción, declaración y pago de impuestos en forma electrónica de carácter universal.

Obviamente este enfoque no sería posible en muchos países menos avanzados tanto tecnológicamente como en términos de la administración tributaria existente, y se requiere un profundo apoyo práctico y logístico a los contribuyentes, mediante el suministro de equipos y programas informáticos, capacitación y asistencia al contribuyente para hacer que funcione, como lo reconoce el enfoque. En el caso de Chile, esto se realizará en parte a través del desarrollo de asociaciones público-privadas con centros de acceso a Internet privados, construcción de una red de 2800 puntos de acceso a Internet disponible para llevar a cabo los procedimientos tributarios en línea⁶⁵. El objetivo es ofrecer un módulo contable en línea a las PyMEs que no sólo les permitirá llevar a cabo sus asuntos tributarios de manera electrónica, sino también, lo que es un factor muy importante, les permitiría mantener sus registros empresariales de manera electrónica, en lugar de usar registros en papel (de tenerlos). En última instancia, un efecto del programa, en términos del modelo de umbral que se examinó en la sección IV.B, es que se reducirían los costos administrativos y de cumplimiento. Aunque obviamente es demasiado pronto para evaluar la eficacia de este programa integral de servicios, un enfoque de esta magnitud tiene ventajas que podrían ser consideradas —

⁶⁴ Hasta cierto grado estas dos opiniones coinciden con la que se describe aquí que reconoce que, por ejemplo, los contribuyentes más pequeños deben incluirse en un sistema contable de caja simplificado. Una diferencia principal —además del umbral del IVA— radicaría en el hecho de que los contribuyentes más pequeños tengan que mantener libros sobre los gastos de caja así como los recibos de caja simples. Pero la premisa básica utilizaría la cifra de negocios como base para la tributación, como se planteó en la sección A. Chile, de hecho, tiene un sistema de múltiples regímenes simplificados.

⁶⁵ Quizás valga la pena anotar que Chile —al igual que muchos países— tiene unos cuantos procedimientos engorrosos que están en proceso de ser transferidos a un formato electrónico (e.g., emisión obligatoria certificación de la autoridad tributaria de las facturas para una gran diversidad de transacciones). En la medida en que esos procedimientos pudiesen ser eliminados del todo, habría menos necesidad de interacción frecuente entre los pequeños contribuyentes y la administración —ya sea electrónica o de otro tipo— para “formalizar” su comportamiento.

según el nivel de desarrollo tanto de las empresas como de la administración tributaria— en los países pertinentes. Si bien sería imprudente rebajar los umbrales del IVA en países con una escasa capacidad administrativa⁶⁶, los programas de educación y servicios al contribuyente desarrollados en Chile podrían servir como ejemplo de buenas prácticas al implementar un sistema de impuesto sobre la renta basado en el flujo de caja.

VI. OBSERVACIONES FINALES Y PREGUNTAS PARA EL DEBATE

El tratamiento tributario de las PyMEs se caracteriza por una amplia variación en las prácticas de los países y —un factor quizás relacionado— una relativa escasez de trabajos analíticos; pero al mismo tiempo está atrayendo una creciente atención en muchos países. En el presente documento se ha procurado formular los aspectos esenciales tanto del diseño como de la administración de la política, y sacar algunas conclusiones de la experiencia.

De ningún modo la cobertura realizada en este documento ha sido exhaustiva. Varios países, por ejemplo, utilizan los impuestos sobre la pequeña empresa como fuentes de financiamiento de los gobiernos de menor nivel, lo que plantea nuevos interrogantes con respecto al federalismo fiscal y las estructuras administrativas. El tratamiento tributario de las transferencias de las empresas, incluido el de los impuestos sobre las herencias, constituye otra inquietud de muchos países que no se ha abordado en el presente documento. El documento tampoco ha explorado las consecuencias, potencialmente importantes, de utilizar los problemas de tributación de las PyMEs para diseñar sistemas para las grandes empresas, sino que ha deducido que para estas últimas la solución viene dada: si la tributación del flujo de caja es aceptable para las pequeñas empresas, por ejemplo, ¿por qué no lo será también —dado su atractivo conceptual— para las grandes empresas?

Los aspectos básicos que se han planteado en este documento, no obstante, obviamente crean mucho espacio para debates y análisis adicionales, y para ese fin los documentos temáticos preparados para esta conferencia ofrecen una serie de interrogantes que podrían servir para guiar cada una de las sesiones. En general, existen varias cuestiones fundamentales que se podrían aclarar en la conferencia, entre ellas, pero no todas, las siguientes:

⁶⁶ E incluso en algunas de las administraciones tributarias más avanzadas, como las de Francia y el Reino Unido, los umbrales del IVA se han elevado.

