

BANCO
INTERAMERICANO DE
DESARROLLO

RECOMENDACIONES Y MEJORES PRÁCTICAS PARA LA TRIBUTACIÓN DE PYMES EN LATINOAMÉRICA

Las ideas y opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no representan necesariamente la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo, su Presidente o su Directorio Ejecutivo

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
1. CONCEPTO DE PYME. ENTORNO SOCIOECONÓMICO	5
2. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LA TRIBUTACIÓN DE LA PYMES EN LATINOAMÉRICA. ENTORNO NORMATIVO.....	7
2.1. Estructura básica de los distintos sistemas tributarios	7
2.2. Características básicas de la tributación de las PYMES en América Latina	9
2.2.1. Ámbito subjetivo de aplicación de los regímenes simplificados.....	10
2.2.2. Régimen de determinación de la cuota tributaria y variables aplicables. Especial referencia a los impuestos integrados.....	14
2.2.3. Sistemas de organización y de gestión administrativa.....	16
2.2.4. Obligaciones formales y materiales.....	16
2.2.5. Sistemas de comprobación y control.....	18
2.2.6. Resultados de su aplicación.....	19
2.2.7. A modo de resumen	20
3. RECOMENDACIONES.....	21
3.1. Propuestas de diseño normativo eficiente para un sistema objetivo de tributación de las PYMES	22
3.1.1. Técnicas presuntivas: Ventajas, inconvenientes y valoración	22
3.1.2. Normas censales o de empadronamiento	23

Recomendaciones y mejores prácticas para la tributación de PYMES en Latinoamérica

3.1.3. Normas tributarias sustantivas.....	25
3.2. Implantación de un sistema tributario para las PYMES. Estrategias de información y asistencia	25
3.2.1. La información y la asistencia como estrategias de cumplimiento voluntario	25
3.2.2. Especificidad de la estrategia para las PYMES.....	27
3.2.2.1. Fase de implantación de los sistemas objetivos de tributación.....	27
3.2.2.2. Fase de aplicación de los sistemas objetivos	28
3.2.3. Mejoras prácticas en materia de PYMES en información y asistencia	28
3.2.3.1. Servicios de información.....	29
3.2.3.2. Servicios de asistencia	30
3.2.3.3. Programas de ayuda.....	31
3.2.3.4. Servicios de cita previa.....	31
3.2.3.5. Colaboración social	32
3.2.3.6. Servicios a través de Internet.....	32
3.2.3.7. Ventanilla única empresarial.....	33
3.3. Características organizativas y procedimentales de los sistemas de control tributario para las PYMES.....	34
3.3.1. Organización administrativa.....	34
3.3.2. Procedimientos y naturaleza del control.....	35
4. CONCLUSIONES.....	38

Recomendaciones y mejores prácticas para la tributación de PYMES en Latinoamérica

INTRODUCCIÓN

A la hora de abordar el estudio del tratamiento fiscal de las pequeñas, medianas y micro empresas nos parece necesario que, con carácter previo, analicemos el entorno económico, institucional y tecnológico en el que las mismas están llamadas a desenvolverse.

Es evidente que estas cuestiones tendrán distintos matices en cada uno de los países participantes en el Encuentro. No obstante, existe un acuerdo generalizado, siendo las principales cuestiones que pueden definir la actuación de los poderes públicos en relación con el entorno jurídico, administrativo, tecnológico y financiero de las PYMES las siguientes:

1. La agilización de trámites y reducción de costes de creación de empresas. Por ello analizaremos las estrategias de información y asistencia a las PYMES en el inicio de su actividad.
2. La mejora de las legislaciones. Es preciso dotar a este importante tipo de empresas de una legislación sencilla y fácilmente aplicable. Evidentemente, esto exige una política legislativa tributaria que prime la simplicidad frente a cualquier otro criterio.
3. La mejora de la relación entre la PYME y las Administraciones Públicas, particularmente las Tributarias, a través de la utilización intensiva de las nuevas tecnologías.
4. El diseño de políticas fiscales y financieras de apoyo a la PYMES.
5. Promoción de la capacidad tecnológica de las PYMES. Ello nos llevará a valorar muy positivamente todos los procesos de introducción de las TIC en las relaciones con las Administraciones Tributarias.

En este contexto, este documento comienza con el análisis del concepto de PYME desde un punto de vista económico. Parece lógico pensar que el tratamiento fiscal

de la actividad que desarrollan las PYMES exige conocer las características de estos peculiares agentes económicos.

No es menos importante el entorno institucional de las PYMES. La definición de las políticas públicas en relación con este sector debe abordarse para conocer cómo inciden o qué papel juegan en las mismas las políticas tributarias.

Así mismo, tenemos que considerar el entorno tecnológico. Las TIC deben jugar, y de hecho ya están jugando, un papel esencial en el desarrollo de este tipo de empresas, incidiendo especialmente en el ámbito de las microempresas. En este sentido, aunque no es el objeto del presente trabajo, no podemos dejar de lado el importante papel que las PYMES juegan en la reducción de la denominada "brecha digital".

Una vez hayamos establecido las coordenadas que enmarcan la actividad de las PYMES, nos centraremos en las características básicas de su tributación en los sistemas tributarios de los países participantes en el Encuentro. Para ello, previamente, describiremos los rasgos más relevantes de los sistemas tributarios de cada país.

Más adelante pasaremos a desarrollar lo que serían las concretas estrategias encaminadas a facilitar a las PYMES el cumplimiento de sus obligaciones tributarias desde el momento de su creación.

Ahora bien, como los pequeños y medianos contribuyentes conforman el segmento de los denominados "contribuyentes de difícil control", las Administraciones Tributarias han venido estableciendo un tratamiento tributario específico para este sector, definiendo una serie de estrategias encaminadas a garantizar el cumplimiento voluntario de sus obligaciones tributarias en un contexto de mínimo coste para el contribuyente y para las Administraciones Tributarias. Es por ello que se hará especial énfasis en la simplificación de trámites y en la necesidad, ya en el terreno de los grandes principios, de establecer una ponderación a favor de los principios de generalidad y simplicidad.

Recomendaciones y mejores prácticas para la tributación de PYMES en Latinoamérica

1. CONCEPTO DE PYME. ENTORNO SOCIOECONÓMICO

Existe un acuerdo generalizado a la hora de reconocer la importancia de las PYMES en el desarrollo económico y en la creación de empleo. Desde un punto de vista cuantitativo, es preciso resaltar que las PYMES generan, tanto en España como en los países de Latinoamérica, aproximadamente el 80% del empleo.

Dentro del concepto de PYMES vamos a incluir a las micro, pequeñas y medianas empresas. Si bien en la literatura económica abundan conceptos de empresa aceptables por todos sin mayores controversias, no hay ninguna definición generalmente asumida de pequeña y mediana empresa. En los distintos países y en las distintas situaciones se da una definición diferente, por lo que resulta complejo determinar cuando una empresa es una PYME. En consecuencia, como primera conclusión, no podremos disponer de un concepto de PYME cerrado y sin particularidades.

En los países de Latinoamérica se aplican diversos criterios para definir a las empresas: empleo, ventas, activos y otros. En varios países existe más de un criterio y, por tanto, más de una definición. Sin embargo, la mayoría se basan en el empleo (Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Venezuela, etc.), las ventas/ingresos (Argentina, Chile, Panamá, etc.) y los activos.

Además, algunos países establecen diferencias dependiendo de si la unidad económica es manufacturera, comercial o de servicios. Incluso hay países en los que las definiciones varían según la institución que las establece y, por lo tanto, cada institución aplica la suya propia para formular sus políticas de fomento.

La problemática de definir cuándo una empresa es una PYME adquiere mayor complejidad cuando es diferente según la materia respectiva: crediticia, laboral, tributaria, previsional, subsidios, etc.

En España, desde una perspectiva económica, se entiende por microempresa la que tiene menos de 10 empleados, son empresas pequeñas y medianas las que tienen desde

10 a 249 empleados y grandes empresas las que tienen a partir de 250 empleados. El 94% de las empresas españolas son empresarios individuales o microempresas.

Tanto el tejido empresarial español como el latinoamericano es mayoritariamente PYME. Desde el punto de vista social, en las PYMES está ocupada 4/5 partes de la fuerza laboral de nuestros países.

Pues bien, en un contexto económico como el latinoamericano, el papel de la PYME adquiere, si cabe, una mayor importancia. Una de las características de las economías latinoamericanas es la desigual distribución de la renta. Capas muy importantes de población viven con un nivel de renta inferior a la media. Consecuencia de esto es el elevado nivel de la economía informal y, por tanto, ajena a la tributación. Esta economía "su-mergida" contamina todo el circuito de producción y distribución de bienes y servicios y a todos los estratos socioeconómicos.

La informalidad también está relacionada con la escasez de productos de financiación apropiados. La dificultad en el acceso al crédito resulta ser una barrera importante para las PYMES. Es muy frecuente que este sector deje de acudir al crédito bancario buscando alternativas informales, menos confiables o estructuradas. Aparece entonces la "exclusión financiera" como otra de las causas de informalidad.

En concreto, y esto es lo más preocupante, la economía informal es un generador de efectos externos negativos:

- Desincentiva la toma de conciencia de la necesidad de contribuir para financiar bienes sociales.
- Impide que se generen los recursos necesarios para sentar las bases de los mecanismos de protección social.
- Deslegitima los sistemas tributarios y a las Administraciones encargadas de aplicarlos.

Pues bien, para intentar romper este "circulo vicioso" se proponen un conjunto de mecanismos de legitimación de los sistemas tributarios que afectará tanto a la vertiente del gasto como a la del ingreso. Nosotros nos centraremos en

Recomendaciones y mejores prácticas para la tributación de PYMES en Latinoamérica

una de las vertientes de una de las partes del problema. Por ello, no analizamos las políticas de gasto, dejaremos de lado la tributación de los grandes contribuyentes para, finalmente, centrarnos en los contribuyentes pequeños y medianos, y dentro de éstos, en los pequeños y medianos que ejercen actividades por su propia cuenta, es decir, en los que ejercen actividades económicas.

Ahora bien, a pesar de que este trabajo no tiene por objeto analizar las políticas de gasto, tampoco puede olvidarse de ellas. En los países de América Latina el gasto social no tiene una magnitud adecuada. Además, probablemente, debería mejorarse su focalización y administración.

Como siempre, el binomio ingreso-gasto presenta múltiples implicaciones. La política tributaria es, en la práctica, el único instrumento de combate contra la informalidad. Pero la cuestión no es sencilla. La mayor parte de PYMES tienen una baja productividad, constituyendo meras formas de subsistencia que ganan competitividad eludiendo sus deberes tributarios. He aquí el dilema, hemos de gravar a estos sectores porque compiten “deslealmente” con la económica formal, pero, por otro lado, el gasto social no llega a las situaciones de emergencia en los frecuentes contextos de restricción fiscal.

Se hace más necesario que nunca encontrar un equilibrio cualitativo entre ingresos y gastos que permita legitimar el proceso financiero.

Para acabar esta introducción creemos conveniente resaltar, aun a costa de pecar de reiterativos, que las PYMES son la estructura económica y el tipo de unidad empresarial más diverso y complejo de Latinoamérica, tanto desde el punto de vista de su distinto tamaño como de su diversidad sectorial y capacidad empresarial. Ello hace muy difícil conocer sus magnitudes reales.

No obstante, todos los informes estadísticos demuestran que las PYMES componen el sector empresarial más importante para las economías de los países de Latinoamérica. Para los poderes públicos, sin embargo, las grandes empresas representan un colectivo más atractivo, delimitado y menos complejo que el de las PYMES. A la hora de diseñar las políticas públicas, en particular las

tributarias, los gobiernos han venido centrando sus estrategias en las grandes empresas. Ésta es una de las cuestiones a resolver. Los poderes públicos deben tener presente el sector PYMES como un objetivo prioritario de todas sus políticas. Ello se plasmará, en lo que a nosotros nos interesa, en una atención permanente y continuada a los sistemas tributarios aplicables a la PYME desde las tareas “prejurídicas” de selección de parámetros y las de diseño normativo, pasando por su implantación y mantenimiento y finalizando con su permanente revisión para adecuarlos a la cambiante realidad económica.

2. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LA TRIBUTACIÓN DE LA PYME EN LATINOAMÉRICA. ENTORNO NORMATIVO

2.1. Estructura básica de los distintos sistemas tributarios

A fin de encuadrar convenientemente los regímenes de tributación simplificada a los que se hará mención con detalle en este trabajo, conviene comenzar analizando, si bien desde un punto de vista muy genérico, la estructura y características de los sistemas fiscales en América Latina en los que se enmarcan.

Si bien cada país ha desarrollado su estructura impositiva en función de sus propios condicionantes políticos, económicos y sociales, cabe resaltar una serie de características comunes en la mayoría de ellos.

Las reformas tributarias acometidas en los últimos años en América Latina han tenido como objetivo la búsqueda de la neutralidad mediante sistemas basados en el Impuesto al Valor Agregado, una mayor justicia en la distribución de la carga tributaria, el aumento de la recaudación mediante esquemas más simples, la facilitación a los contribuyentes del cumplimiento de sus obligaciones fiscales y el aumento de la eficiencia en la asignación de los recursos.

Nos encontramos con estructuras tributarias y sistemas normativos similares a los de los países europeos, si bien disienten claramente de éstos en su aplicación práctica y aceptación o asunción por los contribuyentes, dados los elevados niveles de incumplimiento y de evasión fiscal.

Se trata de sistemas fiscales de gran complejidad por el número de figuras tributarias integradas, los regímenes aplicables y las Administraciones involucradas en su regulación y gestión en virtud de la organización política y administrativa de cada país.

Desde el punto de vista de la estructura impositiva y atendiendo al gravamen de manifestaciones de la capacidad económica de forma directa o indirecta, nos encontramos en un primer bloque con la imposición directa: los impuestos sobre las ganancias o renta de las personas naturales o jurídicas, que gravan las ganancias o rendimientos obtenidos por las mismas en el período impositivo, y los impuestos sobre los activos patrimoniales. Un segundo gran bloque lo formaría la imposición indirecta. Aquí los impuestos gravan manifestaciones de la capacidad de pago mediante el consumo de los contribuyentes, ya sea de bienes y servicios en general a través del Impuesto al Valor Agregado o consumos específicos. Existen también otras figuras impositivas de carácter residual por su mínima significación recaudatoria.

Debe resaltarse la preeminencia en los sistemas tributarios de América Latina de la imposición indirecta, que genera el montante fundamental de la recaudación tributaria con porcentajes medios superiores al 70% sobre el total recaudado en concepto de ingresos fiscales. Por su parte, la imposición directa genera una recaudación media inferior al 20% sobre el total, dato que da idea de su escasa repercusión dentro de los sistemas, convirtiéndolos en altamente regresivos al basar la imposición fiscal fundamentalmente en un gravamen proporcional sobre el consumo. Esto penaliza sustancialmente a los contribuyentes con menores ingresos. Existen casos, sin embargo, en que los sistemas mantienen una estructura más progresiva, con niveles más altos en la recaudación por impuestos directos.

En **Chile**, con datos de recaudación del ejercicio fiscal de 2004, el porcentaje de los ingresos en concepto de IVA suponen el 51% del total de ingresos tributarios, el de los ingresos por impuestos sobre la renta el 25% y el de consumos específicos el 11%.

