

Conferencia internacional ITD sobre fiscalidad de la PYME

Documento temático de la conferencia

Miércoles, 17 de octubre de 2007

Sesión Plenaria I: Preparación de la Escena: Factores más Importantes en la Tributación de las PYMES

En esta sesión de apertura habrá tres presentaciones que delinearán el contexto básico y fundamental necesario para organizar e implementar la tributación de las PYMES pensando en sus características distintivas y en el papel que desempeñan dentro de la economía en general:

- **Naturaleza e importancia de las PYMES.** Panorama general de las características más destacadas de las PYMES y de su importancia socioeconómica. Se abordará la siguiente temática: ¿Qué se sabe de la influencia de las PYMES en el desempeño de la economía a través de canales como la innovación, el crecimiento, el empleo y el comercio? ¿Qué tendencias muestran la escala y la importancia de estas empresas? ¿Cuál es la relación entre tamaño e informalidad? ¿Qué papel juegan las PYMES en el ajuste de una economía a distintos tipos de shock? Desde el punto de vista de la economía política, ¿cuáles son los factores que más influyen a la hora de elaborar la política oficial sobre las PYMES?
- **Perspectiva empresarial sobre la tributación, política y administración de las PYMES.** Según el propio sector de las PYMES, ¿cuál es su papel dentro de la economía en general, y cuáles son los retos que enfrentará en los años venideros? ¿Qué espera de un sistema tributario bien diseñado? En comparación con otros factores, ¿qué importancia tiene la tributación para su evolución? ¿Cuáles son los principales aspectos que diferencian a una PYME de otra, tanto a escala nacional como internacional? ¿Cuáles son las realidades más importantes que deben tener en cuenta los autores y los administradores de la política tributaria?
- **Política y administración tributaria de las PYMES: Temas críticos.** Esta presentación abordará temas críticos que nos ocuparán durante el resto de la conferencia: ¿Se justifica organizar una tributación “especial” para las PYMES, y en caso afirmativo, qué forma podría asumir? ¿Qué influencia tiene exactamente el tamaño a la hora de organizar e implementar la tributación? ¿Qué tipo de criterios se podría aplicar para dividir a los contribuyentes en grupos bien definidos para efectos de la tributación? ¿Qué datos hay sobre los efectos de la tributación de las PYMES en el desempeño de la economía?

Sesión Plenaria II: Prácticas Actuales en la Tributación de las PYMES, Tendencias y Desafíos

En esta sesión se presentará el análisis informativo efectuado por los participantes en el ITD, que se distribuirá a los asistentes antes de la conferencia. Basado en la experiencia de los participantes, los estudios publicados y una encuesta nacional elaborada específicamente para este encuentro, este estudio describirá en líneas generales las prácticas a las que recurre actualmente una amplia variedad de países, intentará extraer lecciones que puedan ser de utilidad general y enumerará los temas que exigen más análisis y debate. Estos son algunos de los temas que se abordarán aquí y en los cuales profundizarán las sesiones paralelas:

- ¿Cuáles son los argumentos para aplicar un tratamiento diferencial a las PYMES (por ejemplo, la regresividad de la carga administrativa que soportan las PYMES, la importancia de las PYMES para el crecimiento de la economía y la creación de puestos de trabajo)? ¿Son convincentes?
- ¿Qué tipo de diferenciación se da en la práctica, tanto desde el punto de vista de dividir a los contribuyentes en grupos claramente separados como de aplicarle a cada grupo un tratamiento tributario diferente?
- ¿Cuánto influye en la recaudación el tratamiento tributario de las PYMES? Más allá de la cuestión recaudatoria, ¿qué importancia tiene una tributación adecuada de las PYMES?
- ¿Qué es la tributación por renta presunta y qué tipos se utilizan en distintos países? ¿Hay alguno que dé resultados superiores comprobados?
- ¿Tiene sentido aplicar retenciones en la fuente sobre las transacciones con el propósito de alcanzar a las empresas informales o más pequeñas? ¿Qué alcance y qué eficacia tienen esos impuestos?

- ¿Cuál es la importancia del tratamiento tributario que reciben las PYMES desde el punto de vista de las políticas que buscan reducir la pobreza y afianzar el ingreso?

