

Documentos

**REGÍMENES ESPECIALES DE TRIBUTACIÓN PARA
LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS
EN AMÉRICA LATINA**

*Autores: Raúl Félix Junquera Varela
Joaquín Pérez Huete*

DOC. N.º 18/01



INSTITUTO DE

ESTUDIOS
FISCALES

Edita: Instituto de Estudios Fiscales

N.I.P.O.: 111-01-006-9

I.S.S.N.: 157&-0244

Depósito Legal: M-23771-2001

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. LOS RÉGIMENES SIMPLIFICADOS DENTRO DE UNA ESTRATEGIA DE SEGMENTACIÓN DE CONTRIBUYENTES
3. UN ENFOQUE DIFERENTE: ESTIMACIÓN OBJETIVA EN ESPAÑA, RÉGIMENES SIMPLIFICADOS EN IBEROAMÉRICA. EL PESO DE LA ECONOMÍA INFORMAL
4. ¿UN RÉGIMEN DE TRANSICIÓN?
5. MOTIVOS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE ESTOS RÉGIMENES
6. RIESGOS Y DESVENTAJAS
7. CONCEPTO DE PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA. SUJETOS INCLUIDOS. DELIMITACIÓN DE LOS SECTORES QUE PUEDEN ACOGERSE A ESTOS SISTEMAS
8. UNA RECAPITULACIÓN: ELEMENTOS PRINCIPALES QUE CARACTERIZAN A ESTOS RÉGIMENES EN AMÉRICA LATINA
9. INCLUSIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL
10. LOS RÉGIMENES SIMPLIFICADOS Y LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL
11. DISMINUCIÓN DE COSTES DE CUMPLIMENTACIÓN. UNA CUANTIFICACIÓN
12. LA CONSTRUCCIÓN LEGAL DEL SISTEMA
 - 12.1. Aspectos generales
 - 12.2. Diseño normativo. Los principios de la imposición
 - 12.3. Régimenes simplificados y principios de la imposición: su examen en la jurisprudencia española
 - 12.4. Contenido normativo
 - 12.4.1 Tributos que comprende
 - 12.4.2. Ámbito subjetivo de aplicación
 - 12.4.3. Ámbito objetivo de aplicación
 - 12.4.4. Inclusión y renuncia de los contribuyentes en el sistema
 - 12.4.5. Regulación de las obligaciones formales
 - 12.4.6. Existencia de normas sancionadoras específicas
 - 12.4.7. Retenciones y pagos a cuenta
 - 12.4.8. Creación de unidades especializadas



13. LA CONSTRUCCIÓN TÉCNICA DEL SISTEMA

- 13.1. El caso de España. La implantación del régimen de estimación objetiva
- 13.2. Procesos de implantación en América Latina.
- 13.3. El proceso de implantación del Monotributo en Argentina
- 13.4. El proceso de implantación en Colombia. El RIS
- 13.5. El proyecto de régimen simplificado (RISE) en Ecuador

ANEXO

Cuadro comparativo del sistema español y el argentino

1. INTRODUCCIÓN

Si bien el estudio de los regímenes simplificados o especiales puede ser enfocado desde diversos puntos de vista, nuestro análisis en este trabajo será fundamentalmente desde la perspectiva de los procesos gestores de una Administración Tributaria. Estudiaremos aquellos elementos o factores relevantes, que han de ser tenidos en cuenta por las Administraciones Tributarias que afronten o se enfrenten a un proceso de implantación de un régimen de estas características. No descartamos hacer referencias breves o indirectas a las políticas económicas de fomento de las pymes, pero adoptaremos la perspectiva indicada, aportando las variables a tener en cuenta y los elementos distintivos de estos regímenes, los cuales han de ser valorados por toda organización que adopte una estrategia de establecimiento de regímenes de estimación objetiva.