En **Argentina**, los ingresos por IVA suponen el 43,1% del total, mientras que los correspondientes a los impuestos sobre las ganancias o rentas alcanzan un 31% del total.

En estos dos casos se introduce un componente de mayor progresividad en el sistema, por cuanto una más alta incidencia de la recaudación por impuestos directos con

Recomendaciones y mejores prácticas para la tributación de PYMES en Latinoamérica

tarifas progresivas dota al mismo de mayor justicia en el reparto de la carga tributaria.

Según los datos de la OCDE, la carga tributaria en América Latina, entendida como la relación entre los ingresos impositivos y el Producto Interior Bruto, es del 10% al 24% del PIB, frente a tasas en los países europeos del 35% al 45% del PIB. Sin embargo, las cifras deben relativizarse en función de una serie de circunstancias propias de los países de esta área. Entre éstas cabe destacar el elevado grado de informalidad de sus economías, donde el porcentaje de la población activa inmersa en la economía sumergida supera el 40% del total, así como el efecto inflacionario y la proporción entre el gasto público y el privado.

Como apuntábamos, el Impuesto al Valor Agregado es la figura clave de estos sistemas, con porcentajes de recaudación que rondan el 50% sobre el total de ingresos fiscales y con un tipo medio de gravamen en el ejercicio de 2004 del 15,26% frente al 17,8% en los países de la OCDE.

En la imposición directa, con tasas muy elevadas de incumplimiento en los impuestos sobre la renta de las personas naturales y ausencia generalizada de medidas correctoras, los tipos de gravamen son progresivos para las personas físicas o naturales y proporcionales para las personas jurídicas, aunque existen casos, como el de **Venezuela**, donde se aplican tipos progresivos en el impuesto sobre las ganancias de las sociedades.

Se advierten gran número de exenciones y deducciones aplicables, lo que convierte a estas figuras en poco eficientes desde el punto de vista de la redistribución equitativa de la carga impositiva.

La tasa máxima de los impuestos sobre la renta de las personas naturales, según los datos del Banco Mundial correspondientes al año 2003, ronda de media el 28,3% en los países de América Latina, por tipos medios máximos de países de la OCDE del 42,3%.

En el caso de las empresas, la tasa media en América Latina es del 28,6% en ese año, frente a un 30,8% en los países de la OCDE.

La recaudación de los impuestos que gravan la renta o ingresos supone en 2003 aproximadamente el 4% del PIB en estos países, mientras que en los países de la OCDE alcanza el 14%.

Desde un punto de vista de la organización política y territorial, las Administraciones Tributarias nacionales gestionan en distintos niveles territoriales las figuras impositivas o las funciones de éstas cuya competencia tienen asumida el gobierno central o, en su caso, los estados federales, las provincias y municipios.

Mención especial merece el fenómeno que afecta a determinados países con elevada descentralización política y administrativa, como es el caso de **Brasil**, donde los estados federales mantienen competencias importantes en la regulación y gestión de determinados impuestos, en especial el IVA. Estas situaciones exigen igualmente la adopción de medidas de coordinación y cooperación entre las Administraciones Tributarias nacionales. El objetivo es reducir al máximo la ineficiencia subyacente a la concurrencia de diversas Administraciones sobre los contribuyentes y el coste fiscal indirecto que éstos soportan.

Es preciso hacer referencia a los procesos de integración que los países latinoamericanos están desarrollando para hacer frente a una economía globalizada. Ello exige la adopción de medidas fiscales tendentes a asegurar el equilibrio de sus sistemas en una situación de gran interdependencia de las economías, sin merma en su volumen de ingresos y de sus competencias.

Estos procesos requieren que desde el punto de vista de sus sistemas tributarios se implementen medidas de armonización fiscal y se refuerce la cooperación internacional en materia de información y asistencia mutua.

A propósito de la situación en que se encuentran actualmente los sistemas tributarios en América Latina y de las carencias y defectos que acarrearán, es interesante finalizar este primer punto del estudio haciendo mención a las propuestas incluidas en el "Informe y recomendaciones del grupo de trabajo número 3, Asuntos Fiscales", de la III Asamblea Plenaria del Forum Interparlamentario de las Américas (FIPA), reunida en

Recomendaciones y mejores prácticas para la tributación de PYMES en Latinoamérica

abril de 2004 en Valparaíso. En él se consideran objetivos a desarrollar:

- La simplificación de los sistemas tributarios.
- La búsqueda de equidad basada en la capacidad económica del contribuyente.
- El aumento de la certidumbre jurídica a largo plazo en la legislación.
- La selectividad en la aplicación de los tributos.
- La necesidad de tender a un sistema de impuesto a la renta progresivo con pocos niveles.
- El establecimiento de una base contributiva amplia.
- El fortalecimiento de la Administración Tributaria.
- La mejora de los sistemas de control tributario.
- La incorporación de la armonización fiscal en las discusiones de los tratados de comercio en América.
- La reducción de la informalidad en la actividad económica.

2.2. Características básicas de la tributación de las PYMES en América Latina

En esta parte del trabajo trataremos de analizar las medidas fiscales que los países de América Latina han implementado en sus estructuras tributarias con fines de fomento y apoyo a las pequeñas y medianas empresas. Para ello es preciso acotar el ámbito de la materia sobre la que trataremos, tanto en el plano sustantivo como subjetivo.

Respecto al primero, no serán objeto de nuestro estudio la generalidad de las medidas o incentivos fiscales que los distintos sistemas fiscales han establecido a favor de las pequeñas y medianas empresas, sino sólo los regímenes específicamente implantados para éstas, que denominamos simplificados o especiales.

Respecto al segundo, al hablar de PYMES, acepción comúnmente aceptada que engloba, sin embargo, realidades distintas en cada país, nos referimos fundamentalmente a pequeños empresarios personas físicas o naturales con modesto volumen de facturación y número de empleados reducido, sin perjuicio de que también se dé cabida en ciertos casos a personas jurídicas o morales.

Dicho esto, analizaremos la actual situación en que se encuentran los regímenes especiales o simplificados de tributación que han sido implantados en gran parte de los países de América Latina y El Caribe, además de por las razones de fomento ya apuntadas, para hacer frente a una situación de enorme informalidad de este segmento de contribuyentes en la esfera económica, laboral y fiscal. Estos sistemas están destinados a contribuyentes con unas características muy concretas y definidas que condicionan la propia implantación y principios de los mismos. Sobre dichas características se hablará posteriormente.

Entendemos por Regímenes Simplificados de Tributación aquellos regímenes fiscales especiales destinados a una categoría específica de contribuyentes que realizan actividades económicas por cuenta propia, fundamentalmente de bajos ingresos, y a los que se aplican regímenes de determinación de la base gravable o imponible de carácter objetivo o presuntivo.

A la hora de considerar un posible estudio comparado de estos regímenes y de reflejar las características o elementos comunes de los mismos, inevitablemente nos enfrentamos en Latinoamérica con su heterogeneidad, caracterizada por los condicionantes de carácter social, económico e histórico que han marcado el origen y evolución de los regímenes tributarios en cada uno de los países.

Sin embargo, sí pueden encontrarse notas comunes y coincidentes cuando se analizan las razones de su implantación, que a nuestro juicio han sido fundamentalmente las siguientes:

1º Naturaleza y tipología del contribuyente al que se dirigen

Recomendaciones y mejores prácticas para la tributación de PYMES en Latinoamérica

Se trata de incluir en el sistema a un elevado número de contribuyentes que realizan actividades económicas por cuenta propia, de difícil control, con niveles de ingresos reducidos, un impacto recaudatorio mínimo respecto al global de ingresos tributarios y con una importante repercusión política.

2º Disminución de la informalidad económica

Mediante la implantación de estos sistemas se intenta hacer disminuir las elevadas tasas de economía y empleo sumergidos, que en los países del área referida, según datos de la OCDE, alcanza porcentajes no inferiores al 50% del Producto Interior Bruto e incluso superiores cuando nos referimos a la población activa.

3º Simplificación de obligaciones formales

Considerando el perfil de estos contribuyentes, se trata de facilitar a los mismos el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, minorando la carga fiscal indirecta mediante la máxima simplificación de los trámites, tanto para cumplimentar su contribución al fisco como para la llevanza de los correspondientes libros, registros contables y la facturación.

4º Eficiencia en la asignación de los recursos

También razones de eficiencia en la asignación de los escasos recursos con que cuentan las Administraciones Tributarias han sido determinantes a la hora de considerar la puesta en marcha de estos regímenes especiales. Puesto que el impacto recaudatorio de este segmento de contribuyentes es tan poco significativo frente al total de ingresos internos de sus sistemas tributarios, se tiende a destinar el grueso del personal y de los medios disponibles al control de contribuyentes de elevados ingresos, cuyo número es muy inferior, y mayor rédito recaudatorio, por lo que la relación coste-beneficio es claramente superior.

Así, con regímenes de cuota prefijada, característica esencial de los sistemas simplificados, se reduce considerablemente el control al que se verían sometidos estos contribuyentes en el régimen general. Las tareas se limitan a la comprobación de la asignación correcta en las

distintas categorías o segmentos de contribuyentes, es decir, de su categorización.

Cabe realizar otra precisión respecto al ámbito subjetivo de aplicación de estos regímenes. Si bien en el título de este apartado hemos utilizado el término PYME, comúnmente aceptado en España para englobar tanto la categoría de empresa persona jurídica como la de empresario individual con variable de volumen de facturación y personal empleado, nos referimos fundamentalmente a regímenes aplicables a empresarios personas físicas, si bien se dan las excepciones que se apuntarán más adelante.

Así mismo, como ocurre en la generalidad de los sistemas fiscales, no cabe hablar de un concepto unívoco de PYME aplicable con carácter general a todos los sistemas latinoamericanos, puesto que cada país considera como tal a efectos de la aplicación de estos regímenes a todo aquel sujeto empresarial que se encuentre dentro de los márgenes que como variable de corte se adopten por cada sistema. Con carácter general, y aunque se introducen también otros parámetros objetivos, la variable comúnmente aceptada es el volumen de ventas o de facturación, por lo que aplicará este régimen a aquellos contribuyentes que por su volumen de negocio se encuentren dentro de los límites establecidos en la normativa.

Dicho esto, pasamos a detallar las características o rasgos básicos de los regímenes vigentes de tributación simplificada o especiales implantados en los distintos países participantes en este Encuentro, haciendo mención de las experiencias de los mismos en cada una de las notas que se expondrán.

2.2.1. Ámbito subjetivo de aplicación de los regímenes simplificados

Las **características esenciales de los contribuyentes** a quienes se dirigen estos regímenes son:

- Gran número y difícil control administrativo.

Recomendaciones y mejores prácticas para la tributación de PYMES en Latinoamérica

- Niveles de ingresos bajos que generan muy baja recaudación.
- Segmento conflictivo con costes políticos elevados.
- Organización empresarial precaria y deficiente.
- Actúan en la economía sumergida o informalidad económica

Tal y como se mencionaba en la parte introductoria, estos regímenes se implantan en los distintos sistemas tributarios latinoamericanos, además de para incentivar la creación de empleo y apoyar a las PYMES desde su creación, para hacer frente a la gran informalidad de un segmento de contribuyentes de difícil control y bajos ingresos. Al menos en una primera fase, la finalidad no es tanto recaudar como atraer al sistema a un importantísimo colectivo de contribuyentes que actúan en la economía y empleo sumergidos y son desconocidos por la Administración.

Sin embargo, conviene insistir en lo ya señalado en otros trabajos sobre la materia, más que producirse una incorporación de nuevos contribuyentes al sistema, se da un trasvase de aquellos que ya están dentro del mismo pero aplicando algún otro régimen menos favorable. Prueba de ello ha sido la minoración de la recaudación total en los períodos subsiguientes al de la implantación de los regímenes. Así ha ocurrido en países como Brasil o Perú.

Los regímenes simplificados se aplican fundamentalmente a **pequeños contribuyentes personas físicas o naturales que realizan actividades económicas**, aunque en algún caso se extienden también a ciertos tipos de personas jurídicas o morales.

Con carácter general, el **volumen de facturación o ingresos brutos** ha sido la **variable** más utilizada en etapas pasadas para marcar el límite de inclusión en el régimen de los contribuyentes que actúan en los sectores o actividades establecidas, aunque se tiende a introducir índices presuntivos mixtos (variables económicas y parámetros físicos).

En **Argentina**, el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo) se aplica a personas físicas o naturales y a sociedades de hecho o irregulares. Se considera pequeño contribuyente a todo aquel empresario del sector servicios con ingresos anuales inferiores a \$72.000 (U\$D 24.000), superficie menor de 85 m² y Kw de energía eléctrica consumida inferiores a 10.000. Respecto al resto de actividades, los ingresos deben menores de \$144.000 (U\$D 48.000), superficie inferior a 200 m² y hasta 20.000 kw consumidos, siempre que se respete el límite establecido de valor unitario de venta de los productos.

Junto al Monotributo existen dos subcategorías: la de Contribuyente Eventual, que abarca a aquellos contribuyentes personas físicas con operaciones esporádicas, discontinuas o eventuales, sin local fijo y facturación máxima anual de \$12.000 (U\$D 4.000) o mensual de \$1.000, y la del Monotributo Social para personas o proyectos productivos registrados en el Ministerio de Desarrollo Social que reciben subsidios o disfrutan de exención del componente impositivo y previsional durante 24 meses.

Bolivia aplica un Régimen Tributario Simplificado (RTS) en el que pueden inscribirse personas físicas que realicen actividades de comercio minorista, vivanderos y artesanos con una serie de requisitos de facturación, capital afecto a la actividad, precio unitario de mercancías y tipo de éstas.

Además, en el Régimen Tributario Integrado (STI), destinado al sector del autotransporte, se inscriben personas naturales propietarias de taxis, micros y minibuses que presten servicio público de pasajeros y/o carga con un máximo de dos vehículos.

Por último, el Régimen Agropecuario Unificado (RAU) está destinado a personas naturales y cooperativas agropecuarias, con límites en función de las hectáreas afectadas a la actividad.

Por su parte, el Sistema Integrado de Pago de Impuestos y Contribuyentes de las Microempresas y Empresas de Pequeño Porte (SIMPLES) de **Brasil**, aplicable, como su nombre indica, a las llamadas microempresas y empre-sas

Recomendaciones y mejores prácticas para la tributación de PYMES en Latinoamérica

de pequeño porte, afecta a personas jurídicas con ingresos brutos anuales menores o iguales a R\$ 240.000 (USD 102.938) y R\$ 2.400.000 (USD 1.029.380) respectivamente. Se establecen, por otra parte, una serie de sectores y contribuyentes que, aun cumpliendo el requisito de facturación, no tienen acceso al mismo.

El denominado Régimen de Renta Presunta es un sistema de tributación simplificada del Impuesto sobre la Renta de las Personas Jurídicas aplicado a aquellas empresas con facturación anual no superior a R\$ 24.000.000 (USD 10.293.802).

También **Costa Rica** contempla un Régimen de Tributación Simplificada (RTS) que integra el Impuesto sobre la Renta y el Impuesto General sobre Ventas, al que pueden acceder tanto las personas físicas como las jurídicas cuyo volumen de compras anuales no superen los C 15.000.000 (USD 31.000) y no tengan más de tres empleados, siempre que se encuentren dentro de alguno de los once sectores a los que les es aplicable el régimen.