Sesión Paralela 1, Grupo A: Regímenes Especiales y Umbrales para las PYMES

Por motivos prácticos, del lado tanto de las autoridades como de los contribuyentes, parecería conveniente aplicar distintas reglas tributarias a distintos grupos de contribuyentes. En esta sesión se analizará cómo dividir exactamente a los contribuyentes en grupos claramente definidos y qué variaciones debería haber en el tratamiento tributario, analizando las siguientes cuestiones:

- ¿Qué criterios habría que utilizar para fijar los diferentes umbrales para los subgrupos —por ejemplo, los sujetos al IVA y al régimen impositivo sobre la renta “real”— y cómo habría que alinearlos entre sí?
- ¿Cuál debería ser el régimen tributario de los distintos grupos (después del más grande)? ¿Qué tipos de régimen simplificado o presunto podrían utilizarse, y qué impuestos representarían?
- ¿Qué correspondería exigirles a estos contribuyentes en términos de la teneduría de libros?
- Los aportes sociales, ¿son un reto especialmente problemático a la hora de organizar estos regímenes?
- ¿Es realmente lograr en la práctica un sistema verdaderamente simple?

Sesión Paralela 1, Grupo B: Estrategias de Administración Tributaria para Responder a las PYMES: Gestión de Riesgos y Diseño Institucional, y Recursos Generales Dedicados a este Grupo de Contribuyentes

Las administraciones tributarias deben decidir cuestiones espinosas de planificación estratégica para lograr una asignación óptima de recursos limitados entre diferentes funciones organizativas o segmentos de contribuyentes. Las PYMES originan una problemática especial porque: 1) generan una recaudación desproporcionadamente baja en relación con su número; 2) presentan tasas de cumplimiento más bajas que las de empresas más grandes y mejor afianzadas, y realizan mayormente transacciones en efectivo; 3) constituyen un sector en el cual la creación y destrucción de empresas tienen un carácter particularmente dinámico, y 4) los costos que les representa el cumplimiento con las obligaciones tributarias es proporcionalmente más alto que el que soportan las empresas grandes y arraigadas. En esta sesión se esbozarán estrategias encaminadas a mejorar el cumplimiento de las PYMES con sus obligaciones impositivas sin sacrificar la eficacia financiera. Algunos de los temas por tratar serán los siguientes:

- ¿Qué retos plantea concretamente el sector de las PYMES desde el punto de vista de una administración tributaria eficaz?
- ¿Cómo influyen las características de las PYMES en las estrategias de administración tributaria?
- ¿A qué estrategias de asignación de recursos recurren las administraciones tributarias para responder mejor al sector de las PYMES?
- ¿Qué tipos de diseño o estructura organizativa (por ejemplo, segmentación por función o por cliente; uso de oficinas especializadas) son los más adecuados para mejorar los servicios al contribuyente y las tasas de cumplimiento?
- ¿Cómo se podrían utilizar técnicas de control de riesgos para abordar la asignación de recursos con espíritu estratégico y para incentivar el cumplimiento por parte de las PYMES?
- ¿Qué tipos de cooperación intergubernamental utilizan las administraciones tributarias para responder con eficacia al sector de las PYMES?

Jueves, 18 de octubre de 2007

Sesión Plenaria III: Diferentes Retos de Política y Administración Tributaria que Enfrentan las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas

Existen grandes diferencias entre una PYME y otra. En un extremo se encuentra la microempresa: vendedores callejeros, asalariados con una actividad comercial secundaria, artistas y artesanos. En el otro están las empresas medianas con

cientos de empleados y transacciones internacionales complejas. Esta diversidad tiene varias implicaciones importantes para la política y la administración tributaria. Por ejemplo, la falta de cumplimiento con las obligaciones impositivas varía dentro del sector de las PYMES: en el caso de las microempresas y las pequeñas empresas, generalmente tiene que ver con problemas vinculados a la economía informal y se manifiesta en la ausencia o la tardanza de las declaraciones; en el caso de la empresa mediana, suele manifestarse en la subdeclaración de ingresos, a veces a través de planes complejísima. Como contribuyentes, las microempresas y las empresas pequeñas y medianas también tienen distintas necesidades de servicios y métodos de comunicación que es necesario reconocer al formular la política tributaria y elaborar la estrategia de administración. En esta sesión se individualizarán y se debatirán enfoques eficaces para atender las necesidades concretas de estas categorías tan diferentes de contribuyentes:

- ¿Cuáles son las características distintivas y comunes de las microempresas y de las empresas pequeñas y medianas como contribuyentes (capacidad económica, estructura empresarial, tipos de transacción, perfiles de incumplimiento, grado de comprensión de la legislación impositiva) que influyen a la hora de organizar la política y la administración tributaria?
- ¿Cómo tener en cuenta estas diferencias y parecidos al estructurar los impuestos en sus diferentes aspectos, como el régimen de sanciones?
- ¿Cómo afectan a la elaboración de estrategias de administración tributaria, en términos tanto del servicio como del cumplimiento? ¿Qué pueden hacer las administraciones tributarias para adaptar sus estructuras y sus procesos a fin de atender mejor a estos grupos de contribuyentes?

Sesión Paralela 2, Grupo A: **Impedimentos/Distorsiones Tributarias que Afectan al Crecimiento y Desarrollo de las PYMES**

El argumento de que las PYMES están en desventaja competitiva frente a las empresas más grandes es muy común. Algunas de las razones esgrimidas trascienden el ámbito impositivo; por ejemplo, pueden tener un acceso más limitado al crédito, o simplemente deben cargar con los pesados costos fijos que acarrea la actividad comercial (sobre todo en el sector formal). Los impuestos también pueden ser distorsivos: la tributación de los dividendos, por ejemplo, puede ser especialmente desventajosa para una empresa joven que depende de capital nuevo para financiarse.

En esta sesión se analizan las vías a través de las cuales la tributación debe influir —y de hecho influye— en las oportunidades de crecimiento de las PYMES:

- ¿Cuáles son las principales distorsiones no tributarias que traban el crecimiento y la toma de riesgos en el sector de las PYMES?
- Más allá del sistema tributario, ¿hay una manera más eficaz de corregir esas distorsiones?
- Si se aplicaran otros regímenes tributarios a las PYMES, ¿cómo influirían en su crecimiento y su voluntad de asumir riesgos? ¿Se ha comprobado que esos efectos hayan sido sustanciales en el pasado?
- Las PYMES, ¿normalmente están sujetas a tasas impositivas más altas o más bajas que las empresas más grandes?
- ¿Cómo influye el sistema tributario en la decisión de constituir formalmente una empresa? ¿Debería ser este un factor importante para la estructuración del impuesto?

Sesión Paralela 2, Grupo B: **Identificación y Registro de PYMES y Métodos para Reducir la Economía Informal**

Los estudios han demostrado una y otra vez que las empresas pequeñas que se manejan con dinero en efectivo presentan una incidencia más elevada de informalidad y falta de declaración de ingresos. Las razones son diversas: los costos de puesta en marcha y cumplimiento son elevados; las exigencias contables son complejas y costosas; existe una comprensión limitada de la compleja legislación tributaria; la prevalencia de transacciones en efectivo facilita la subdeclaración, y el ingreso puede tener un origen ilegal. Como las empresas no inscritas —es decir, lo que se entiende mayormente por sector informal— representan una parte importante de la brecha tributaria, las administraciones tributarias deben encontrar soluciones, tanto a nivel de servicio como de cumplimiento, para captar a estos contribuyentes potenciales. En esta sesión se estudiarán métodos financieramente eficaces para ampliar la red tributaria a través de la identificación e inscripción de PYMES no inscritas, como se señala a continuación:

- ¿Cuáles son las principales dificultades a las que se enfrentan las administraciones tributarias para captar dentro de su red a las empresas “no inscritas”?
- ¿Qué métodos o estrategias de bajo costo existen para identificar e inscribir a este grupo en particular (por ejemplo, el uso de un número único de identificación del contribuyente, información proporcionada por terceros y bases de datos externas, métodos de comunicación y educación)?
- ¿Qué métodos ejecutorios de cumplimiento (visitas a empresas recién inauguradas, inspecciones físicas, clausuras) han dado resultado, y cuáles son los derechos de apelación de los que debe gozar el contribuyente?
- Estos métodos y estrategias, ¿varían según la capacidad institucional, el sistema tributario o la segmentación de las industrias de cada país? ¿Qué estrategias especializadas han dado éxito?
- ¿En qué medida pueden ayudar la coordinación y el intercambio de información con otras instituciones públicas para reducir la economía informal?