A una primera parte de carácter introductorio seguirá una segunda que contendrá los aspectos normativos, para centrarnos en el apartado final en la construcción técnica del sistema, o lo que es lo mismo, en el proceso de implantación de estos regímenes y sus fases. Ya adelantamos que en este análisis observaremos cómo la realidad económico-social de América Latina y el grado de desarrollo de sus Administraciones Tributarias son los principales condicionantes de un proceso de implantación, con unos rasgos distintos y diferenciales con respecto a por ejemplo los regímenes de estimación objetiva y simplificados de España; país que constituirá un punto de referencia importante en nuestro trabajo por el radical y diferente enfoque que adopta. Acudiremos para el desarrollo de nuestra exposición a la descripción de los aspectos esenciales de los regímenes ya implantados (principalmente el SIMPLES de Brasil y el Monotributo en Argentina, así como el RER y el RUS en Perú), con referencias a los proyectos actualmente en marcha (RISE en Ecuador y RIS¹ en Colombia). Su examen, y la comparación con los regímenes en vigor en España, nos permitirán arrojar luz sobre algunos elementos nucleares de los sistemas existentes.

Estos regímenes otorgan ventajas al contribuyente y a la Administración. A la Administración, por tratarse de colectivos de difícil control y elevado número. La Administración Tributaria a través de estos sistemas puede conseguir una más eficiente asignación de recursos, liberando la parte de los mismos más cualificada para el control de grupos de contribuyentes o sectores de mayor relevancia de cara a la recaudación. Además no olvidemos que estos sistemas permiten implantar procesos sistemáticos de control de carácter masivo.

Desde el punto de vista del contribuyente porque suponen una disminución de la presión fiscal indirecta (también, en ciertas ocasiones, de la directa como veremos) y le otorgan una mayor certeza y seguridad jurídica para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

Pero, y esto es indudable, también existen riesgos o desventajas asociados a estos regímenes. De su análisis, examinando por ejemplo los efectos de contaminación en el sistema que se producen por el relajamiento de las obligaciones formales, nos ocuparemos en el capítulo correspondiente, fundamentalmente a la luz de la experiencia española.

Dicho esto, sí queremos reiterar que no se analizará el tema desde un encuadre de política económica, con toda su amplia gama de materias posibles: incidencia de la globalización y apertura exterior, acceso a canales de financiación, fomento de investigación y desarrollo, el papel de las pymes en la creación de empleo, o el impacto de la nueva sociedad de la información.

¹ El Proyecto de Ley del RIS prevé su entrada en vigor el 1 de enero de 2001.



Tampoco se analizará el peso de las pymes en el tejido empresarial de un país, ni el propio concepto, más allá de su descripción a efectos tributarios. Para ello nos remitimos a trabajos que ahondan en esta materia y que constituyen, en este sentido, punto de referencia ².

Es un hecho conocido la gran variedad y diversidad de regímenes de tributación especiales o simplificados en los países de la OCDE, así como la falta de un concepto unitario de pymes. La perspectiva de acercamiento es diferente incluso entre las diversas ramas del derecho: laboral, mercantil o fiscal.

Nuestra tarea, así pues, dentro de un enfoque gestor, será extraer de la descripción de los regímenes actualmente existentes o en proyecto en Iberoamérica, los elementos definitorios o relevantes para, en la parte final del trabajo, establecer qué elementos han de primarse o priorizarse en un proceso de implantación y qué etapas ha de tener dicho proceso, de manera que este trabajo constituya una pauta de reflexión útil – o al menos así lo esperamos – para todos aquellos países que quieran poner en marcha un proceso de implantación de regímenes simplificados o especiales para las pymes.

2. LOS REGÍMENES SIMPLIFICADOS DENTRO DE UNA ESTRATEGIA DE SEGMENTACIÓN DE CONTRIBUYENTES

Desde la perspectiva gestora que adoptamos, de Administración Tributaria, el establecimiento de regímenes simplificados u objetivos constituye una estrategia de optimización de recursos humanos escasos, para lograr una mayor eficacia y eficiencia en su actuación, siendo éste uno de los enfoques posibles, que como ya hemos apuntado no agota en modo alguno la materia objeto de estudio.

Esta estrategia se plasma en una orientación de la Administración por tipo de contribuyente, o por grupos objetivos de clientes/contribuyentes, atendiendo a su peso recaudatorio o importancia fiscal, al sector de pertenencia, al riesgo latente de evasión o a variables netamente fiscales (regímenes especiales de tributación). Hablar de Unidades de Grandes Contribuyentes o de Regímenes Simplificados para las pymes es hablar de estrategias de segmentación o estratificación de contribuyentes. Pero quizás conviene un detalle mayor en nuestra exposición sobre este punto.