En **Chile**, el Régimen Simplificado del Impuesto a la Renta es aplicable a los llamados Pequeños Contribuyentes, incluyendo entre los mismos los pequeños mineros artesanales, los pequeños comerciantes con actividad en la vía pública, los suplementeros, los propietarios de un taller artesanal u obrero y los pescadores artesanales.

En el Régimen Simplificado del IVA se incluyen los pequeños comerciantes, artesanos y prestadores de servicios personas naturales que vendan o realicen la prestación al consumidor final, siempre que el monto mensual promedio de sus ventas y servicios afectos (excluido el IVA), correspondiente al período de doce meses inmediatamente anteriores al mes al que debe efectuarse la declaración para acogerse al régimen, no sea superior a 20 unidades tributarias mensuales por promedio (\$ 606.740).

Se trata de regímenes destinados a las llamadas microempresas, entidades que ejercen actividad económica de forma regular, a título individual, familiar o como sociedad, y cuyas ventas anuales son inferiores a 2.400 UF (USD 80.000).

El Régimen de Renta Presunta al Sector Agropecuario se aplica a personas naturales, comunidades, cooperativas y sociedades de personas dedicadas a la agricultura, siempre que tengan ventas anuales menores de 8.000 UTM (USD 480.000).

Por último, existe un régimen especial obligatorio para los contribuyentes que no registren iniciación de actividades agropecuarias en la Administración Tributaria, el Régimen de Cambio de Sujeto del IVA, en el que se integran contribuyentes personas naturales considerados pequeños productores agrícolas, aunque también se aplica a pequeños mineros artesanales, propietarios de un taller artesanal u obrero y a pescadores artesanales. La peculiaridad es que no emiten factura por sus ventas, siendo el comprador el obligado a emitir factura de compra y practicar la retención del impuesto.

México aplica, por una parte, el Régimen de Pequeños Contribuyentes, conocido como REPECOS, en el que se integran el Impuesto a la Renta y el Impuesto sobre Valor Agregado. Su gestión es ejercida por las Entidades Federativas. A él pueden adherirse las personas físicas que realicen actividades empresariales, siempre que vendan o presten servicios al público, cuando los ingresos propios de su actividad más los intereses obtenidos en el año anterior no superen los dos millones de pesos (USD 186.133).

Por su parte, el Régimen Intermedio está destinado a personas físicas dedicadas al comercio, la industria, el transporte, las actividades agropecuarias y ganaderas con ingresos brutos no superiores a \$4,000,000 (USD 372.000) en el año anterior, y a personas que se dediquen al autotransporte de carga con ingresos en el ejercicio anterior inferiores a \$10.000.000 (USD 930.000). Este régimen supone la aplicación del régimen general del Impuesto sobre la Renta y el IVA con simplificación de obligaciones contables y deducción en su totalidad como gasto de las compras de activo fijo.

Existen, por último, otros dos Regímenes: el Simplificado de la Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Pesca y el Simplificado de Autotransporte, aplicable a personas jurídicas con ingresos anuales hasta \$10.000.000 (USD 930.000), en los que se aplica el régimen general con

Recomendaciones y mejores prácticas para la tributación de PYMES en Latinoamérica

determinados incentivos en el IR, aunque pueden optar también por aplicar el Régimen Intermedio.

Nicaragua aplica el denominado Régimen Especial de Estimación Administrativa a pequeños contribuyentes personas físicas que obtengan ingresos brutos anuales por venta de bienes o prestación de servicios no superiores a los C\$ 480.000 (USD 28.200), y cuyos inventarios de mercaderías no superen en cualquier momento del año los C\$ 200.000 (USD 11.800). Se excluyen aquellos que realicen operaciones de comercio exterior y los pertenecientes a unidades económicas.

En **Perú**, el Nuevo Régimen Único Simplificado (Nuevo Rus) y el Régimen Especial de Renta (RER) sólo incorporan a un segmento de lo que la legislación peruana define como MYPE (micro y pequeña empresa). El Nuevo Rus es un régimen promocional dirigido a personas naturales y sucesiones indivisas que realizan actividades de comercio y/o industria, de servicios y/u oficios, con ingresos brutos anuales no superiores a 240.000 Nuevos Soles (US\$ 71.000) sin encontrarse en alguno de los supuestos de exclusión establecidos en la norma.

El RER es un régimen tributario dirigido a personas naturales y jurídicas, sucesiones indivisas y sociedades conyugales domiciliadas en el país que obtengan renta de tercera categoría (empresas), provenientes de actividades de comercio, industria o servicios que cumplan una serie de condiciones.

La **República Dominicana** aplica el Régimen de Estimación Simple (RES) a contribuyentes personas naturales y negocios de único dueño, cuyos ingresos brutos sujetos al impuesto no superen los RD\$ 2.000.000 anuales (USD 62.500).

Aunque en **Venezuela** no hay actualmente ningún régimen especial de tributación para pequeños contribuyentes, existe un proyecto de régimen simplificado de cuota fija para pequeños contribuyentes que se encuentra en fase de análisis en la Asamblea Nacional.

Se trata de regímenes de **aplicación voluntaria**. En ellos los contribuyentes se incluyen mediante la autoclasi-ficación o autocategorización, sin que se realice una

fiscalización administrativa previa de esta incorporación. Quizá por lo señalado, se trata de adherir al sistema el máximo de contribuyentes en la primera fase, para ejercer posteriormente sobre ellos las consiguientes medidas de control tributario y depuración censal.

Dado que tradicionalmente la variable única para la inclusión en el régimen ha sido los ingresos brutos, de muy difícil control por la Administración, los contribuyentes tendían a alinearse en aquellos segmentos o categorías de menor carga fiscal. Desde la aparición de cumplimiento de sus obligaciones fiscales, esto les generaba el consiguiente ahorro fiscal sin apenas riesgo, por cuanto no existe un control posterior de las categorizaciones realizadas, y, si éste se produce, con la variable señalada la comprobación se torna ineficiente.

Todo ello ha producido un fenómeno generalizado en todos los países estudiados, denominado por distintos autores como “enanismo fiscal” o atomización de los contribuyentes, con el único fin de reducir la factura fiscal.

Y este fenómeno se produce en un doble aspecto: por una parte, están los contribuyentes que declaran menores ingresos a los reales para encuadrarse en el segmento o categoría de menor cuota; por otra, los contribuyentes cuyo aumento de actividad y de ingresos les haría tributar en una escala superior, lo que evitan mediante la división de la actividad en otras tantas que no superen los límites establecidos.

El fenómeno no es exclusivo de estos países. En España, aunque por razones distintas, se percibe una situación similar en determinados sectores económicos. El objetivo es seguir incluidos en un régimen que les beneficia claramente respecto al régimen general y en el que no podrían continuar si superaran los límites establecidos en los parámetros físicos o módulos.

Como ejemplo, y con el fin de anticipar las conductas de abuso que pueden producirse una vez que los sistemas objetivos llevan en torno a una década implantados, en **España** se están detectando los siguientes perfiles:

- Contribuyentes en estimación objetiva con ingresos imputados elevados, que generan crédito fiscal, pero

Recomendaciones y mejores prácticas para la tributación de PYMES en Latinoamérica

por debajo de las variables de corte y sin empleados. En este caso no hay correlación entre medios de producción y facturación generada, por lo que suelen ser generadores de facturación irregular.

- Contribuyentes en estimación objetiva que interponen una persona jurídica para sus relaciones con terceros.
- Contribuyentes en estimación objetiva con compras elevadas que superan el límite de exclusión en un determinado ejercicio fiscal. La norma fiscal les excluye de los regímenes objetivos con efectos para el ejercicio inmediato, pero ya han generado crédito fiscal.
- Contribuyentes en estimación objetiva con cónyuges y familiares en el mismo régimen para fraccionar ventas y compras y eludir los límites de exclusión. Estos supuestos pueden servir también para imputar actividades incluidas en regímenes objetivos, otras rentas generadas por la unidad familiar en otras actividades que no puedan estar en estimación objetiva.

2.2.2. Régimen de determinación de la cuota tributaria y variables aplicables. Especial referencia a los impuestos integrados

Con carácter general, en los países latinoamericanos analizados la deuda tributaria a cargo de los contribuyentes inmersos en estos regímenes se determina mediante el establecimiento de unas cuotas fijas en virtud de la categoría donde se encuentran clasificados. Ésta depende de la facturación del período considerado, generalmente un mes, aunque en algunos casos se aplican alícuotas progresivas en función del volumen de ingresos mediante unas escalas por tramos de facturación.

Como ya se ha comentado, en etapas anteriores la variable de ventas o ingresos brutos era la comúnmente utilizada tanto para fijar los límites de inclusión en el régimen (variable de corte) como para la determinación de la cuota

a pagar. Existe, sin embargo, un elevado número de países que, junto a la variable de facturación, han introducido en sus regulaciones otras, ya sea de carácter físico o económico, para fijar dicha cuota.

Veremos los esquemas liquidatorios de los regímenes más significativos de los países participantes en el Encuentro.

En **Argentina**, el Monotributo establece dos escalas de gravamen en función de la actividad económica del contribuyente (los servicios tienen cinco categorías y el resto de actividades ocho). Los contribuyentes en este régimen deben abonar una cuota mensual fijada legalmente por categoría, sin regularización al final del ejercicio. La categorización de los contribuyentes se establece en virtud de la variable de ingresos brutos y una serie de parámetros físicos, como son la superficie afectada por la actividad y la energía eléctrica consumida.

El Régimen del Contribuyente Eventual establece una cuota cuatrimestral del 5% sobre los ingresos brutos.

En **Bolivia**, en el Régimen Tributario Simplificado (RTS), existen cinco categorías fijadas en virtud del capital destinado a la actividad, a las que corresponden su cuota fija bimestral. En el Régimen Tributario Integrado (RTI) también hay cinco categorías en función de la clase de vehículo, el servicio de transporte que realiza y la ciudad en la que se halla registrado, con pago de cuotas fijas trimestrales. Por último, en el Régimen Agropecuario Unificado (RAU) se paga una cuota anual en función de la superficie de la propiedad utilizada en la actividad agrícola o pecuaria expresada en hectáreas.

En el caso del SIMPLES en **Brasil** se realiza un pago mensual, aplicando alícuotas progresivas en función de los ingresos obtenidos. Este pago es el resultado de aplicar sobre el ingreso mensual la alícuota obtenida de acuerdo con los ingresos acumulados hasta el mes corriente. En el Régimen de Renta Presunta se aplica una alícuota general del 8% sobre los ingresos brutos, aunque existen alícuotas especiales para determinadas actividades. El pago es trimestral.

En **Costa Rica**, la liquidación de los impuestos incluidos en el RTS se realiza de forma trimestral, aplicando por

Recomendaciones y mejores prácticas para la tributación de PYMES en Latinoamérica

sectores de actividades sobre la variable “volumen de compras” un factor para el Impuesto sobre la Renta y otro factor para el impuesto general sobre las ventas.

En el Régimen Simplificado de Renta de **Chile** se liquida una cuota anual con pago mensual. En la actividad de minería se aplica una alícuota progresiva sobre el valor neto de las ventas de productos mineros. En la actividad de comercio, los comerciantes estacionados pagan una cuota fija en unidades tributarias y los suplementeros un porcentaje sobre las ventas totales. Para los propietarios de un taller artesanal se aplica un porcentaje sobre los ingresos brutos o dos unidades tributarias mensuales, el mayor de ambas. Para los pescadores artesanales se aplica una cuota fija en virtud de las toneladas de registro grueso de la embarcación.

En el Régimen Simplificado del IVA, se realiza un pago mensual en virtud de una cuota fija por grupo de actividades o contribuyentes, aplicándose una serie de índices que puedan reflejar el volumen de operaciones.

En el Régimen de Renta Presunta al Sector Agropecuario se aplica un porcentaje sobre el avalúo fiscal de los predios en que se ubique la explotación: 10% para los propietarios y 4% para los arrendatarios.

En **México**, el Régimen de Pequeños Contribuyentes establece una cuota única integrada por una cuota fija correspondiente al Impuesto al Valor Agregado, considerando un importe de IVA mensual de \$ 100, y otra resultante de aplicar una alícuota del 2% sobre los ingresos brutos anuales. El pago es bimestral.

En el Régimen Intermedio el esquema liquidatorio es el correspondiente al régimen general, con la particularidad en el caso del Impuesto sobre la Renta de que las compras de bienes de activo fijo se deducen en su totalidad y no mediante la aplicación de porcentajes anuales como ocurre en el régimen general. En el IR la cuota es anual, con pagos provisorios mensuales. En el IVA las cuotas son mensuales.

En los Regímenes Simplificados de Actividades Agropecuarias y del Sector del Autotransporte, el régimen de

liquidación es como en el anterior, el general, aunque con incentivos y beneficios en el Impuesto sobre la Renta.

En el Régimen Especial de Estimación Administrativa de **Nicaragua** se aplica un sistema de cuota fija mensual unificada correspondiente al Impuesto sobre la Renta y el IVA, en base a los ingresos brutos anuales del ejercicio fiscal anterior. Se toma como referencia una tabla de valores aprobada por la Administración Tributaria. Estos contribuyentes no están obligados a la presentación y pago de la declaración anual del Impuesto sobre la Renta.

En el Nuevo RUS de **Perú** se realiza un pago único mensual de acuerdo a la categoría correspondiente, determinada por niveles de ingresos brutos y parámetros físicos (superficie afectada, energía eléctrica, consumo telefónico, personal, compras, etc.). Existen cinco categorías para las actividades de comercio/industria y cinco para las de servicios/oficios. Este pago reemplaza al del Impuesto sobre la Renta y el Impuesto General sobre Ventas.

En el RER, en el Impuesto sobre la Renta, la cuota mensual es la resultante de aplicar un porcentaje sobre los ingresos netos mensuales: el 2,5% en las actividades de comercio/industria y el 3,5% en las actividades de servicios. En este caso, los contribuyentes aplican en el IGV el régimen general.

En la **República Dominicana** los contribuyentes del RES tienen como renta neta imponible el 70% de sus ingresos brutos del período, a cuyo montante se le aplica una escala progresiva de tres tramos con alícuotas del 15%, 20% y 25% en función de los ingresos. Los pagos son trimestrales, con cuotas iguales liquidadas en función a los ingresos declarados correspondientes al ejercicio fiscal anterior.

Impuestos integrados

Mención especial merece el análisis de las figuras tributarias que se integran en los distintos regímenes. Esta integración busca la reiterada necesidad de simplificación que ha de caracterizar a estos regímenes, al menos en su

Recomendaciones y mejores prácticas para la tributación de PYMES en Latinoamérica

fase inicial, de forma que el pago de una cuota única libera al contribuyente de sus obligaciones fiscales respecto a varios impuestos e incluso en algún caso de sus aportaciones y/o contribuciones a la Seguridad Social.

Aunque en algunos sistemas el Régimen Simplificado se aplica a una serie de impuestos de forma separada, existen países donde se unificó el pago de diversos conceptos impositivos, con carácter general el Impuesto a la Renta y el Impuesto al Valor Agregado.