Sesión Paralela 3, Grupo A: Repaso Detallado de los Métodos de Impuestos Presuntos

Todos los impuestos son presuntos, en el sentido de que pesan sobre los indicadores de la cosa que uno desea tributar — la capacidad de gasto, o el consumo mismo— y no sobre la cosa misma. Pero algunos impuestos son más presuntos que otros, ya que se aplican únicamente a indicadores muy aproximados. En esta sesión se estudiará el papel que podrían jugar estos impuestos en el ámbito de las PYMES, como punto medio entre la exactitud del indicador y la facilidad de vigilancia. Como los impuestos sobre la renta presunta han adoptado una variedad de modalidades —regímenes de patentes que aplican un cargo uniforme, impuesto sobre los ingresos brutos e impuestos que varían según las características de la empresa—, se examinará la experiencia que ofrece cada una, abordando cuestiones como las siguientes:

- ¿Cuándo deben aplicarse impuestos sobre la renta presunta y qué distorsiones podrían crear?
- Según la experiencia, ¿hay algún tipo de impuesto sobre la renta presunta que sea realmente simple y equitativo?
- Comparada con el costo de administración y vigilancia del cumplimiento, ¿qué recaudación hay posibilidades de lograr con este tipo de impuesto? ¿Hay alguno que sea más resistente a la corrupción?
- ¿Cuál sería la incidencia probable de estos impuestos —es decir, quién soportará realmente la carga— y qué se sabe de sus efectos distributivos?

Sesión Paralela 3, Grupo B: Servicios y Educación de Contribuyentes

Para incentivar el cumplimiento voluntario y corregir la falta de cumplimiento es vital ofrecer al contribuyente un servicio de buena calidad y educar a la ciudadanía y a los contribuyentes. Para eso, la administración tributaria debe: 1) comprender las características y necesidades del contribuyente; 2) establecer canales de comunicación sólidos con los distintos grupos de contribuyentes y 3) adaptar los servicios a las características de los distintos grupos y suministrarlos de manera financieramente eficaz. En esta sesión se evaluarán las dificultades y opciones concretas que deben tener en cuenta las administraciones tributarias a la hora de elaborar una estrategia de servicio y educación adaptada a las PYMES, como por ejemplo:

- A nivel de servicios, ¿qué dificultades concretas plantea el sector de las PYMES para la administración tributaria (por ejemplo, porque son tan numerosas y tienen menos acceso a las comunicaciones electrónicas)?
- ¿Qué estrategias y enfoques pueden utilizar las administraciones tributarias para satisfacer al máximo las necesidades de las PYMES (por ejemplo, comunicaciones a través de distintos canales y programas de educación)?
- ¿Cómo deberían asignarse los recursos entre las distintas estrategias y enfoques?
- ¿Cómo logran algunas administraciones tributarias adaptar sus servicios al ciclo de vida comercial de las PYMES?
- ¿Qué herramientas se puede utilizar para mediar la satisfacción de las PYMES con la atención al cliente?

Sesión Plenaria IV: Reducción de las Obligaciones que tienen que Cumplir las PYMES

La carga del cumplimiento que implica la complejidad de las leyes y la administración de impuestos es un motivo de preocupación especial para las PYMES, ya que los costos fijos del arranque y los costos que entraña el cumplimiento

pueden ponerlas en desventaja competitiva y también podrían incidir en forma negativa sobre la distribución del ingreso. Al abordar este problema, los gobiernos deben tratar de adoptar medidas que reduzcan la carga del cumplimiento, sin menoscabar la calidad de la información necesaria para hacer cumplir las normas, o su disponibilidad. El desafío consiste en tratar de conseguir la menor cantidad de información necesaria de la manera más sencilla, reduciendo así los costos para el contribuyente pero permitiendo controlar eficazmente un régimen tributario que se basa en gran medida en autoliquidaciones. En esta sesión se discutirán formas de simplificar las leyes tributarias y reducir la carga administrativa para las PYMES contribuyentes, y se prevé que el debate incluirá los siguientes temas:

- ¿Cuáles son las principales cargas que crea para las PYMES el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, y cuál es su volumen?
- ¿Cuáles estrategias han resultado más eficaces para reducir la carga del cumplimiento de las PYMES (por ejemplo, la simplificación de las leyes tributarias, la mejora de los formularios y las publicaciones, la simplificación de los procedimientos de administración tributaria y el fomento de la cooperación intergubernamental)?
- ¿Cómo deben las administraciones de impuestos organizar y modificar sus procedimientos internos a fin de reducir la carga?
- ¿De qué manera la tecnología informática podría ayudar a reducir la carga del cumplimiento?