En la actualidad las administraciones tributarias de Iberoamérica (como del resto del mundo) adoptan con carácter general el modelo de organización funcional, que atiende a las diversas áreas o funciones en que se organiza el proceso tributario. Pocos son los países que todavía adoptan un modelo por tipo de impuesto, y aún en este caso se advierten elementos de configuración de su estructura como funcional. En América tenemos a Antillas Holandesas, Aruba, Barbados, Jamaica (ya en fase de desarrollo de un modelo funcional), Surinam, Trinidad y Tobago y Brasil³. En Europa presentan elementos de organización por tipo de impuesto Francia e Inglaterra.

Frente a este predominio de la estructura funcional se advierte una tendencia en las Administraciones Tributarias –en la línea seguida por las organizaciones privadas– a organizarse por

² Véase Teodoro Córdón. “La fiscalidad de la pequeña y mediana empresa”. *Revista de Administración Tributaria CIAT/AEAT/IEF*. N.º 18. Octubre 1999. Allí analiza el concepto en la UE y nos ofrece estadísticas sobre el peso de las pymes en el tejido empresarial español.

³ *La Estructura Organizacional de las Administraciones Tributarias de los países miembros del CIAT*. Septiembre 1999. Undécima edición. Centro Interamericano de Administraciones Tributaria (CIAT).

grupos de contribuyentes/clientes . A este patrón responden el IRS de USA, los Países Bajos y Nueva Zelanda, por poner los ejemplos más sobresalientes.

Para completar parcialmente la descripción de las estructuras organizativas tributarias debemos referirnos al despliegue territorial de las actuales organizaciones funcionales que crea diversos tipos de tensiones, no solamente entre los órganos de línea y las diversas áreas funcionales, sino en lo que atañe a centralizar y descentralizar determinados campos de actuación (como por ejemplo la investigación o la inteligencia fiscal por razones de especialización para optimizar recursos) o ámbitos competenciales (centralizar los elementos normativos y planificadores y descentralizar los aspectos operativos). Podemos hablar de una estructura matricial con dos tipos de variables o limitantes: las propias dificultades o mejor dicho necesidades de coordinación que todo modelo funcional comporta y los posibles conflictos o brechas jerárquicas que el despliegue territorial en este modelo lleva consigo (los problemas de coordinación se reproducen a nivel territorial y se incorpora además el conflicto entre la línea funcional y la línea jerárquica).

En América Latina, como hemos señalado, está generalizado el modelo funcional, y también la separación entre las áreas normativas o planificadoras a nivel central y las áreas operativas en el despliegue territorial. No obstante, hay ciertos casos, como la SUNAT en Perú, que no tienen centralizadamente una separación funcional tan nítida como otras organizaciones. La Intendencia de Desarrollo proporciona a las unidades operativas sistemas, programas y procedimientos referidos a fiscalización, recaudación, cobranza y asistencia al contribuyente y una Intendencia Nacional de Operaciones asegura el funcionamiento de las unidades operativas territoriales coordinando su gestión. Todo ello a nivel central.

Volviendo a la cuestión principal que estamos tratando podemos aseverar que la estrategia apuntada de segmentación, en un entorno de organizaciones netamente funcionales, nos lleva a organizaciones orientadas por grupos de contribuyentes, con los lógicos problemas de definición o delimitación de los estratos. Y esta indefinición se acentúa en América Latina por la debilidad y escasa fiabilidad –con carácter general– de los censos de contribuyentes.

Estamos, pues, ante organizaciones híbridas o mixtas, que mantienen su base funcional y adoptan estrategias de estratificación por las razones apuntadas. Y podríamos afirmar que es este el modelo general, incluso en organizaciones que proclaman una orientación por grupos de contribuyentes con abandono del modelo funcional. Y ello por dos razones: por las dificultades de delimitación o definición de los grupos de contribuyentes (con problemas añadidos de movilidad entre estratos) y por la naturaleza secuencial del proceso tributario y la especialización de conocimientos que demandan las diversas áreas lo que conlleva que los grupos establecidos presenten una estructura subyacente funcional⁴.