Preguntas con respecto a la naturaleza y función de las PyMEs:

- ¿Hay alguna razón, fuera del hecho de ser prácticas, por la que las pequeñas empresas deban ser gravadas en forma distinta de las grandes?
- ¿Cuál es la mejor manera de incorporar las PyMEs a la economía formal? ¿Existen datos alentadores de los países al respecto?
- ¿Hasta qué grado el tratamiento tributario de las PyMEs debe considerar la mejora de las prácticas comerciales como objetivo en sí mismo?

Preguntas con respecto a la política tributaria con respecto a las PyMEs

- ¿Cuáles disposiciones tributarias generales son particularmente importantes para las PyMEs, y por qué observamos una considerable variación en su diseño?
- ¿Cuáles han sido los resultados en los distintos países del uso de disposiciones tributarias especiales para las PyMEs (ya sea a nivel de empresa o de inversionista), en términos de, por ejemplo, atender las dificultades de financiamiento que se considera que podrían tener las PyMEs y estimular la participación en el sector formal?
- ¿Cuáles han sido los resultados de otras formas de tributación presuntiva? ¿Puede funcionar un “impuesto único” para el caso de las PyMEs?
- ¿Cuáles son las consecuencias sobre el tratamiento tributario correcto para las PyMEs, de haberlas, del creciente uso de la planificación tributaria *offshore* por parte de las grandes empresas con miras a reducir tasa impositiva efectiva sobre la inversión?

Preguntas con respecto al cumplimiento y la administración tributaria en el caso de las PyMEs

- ¿Cuál es la naturaleza y el grado de incumplimiento de las PyMEs en los distintos tipos de economías? ¿Cuáles lecciones podrían desprenderse de las diferencias, de existir estas?
- ¿Es adecuada la segmentación de contribuyentes como modelo para que las administraciones tributarias organicen la atención de las PyMEs? ¿Hasta qué grado se debe seguir desagregando el sector de las PyMEs por tamaño a fin de controlar el cumplimiento de las obligaciones tributarias?
- ¿Cuáles metodologías administrativas específicas han demostrado hasta el momento ser más eficaces para mejorar el cumplimiento por parte de las PyMEs?

- ¿Cuáles desafíos plantea la necesidad de retener impuestos sobre la nómina y contribuciones sociales de los empleados de las empresas pequeñas, y cómo puede realizarse esta tarea?

Dirección de los estudios futuros

- ¿Cuáles son las áreas prioritarias que deben seguir estudiándose y analizándose, y ser objeto de un posible seguimiento de esta conferencia?

REFERENCIAS

- Alm, J., J. Martinez-Vazquez, y F. Schneider, 2003, "Sizing the Problem of the Hard-to-Tax," Conferencia AYSPS: The Hard-to-Tax, an International Perspective.
- Acs, Z., R. Morck, y B. Yeung, 1999, "Productivity Growth and Firms Size Distribution," en Acs, Z., Carlsson, B. y Karlsson, C. (eds) *Entrepreneurship, Small and Medium Sized Enterprises and the Macroeconomy*.
- Auriol, E., y M. Warlters, 2005, "Taxation Base in Developing Countries," *Journal of Public Economics*, 89, 625–646.
- Ayyagari, M., T. Beck, y A. Demirgüç-Kunt, 2003, "Small and Medium Enterprise Across the Globe: A New Database," World Bank Policy Research Working Paper.
- Baer, K. et al (2002), "Improving Large Taxpayers' Compliance: A Review of Country Experience," Occasional Paper 215, Fondo Monetario Internacional
- Banco Interamericano de Desarrollo (2007) "Regímenes Especiales de Tributación para Pequeños Contribuyentes en América Latina" (BID: Washington DC).
- Banco Mundial, 2004, "International Finance Corporation – 2004 Annual Review on Small Business Activities," (Washington: Banco Mundial).
- , 2005, "World Bank Development Outreach – A Better Investment Climate for Everyone: Whither SME Policies?," Marzo 2005" (Washington: Banco Mundial)
- , 2007, "Doing Business 2007: How to Reform" (Washington: Banco Mundial).
- Beck, T., A., Demirgüç-Kunt, y R. Levine, 2005, "SMEs, Growth, and Poverty: Cross-Country Evidence," *Journal of Economic Growth*, Vol. 10, Número 3, págs. 199–229 (31).
- Berry, "The Importance of SMEs in the Economy," documento preparado para la Conferencia del DTI, Buenos Aires, Octubre 2007.
- Biggs, T, y M. Shah, 1998, "The Determinants of Enterprise Growth in Sub-Saharan Africa: Evidence from the Regional Program on Enterprise Development," RPED Discussion Paper (Washington: Banco Mundial).
- Bigsten, Arne y Måns Söderbom, 2006, "What Have we Learned from a Decade of Manufacturing Enterprise Surveys in Africa?" *World Bank Research Observer*, Vol, 21, págs. 241-265.