Así ocurre en países como **Bolivia**, donde se unifica el pago del IVA, IT e IUE; **Costa Rica**, donde un mismo formulario denominado “Declaración Jurada Régimen de Tributación Simplificada” se liquidan los impuestos de renta y ventas; **Nicaragua**, con el pago unificado del IR y el IVA; **Perú**, donde el Nuevo RUS reemplaza el pago del Impuesto General sobre las Ventas y del Impuesto a la Renta por una cuota fija; o **México**, en donde el REPECOS integra igualmente el Impuesto sobre la Renta y el IVA, así como las figuras impositivas locales que determinen las Entidades Federativas.

Existen dos regímenes simplificados, el SIMPLES **brasileño** y el Monotributo **argentino**, donde, en aras de una mayor simplificación del sistema, se introduce una importante novedad: la integración en los mismos las aportaciones o cotizaciones a la **Seguridad Social**, aunque de distinta forma. En estos dos casos, junto al elemento simplificador, se suma el incentivador para el empleo y la percepción de prestaciones sanitarias y de jubilación.

En el SIMPLES **brasileño** los contribuyentes incluidos en el régimen cumplan sus obligaciones fiscales mediante un pago único periódico (mensual), correspondiente al Impuesto sobre la Renta de las Personas Jurídicas (IRPJ), la Contribución para los Programas de Integración Social y la Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social (PIS/COFINS), la Contribución Social sobre el Beneficio Neto (CSLL), el Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI) y la Contribución para la Seguridad Social. Queda fuera el Impuesto de Valor Agregado, de competencia de los estados federales, aunque mediante convenio puede ser integrado, lo que nunca se ha producido.

En el **Monotributo argentino** los conceptos integrados son el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto a las Ganancias (IG), Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta y los Aportes Personales al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

2.2.3 Sistemas de organización y de gestión administrativa

Con carácter general, las Administraciones Fiscales estudiadas mantienen una organización dual: una organización funcional, por áreas o tareas, y otra por grupos de contribuyentes. En este segundo caso existen unos órganos específicos de gestión y control de los distintos grupos de contribuyentes, ya sean grandes contribuyentes, pequeños contribuyentes, grandes empresas, etc. Por lo tanto, hay cierta especialización motivada en las distintas características diferenciadoras de los grupos de contribuyentes y de las actuaciones administrativas a desarrollar sobre los mismos.

En lo que respecta a la gestión y control del segmento de contribuyentes a los que se aplican los regímenes simplificados o especiales, no se percibe, sin embargo, la existencia de unidades especializadas dentro del organigrama de las distintas organizaciones administrativas analizadas.

Otro de los puntos fundamentales para la correcta gestión y control en un sistema tributario es la existencia de un **censo** fiable y actualizado de contribuyentes y sus obligaciones fiscales. Con carácter general, la situación censal en los países de Latinoamérica es muy precaria. Los censos son poco operativos y están desactualizados. No reflejan ni de lejos la realidad de los contribuyentes ni sus obligaciones. Ello está provocado en gran medida por la situación de informalidad de estas economías.

En línea con lo anterior, también se detecta en estos sistemas unas **clasificaciones de actividades económicas** muy imprecisas, con importantes carencias por falta de definición de dichas actividades y sectores, lo que repercute en ausencia de rigor y de exigibilidad a los

Recomendaciones y mejores prácticas para la tributación de PYMES en Latinoamérica

contribuyentes encuadrados en los mismos a los efectos de su correcta categorización.

En cuanto a los **recursos** destinados a las tareas de **gestión y control** de estos contribuyentes, también es generalizada la situación de insuficiencia notable de medios personales y materiales. Dichos medios se destinan con carácter prioritario al control de otro segmento de contribuyentes donde se genera el monto de la recaudación.

Una cuestión importante es considerar los aspectos de eficiencia a nivel organizativo, de gestión y control cuando existen distintas Administraciones Tributarias con competencias tributarias propias o compartidas actuando frente al contribuyente, lo que requiere el establecimiento de medidas de coordinación, cooperación y asistencia mutua entre las mismas.

Como ejemplo de complejidad en la gestión de estos regímenes cabe citar el caso de **Brasil**, donde el Impuesto al Valor Agregado, figura tributaria clave en estos sistemas y cuya competencia recae en los estados federales, puede incluirse en el Régimen del SIMPLES a solicitud de los mismos, formalizándose el pertinente convenio. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que los estados muestran un nulo interés por integrar dicho impuesto, debido al peligro que supone para su autonomía e independencia, así como el mantenimiento de su nivel de ingresos.

2.2.4. Obligaciones formales y materiales

Como ya se ha comentado, una de las razones por las que se introducen estos regímenes especiales en los sistemas tributarios es descargar a estos contribuyentes de obligaciones formales y materiales que, dado el perfil empresarial que les caracteriza, suponen un coste que incide de manera sustantiva en la propia marcha y desarrollo de su actividad. Por ello, es nota común la supresión de la llevanza de determinados libros registro y contables, así como de obligaciones de facturación, que por razones fiscales y mercantiles están obligados a llevar la generalidad de los sujetos que desarrollan actividades mercantiles.

Esto es posible porque se trata de regímenes de estimación objetiva o presuntiva del rendimiento, que no tienen en cuenta el flujo real de gastos e ingresos de la actividad sino parámetros presuntivos u objetivos que presuponen la existencia de esos ingresos y su volumen. Se justifica así que las obligaciones se vean limitadas para dichos contribuyentes a la llevanza de determinados libros de inventario o de caja.

En la generalidad de los regímenes simplificados instaurados en los países participantes en el Encuentro, se eliminan ciertas obligaciones formales y de facturación a las que están obligados con carácter general los contribuyentes que realizan actividades económicas.

Así, en **Argentina** los contribuyentes están dispensados de llevar libros-registro, pero deben disponer de placa identificadora en lugar visible, exigir facturas de compra o servicios recibidos y emitirlos por las ventas o servicios prestados.

En **Bolivia**, los contribuyentes adheridos a los regímenes simplificados deben inscribirse correctamente y guardar las facturas de compras y de los documentos acreditativos de los pagos periódicos realizados, en su caso.

En **Brasil** existe dispensa de la obligación de mantener escrituración comercial con fines fiscales, limitándose a exigir el mantenimiento en condiciones de los libros de caja y registro de inventario. Las personas jurídicas inscritas en el SIMPLES deben disponer de placa identificativa que refleje esa situación y presentar declaración anual simplificada.

En el caso de **Costa Rica** no se requiere llevar el libro de compras. Tampoco hay obligación de emitir facturas ni conservar justificantes de todas las operaciones, excepto de las facturas de compra.

En **Chile**, en el Régimen Simplificado del IIR, existen obligaciones de facturación, de las que podrá eximirse a determinados comerciantes ambulantes y propietarios de pequeños negocios. Además, hay un régimen de contabilidad simplificada aplicable a contribuyentes personas físicas o naturales en ciertas condiciones y para determinadas actividades o sectores económicos.

Recomendaciones y mejores prácticas para la tributación de PYMES en Latinoamérica

En el Régimen Simplificado del IVA, los contribuyentes están obligados a llevar un libro especial para el registro diario de las compras, ventas, servicios prestados o recibidos, aunque recaigan sobre servicios exentos

En **México**, los contribuyentes del REPECOS no están obligados a llevar el libro-registro de ingresos diarios. Tampoco deben presentar declaración informativa de los ingresos obtenidos, ni entregar a los clientes copia de las notas de venta o conservar originales de las mismas por operaciones de importe inferior a 100 pesos.

En el Régimen Intermedio, los contribuyentes deben llevar contabilidad, que podrá cumplirse mediante un libro de ingresos y de registro de inversiones y deducciones. También están obligados a expedir factura y conservar comprobantes fiscales. En este régimen, los clientes pueden deducir las facturas recibidas.

Las obligaciones formales en los Regímenes Simplificados Agropecuario y de Autotransporte coinciden con las analizadas en el Régimen Intermedio

En el Régimen Especial de Estimación Administrativa de **Nicaragua** se dispensa a los contribuyentes de la obligación de emitir factura, excepto si la solicita el cliente. Deben exigir factura a sus proveedores y prestadores de servicios. No están obligados a llevar libros-registro.

Los contribuyentes del Nuevo RUS de **Perú** no pueden emitir facturas que generen crédito fiscal y tampoco están obligados a llevar libros contables. No sucede así, sin embargo, en el caso del RER, en el que se mantienen las obligaciones generales de facturación y de llevar libros contables o de registro, es decir, libros de ventas e ingresos, de compras y de inventarios y balances.

En la **República Dominicana**, los contribuyentes deben realizar una Declaración Jurada y registrarse, estando exentos de la presentación de estados financieros.

En lo que se refiere a las obligaciones materiales, entendidas éstas como las que atañen al contribuyente para saldar su deuda tributaria, también se tiende a simplificar y reducir los trámites, sustanciándose

normalmente mediante liquidaciones periódicas la correspondiente cuota tributaria y sin que al final del ejercicio deba realizarse declaración o regularización alguna.

En los casos de **Argentina** y **Brasil**, junto al componente impositivo de la cuota a satisfacer, existe un componente social o previsional. Esto supone un paso cualitativo importante en la búsqueda de esa máxima simplicidad en las obligaciones a cargo de los contribuyentes. En el SIMPLES brasileño funciona como subsidio de promoción del empleo. En el Monotributo argentino es un incentivo previsional, pues genera prestaciones de jubilación y salud al monotributista.

La flexibilización de las obligaciones de facturación tiene incidencia en la propia dinámica de la imposición indirecta, ya que afecta a otros agentes económicos que tributan en el régimen general. Por ello, la decisión que se adopte en materia de facturación y la generación o no de crédito fiscal del IVA repercutido por contribuyentes en este régimen, debe realizarse considerando el sistema en su conjunto.

La gran mayoría de los países mantienen en sus sistemas simplificados la no-generación de crédito fiscal a favor de los contribuyentes destinatarios de las facturas emitidas por los contribuyentes incurso en estos regímenes, así como la aplicación de los mismos a sectores o actividades que venden o prestan servicios directamente a consumidores finales, por las razones apuntadas y con el fin de no romper la cadena del Impuesto al Valor Agregado.

2.2.5. Sistemas de comprobación y control

Para determinar la situación de exigibilidad por parte de la Administración del cumplimiento de sus obligaciones a los contribuyentes inmersos en estos regímenes no hay más remedio que partir de la situación en que se produce la implantación de éstos, así como de los instrumentos con que cuentan las autoridades fiscales para ejercer sus funciones de comprobación.

Recomendaciones y mejores prácticas para la tributación de PYMES en Latinoamérica

En los sistemas tributarios estudiados se detecta una casi absoluta falta de actividad de verificación de las condiciones exigidas para entrar en el sistema o permanecer en él.

Las razones son de diverso tipo. Por una parte, nos encontramos en varios países con el fenómeno propio de las fases iniciales de funcionamiento del régimen, donde prima la adhesión al sistema del mayor número de contribuyentes. Esto motiva la eliminación de impedimentos y trabas para la inclusión, así como incentivar la entrada mediante medidas de concienciación, información y apoyo a los contribuyentes, de forma que perciban que el abandono de la informalidad les va a generar beneficios en materia de previsión social, simplificación de obligaciones fiscales y, por qué no, de tranquilidad de conciencia.

Sin embargo, en lo que se refiere a países con cierta tradición ya en la aplicación de estos sistemas, como es el caso de **Argentina** o **Brasil**, aunque se desarrollan actuaciones de control posterior de categorización, incluso estableciendo medidas correctivas, las tareas de control son mínimas y prestadas en condiciones precarias por personal no especializado, lo que deviene en actuaciones ineficientes en muchos casos.

Tampoco ha ayudado a esa tarea la variable de corte utilizada históricamente en la mayoría de estos regímenes. Así suceden con el volumen de negocio, de muy difícil control. En este sentido, gran número de países han introducido en sus sistemas, junto a dicha variable, una serie de parámetros objetivos que facilitan el control de la categorización.

Tal y como se ha repetido, nos encontramos con sistemas tributarios en los que el censo de contribuyentes es muy deficiente, desactualizado y, por tanto, inoperante. Esto implica que los contribuyentes incluidos en el régimen son sólo una parte de los posibles beneficiarios del mismo, de forma que la gran mayoría se encuentran fuera del sistema, en la informalidad.

Por su parte, existe otro grupo de contribuyentes que no serían merecedores de la aplicación de estos regímenes simplificados por sus niveles reales de ingresos, pero

sobre los cuales tampoco se producen acciones tendentes a comprobar su inclusión en el régimen o su correcta categorización.

En estas circunstancias, en sistemas tributarios de muy poca tradición en el pago de impuestos a la renta de las personas físicas o naturales, es difícil imponer un sistema correctivo sobre aquellos contribuyentes que formalmente cumplen dentro del régimen, por el agravio que supone respecto a los que ni siquiera son conocidos por la Administración, además de por la mínima repercusión recaudatoria y la alta conflictividad de este sector, manifestada a través de sus organizaciones representativas.

Por tanto, excepto en algún caso puntual como el de **Argentina**, sin grandes efectos tampoco, aunque las regulaciones establecen un régimen sancionador detallado, en la práctica este no tiene virtualidad alguna, dada la mínima o nula actividad de control existente.

Argentina realiza controles extensivos a estos contribuyentes mediante cruces informáticos basados en las propias declaraciones presentadas con anterioridad por los monotributistas, las proporcionadas por terceros y las provenientes de entidades financieras. Dichas comprobaciones dan lugar en algunos casos a recategorizaciones con carácter retroactivo y, en otros, a la exclusión del régimen y la liquidación de la deuda por el régimen general.

También se producen fiscalizaciones preventivas, a cargo normalmente de personal contratado y no especializado, para comprobar la correcta categorización de los contribuyentes. Se trata de controles muy someros y rápidos, además de no realizarse con la suficiente uniformidad y frecuencia en todo el país. Tampoco existe una unidad de funcionarios dedicados a esta tarea dentro de la estructura funcional de la Administración Fiscal de Argentina.

Por su parte, **Brasil** establece una serie de controles informáticos de carácter masivo a estos contribuyentes mediante cruces de información, pero dichos controles son exigüos y residuales, aunque han permitido detectar casos de "enanismo fiscal" o atomización.

Recomendaciones y mejores prácticas para la tributación de PYMES en Latinoamérica

En el resto de países participantes en el Encuentro la tónica es similar. Los controles son muy precarios debido a lo ya señalado y al empleo de los escasos medios disponibles en la detección de bolsas de fraude existentes en otros sectores o contribuyentes, cuyo aflo-ramiento es mucho más rentable.

2.2.6. Resultados de su aplicación

En este último apartado hemos querido incluir algunos datos estadísticos relativos a la recaudación que generan los contribuyentes incluidos en estos regímenes y su incidencia o repercusión en el total de ingresos fiscales.

Ello nos ayudará a tener una referencia sobre el segmento de contribuyentes al que nos estamos refiriendo, así como a comprender mejor algunas realidades y medidas adoptadas por las autoridades fiscales de América Latina.

Los datos de que disponemos relativos a algunos países participantes en el Encuentro son identificativos y clarificadores de la relevancia fiscal que estos regímenes tienen desde el punto de vista recaudatorio y censal.