Lo que sí es evidente es que la política de mejorar la asignación de recursos humanos escasos, generalizando los controles informáticos masivos para determinados contribuyentes, e intensificando los controles intensivos para otros grupos, está homogeneizando las organizaciones tributarias en cuanto a esta orientación por grupos de clientes.

A todo ello se une la variable tecnológica, que además de reducir la brecha de desarrollo entre las Administraciones Tributarias, permitiéndolas acceder a los últimos avances con menor cos-

⁴ Proceso secuencial, sucesión continua y ordenada de procesos tributarios, que hace intervenir a diferentes áreas funcionales cuyas actividades se interrelacionan y afectan entre sí. Opera como una cadena de valor añadido en la que van interviniendo de manera sucesiva todas estas áreas funcionales (ciclo de vida tributario). Constituye la estructura subyacente funcional (con áreas de apoyo u horizontal que están presentes en todo el ciclo).



te, va a conducir posiblemente en el futuro a un nuevo modelo de organización. La posibilidad de acceder a la tecnología con menor coste, y de disponer de flujos de información con mayor rapidez, flexibilizará las estructuras organizativas. Las hará más planas, con menor número de jerarquías intermedias, pero también permitirá operar a las administraciones tributarias a través de unidades autónomas de negocios; una organización en red, en donde el elemento aglutinador será el intercambio continuo de flujos de información (y recursos humanos). El sistema de información integrado se erigirá así en protagonista indiscutible.

Estas unidades autónomas se organizarán con criterios diversos: sectoriales, por volumen de operaciones o importancia fiscal, por carga de trabajo, por función, por campo de actuación (investigación), siempre de conformidad con criterios flexibles. Esta organización en red mantendrá una estructura subyacente de naturaleza funcional por lo apuntado anteriormente (naturaleza del proceso tributario y especialización en el conocimiento). El nexo de unión entre estas unidades lo constituirá un flujo permanente de información. Todo ello puede verse sintetizado en el siguiente diagrama.



En definitiva, organizaciones en red, combinando una serie de criterios flexibles para conformar las unidades autónomas de negocio: a veces separación funcional para implementar controles extensivos o masivos con apoyo informático, otras veces separación por sectores (por ejemplo en fiscalización intensiva), por grupos de contribuyentes (régimenes simplificados u objetivos) que tengan cierta homogeneidad o por razones de asignación óptima de recursos, en ocasiones criterios de centralización por especialización (unidades de investigación centralizadas).

Y no sería extraño asistir a yuxtaposición de criterios funcionales y de estratificación (por ejemplo estratificaciones o segmentaciones con diferentes criterios en cobranza coactiva y fiscalización). Estamos hablando, por tanto de organizaciones híbridas, construidas preferentemente en torno a unidades autónomas de negocio en las que el criterio de segmentación por grupos de contribuyen-

tes no será el único, y que se basarán en un permanente flujo de información entre estas unidades, en un sistema de información integrado. Y sin olvidar que, en materia de procesos tributarios, hay una estructura subyacente funcional, de especialización material que no puede obviarse.

Pero si hemos desatendido el objetivo principal de nuestro trabajo por analizar las estructuras tributarias de organización vigentes y futuras, no hemos de olvidar que este apartado se dirige a configurar los regímenes simplificados o especiales de tributación dentro de esta estrategia de segmentación por grupos objetivos de contribuyentes, y como plasmación de una política de óptima asignación de recursos escasos. Las cifras disponibles así lo permiten aseverar.

En *España* el censo de empresarios y profesionales podemos descomponerlo en aproximadamente unos 21.000 contribuyentes conceptuados como Grandes Empresas, y a cargo de la Unidad de Grandes Empresas, radicada en el Departamento de Inspección Financiera y Tributaria. Este Departamento tiene a su cargo la gestión integral de estos contribuyentes, tanto el control masivo como el intensivo, y por supuesto todas las actividades gestoras en sentido amplio que tienen como destinatarias a estas empresas.