Sesión Paralela 4, Grupo A: **Incorporación de Empresas del Sector Informal en la Economía Formal**

No todas las pequeñas empresas son informales, ni todas las empresas informales son pequeñas. Pero existe una relación entre ambas, de manera que un diseño e implementación adecuados de los impuestos pueden resultar cruciales para reducir el grado de informalidad, la cual en muchos países menoscaba considerablemente la base tributaria y distorsiona la estructura de la actividad económica. Entre los temas que se deberán abordar, figuran los siguientes:

- ¿De qué manera el grado y la naturaleza de la actividad informal inciden en el tratamiento tributario correcto de las PYMES, y vice-versa? ¿Qué evidencia existe del impacto de los impuestos sobre la informalidad?
- ¿Que nos enseñan los principios y la experiencia acerca del uso de la retención en la fuente y otros impuestos encaminados a estimular el cumplimiento por parte de las empresas más pequeñas e informales?
- ¿Qué pueden hacer las administraciones de impuestos para estimular el cumplimiento de los operadores informales?
- ¿Qué tipo de mecanismos se han utilizado para fomentar la regularización de las empresas; y existe algún indicio de que éstos hayan funcionado?
- ¿Al diseñar los regímenes tributarios para las empresas pequeñas y potencialmente informales, cómo se deben tratar las contribuciones a la seguridad social?
- ¿Cuáles son los efectos generales sobre el equilibrio de ampliar la red tributaria a fin de incluir esos sectores?

Sesión Paralela 4, Grupo B: **Estrategias Auditoría y Verificación de PYMES y el Uso de las Técnicas de Gestión de Riesgos**

Siempre resulta complicado distribuir de manera equitativa recursos escasos de auditoría entre los diferentes segmentos de contribuyentes, sobre todo en el caso de las PYMES, en que la rentabilidad inmediata de la inversión podría ser baja en comparación con los resultados de las auditorías de grandes contribuyentes. No obstante, existen muchas razones para justificar la inversión en auditorías de PYMES, entre ellas la equidad entre las distintas categorías de contribuyentes, los efectos externos positivos sobre la “moral tributaria” general, y la reducción de la informalidad. Esta sesión se centrará en estrategias de auditoría adaptadas a las PYMES, y en definir métodos eficaces en función del costo para enfrentar mejor los retos especiales que ellas plantean (como el hecho de no mantener registros, las altas tasas de no declaración de rentas, y la elusión y la evasión de impuestos facilitadas por la realización de operaciones en efectivo). Entre las cuestiones a explorar se prevén las siguientes:

- ¿Cuáles son los retos que plantea el sector de las PYMES para las actividades de auditoría y verificación (como los registros deficientes, las operaciones en efectivo, y la poca información fiable proveniente de terceros)?
- ¿Qué estrategias pueden utilizar las administraciones de impuestos para gestionar de manera económica un programa de auditoría de las PYMES y obtener resultados óptimos? ¿De qué manera las técnicas de gestión de riesgo apoyan esta tarea?

- ¿Cómo pueden las administraciones de impuestos detectar y evitar el “enanismo fiscal”—el incentivo para la mediana y gran empresa para operar como entidades pequeñas a fin de no “llamar la atención” y/o beneficiarse de regímenes o tratamientos tributarios favorables—?