En **Perú**, el Nuevo RUS aportó durante el año 2004 únicamente el 0,30% del total de ingresos recaudados por la SUNAT en concepto de tributos internos. La mayor parte de los contribuyentes del régimen, un 92,3%, se clasifican en las dos categorías más bajas.

En el RER la recaudación en concepto de Impuesto a la Renta supuso en el año 2004 el 0,60% del total de la recaudación del Impuesto a la Renta. El fenómeno de la clasificación es similar al caso del Nuevo RUS. El 80% de los contribuyentes del RER declara ventas similares a los ingresos permitidos en las dos categorías más bajas de aquél.

En **Nicaragua**, los datos estimados de recaudación de 2005 reflejan cifras de ingresos correspondientes a los contribuyentes en cuota fija del 0,08% sobre el total de ingresos fiscales. Éstos contribuyentes suponen el 55% del censo total en este país. Por su parte, los grandes

contribuyentes, el 1,3% del censo, generan una recaudación del 90,95% del total de ingresos fiscales.

Como ejemplo de la situación en un país de gran dimensión, el número de contribuyentes inscritos en el SIMPLES de **Brasil**, que suponen el 75% del Censo de Entidades o Registro de Sociedades (CNPJ), genera solamente el 7% de la recaudación total. Las empresas en Régimen General u Ordinario suponen un 7% del CNPJ y generan el 85% de la recaudación total.

2.2.7. A modo de resumen

Podemos finalizar reseñando las notas básicas que caracterizan a los Regímenes Simplificados que han sido implantados en los países de América Latina:

- Se trata de regímenes especiales de tributación implantados por razones de fomento de las pequeñas y medianas empresas y para hacer frente a una situación de elevada informalidad en la economía del segmento de contribuyentes a quienes se dirigen, así como para aumentar la eficiencia en la utilización de los recursos administrativos.
- Son regímenes destinados a un número muy elevado de pequeños contribuyentes que realizan actividades empresariales de difícil control, ingresos reducidos y de impacto recaudatorio mínimo.
- Se prima la simplicidad del sistema frente a la equidad en lo que respecta a la determinación de la carga tributaria.
- Sustancial simplificación de las obligaciones materiales y formales a cargo de los contribuyentes.
- En materia de facturación, las facturas emitidas por los contribuyentes en este régimen no generan crédito fiscal a favor del destinatario de las mismas.
- Son regímenes de aplicación voluntaria donde el contribuyente se incluye mediante la autocategorización. La variable a tener en cuenta para la inclusión en los mismos y la determinación de la

Recomendaciones y mejores prácticas para la tributación dePYMES en Latinoamérica

cuota tributaria es la del volumen de ingresos o facturación.

- Sustitución de las obligaciones correspondientes a varios impuestos mediante un pago periódico único liberador de todas ellas, incluyéndose en algún caso los pagos en concepto de contribuciones y cotizaciones a la Seguridad Social.
- Bajos niveles de cumplimiento y de control administrativo de las categorizaciones y su mantenimiento.
- Situaciones muy comunes de “enanismo fiscal” o atomización de los contribuyentes buscando el encuadramiento en las categorías más bajas con el fin de disminuir la factura fiscal.
- Escasez de recursos administrativos destinados al control de estos contribuyentes y ausencia de personal especializado en estas tareas.

3. RECOMENDACIONES

Las recomendaciones que realizamos a modo de conclusión parten de los trabajos del Encuentro. Nuestro objetivo es establecer un conjunto de parámetros prácticos básicos que nos permitan disponer de los elementos de juicio necesarios para adoptar las decisiones más adecuadas en los distintos contextos económicos, sociales y políticos de los países de la región.

Aunque sea una cuestión evidente, no podemos olvidar que la política fiscal constituye la forma suprema de hacer política, pues implica decidir quiénes y en qué medida deben aportar recursos al erario común. También quiénes y en qué medida serán beneficiarios de dichos recursos.

Por ello, los técnicos encargados de diseñar las normas tributarias tienen que hacer acopio de razones para justificar la adecuación social, política y, en algunos casos, constitucional de sus opciones normativas.

Esto nos lleva a manifestar que, en nuestra opinión, nadie puede dudar de la adecuación de estos regímenes a los principios constitucionales básicos asumidos por el “estándar” de constitución democrática que impregnan la política tributaria con un conjunto de valores aplicables en el marco de un proceso de “ponderación de principios”.

Las normas constitucionales modernas suelen configurar el deber de contribuir en base a la capacidad económica de los ciudadanos. El problema es justificar que las técnicas presuntivas permiten una medición de la capacidad económica acorde con los principios constitucionales. Entendemos que los impuestos basados en parámetros presuntivos constituyen una solución de equilibrio entre la exigencia del principio de capacidad y de eficacia administrativa y el respeto de los derechos individuales del ciudadano, sin olvidar que dichas técnicas sirven de modo preferente a un principio democrático básico como es el de generalidad, es decir, que todos los ciudadanos contribuyan. Resulta sencillo reforzar el argumento: no

podemos hablar de capacidad económica si antes no contribuyen todos los que deben hacerlo.

Evidentemente, cuando hacemos política fiscal no trabajamos “en el jardín del Edén”. Partimos de una realidad que deseamos transformar y que limita muchas de las decisiones que pueden adoptarse.

No es el objeto de este trabajo entrar en disquisiciones teóricas sobre las distintas alternativas que podemos seguir a la hora de diseñar el contexto fiscal en el que se desenvolverán las PYMES en nuestros países. Sí resulta conveniente, sin embargo, hacer una breve referencia a las técnicas presuntivas más utilizadas en los países latinoamericanos, para después intentar establecer las características básicas de los aspectos normativos e institucionales que afectarán al conjunto de contribuyentes dentro de los colectivos definidos como PYME a efectos tributarios.

Para sistematizar la exposición distinguiremos dos niveles de análisis. El primer nivel se referirá a las cuestiones de diseño normativo, esto es, a la especificación del “sistema tributario” más adecuado para que el régimen tributario de las PYMES venga presidido por los principios de generalidad y factibilidad.

El segundo nivel pasa por analizar el modelo de Administración Tributaria más adecuado para aplicar el conjunto de normas tributarias a las PYMES. No pretendemos definir la Administración Tributaria en toda su amplitud. Sólo perfilaremos la parte de la misma encargada de aplicar la normativa tributaria que se diseñe para las PYMES.

Ahora bien, intentaremos también destacar la importancia crucial de una institución tributaria básica al servicio de la efectiva generalidad de los sistemas tributarios: el **censo o padrón** tributario.

3.1. Propuestas de diseño normativo eficiente para un sistema objetivo de tributación de las PYMES

Desde el punto de vista del diseño normativo, creemos necesarias dos tipos de normas:

- Normas comunes y transversales de carácter censal que regulen el empadronamiento de estos contribuyentes y establezcan sus categorías básicas.
- Normas de carácter sustantivo que definan los tributos concretos aplicables a las PYMES y cuantifiquen su carga tributaria.

Queremos destacar la importancia de las normas censales, pues constituyen la base del sistema y son necesarias e imprescindibles cualquiera que sea la opción fiscal por la que nos inclinemos.

El diseño normativo de los regímenes objetivos debe instrumentarse atendiendo a tres principios:

- Simplicidad.
- Disminución de los costes de administración y de los costes de cumplimiento para los ciudadanos.
- Seguridad jurídica.

3.1.1. Técnicas presuntivas. Ventajas, inconvenientes y valoración

Las principales técnicas presuntivas son las siguientes:

- Porcentaje sobre volumen de ventas.
- Parámetros objetivos.
- Sustitución tributaria.
- Débito fiscal presunto y crédito fiscal real.
- Cuota fija.

- Mixtos.

El método de **porcentaje sobre cifra de ventas** es el de más fácil aplicación y más difícil control. La determinación de la cifra de ventas plantea múltiples dificultades. Ni siquiera las técnicas de auditoría fiscal más concienzudas nos garantizan una mínima certeza sobre su cuantía. En sectores económicos que operan con consumidores finales es frecuente el pago en metálico. La utilización de medios electrónicos de pago no está generalizada. La posibilidad o la necesidad de realizar ventas en efectivo supone un incentivo a la ocultación, pues correlativamente genera compras en efectivo con lo que ya tenemos el circuito informal cerrado. Las obligaciones de información son fácilmente eludibles, ya que los estímulos para no suministrar información son evidentes. Por último, ni siquiera las obligaciones de facturación nos aseguran una solución del problema.

En cualquier caso, no podemos desdeñar esta técnica para sectores con ventas controladas o, con un carácter más amplio, en un momento temporal posterior, en función de la evolución coyuntural de estos regímenes en cada país y en el marco del proceso de revisión permanente al que deben someterse estos sistemas.

Los **parámetros objetivos** son magnitudes físicas representativas de la capacidad económica de los contribuyentes. Como ventaja presenta el fácil control que supone la verificación de parámetros objetivos. Como desventaja tenemos que el proceso “prejurídico” de elección de parámetros es complejo y presenta una serie de cuestiones derivadas de tipo económico que todos podemos intuir. Por ejemplo, la elección del número de personas empleadas tiene una clara incidencia en el empleo.

La **sustitución tributaria** consiste en desplazar la obligación tributaria de la PYME a los responsables que se determinen, pudiendo ser los proveedores de la PYME o sus clientes no consumidores finales. Esta técnica no deja de ser un sistema de información reforzado con una obligación de ingreso, lo que introduce un mayor incentivo a la obligación de informar pues, en caso de detección del incumplimiento, los costes para el incumplidor son claramente superiores.

Recomendaciones y mejores prácticas para la tributación de PYMES en Latinoamérica

La técnica basada en un **débito fiscal presunto** y un **crédito fiscal real** es típica del Impuesto sobre el Valor Añadido. Tiene diversas modalidades atendiendo a cómo se compute el crédito fiscal. Se distingue el cómputo íntegro del cómputo reducido o limitado, bien hasta el importe concurrente con el débito presunto, bien hasta un determinado porcentaje del débito fiscal.

Ésta es una técnica típica de la imposición indirecta tipo IVA que presenta una complejidad de control superior a las técnicas presuntivas puras, ya que la comprobación del crédito fiscal real supone un mayor coste de comprobación para la Administración.

No consideramos oportuno que los contribuyentes a los que se les permita aplicar esta técnica generen crédito fiscal en el IVA para sus clientes. En el caso de España es así por imposición de la UE, constituyendo ésta una de las mayores fuentes de conflicto en la aplicación del sistema.

No olvidemos que la realidad está llena de matices y que las formas de defraudación son cada vez más sofisticadas. La emisión de facturas de favor es difícil de detectar, pues ya no se suelen encontrar facturas irregulares “puras”. Es muy frecuente que las facturas contengan operaciones reales con la contraprestación parcialmente falseada al alza, lo que hace más difícil su detección.

Además, en las actuaciones de comprobación de PYMES es frecuente encontrar situaciones en las que el pequeño empresario manifiesta que si no consigna un importe facturado superior al real “se verá obligado a dejar de trabajar”. Vemos que el crédito fiscal frente a terceros es una de las principales fuentes de controversia.

Los sistemas de **cuota fija** en función de la categoría del contribuyente son fáciles de aplicar pues no tienen proceso liquidatorio. Este sistema parte de la categorización del contribuyente en base a parámetros fijos combinados, en algunos casos con los ingresos, de modo que a cada categoría se le atribuye una cuota fija distinta.

Estos sistemas pueden ser los idóneos en las fases de implantación de los regímenes objetivos o con carácter más estable para el estrato de las microempresas.

Los **sistemas mixtos** son los que combinan más de una técnica presuntiva para la categorización de los contribuyentes y la determinación de su carga tributaria.

Por cierto, las técnicas presuntivas no son más inexactas que las técnicas de estimación directa, simplemente constituyen distintos grados de aproximación a la realidad económica del ciudadano. Es más, ni hay técnicas presuntivas puras, todas tienen algo de estimación directa, ni hay técnicas de estimación directa puras, pues todas utilizan algún tipo de estimación presuntiva.

Estas técnicas presuntivas darán lugar a unos regímenes especiales que determinarán las cargas tributarias sobre la base de los rendimientos medios o potenciales de la actividad. Es fácil reaccionar con una crítica ante la afirmación anterior, pues el contribuyente que se encuentre por debajo de la media sale perjudicado.

Pueden establecerse supuestos de no-tributación en caso de circunstancias excepcionales como catástrofes naturales, incendios o inundaciones. Incluso podría excepcionarse de tributación a quien probase pérdidas continuadas. En este contexto, quizá los regímenes presuntivos podrían ser obligatorios para los contribuyentes incluidos en una determinada categoría.

Por otra parte, debemos resaltar que los tributos sobre rentas medias o potenciales son más sencillos en su aplicación pero más complejos en cuanto a las labores de cálculo previas a su diseño jurídico.

Para finalizar esta primera parte de las recomendaciones y como valoración positiva de las técnicas presuntivas, creo que hemos de reforzar la “autoestima” de los denostados regímenes objetivos. Estos sistemas deben perder su complejo de inferioridad desde la perspectiva de la justicia tributaria. No son más injustos que otros regímenes que sólo aplican un concepto de justicia “de salón”. La justicia efectiva de un sistema tributario debe analizarse a la luz de los resultados de su aplicación. No nos parece significativa una comparación en el “laboratorio de análisis de textos jurídicos” sin contraste con la realidad, es decir, con los resultados de su aplicación.

Recomendaciones y mejores prácticas para la tributación de PYMES en Latinoamérica

3.1.2. Normas censales o de empadronamiento

La existencia de las normas censales viene dada por la necesidad de establecer un sistema estable y transversal de categorización de actividades económicas, es decir, que sirva para todo el sistema tributario y, si es posible, se aplique por todos los niveles de Administración.

Es decir, dentro del censo general deberá existir un censo de PYMES que alimente de información el sistema de determinación de la carga tributaria que vamos a exigir a este colectivo de contribuyentes.

Asumimos la imposibilidad de establecer un concepto de PYME aplicable plenamente a cualquier país de la región. Siempre habrá especialidades. No obstante, entendemos que este concepto debe ser sencillo, comprensible y determinable por parámetros objetivos fáciles de comprobar, debiendo huir, además, de magnitudes como las cifras de ventas o de compras.

Ahora bien, creemos que sí es posible definir grandes **tipos de actividades** en las que se concentran las PYMES. A título orientativo, y sin afán de exhaustividad, tendríamos:

1. Actividades agrícolas, ganaderas, forestales, pesqueras, pequeña minería y en general los sectores primarios.
2. Pequeñas actividades industriales como panaderías, carpinterías, pequeña albañilería y construcción.
3. Comercio al por menor.
4. Servicios de restauración, hostelería, cafeterías.
5. Servicios de reparación de electrodomésticos, automóviles, bicicletas y otros vehículos.
6. Pequeñas actividades de transporte de mercancías y de viajeros.

Pues bien, como puede observarse, se trata de sectores muy identificables para los que sería posible definir un conjunto de magnitudes objetivas fáciles de cuantificar

que estuvieran, en alguna medida, correlacionadas con su capacidad contributiva.

Para perfeccionar estas clasificaciones objetivas se puede intentar introducir elementos de graduación de la carga tributaria estimada diferenciando tres grandes **categorías**:

- Microempresas.
- Pequeñas empresas.
- Medianas empresas.