En el otro extremo tenemos a los contribuyentes en módulos (Estimación Objetiva en el IRPF y régimen simplificado en el IVA), cuya tributación se basa en parámetros objetivos cuya medición determina la carga tributaria de estas empresas. Su control se encomienda a las Unidades de Gestión de Módulos en el Departamento de Gestión Tributaria, que asume su gestión integral. Actualmente su número, después de la reforma del régimen de Módulos, con entrada en vigor a principios de 1999, está en aproximadamente 1.600.000 contribuyentes. Después del proceso de implantación de la anterior regulación de módulos-año 1995- estaba su cifra en torno a 2.000.000 contribuyentes⁵. El resto del censo de empresarios y profesionales se cifra en torno a 1.700.000 contribuyentes con competencias a cargo del Departamento de Gestión y el de Inspección.

Que para España constituye el régimen de módulos una más óptima asignación de recursos, con la consiguiente liberación de personal especializado para tareas de mayor calado nos lo corrobora la evolución del ratio de carga de trabajo del personal inspector (contribuyentes/ personal inspector). Teodoro Cordón nos ofrece la evolución de este ratio partiendo del año 1991, el año previo a la implantación del aquel entonces nuevo régimen de estimación objetiva por módulos que entra en vigor el 1/1/1992, y llegando hasta el año 1995 (año en que concluye la implantación con la incorporación de los últimos sectores ya actividades). El ratio baja de 1.330 contribuyente por efectivo Inspector a 445. Este ratio, referido a los contribuyentes en estimación directa (y en coeficientes), pone de manifiesto economías de recursos inspectores que pueden destinarse a la lucha contra las modalidades más complejas del fraude.

En *Argentina* Alfredo Esteban Collosa⁶ nos da una cifra de inscritos en el Monotributo a 1/12/99 de 960.797 contribuyentes. Compara este número con la cifra de contribuyentes inscritos en el Impuesto de las Ganancias y en el IVA en 1995, 2.669.389 y 1.039.440 respectivamente, para darnos una idea de la proporción que estos contribuyentes suponen sobre el total.

La Administración Federal de Ingresos Públicos de Argentina (AFIP), en sus Estadísticas Tributarias para 1998⁷, nos da una cifra de adhesiones al Monotributo (Régimen Simplificado para

⁵ Concretamente 2.014.290, cifra que nos proporciona T. Cordón en "La Fiscalidad de la pequeña y mediana empresa". *Revista Administración Tributaria CIAT/AEAT/IEF*. Número 18. Octubre 1999.

⁶ Alfredo Esteban Collosa. "Los regímenes simplificados para los pequeños contribuyentes y la actuación de la Administración Tributaria: el caso argentino". XIII Concurso Monografías. AEAT/CIAT/IEF.

⁷ AFIP. *Estadísticas Tributarias año 1998*.



Pequeños Contribuyentes) a 26/2/99 de 777.605 contribuyentes, con un peso en la recaudación total de la AFIP del 0,2% (tenemos presente que la AFIP tiene tres grandes conceptos de recaudación: impuestos, seguridad social y recursos aduaneros).

Brasil nos ofrece también una distribución proporcionada por la Secretaria de Receita Federal, por el COGET (Coodinadora General de Estudios Tributarios de la SRF)⁸ y en relación con el Impuesto de la Renta de Personas Jurídicas⁹.

Los contribuyentes acogidos al SIMPLES representan una proporción del 70,23% y del 7,87% de la recaudación.

1997

IRPF	Número	%	Recaudación	%
LUCRO REAL	213.782	7,37%	833.116,85	80,90%
LUCRO PRESUNTO	649.167	22,39%	115.619,91	11,23%
SIMPLES	2.035.891	70,23%	81.028,87	7,87%
TOTAL	2.898.840	100,00%	1.029.767,66	100,00%

Nota: la recaudación son los ingresos declarados en millones de reales.

Perú también nos da cifras, a diciembre de 1999¹⁰, de los contribuyentes incluidos en el RUS (Régimen Único Simplificado) y en el RER (Régimen Especial de Renta). Estas dos categorías suman 468.472 contribuyentes, que representan un 0,6% de la recaudación.