- Bird, R., y S. Wallace, 2003, "Is It Really So Hard to Tax the Hard-to-Tax? The Context and Role of Presumptive Taxes," ITP Paper 0307.
- Boadway, Robin y Michael Keen. 2006, "Financing and taxing new firms under asymmetric information," *Finanzarchiv*, Vol. 62, 471-502.
- Cabral, L., y J. Mata, 2003, "On the Evolution of the Firm Size Distribution," *American Economic Review*, 93, 1075-90.
- Centro de Estudos Fiscais, 2007, "Simplificação do Sistema Fiscal Português", *Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal*, n. 201, Direcção Geral dos Impostos, Ministério das Finanças, Lisboa, Portugal.
- Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, 2003, "Small and Medium-Sized Enterprises in Countries in Transition."
- Conrad, Robert F., 2006, "Proposals for a Micro and Small Enterprise Tax Regime," Bearing Point: Washington D.C.
- Crain, W., 2005, "The Impact of Regulatory Costs on Small Firms", Small Business Research Summary, n. 264, Office of Advocacy, United States Small Business Association
- Dannreuther, C., 2007, "EU SME Policy: On the Edge of Governance," *CESifo Forum*, Vol. 8, No.2, págs.7-13.
- Davis, S., J., Haltiwanger, y S. Schuh, 1994, "Small Business and Job Creation: Dissecting the Myth and Reassessing the Facts," *Business Economics*, Vol. 19, No. 3, Julio, págs. 13-20.
- de Paula, Áureo y José A. Scheinkman (2006), "The informal sector" (mimeo, Princeton University).
- de Rugy, Veronique, 2005, "Are Small Businesses the Engine of Growth?" American Enterprise Institute WP #123.
- Delipalla, Sofia y Michael Keen, 1992, "The comparison between ad valorem and specific taxation under imperfect competition," *Journal of Public Economics*, Vol. 49, 351-367.
- Dharmapala, D., J. Slemrod y J.D. Wilson, 2006, "Optimal Tax Remittances by Heterogeneous Firms," mimeo, University of Michigan.
- Emran, Shahe M. y Joseph E. Stiglitz (2005), "On selective indirect tax reform in developing countries," *Journal of Public Economics*, Vol. 89, págs.599-623.

- Engelschalk, M., 2004, "Creating a favorable environment for small business development in transition countries", en J. Alm, J. Martinez-Vazquez, & S. Wallace (Eds.), *Taxing the hard-to-tax - lessons from theory and practice*. Amsterdam: Elsevier.
- European Commission, 2004, "European Tax Survey," Directorate General Taxation and Customs Union, Working Paper No.3.
- Faulk, D., Jorge Martinez-Vazquez y Sally Wallace, 2006, "Taxing Potential Income: A Second Look at Presumptive taxation," mimeo, Georgia State University.
- Foreign Investment Advisory Service (2007), *South Africa: Tax Compliance Burden for Small Businesses: A Survey of Tax Practitioners*.
- Gauthier, B., y M. Gersovitz, 1997, "Revenue Erosion through Exemption and Evasion in Cameroon, 1993," *Journal of Public Economics*, Vol. 64, págs. 407-424.
- , y R. Reinnika, 2006, "Shifting Tax Burdens through Exemptions and Evasion: An Empirical Investigation of Uganda," *Journal of African Economies*, Vol. 15, págs. 373-398.
- Gersovitz, M., 2006, "The Size Distribution of Firms, Cournot, and Optimal Taxation," IMF Working Paper 06/271 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- González, D., 2006, "Regímenes Especiales de Tributación Para Pequeños Contribuyentes en America Latina", (Washington: Banco Interamericano de Desarrollo).
- Goolsbee, A., 2004, "The Impact of the Corporate Income Tax: Evidence from State Organizational form Data," *Journal of Public Economics*, Vol. 88, págs. 2283-99.
- Hagen, K.P., P. Osmundsen y G. Schjelderup, 1998, "Internationally mobile Firms and tax Policy," *Journal of International Economics*, Vol. 45, págs. 97-113.
- Hall, C., 2007, "When the Dragon Awakes: Internationalization of SMEs in China and Implications for Europe," *CESifo Forum*, Vol. 8, No. 2, págs. 29-34.
- Hindriks, J., M. Keen y A. Muthoo, 1999, "Corruption, Extortion and Evasion," *Journal of Public Economics*, Vol. 74., págs. 395-430.
- Holtz-Eakin, Douglas, 1995, "Should Small Businesses be Tax-Favored?" *National Tax Journal*, Vol. 48, págs. 387-95.
- IFC, 2007, "Micro, Small and Medium Enterprises: a Collection of Published Data" (Washington, DC).