Las variables de corte de cada categoría deberían ser, de nuevo, parámetros objetivos de fácil medición. La elección de estos parámetros debe responder a su representatividad y, lo que es más importante, a su coste de determinación, comprobación y suministro. Desde un punto de vista práctico, si partimos de datos suministrados por grandes y fiables proveedores como compañías eléctricas, de telecomunicaciones, etc., la gestión del proceso tributario será menos costosa para la Administración y permitirá ahorrar costes de cumplimiento a los contribuyentes en la medida en que, al menos las cuotas mínimas, podrían calcularse por la propia Administración.

Obsérvese que no somos muy ambiciosos. Aceptamos como suficiente “alguna correlación”, no buscamos una exactitud econométrica, nos conformamos con una simple tendencia. La experiencia española es muy esclarecedora. El régimen de estimación objetiva establecido en 1992 supuso un claro incremento del rendimiento neto declarado por los pequeños empresarios, que fue del 43%. Además, en la actualidad, se aprecia que los renunciados a estos sistemas pasan a declarar en estimación directa 1/3 de lo que declaraban en estimación objetiva. La justificación de estos regímenes es más que evidente. No son un óptimo, son una solución “second best”. Como todos sabemos, lo óptimo es enemigo de lo bueno.

Queda por definir el ámbito subjetivo de estos regímenes. En nuestra opinión deben aplicarse sólo a empresarios individuales y a las formas societarias menos complejas como las comunidades de bienes y las sociedades civiles. La aplicación de estos regímenes a personas jurídicas

Recomendaciones y mejores prácticas para la tributación de PYMES en Latinoamérica

sujetas a derecho mercantil no resulta recomendable, si bien es una cuestión de oportunidad sometida a una decisión que depende de las características de cada país.

3.1.3. Normas tributarias sustantivas

Antes de pronunciarnos sobre la estructura fiscal que entendemos más adecuada para las PYMES, exponemos esquemáticamente las principales opciones fiscales en la materia.

Estas opciones fiscales tienen un objetivo: la determinación de la **carga tributaria ideal** para las PYMES. En este sentido, se busca que sea superior a la carga efectiva anterior al establecimiento del régimen e inferior a la derivada de la correcta aplicación del régimen general. Todo ello para incentivar la entrada y, lo que es más importante, posterior permanencia en el régimen objetivo, con la consiguiente disminución del nivel de incumplimiento fiscal.

La opción fiscal más adecuada desde nuestro punto de vista pasa por definir un régimen de carácter presuntivo estructurado en dos grandes categorías:

- Un tributo único comprensivo de la imposición a la renta y sobre el valor añadido para todos los sectores de actividad excepto los incardinados en el sector primario.
- Un gravamen único diferenciado para los sectores agrícola, ganadero, pesquero, forestal, es decir, para lo que se denomina sector primario.

Queremos explicitar cuáles son las opciones fiscales que dejamos a un lado. Desde un punto de vista teórico, descartamos el establecimiento de un régimen presuntivo para el Impuesto sobre la Renta y otro para el Impuesto sobre el Valor Agregado. Nuestra opción no puede ser muy distinta de la adoptada en algunos países como **Argentina** y, con matices, **Brasil**.

Esta figura tributaria única debe incluir también las cotizaciones sociales. La gestión unificada de los dos

fenómenos financieros más representativos de los Estados modernos, como son el tributario y el previsional, trae consigo, entre otras, las siguientes consecuencias positivas:

- La concurrencia entre contribución social y tributos retroalimenta los incentivos al cumplimiento.
- Es un factor de legitimación del sistema pues permite visualizar de forma individual los beneficios de las políticas de gasto social.
- Supone un ahorro de costes administrativos.
- Facilita al ciudadano el cumplimiento de sus deberes con las Administraciones Financieras.

Descendiendo de nivel de decisión, una vez que optamos por un sistema de tributo único, deberíamos definir cuáles son los parámetros objetivos más relevantes para la determinación de la carga tributaria. Ésta es una cuestión, sin embargo, que debe concretarse en cada país de acuerdo con sus especificidades socioeconómicas.

3.2. Implantación de un sistema tributario para las PYMES. Estrategias de información y asistencia

3.2.1. La información y la asistencia como estrategias de cumplimiento voluntario

Un sistema tributario moderno tiene como uno de sus pilares básicos la existencia de unos servicios de información y asistencia al contribuyente que coadyuven al objetivo prioritario del cumplimiento voluntario de sus obligaciones tributarias.

Ello es así hasta tal punto que sobre ese cumplimiento voluntario se asienta la principal estrategia de las Administraciones Tributarias de cara a aumentar los niveles de recaudación.

No olvidemos que sólo un porcentaje muy pequeño de la recaudación obtenida por la Administración Tributaria

Recomendaciones y mejores prácticas para la tributación de PYMES en Latinoamérica

procede de actuaciones de regularización por fraude fiscal, por lo que en gran parte esta recaudación se genera de las liquidaciones presentadas de forma voluntaria por el contribuyente.

Por ello, es imprescindible que a todos los niveles de acción de un sistema tributario se implementen medidas tendientes a facilitar al máximo el cumplimiento de los deberes fiscales del contribuyente cumplidor, si bien los medios destinados a esta tarea deberán concentrarse por razones obvias en aquellas unidades u órganos que tengan atribuidas las funciones de gestión de contribuyentes de ingresos reducidos.

Sin embargo, no podemos olvidar que esos porcentajes de cumplimiento voluntario, a los que hay que tender hasta alcanzar el máximo, no son sino consecuencia de la implantación, junto a los aludidos servicios de información y asistencia, de estrictas medidas de control sobre los contribuyentes defraudadores o incumplidores. Estas medidas actúan como incentivo del cumplimiento voluntario.

Existen dos líneas claras de actuación: por un parte, la Administración Tributaria debe prestar el máximo de facilidades al contribuyente cumplidor para la realización de sus deberes fiscales y, por otra, tiene que extremar el rigor de cara al control y la respuesta coactiva frente al contribuyente incumplidor.

De acuerdo con los principios tributarios básicos de generalidad y capacidad contributiva por los cuales todos los ciudadanos deben contribuir al sostenimiento de las cargas públicas según su capacidad económica, las Administraciones Tributarias actuales deben gestionar volúmenes ingentes de declaraciones. Esto exige que parte de la tareas deban ser cumplidas por el propio contribuyente, actuando entonces como colaborador de la Administración, ya sea a la hora de cumplimentar declaraciones de tributos, informativas, censales, etc.

Por ese motivo, el conjunto de obligaciones formales y materiales a cargo de los contribuyentes, que supone para ellos un evidente coste fiscal indirecto que incide esencialmente en la propia marcha de la actividad, debe ser minimizado al máximo mediante la implantación por

la Administración de medidas de información y asistencia, que no solamente faciliten la realización de las gestiones oportunas a los contribuyentes, sino también que eviten en lo posible posteriores actuaciones de verificación o control de las declaraciones presentadas.

Con carácter general, aunque su ámbito de actuación e implantación es muy amplio al abarcar la pluralidad de contribuyentes, los servicios de información y asistencia deben ubicarse preferentemente en aquellos órganos de gestión masiva de contribuyentes, donde los controles son esencialmente informáticos y con procedimientos estándar o normalizados.

Como hemos indicado, los destinatarios naturales de los mismos serán los contribuyentes que caminan por el sendero del cumplimiento voluntario.

Respecto a los aludidos servicios, y para su concreción y adecuada comprensión, entendemos como servicios de información aquellos destinados a la divulgación de los criterios aplicables y a la resolución de las dudas que los contribuyentes plantean sobre el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Por servicios de asistencia se comprenden todos aquellos que la Administración pone a disposición de los contribuyentes para facilitar la cumplimentación de sus deberes formales o materiales.

Una faceta importante que no conviene olvidar es la del **carácter preventivo** que caracteriza estas actuaciones. Ya hemos señalado que junto a la tarea de facilitar al contribuyente el ejercicio de sus deberes fiscales, estos servicios cumplen una evidente función de filtro y de depuración de futuras tareas de control, que se ven minimizadas como consecuencia de actuaciones previas de aclaración, transmisión de criterios interpretativos y en muchos casos de puesta en conocimiento de nuevas normas tributarias.

No podemos finalizar esta primera parte sin destacar la relevancia que junto a los necesarios **medios personales**, cuya alta **cualificación** debe ser exigible para acometer estas tareas, tienen los **medios informáticos**. La cuestión es clave en todas las modernas organizaciones, también y

Recomendaciones y mejores prácticas para la tributación de PYMES en Latinoamérica

esencialmente en las Administraciones Fiscales, no sólo por los volúmenes de datos con los que se trabaja sino también por las propias actuaciones que conllevan relaciones con los contribuyentes.

Por ello, al hablar de servicios de información y asistencia debemos hacer una referencia expresa a esta cuestión, aunque se detallará más adelante. Podemos citar la trascendencia que han tenido en las Administraciones Tributarias las nuevas formas de gestión de las declaraciones de impuestos y el pago de las liquidaciones mediante tramitación telemática, los servicios de información y asistencia prestados por esta vía y, aunque son utilizados en gran medida por el sector empresarial, el aumento cada año de la utilización de estos sistemas por parte de los contribuyentes personas naturales.

La utilización de los canales telemáticos a través de Internet se ha generalizado. Cada vez son más los trámites que las Administraciones Tributarias ponen a disposición de los contribuyentes para su sustanciación por esta vía, desde el acceso a información tributaria y a consultas fiscales hasta trámites para la presentación de declaraciones, descarga de modelos, programas informáticos de ayuda, etc.

3.2.2. Especificidad de la estrategia para las PYMES

A la hora de fijar las estrategias en materia de información y asistencia en el marco de la fiscalidad de las PYMES y, en concreto, en el de los Regímenes Simplificados de Tributación para estos contribuyentes, debemos analizar las medidas a adoptar en virtud del momento en que nos encontremos, ya sea en la fase previa de implantación de estos regímenes o durante la aplicación de los mismos.

Las circunstancias sociales y económicas del país van a determinar sustancialmente las actuaciones a desarrollar, por lo que será determinante tener en cuenta el elevado índice de economía sumergida o informal característica de las estructuras de los países latinoamericanos que, además, se centra en los sectores de actividad donde

primordialmente se enmarcan los contribuyentes a los que les son de aplicación estos regímenes simplificados.

Por otro lado, el perfil del contribuyente también condiciona la naturaleza de las medidas a adoptar. Dado que nos encontramos ante un segmento empresarial con base organizativa precaria y difícil acceso a los canales de información, hay que acentuar la atención para que el esfuerzo administrativo previo en implementar actuaciones de información, asistencia y transmisión de las bondades del régimen no se vea limitado a un ámbito reducido de contribuyentes.

3.2.2.1. Fase de implantación de los sistemas objetivos de tributación

En la fase de implantación adquieren especial relevancia sobre el resto las actuaciones de información, pues en esta etapa se trata de conseguir la adhesión al régimen del mayor número de contribuyentes posible beneficiarios del mismo. Esto sin olvidar la adopción de las pertinentes medidas de asistencia en materia de ayuda para la cumplimentación de documentación, programas de ayuda, etc.

Por tanto, las actuaciones a desarrollar en esta fase serán fundamentalmente divulgativas, teniendo como objetivo “vender el producto”, es decir, trasladar al máximo número de contribuyentes las ventajas de optar por la aplicación del régimen. El mensaje debe reflejar claramente la sencillez y simplicidad del mismo, así como los beneficios que la adhesión genera para el contribuyente mediante la reducción significativa de las obligaciones formales y materiales a su cargo, con incentivos de carácter previsional y, en general, cualquier otra medida que refleje que dicha adhesión va a reportar beneficios al contribuyente.

Así mismo, es esencial realizar campañas de publicidad e informativas con los colectivos y sectores implicados y afectados en la implantación.

De igual manera, es importante que esta información deje patente que no se trata de introducir nuevas figuras impositivas, sino de facilitar el cumplimiento de

Recomendaciones y mejores prácticas para la tributación de PYMES en Latinoamérica

obligaciones fiscales preexistentes de los contribuyentes mediante un régimen especial que va a reportarles numerosas ventajas.

Como ya decíamos, aunque las actuaciones de información en esta fase tienen un cierto protagonismo, no debe olvidarse la necesidad de mantener una asistencia permanente y continuada a los contribuyentes que finalmente optan por integrarse en el régimen, en la medida en que necesitarán ayuda reforzada para la sustanciación de los correspondientes trámites administrativos.

3.2.2.2. Fase de aplicación de los sistemas objetivos

En la fase de aplicación del régimen, las actuaciones de información y asistencia a desarrollar serían las generales para cualquier otro segmento de contribuyentes. Insistimos en que estamos ante sujetos empresariales con estructuras muy modestas, por lo que requieren también en este estadio de un esfuerzo añadido por parte de la Administración para hacerles llegar toda la información fiscal que les afecte, así como aquella asistencia que necesiten en la sustanciación de sus obligaciones formales y materiales.

Consideramos importante que, además de para realizar las debidas tareas de gestión y control, exista una **unidad especializada** de funcionarios en el organigrama de las Administraciones Tributarias que atiendan a estos contribuyentes en las dudas o problemas que presenten.

Como ejemplo, las Unidades de Módulos encargadas de la gestión y control de este segmento de contribuyentes en España, realizan importantes tareas de información y asistencia, incluso en la cumplimentación de los pagos periódicos trimestrales de IVA e IRPF.

3.2.3. Mejores prácticas en materia de PYMES en información y asistencia

En este tercer apartado trataremos de reflejar las medidas que pueden adoptarse en materia de información y asistencia en el ámbito de la fiscalidad de las PYMES,

siempre con el objetivo de fomentar el cumplimiento voluntario y facilitar la realización de las obligaciones fiscales, si bien la mayor parte de las mismas podrían predicarse como aplicables a cualquier otro segmento de contribuyentes.

Según la situación en que nos encontremos respecto a la implantación o aplicación de estos regímenes, habrá que ir adaptando las medidas a implementar. En el momento de su génesis hay que poner especial énfasis en las actuaciones tendentes a atraer a los contribuyentes inmersos en la economía informal al sistema. Las medidas a adoptar en un sistema avanzado en el que los contribuyentes inscritos en el régimen son mayoría sobre el total, tienen obviamente otra naturaleza y objetivos fundamentalmente de asistencia continuada y apoyo permanente.

Incluiremos algunas experiencias de los países participantes en el Encuentro que han acometido una serie de medidas como mejores prácticas en este orden, conscientes de la importancia de hacer llegar de forma clara las ventajas que conlleva la inclusión en el régimen simplificado en materia de disminución de costes fiscales indirectos, beneficios previsionales y laborales, en su caso, y las correlativas desventajas que acarrea la no-integración en el mismo.

En España, la regulación legal en materia tributaria, cuyo paradigma es la Ley General Tributaria, contempla como un derecho de los contribuyentes el ser informado y asistido por la Administración Tributaria sobre el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

Ello se concreta en las siguientes actuaciones a su cargo:

- a) Publicación de textos actualizados de las normas tributarias, así como de la doctrina administrativa de mayor trascendencia.
- b) Comunicaciones y actuaciones de información efectuadas por los servicios destinados a tal efecto en los órganos de la Administración Tributaria.
- c) Contestaciones a consultas escritas.