GRUPO DE CONTRIBUYENTES	NÚMERO DE CONTRIBUYENTES	RECAUDACIÓN	PORCENTAJE
PRICOS	18.323 (0,8%)	1.474.261	82,9%
RÉGIMEN GENERAL	707.805 (32,4%)	271.784	15,3%
PROFESIONALES INDEPENDIENTES	988.148 (45,3%)	20.620	1,2%
RER	121.409 (5,6%)	4.048	0,2%
RUS	347.063 (15,9%)	7.394	0,4%
TOTAL INSCRITOS RUC	2.182.751 (100%)	1.778.107 (Total recaudación)	100%

Nota: Datos en miles de soles.

Examinamos a continuación a grandes rasgos la composición de la pirámide de recaudación de estas Administraciones, en cuanto a la *concentración de la recaudación*. Un pequeño grupo de contribuyentes (del 0,35 al 2%) aportan del 51 al 75% de la recaudación en los países miembros del

⁸ "Tratamiento tributario de la pequeña y microempresa en Brasil". Andrea Lemgruber Viol y Jefferson José Rodríguez. XIII Concurso de Monografías. AEAT/CIAT/IEF.

⁹ En Brasil persona jurídica abarca a toda actividad empresarial, sea llevada a cabo a través de forma societaria o por empresas unipersonales (empresario persona física).

¹⁰ "Una propuesta alternativa al actual régimen especial de tributación dirigido a las pequeñas y microempresas del Perú". Angel Sánchez Campos (Director), Sonia Rodríguez Jáuregui y Jesús Zumaeta Kawata. XIII Concurso de Monografías. AEAT/CIAT/IEF.

CIAT¹¹, lo que tiene su correlato en una escasa importancia recaudatoria de los contribuyentes incluidos en regímenes simplificados o más generalmente, en los estratos inferiores de esta pirámide.

En esta distribución está la base de las estrategias de segmentación, sin perjuicio de que determinados planteamientos en cuanto a la formación de las Unidades de Grandes Contribuyentes y el establecimiento de regímenes simplificados puedan necesitar una profunda revisión, pero éste ya no es el objeto del presente trabajo.

3. UN ENFOQUE DIFERENTE: ESTIMACIÓN OBJETIVA EN ESPAÑA, REGÍMENES SIMPLIFICADOS EN IBEROAMÉRICA. EL PESO DE LA ECONOMÍA INFORMAL

Dos factores condicionan el proceso de establecimiento de regímenes simplificados en América Latina, y diferencian estos regímenes de regímenes como el español.

En España el proceso de implantación partía de un censo altamente fiable. A su vez el proceso sirvió para depurar aún más este censo, y para elegir sectores con características de homogeneidad en sus procesos técnicos y comerciales. Un modelo econométrico, basado en una muestra de contribuyentes con un alto grado de correlación estadística permitió determinar los módulos o parámetros objetivos, y consiguientemente la carga tributaria final (base imponible en el IRPF, cuota de IVA a pagar con una serie de modulaciones producto de la reciente reforma del 97). El objetivo final era disminuir la brecha de tributación entre rendimientos del trabajo y rendimientos empresariales o profesionales y disminuir así la inequidad en este punto del sistema tributario.

Este planteamiento no tiene cabida en América Latina por dos aspectos absolutamente definitorios: debilidad y escasa fiabilidad del censo de contribuyentes y gran peso de la economía informal. Ello conduce a que la implantación del régimen tenga entre otros objetivos el de incorporar la economía informal al sistema, y a que no cabe confiar en el censo la labor de determinar la carga tributaria, sino que el propio proceso de categorización o inclusión de los contribuyentes ha de ser lo que permita confeccionar un censo lo más completo posible, fiable y veraz.

Por ello no solamente asistimos en la práctica a una disminución de la presión fiscal indirecta, sino también de la presión fiscal directa. El SIMPLES de *Brasil*, por ejemplo, ya parte de esta premisa. Jefferson José Rodríguez y Andrea Lemgruber Viol¹² a partir de la declaración del IRPJ brasileño y de los tributos incluidos en el SIMPLES recaudados por la Receita Federal así lo demuestran.