- Jousten, Alain, 2007, "SMEs and the Tax System: What is So Different About them?" *CESifo Forum*, Vol.8 No.2, págs. 14-20.
- Keen, Michael, 2007a, "VAT Attacks!" *International Tax and Public Finance*, 14, 365-381.
- Keen, Michael, 2007b, "VAT, tariffs and withholding: Border taxes and informality in developing countries," mimeo, FMI.
- and J. Mintz, 2004, "The Optimal Threshold for a Value Added Tax", *Journal of Public Economics*, 88, págs. 559–76.
- Lahiri, S., y Y. Ono, 1988, "Helping Minor Firms Reduces Welfare," *The Economic Journal*, 98: 1199–1202.
- Melitz, M., 2003, "The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity," *Econometrica*, 71, Número 6, 1695–1725.
- de Mooij, Ruud y Gaëtan Nicodème, 2006, "Corporate tax policy, entrepreneurship and incorporation in the EU," CESifo Working Paper 1883.
- Munk, Knud J. (2004), "Tax-tariff reform with costs of administration," en preparación, en *International Tax and Public Finance*.
- OECD, 2005a, "A Qualitative Definition of SME," SBS Meeting on "Towards a More Systematic Statistical Measurement of SME Behavior," Background Report for the Second OECD Conference of Ministers responsible for SME (Paris: OECD).
- , 2005b, "SME and Entrepreneurship Outlook" (Paris: OECD).
- , 2006, "Tax Administration in OECD and Selected non-OECD Countries: Comparative Information Series," Centre for Tax Policy and Administration (Paris: OECD).
- Pagano, P., y F. Schivardi, 2003 "Firm Size Distribution and Growth," *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 105, Edición 2, págs. 255.
- de Paula, Aureo y José A. Scheinkman (2006), "The informal sector" (mimeo, Princeton University).
- Pope, J., 2001, "Estimating and Alleviating the Goods and Services Tax Compliance Cost Burden Upon Small Business," *Revenue Law Journal*, Vol.11.
- Pope, Jeff y Nthathi Rametse, 2001, "Small Business and the Goods and Services tax: Compliance Cost Issues," mimeo, Curtin University, Perth.

- Price Waterhouse Coopers y Banco Mundial, 2006, *Paying Taxes: The Global Picture*, Technical Report (Washington: Banco Mundial).
- Schneider, F., 2000, "The Increase of the Size of the Shadow Economy of 18 OECD Countries: Some Preliminary Explanations", CESifo Working Papers Series, n. 306
- , 2002, "Shadow Economy", mimeo
- , 2003, "The Size and Development of the Shadow Economy Around the World and the Relation to the Hard to Tax", presented at the Conference "The Hard to Tax: An International Perspective", Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Sinn, Hans-Werner, 1991, "The Vanishing Harberger Triangle," *Journal of Public Economics*, Vol. 45, págs. 271–99.
- Slemrod, Joel, 2007, "The Role of Taxation and Tax Administration in the Sustainable Development of SMEs in the Economy," prepared for the 2007 ITD conference, University of Michigan.
- Slemrod, Joel y Shlomo Yitzhaki, 1994, "Analyzing the Standard Deduction as a Presumptive Tax," *International Tax and Public Finance*, Vol. 1, págs.25-34.
- Shome, P., 2004, "Tax Administration and the Small Taxpayer", Policy Discussion Paper No. 04/2, Fondo Monetario Internacional
- Sutton, John, 1997, "Gibrat's legacy," *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXV, págs. 40–59.
- Terkper, Seth, 2007, "Some Tax Accounting Issues and Options for SMEs.," *Tax Notes International*, Vol. 45, No. 2
- Tether, B., 1999, "Small firms, innovation and employment creation in Britain and Europe," Briefing Paper No 2, Manchester Centre for Research on Innovation and Competition.
- Thuronyi, Victor, 1996, "Presumptive Taxation," págs. 401-433 in V. Thuronyi (ed), *Tax Law Design and Drafting* Vol.1 (FMI: Washington D.C.).
- Toro, Juan, 2007, "Tax Compliance and Business Development: Beyond Tax Collection," mimeo, FMI.
- , "Cumplimiento Tributario y Desarrollo de Negocios: Más Allá de la Recaudación Tributaria."

Tybout, James R., 2000, "Manufacturing Firms in Developing Countries: How Well Do They Do, and Why?" *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVIII, págs.11-44.

United States Department of the Treasury, 2006, "A Comprehensive Strategy for Reducing the Tax Gap," (U.S. Treasury: Office of Tax Policy).

Yitzhaki, Shlomo, 2006, "Cost Benefit Analysis of Presumptive Taxation," mimeo, Hebrew University.

Zee, Howell, 2005, "Simple Analytics of Setting the Optimal VAT Exemption Threshold," *Die Economist*, Vol. 153, págs.461-471.