Recomendaciones y mejores prácticas para la tributación dePYMES en Latinoamérica

- d) Actuaciones previas de valoración.
- e) Asistencia a los obligados en la realización de declaraciones, autoliquidaciones y comunicaciones tributarias.

3.2.3.1. Servicios de información

El derecho a la información debe sustentarse en tres pilares: la obligación de la Administración de crear el órgano de informe, el derecho del ciudadano a presentar solicitudes de información y ser contestado y, por último, el deber de la Administración de desarrollar de “motu proprio” funciones de información para conocimiento del público en general.

Se habla de actuaciones administrativas de **información** cuando la iniciativa de la oferta de información corresponde a la Administración. Aquí se incluyen todas las acciones tendentes a garantizar la efectividad de ese derecho del contribuyente.

Los instrumentos que pueden utilizarse son los siguientes:

- **Campañas de publicidad.** Es el principal instrumento que utilizan las Administraciones Tributarias para trasladar a los contribuyentes cuestiones de especial interés y trascendencia que les afectan en gran medida. También se puede utilizar la publicidad para ofrecer servicios de ayuda o realizar tareas de concienciación fiscal.
- **Folletos informativos.** Con el objetivo de ofrecer a los contribuyentes información específica sobre materias de su interés y de darles a conocer los servicios que pueden utilizar.
- **Cartas.** Se dirigen a colectivos de contribuyentes que por sus características requieren una especial atención, bien para recordarles aspectos concretos de su situación tributaria o para prevenir situaciones de riesgo. A todos estos contribuyentes, en el período más adecuado a la finalidad pretendida, se les puede remitir una carta informativa recordándoles lo que interesa comunicar.

- **Guías, instrucciones y manuales prácticos.** Con la ayuda de la guía, cualquier persona puede realizar su declaración si cuenta con unos mínimos conocimientos. Las instrucciones acompañan todos los modelos explicando, casilla a casilla, qué datos deben constar en cada una de ellas. Cada año debe revisarse y se incorporarán las aclaraciones necesarias a la vista de los resultados del año anterior.

Los dos primeros instrumentos son básicos en las fases de implantación de un régimen especial. Son medios de divulgación masiva que trasladan de forma clara y sencilla a los contribuyentes afectados las características del régimen especial y las ventajas que les reporta, sin olvidar otro tipo de acciones de gran eficacia, como los encuentros y reuniones informativas con los colectivos o asociaciones implicados, charlas divulgativas, etc.

Todos ellos, sin embargo, son medios importantes para su utilización también en la fase de aplicación del régimen, por la comentada necesidad de apoyo y seguimiento permanente que requiere este colectivo de contribuyentes.

Las publicaciones pueden ser de información general, enviándose a la mayoría de los contribuyentes integrados en el régimen, y deben estar debidamente actualizadas. En otros casos serán más específicas, enviándose solamente a los contribuyentes a los que puede afectar de forma directa, ya se trate de una determinada actividad o sector o cualquier otra especificidad.

Son medios utilizados con frecuencia por las Administraciones Tributarias. Podemos mencionar el caso de **Perú**, donde la SUNAT realiza un esfuerzo constante de difusión y docencia entre los contribuyentes del Nuevo RUS y del RER, a fin de que conozcan sus derechos y obligaciones tributarias y facilitarles así el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

En la misma línea ocurre en **Costa Rica** con el Proyecto de Ley de Ordenamiento Fiscal, en **Chile** con la utilización intensiva de medios informáticos o **Bolivia** con una completa difusión por medio de folletos informativos.

Recomendaciones y mejores prácticas para la tributación de PYMES en Latinoamérica

Respecto a la **información a solicitud del contribuyente**, la regulación en España señala que la Administración Tributaria informará a los contribuyentes de los criterios administrativos existentes para la aplicación de la normativa tributaria, facilitará la consulta de las bases informatizadas donde se contienen dichos criterios y podrá remitir comunicaciones destinadas a informar sobre la tributación de determinados sectores, actividades o fuentes de renta.

Además, prevé que dichas actuaciones se puedan realizar a través de medios electrónicos, informáticos y telemáticos. El acceso, en su caso, a través de Internet será siempre gratuito.

Tres vías pueden ser utilizados por la Administración Tributaria y los contribuyentes para hacer efectivo este servicio: las cuestiones formuladas verbalmente por comparecencia del contribuyente en las oficinas de la Administración, las planteadas telefónicamente y las que se facilitan a través de servicios telemáticos.

Las cuestiones formuladas verbalmente por comparecencia del interesado se atienden en el mismo momento y de forma verbal. En las preguntas planteadas telefónicamente se procederá de modo análogo al indicado con anterioridad. En este tipo de preguntas, si se estima que la respuesta a la cuestión planteada requiere el examen de documentación, se indica al interesado que acuda a los servicios de información o, si no le fuese posible, que se dirija por escrito a dichos servicios.

La tercera opción sería la de los servicios de información prestados por vía informática o telemática.

Todas las Administraciones Públicas mantienen como estrategia básica la necesidad de potenciar al máximo el uso de las tecnologías de la información, que generan evidentes beneficios y ventajas tanto para ellas como para los ciudadanos. Por ello, las Administraciones Tributarias se esfuerzan por ampliar al máximo los servicios que pueden ser prestados por esta vía, así como los trámites administrativos a cumplimentar por el contribuyente.

En esta línea, en lo que respecta a los servicios de información y asistencia, deben implementarse las medidas necesarias en materia de inversiones en tecnología y programas informáticos que faciliten a este segmento de contribuyentes que requiere de especial apoyo el uso de estas tecnologías, con el fin de facilitarles la realización de los deberes que les competen frente a la Administración Tributaria.

Así, sería óptimo disponer en materia de información de algún sistema de acceso telemático a las bases de datos de información fiscal de la Administración Tributaria, con el objeto de acceder a la normativa actualizada, criterios administrativos aplicables, doctrina administrativa y judicial, resoluciones de órganos administrativos o sentencias judiciales, etc.

Así mismo, este servicio podría incluir consultas formuladas a través de esta vía para su contestación por los órganos competentes de la Administración, con los efectos que se determinen en cuanto a considerar esa respuesta vinculante o no, destinada a un contribuyente o a un colectivo, etc.

Como ejemplo puede destacarse el llamado programa "Informa" de la Agencia Tributaria Española, que está a disposición de todos los funcionarios, concretamente de los órganos de información de las correspondientes unidades de prestación de servicios a los contribuyentes que formulan consultas verbales o por escrito. También está abierto a estos últimos a través de Internet, pudiendo acceder a él libremente, es decir, sin necesidad de firma electrónica.

Por último, para cerrar el círculo hay que destacar la importancia de mantener unos **servicios de información telefónica** centralizados e independientes de los servicios de información de los órganos administrativos encargados de esta tarea en las oficinas. De esta forma se puede atender la demanda telefónica de información de los contribuyentes, reduciendo al mismo tiempo las llamadas efectuadas a los propios servicios de información de las oficinas y pudiendo, en consecuencia, atender mejor la demanda de información personalizada.

Además, en aquellos períodos que por la afluencia masiva de demanda de información telefónica ésta no se puede atender con los medios materiales y humanos existentes en las oficinas de la Administración, dichos servicios sirven como descarga y complemento.

3.2.3.2. Servicios de asistencia

La “asistencia tributaria” comprende el conjunto aquellos servicios y medios que la Administración Tributaria pone a disposición del contribuyente para facilitar el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

En todo caso, los obligados tributarios tienen derecho a ser asistidos en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, especialmente aquellos colectivos que, dadas sus especiales características por la actividad que desarrollan o su perfil de contribuyente, más necesitados están de apoyo administrativo. Por eso, reiterando lo ya comentado, es necesaria la implantación de las pertinentes medidas que coadyuven a favorecer que el cumplimiento voluntario se realiza con el menor coste posible. Veámoslos detenidamente.

3.2.3.3. Programas de ayuda

Los programas de ayuda forman parte de estas medidas de asistencia. Dichos programas tienen unas características especiales que los hacen muy eficaces y de general utilización y aceptación por los contribuyentes:

- Posibilitan la cumplimentación de las declaraciones respetando la legislación vigente. Esto evita en gran medida que el contribuyente tenga que conocer y aplicar la normativa.
- Ofrecen **seguridad y credibilidad** al declarante, al ser confeccionados por la propia Administración Tributaria. Hay que aclarar que esta seguridad se refiere únicamente a los cálculos y criterios aplicados. No debe olvidarse que los datos son facilitados por el contribuyente y que la cumplimentación de la declaración no supone la

aceptación de la veracidad de los mismos, ya que estas declaraciones, como todas las demás, pueden ser objeto de una posterior comprobación.

- **Sencillez** para el contribuyente, que no precisa realizar cálculos previos por su parte. Sólo tiene que facilitar los datos que el propio programa le va solicitando.
- **Fácil acceso** a estos programas mediante su descarga gratuita a través de Internet, aunque también pueden remitirse a los contribuyentes a su domicilio fiscal.
- Estos programas informáticos deben permitir la **impresión en papel** de las declaraciones para su presentación, sin perjuicio de posibilitar también la presentación de las mismas por Internet permitiendo generar el fichero necesario para su transmisión telemática

La generalización del uso de los programas de ayuda supone para las Administraciones Tributarias un elevado ahorro en medios destinados a la grabación manual de declaraciones y a la comprobación formal y aritmética de las mismas, pues con estos instrumentos las declaraciones se consideran formalmente completas, se graban mediante lectura óptica con un código PDF y no se producen errores aritméticos.

Pueden utilizarse programas de ayuda para la confección de múltiples declaraciones de impuestos, pago de los mismos, censales, etc.

Todas las declaraciones deben confeccionarse exclusivamente con los datos aportados por los contribuyentes, con carácter gratuito y anónimo.

3.2.3.4. Servicios de cita previa

A efectos de ofrecer en determinados casos un servicio personalizado a los contribuyentes, puede implantarse un servicio de cita previa.

Recomendaciones y mejores prácticas para la tributación de PYMES en Latinoamérica

Está destinado preferentemente a contribuyentes como los que nos afectan, de ingresos bajos o medios y sin conocimientos en materia fiscal, para la confección de declaraciones simplificadas u otro tipo de servicios. El funcionamiento de la cita previa podría ser, por un lado, a través de una aplicación informática, estableciendo cada centro en el que se va a prestar el servicio de confección de declaraciones horarios, número de puestos y días de servicio; por otro lado, desde una plataforma telefónica que trabaje directamente sobre esa aplicación, reservándose los días y horas disponibles según se van recibiendo llamadas de los contribuyentes.

También debería posibilitarse el acceso a este servicio a través de Internet.

3.2.3.5. Colaboración social

Una fórmula cada vez más extendida entre las Administraciones Tributarias es la de colaboración social para la prestación de servicios de asistencia al contribuyente.

El peligro de saturación de las oficinas en período de campaña de la renta, consecuencia del importante crecimiento en la utilización del programa informático de confección del Impuesto de la Renta de las personas físicas, llevó en España a la búsqueda de soluciones para tratar de racionalizar la demanda de los contribuyentes.

Se ha pensado en las entidades financieras con una amplia red de sucursales que cubre todo el territorio nacional y tienen cierta experiencia en la prestación de servicios de carácter similar a sus clientes.

Las entidades se comprometen exclusivamente a confeccionar las declaraciones simplificadas a sus clientes. Lógicamente, esta colaboración no supone en ningún caso funciones de asesoramiento fiscal, sino simplemente la realización material de la declaración y la práctica de la liquidación correspondiente, utilizando para ello una versión especial del programa de la renta preparada por la Agencia Tributaria. Este programa no permite el almacenamiento de los datos personales de las declara-

ciones confeccionadas, evitando riesgos en materia de archivo de datos confidenciales.

A las entidades financieras se han ido uniendo otro tipo de entidades colaboradoras como Ayuntamientos, Comunidades Autónomas, Cámaras de Comercio, etc. En conjunto, los resultados de estos años de colaboración con agentes externos pueden calificarse de muy satisfactorios.

3.2.3.6. Servicios a través de Internet

Sin perjuicio de lo ya comentado al respecto, por último nos referiremos a los servicios susceptibles de ser prestados a través de Internet. Pueden destacarse dos formas en función de las restricciones establecidas para su acceso y utilización:

- **Servicios de utilización general.** Sin necesidad de disponer de certificado de usuario cualquier contribuyente debe poder acceder a los siguientes servicios:
 - Modelos y formularios. La totalidad de los modelos tributarios en formato PDF para descarga e impresión en el ámbito doméstico.
 - Programas de Ayuda. La posibilidad de importar los programas al ordenador del usuario para su utilización desde el mismo.
- **Servicios de utilización restringida.** Para éstos resulta preciso la firma electrónica. En este caso, por la naturaleza de la información a la que se accede y de las actuaciones a realizar, se trata de preservar la confidencialidad y los datos fiscales de los contribuyentes. Entre otros, podrían incluirse:
 - La consulta sobre la categorización del contribuyente.
 - La presentación de declaraciones y el pago de impuestos.

Recomendaciones y mejores prácticas para la tributación de PYMES en Latinoamérica

- La consulta de las obligaciones periódicas y la situación tributaria.

En relación a estos últimos servicios, y a efectos de facilitar el acceso a los mismos a los contribuyentes, la regulación tributaria debe contemplar la posibilidad de que otra persona, entidad, organismo, empresa o asociación pueda utilizar la vía telemática para realizar actuaciones con trascendencia tributaria en nombre de los mismos.

Abundando en lo reflejado en líneas anteriores sobre la necesidad que tienen todas las Administraciones y en concreto las Tributarias de potenciar el uso de las tecnologías y sistemas de información y de incentivar al máximo el uso de Internet, el caso de **Chile** es paradigmático de la búsqueda de este objetivo como una opción estratégica de la Administración Tributaria.

Así, el llamado “Gobierno Electrónico” como opción estratégica se fundamenta en considerar Internet el principal canal de interacción con los contribuyentes. Los beneficios pueden ser:

- Proveer servicios de calidad a los contribuyentes como incentivo para mejorar el cumplimiento tributario.
- Minimizar el costo del cumplimiento tributario y las visitas de los contribuyentes a las oficinas del SII y de las instituciones bancarias.
- Optimizar la capacidad del SII para usar y gestionar la información que proporcionan los propios contribuyentes.
- Fomentar el uso de las tecnologías de la información en todas las etapas del ciclo de vida tributaria del contribuyente.
- Producir efectos de emulación en otros organismos públicos y en el sector privado del uso de soluciones de Internet.

Los principales proyectos que desarrolla la Administración Fiscal chilena en esta línea son:

- **Factura Electrónica.** Sistema que otorga validez legal tributaria a la factura electrónica como medio de respaldo de las operaciones comerciales entre contribuyentes, reemplazando la factura papel.
- **Boleta de Honorarios Electrónica.** Aplicación web que permite a los contribuyentes emitir, autorizar y consultar boletas de honorarios electrónicos.
- **Inicio de Actividades.** Aplicación web que permite a los contribuyentes afectos a impuestos de segunda categoría de la Ley de la Renta (profesionales) dar aviso de inicio de actividades sin pasar por una oficina del SII.
- Recepción de declaraciones de impuestos por Internet.
- Pago de impuestos.