Para estos autores las menores alícuotas nominales establecidas por la legislación del SIMPLES y la sistemática de cálculo implementada, con progresividad en la tributación, hacían prever una disminución de los ingresos obtenidos por este régimen del SIMPLES. Esta afirmación se corrobora con los cuadros que acompañan a su trabajo. En los últimos años sin embargo se comprueba una recuperación en el monto de la recaudación.

¹¹ *La Estructura Organizacional de la Administración Tributaria en los países miembros del CIAT*. Septiembre de 1999. Undécima edición. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. CIAT.

¹² "Tratamiento tributario de las pequeñas y microempresas en Brasil". Andrea Lemgruber Viol y Jefferson José Rodríguez. XIII Concurso de Monografías. AEAT/CIAT/IEF:



Para *Argentina* no disponemos de datos pero la mecánica de adhesión al sistema permite presumir que en los primeros años –al menos antes de la reciente reforma– ha habido una disminución también de la presión fiscal directa (compensada por el cobro directo de lo que antes se ingresaba vía retención a los no inscriptos; cantidades sobre las que pesaba un alto índice de morosidad con anterioridad).

De cualquier modo son escasos los datos de que se dispone sobre la situación antes y después de la implantación de estos regímenes para evaluar la caída (o no) de la recaudación que pueden llevar aparejada. Si esa caída se produce, y parece que ello es así, no cabe desvincularla de uno de los principales objetivos de estos regímenes, cual es el de incorporar la informalidad al sistema, lo que se pretende conseguir mediante el establecimiento de rendimientos objetivos moderados –al menos en la fase de adhesión– disminución de la presión fiscal indirecta y/o la incorporación de prestaciones sociales (para dar cobertura social a la economía informal). La incorporación de la seguridad social se hace patente en *Argentina y Brasil*, aunque con distinto enfoque (en Brasil – caso de la contribución del empleador-girando un porcentaje sobre el volumen de facturación, con independencia del número de trabajadores, lo que ha tenido un efecto positivo sobre el mercado de trabajo).

Pero antes de ver si se ha tenido éxito la incorporación de la informalidad en los países que han seguido esta estrategia en el establecimiento de regímenes simplificados de tributación, es preciso hablar del peso de la economía informal a partir de los datos y estimaciones que disponemos.

Schneider¹³ en una investigación que abarca 76 países tanto desarrollados (para los que utiliza la metodología de la demanda de efectivo) como en vías de desarrollo (para los que utiliza la metodología del *input*-físico) concluye que, en promedio, la proporción de la economía sumergida en los países de la OCDE es aproximadamente del 15% de sus PIB respectivos, mientras que en el caso de las economías emergentes, representa un 33%. Para Centroamérica por poner un ejemplo reciente¹⁴, casi un 40% de la población económicamente activa (PEA) trabaja en el sector informal (que según cálculos de la OIT ha generado el 80% de los empleos de la última década).

Si vemos el resultado de esta estrategia de incorporación de la informalidad al sistema tributario, los datos no son muy positivos. En *Perú*¹⁵ se constata un trasvase de contribuyentes de un régimen de determinación de la base a otra, sin que haya una incorporación importantes de contribuyentes de la economía informal. Para los autores del trabajo citado el grado de informalidad se ha incrementado ya que de acuerdo a las estimaciones realizadas este porcentaje pasaría de un 17,69% a un 28,48%, y se señala que para el período objeto de estudio (1996 a 1998) el número de inscritos en el Régimen General también disminuyó.

En *Brasil*¹⁶ se constata que no obstante haber tenido un efecto positivo sobre la legalización de las pequeñas empresas que actuaban en la economía informal, el efecto de adhesión de las empresas ya actuantes en el mercado formal fue predominante. Para los autores del trabajo el problema de la informalidad permanece irresoluto. El SIMPLES ha constituido una condición necesaria, pero no suficiente y es preciso buscar medidas complementarias para lograr superar ese reto.

¹³ Friedrich Schneider. Trabajo elaborado con cifras de 1998 para un conjunto de 76 países desarrollados y en vías de desarrollo. Citado por el *Boletín del ICEX* en el trabajo “La economía sumergida” de la Subdirección General de Estudios del Sector Exterior.

¹⁴ Nayra Delgado. Editorial La Prensa. Panamá. *Martes Financiero*. 7 de noviembre de 2.000.