Viernes, 19 de octubre de 2007

Sesión Paralela 5, Grupo A: Impuestos, Pequeña Empresa y Crecimiento: Efectos de la Tributación en la Inversión y el Comercio Transfronterizo

El mundo está cambiando, no solo para las PYMES sino para todas las empresas. ¿Qué significado tendrá la mayor movilidad internacional del capital, las materias primas y la mano de obra para el diseño y la aplicación de impuestos que no pongan en desventaja a la pequeña empresa? Se prevé que las cuestiones a tratar incluirán las siguientes:

- ¿Es probable que estas tendencias hagan más gravosos para las PYMES los obstáculos tributarios para las actividades transfronterizas (debido a los costos fijos que supone la operación en diferentes países o quizás por el hecho de tener menor acceso a mecanismos como los precios de transferencia)?
- O, por el contrario, ¿podrían estas tendencias eliminar en última instancia algunas de las distorsiones no tributarias que, según se dice, afectan a las PYMES, al brindarles, por ejemplo, un acceso más fácil al capital?
- ¿Cuáles son las principales preocupaciones de las PYMES en este sentido, y qué se puede hacer para remediarlas? Por ejemplo, ¿les resulta sistemáticamente más difícil a estas empresas obtener reembolsos del IVA que a la gran empresa?
- ¿Es ésta una área en la que los países tienen incentivos adecuados para adoptar buenas políticas, o podría ser recomendable cierto grado de colaboración entre ellos (por ejemplo, en lo que respecta a la obligación de inscribirse para el IVA)?

Sesión Paralela 5, Grupo B: Gestión de la Recaudación de Deudas Tributarias

Un gran volumen de atrasos tributarios, además de sus obvias implicaciones en materia de recaudación de ingresos, puede poner en peligro el sistema de cumplimiento voluntario, ya que merma su equidad general. Por consiguiente, una eficaz gestión de recaudación de la deuda tributaria es clave para incrementar las tasas relativamente bajas de cumplimiento voluntario entre el numeroso y diverso grupo de las PYMES contribuyentes, las cuales plantean retos singulares para la recaudación de las deudas de manera económica: por ejemplo, la rapidez con que se pueden disolver las empresas del sector de las PYMES hace más posible que desaparezcan incluso empresas relativamente nuevas y sus dueños sean difíciles de localizar a menos que la administración de impuestos actúe sin demora. De tal manera que, para diseñar sistemas de recaudación de la deuda de las PYMES, las administraciones de impuestos deben tener en cuenta tanto el costo como la oportunidad de su actuación. Los temas para discutir incluyen los siguientes:

- ¿Cuáles son los retos que plantea para las administraciones de impuestos la recaudación de pagos atrasados entre las PYMES (como la falta de activos embargables, o de un recinto formal de operaciones, o la poca cuantía de los saldos de impuestos individuales atrasados)? ¿Cuál es el perfil de la deuda de una PYME típica y qué significa ello para la gestión de la deuda?
- ¿Qué estrategias pueden utilizarse para reducir de manera económica la deuda tributaria de las PYMES o evitarla (por ejemplo, uso de modelos de gestión de riesgo o análisis de los datos como base para la gestión de la deuda, determinación del tratamiento óptimo: cartas y centros de llamadas, uso de información proveniente de terceros, como los bancos y las agencias de calificación del crédito, y adopción de sistemas que permiten cobrar el impuesto al momento de producirse el ingreso)?
- ¿Qué mecanismos de negociación resultarían útiles para tratar los atrasos tributarios de las PYMES (conceder plazos más largos para pagar, facilidades especiales de pago, etc.)?
- ¿Qué facultades necesita una administración de impuestos para cobrar eficazmente los atrasos de impuestos de las PYMES (cobro a terceros que mantengan activos del contribuyente, embargos preventivos, dispensas y cancelaciones de la deuda)? ¿Qué derechos de apelación deben tener los contribuyentes en los procesos de recaudación de deudas tributarias?
- ¿Cuáles regímenes de intereses y multas son eficaces y acertados para las PYMES?

Sesión Plenaria V: **Retos Futuros**

La finalidad de esta sesión plenaria final es reunir lo que se ha aprendido de los debates de la conferencia y definir los pasos siguientes. ¿Qué sabemos acerca de las buenas prácticas y qué nos falta por aprender? ¿Qué trayectoria futura han definido los participantes para la reforma del tratamiento tributario de las PYMES y cómo podemos ayudarnos mutuamente para llevarla a la práctica? ¿Qué función pueden desempeñar los organismos del ITD y cómo seguimos reconociendo y comunicándonos las buenas prácticas?