3.2.3.7. Ventanilla única empresarial

Queremos finalizar esta parte del trabajo haciendo mención a importantes iniciativas que se han puesto en marcha en varios países como medidas de fomento y apoyo a las PYMES. Estas medidas tienden a la implantación de servicios integrados de información, atención y orientación sobre los requisitos y procesos para la creación de empresas, así como a la tramitación administrativa que requiere su puesta en marcha.

Creemos interesante detallar la experiencia de **Costa Rica** como ejemplo para otros países, por la información detallada con la que contamos de dicho proceso y también por tratarse de una medida muy reciente, cuya puesta en marcha estaba prevista para diciembre de 2005.

La justificación para la implantación es la eliminación al máximo de las trabas legales y reglamentarias, así como disminuir los trámites administrativos que comporta la creación y puesta en marcha de la empresa. Éstos suponen para el empresario un desincentivo de cara al abandono de la economía informal, imposibilitando su participación en los diferentes programas y beneficios ofrecidos por el gobierno para impulsar el crecimiento de las empresas.

Recomendaciones y mejores prácticas para la tributación de PYMES en Latinoamérica

Después de muchos esfuerzos realizados por las instituciones involucradas, y con el fin de lograr una armonización de todas las actividades que conlleva la creación y puesta en marcha de las PYMES, se ha firmado un Convenio marco de Cooperación Inter-institucional para la creación del Macroproceso de Formalización de Empresas en **Costa Rica**. Con él se consolida el programa para el establecimiento de una ventanilla única para la formalización de empresas (VENUFE).

Dicho programa busca contribuir a la ampliación de la participación de la pequeña y micro empresa en la economía formal de **Costa Rica**, así como aumentar la tasa de formalización de las empresas a través de un mecanismo sencillo, ágil y eficiente de registro.

La implantación se realiza por etapas, restringiendo en la primera fase el ámbito de trámites integrados en el sistema, para ser ampliados posteriormente.

El VENUFE consiste básicamente en una ventanilla electrónica mediante un sistema electrónico de red. Ésta facilita la entrega en un solo lugar de toda la documentación necesaria para la formalización de la empresa y permite el intercambio de información entre las instituciones involucradas.

Se concibe como un macroproceso que centraliza la entrada de los datos requeridos para realizar los trámites más comunes relacionados con el registro de empresas. El fin es reducir el costo y la duración de proceso.

Las instituciones involucradas en **Costa Rica** son:

- El Ministerio de Economía, Industria y Comercio.
- El Ministerio de Hacienda.
- El Ministerio de Gobernación y Policía.
- El Registro Público.
- El Tribunal Supremo de Elecciones.
- El Ministerio de Salud.

- El Instituto Nacional de Seguros.
- La Caja Costarricense de Seguro Social.

Las **características** de VENUFE son:

- Recolección única de información a través de formulario único.
- Generación de un único archivo de datos.
- Envío electrónico de datos.
- Seguimiento de los procesos.

Ventajas o beneficios que reporta:

- Simplificación del proceso de comunicación de datos a los órganos administrativos.
- Unificación de trámites.
- Simplificación burocrática en los documentos a cumplimentar.

En esta línea, **Brasil** proyecta una ley que establece normas generales de simplificación e integración del proceso de registro y legalización de empresas en el ámbito de los gobiernos federal, estatal y municipal.

Es un proyecto que prevé una única entrada de datos con independencia de los órganos. Un ente responsable se encarga de su recepción y de transmitir los mismos a los demás.

Por otra parte, se encuentra en fase piloto el llamado Registro Nacional Sincronizado, en el que el actual Registro de Sociedades (CNPJ) funcionará como registro único en las tres esferas de gobierno.

3.3. Características organizativas y procedimentales de los sistemas de control tributario para las PYMES

3.3.1. Organización administrativa

Las Administraciones Tributarias son organizaciones intensivas en capital humano, recurso escaso que demanda una optimización en su utilización. La estrategia actual de las Administraciones Tributarias modernas se orienta hacia un tratamiento diferenciado de los contribuyentes y a una utilización masiva del apoyo informático. De nuevo aparecen aquí las TIC.

Así, sobre una base funcional, las organizaciones que tienen encomendado el control tributario estratifican a los contribuyentes. Esta tendencia a la estratificación se pone de manifiesto con la creación de las unidades de control de grandes contribuyentes y de los regímenes de estimación objetiva para PYMES.

Los regímenes objetivos de tributación se caracterizan, desde el punto de vista de su aplicación, por los siguientes aspectos básicos:

- Liberan recursos humanos en cuanto controlan un amplio colectivo de contribuyentes, previamente definidos a través de parámetros objetivos de fácil medición y contraste.
- Su finalidad no es lograr una mayor recaudación.
- Su objetivo es liberar recursos humanos y materiales para un mejor control de otros colectivos de contribuyentes, colaborando así en la consecución de una más eficiente asignación de los recursos.
- Necesidad de contar con un buen censo de contribuyentes.
- En su evolución tienden hacia una mayor complejidad al ir acercándose a la real capacidad contributiva del sujeto pasivo.

Un sistema de tributación objetivo debe venir legitimado por las ventajas que supone tanto para la Administración como para el contribuyente. Así, **desde el punto de vista de la Administración** el sistema debe permitir:

- Incrementar el nivel de tributación de los pequeños empresarios.
- Mejorar el control sobre estos contribuyentes permitiendo que se diseñe un sistema administrativo de control eficaz y a un coste razonable. Para ello será necesario:
 - Sustituir las variables económicas de difícil control (ingresos y gastos) por variables físicas (personas, superficie del local, consumos de energía, kilómetros recorridos, etc.) que, siendo indicativas de la renta de la actividad económica del contribuyente, sean más fácilmente controlables.
 - Sustituir los controles individualizados en profundidad propios de las técnicas de auditoría fiscal por controles normalizados y abreviados.
 - Reducir el tiempo entre la declaración y el control.
 - Sustituir el personal cualificado, que debe dedicarse preferentemente a las comprobaciones de auditoría fiscal de mayor complejidad, por personal de menor cualificación especializado en tareas sencillas, normalizadas y susceptibles de planificarse homogéneamente.
 - Utilizar medios informáticos que permitan incrementar el número de contribuyentes controlados por cada funcionario.

Desde el punto del contribuyente, estos regímenes deben aplicarse con los siguientes principios inspiradores:

- Los principales destinatarios de estos regímenes deben ser los contribuyentes que tienen carencias de estructura organizativa y administrativa.

Recomendaciones y mejores prácticas para la tributación de PYMES en Latinoamérica

- La aplicación de sistemas de estimación directa de ingresos y gastos no debe suponerles una elevada presión fiscal indirecta.
- Por todo lo anterior se demandan tributos fáciles de aplicar, con reducción de obligaciones formales y seguridad jurídica.

Este tipo de controles son los más adecuados para el examen de las actividades incluidas en regímenes objetivos de tributación. Ahora bien, con una particularidad: es fundamental que este control extensivo se lleve a cabo por **unidades especializadas**.

3.3.2 Procedimientos y naturaleza del control

El control de PYMES ha de ser permanente, censal, de cumplimiento, extensivo y coordinado con el intensivo.

La clave del sistema está en el censo y en el **control censal**. Los “peinados fiscales” en el territorio son claves para una correcta formación del padrón de contribuyentes desde los siguientes puntos de vista:

- Generalidad. Inclusión en el censo de todos los obligados mediante la detección de los que no se dan de alta espontáneamente.
- Correcta calificación de actividades. Es imprescindible la constatación sobre el terreno de los parámetros relevantes a efectos del régimen presuntivo.
- Actualización permanente. Todos los sectores deben ser objeto de planes especiales de actuación con el fin de potenciar los criterios de equidad en el reparto de la carga tributaria.

Una vez que tenemos un censo completo y bien categorizado, entendemos que el concreto **control del cumplimiento** de sus obligaciones periódicas por las PYMES debe ser de naturaleza extensiva con apoyo en técnicas informáticas.

Abordamos en profundidad las características del control extensivo, pues son esenciales para definir la organización administrativa encargada de desarrollarlo.

Las características fundamentales del **control extensivo** son:

1. Es un tipo de control encaminado a la **comprobación** de las declaraciones y de los incumplimientos de las obligaciones **con base en el resultado documentado de las actuaciones de control censal** en las que se han tomado los datos de los parámetros relevantes que se hayan elegido.
2. El **momento temporal** en el que se realiza el control es **muy próximo al hecho imponible** y se centra en la última declaración presentada. Por ejemplo, si establecemos una periodicidad de presentación trimestral, finalizado el plazo debemos poder identificar a los que estando censados no presentan declaración y a los que presentándola lo hacen por debajo de lo que resulta de la aplicación de los parámetros constatados por la actuación de control censal. El control extensivo de las declaraciones del primer trimestre se debe realizar antes de la presentación de las declaraciones del segundo trimestre. Con ello se genera un **efecto inducido** hacia el cumplimiento voluntario.
3. El control debe estar totalmente informatizado y manualizado en todas sus fases. La informatización con apoyo de manuales para los usuarios permite liberar al personal más cualificado para funciones de control cualificado.

Las principales **ventajas** del control extensivo serían:

- **Generalidad**, puesto que se aplica a todos los contribuyentes y a todas las declaraciones.
- Su **inmediatez** provoca un alto efecto directo, en el sentido de que logra la corrección inmediata del incumplimiento detectado.

Recomendaciones y mejores prácticas para la tributación de PYMES en Latinoamérica

- Su generalidad produce un fuerte **efecto inducido** al trasladar a la sociedad una sensación de control que disuade del incumplimiento.
- Genera una **alta tasa de recaudación en período voluntario**.
- Tiene unos **reducidos costes** administrativos.

La **coordinación con la auditoría fiscal** es imprescindible para poder disponer de un mecanismo de cierre para la comprobación de aquellos supuestos en los que se generen situaciones de **abuso de los regímenes objetivos**, que suelen producirse cuando ha transcurrido un cierto tiempo desde su implantación.

Configurándose el control extensivo como una primera fase del control tributario, se hace necesario analizar la coordinación entre el control extensivo y en profundidad. Ésta debe alcanzar un doble objetivo: que los órganos que realizan ambos tipos de control no actúen simultáneamente sobre un mismo contribuyente y, por otra parte, que se establezcan los mecanismos necesarios para iniciar la fiscalización en profundidad sobre aquellos contribuyentes que hayan sido objeto de control extensivo y las circunstancias del caso aconsejen una comprobación más exhaustiva del mismo, bien por surgir algún hecho que el órgano de control extensivo no puede fiscalizar por falta de competencia, por ejemplo, si se necesita realizar alguna actuación de auditoría fiscal más especializada, como puede ser el análisis de cuentas bancarias, bien por no atender el contribuyente los requerimientos del órgano de control o por cualquier causa surgida en el proceso de revisión.

Las diferencias entre los dos tipos de control reflejan de algún modo cuál es el ámbito de aplicación de cada uno de ellos, estableciendo una frontera que facilita sensiblemente la coordinación entre ambos.

Si se atiende al **período comprobado**, mientras el control extensivo se suele referir al último ejercicio cerrado, el control en profundidad abarca todos los ejercicios anteriores al citado, sin extenderse más allá del plazo de prescripción, aunque puede también comprender el último. En este caso el órgano de control extensivo podrá

visualizar una marca informática que le indica tal circunstancia y se abstendrá de intervenir, transmitiendo sus actuaciones al órgano de fiscalización en profundidad.

Según el **momento de la comprobación**, pues el control extensivo se realiza apenas ha terminado el plazo de presentación de la declaración, mientras que el control en profundidad puede iniciarse incluso varios años después de terminado dicho plazo.

El **contenido del control** también es diferente. El control extensivo se realiza sobre un solo impuesto mientras que la fiscalización en profundidad suele ejercerse sobre todos los impuestos que afectan al sujeto pasivo.

Otra característica que los diferencia y al mismo tiempo los une es la **forma del control**. En general las unidades especializadas en PYMES realizan la comprobación de los hechos declarados por el propio contribuyente o requieren las declaraciones no presentadas, siempre sobre la base de la información conocida por la Administración. Ahora bien, cuando realizan “peinados fiscales” también descubren actividades ignoradas por ésta. En la comprobación de contribuyentes censados pueden descubrir parámetros no declarados. Por ello, hemos de reconocer que, al igual que los órganos de auditoría fiscal, estas unidades también realizan una efectiva investigación de los hechos desconocidos por la Administración.

Por el **órgano de control**. La fiscalización en profundidad está encomendada a órganos especializados en la inspección de los tributos, formados por personal cualificado que, además, tiene un nivel de competencias superior al de los órganos de control extensivo.

También son diferentes los **métodos de selección** de los contribuyentes a comprobar prevaleciendo la selección masiva mediante procedimientos informáticos en el caso del control extensivo y la selección individual por unidades especializadas para la fiscalización en profundidad.

Otro elemento diferenciador es el **tipo de contribuyente** al que se aplica cada uno, pues la fiscalización en profundidad se aplica, casi exclusivamente, a empresarios y profesionales que no tributen en regímenes objetivos. Ello

Recomendaciones y mejores prácticas para la tributación de PYMES en Latinoamérica

no implica que los controles extensivos no puedan aplicarse a este tipo de sujetos, aunque la comprobación efectuada sobre ellos tendrá siempre carácter parcial, no impidiendo la posterior fiscalización en profundidad.

Por último, el **régimen sancionador** se aplica en el control extensivo de forma automática con base en criterios preestablecidos, mientras que en el caso de la fiscalización en profundidad es más riguroso y depende en mayor medida de los factores apreciados por el órgano comprobador, siempre dentro de los límites marcados por la Ley. No en vano, la fiscalización en profundidad se desarrolla sobre sujetos con mayor nivel de fraude, por lo que es necesario que el efecto ejemplarizador de las sanciones sea claramente captado por la sociedad.

En cuanto a la **coordinación de actuaciones** entre unidades de control extensivo para PYMES y unidades de auditoría fiscal y la **concatenación de procedimientos de control**, es conveniente que éstos se diseñen especificando aquellos casos concretos en que el expediente debe pasar a la auditoría.

4. CONCLUSIONES

Es difícil elaborar unas conclusiones que sean breves y no dejen de lado algún aspecto relevante.

Las principales cuestiones que debemos destacar son:

1. Han existido, existen y existirán contribuyentes que necesitan sistemas sencillos y simplificados de tributación. No tenemos una mejor alternativa tributaria para ellos.
2. Las tareas de diseño “prejurídico” de los sistemas son esenciales. Resulta de especial importancia el aparato estadístico y los estudios económicos de base para determinar las “rentas presuntas o medias”.
3. La definición de estos regímenes debe priorizar la incorporación de contribuyentes a la formalidad económica.
4. Deben establecerse facilidades para el cumplimiento tributario.
5. Una vez implantados, estos sistemas deben someterse a revisión permanente. Debe planificarse la vida útil de estos regímenes.
6. Conviene huir de las cifras de ventas como parámetro básico de referencia.
7. Las Administraciones Tributarias deben definir órganos especializados para el tratamiento integral de los regímenes objetivos para PYMES.
8. Las estrategias de control deben priorizar la correcta categorización y general empadronamiento de estos contribuyentes.