¹⁵ Angel Sánchez Campos, Sonia Rodríguez Jáuregui y Jesús Zumaeta Kawata, *op. cit.*

¹⁶ Andrea Lemgruber Viol y Jefferson José Rodríguez, *op. cit.*

Vemos, pues, que las diferencias de planteamiento entre un régimen como el español y los regímenes establecidos en América Latina han de conducir a la correspondiente reflexión en aquellos casos en que se quiera establecer un régimen de tal naturaleza en el área iberoamericana.

España aporta una interesante serie de lecciones y enseñanzas en cuanto al proceso de implantación. También nos permite entresacar lecciones respecto al desarrollo en el tiempo del sistema, la constatación del aumento de su complejidad al querer ir ajustándose mejor a la capacidad económica de los contribuyentes y los peligros de contaminación del sistema tributario en su conjunto por la relajación de las obligaciones formales de los incluidos en el régimen. También lo que significa para el funcionamiento del sistema la incorporación de sectores intermedios no minoristas. Precisamente la reforma de 1997 trató de resolver estos problemas. Nos ofrece también la lección de la importancia del censo como elemento nuclear en la Administración y los procesos tributarios.

Pero la realidad a la que se enfrenta América Latina, y en concreto el gran peso de la economía informal y la debilidad y escasa fiabilidad del censo, hacen que el acercamiento al problema y la estrategia de implantación de estos regímenes haya de ser radicalmente distinta, como luego veremos.

4. ¿UN RÉGIMEN DE TRANSICIÓN?

Si los regímenes de estimación objetiva agrupan determinados sectores de contribuyentes de escasa importancia recaudatoria y determinan su monto de tributación a través de parámetros objetivos, para facilitar el uso de instrumento informáticos de forma extensiva y optimizar los recursos escasos, no cabe descartar la perspectiva de contemplar estos regímenes como una muestra de la imposibilidad de la Administración de controlar todo el universo de contribuyentes con la misma intensidad.

Si bien no es esta nuestra opinión, cabe destacar esta perspectiva, que ve a estos regímenes como sistemas de transición hacia una realidad más equitativa o justa: determinación generalizada de la base tributaria por estimación directa para todo el universo de contribuyentes, a través de ingresos y gastos reales, con ausencia de mediciones objetivas o por rendimientos medios. Claro es que la realidad es más compleja, y por supuesto diferenciada para los diversos países y enfoques.

En el caso de *España* puede existir una base para proclamar esta idea, aunque el estudio del desarrollo de los regímenes de estimación objetiva puede conducir a reflexiones más pesimistas. El sistema español en su evolución ha ido añadiendo elementos de complejidad, precisamente por hacer el sistema más justo, por atender más a la capacidad económica de los contribuyentes, y por evitar los elementos de inequidad y de contaminación del sistema tributario que se habían ido incorporando al modelo. Pero no cabe duda que dichos elementos de complejidad estaban ya de forma implícita en la propia raíz del régimen, en la propia construcción del sistema, basado en la aplicación de técnicas estadísticas de muestreo a sectores homogéneos en sus características técnicas y económicas, para determinar rendimientos medios.

Es útil por ello la lectura del Informe de 1994 de la Unidad de Estudio del Fraude que se creo en aquellos años¹⁷. La Unidad reconoce que la aplicación de rendimientos medios (y límites o

¹⁷ Informe de la Unidad Especial de Estudio del Fraude (1994).



variables de corte elevadas) beneficia a los mayores contribuyentes, a los que están cerca del límite, por razones de distribución estadística y por operar con rendimientos medios.

También el Informe señala que hay opiniones que entienden que se vulnera con este sistema el principio de capacidad económica, que solo se cumple con el régimen de estimación directa (en este punto el Informe señala que no hay conclusiones ni resultados que permitan corroborar esta afirmación). También hay que señalar los elementos de contaminación del sistema, producidos en un primer momento (la reforma de 1997 aborda este punto) por la flexibilización de las obligaciones de facturación. Y tampoco podemos olvidar que la reforma del 97 trató de efectuar un ajuste a los sectores incorporados, algunos de ellos sectores intermedios, para limitar el régimen a aquellos sectores que venden a consumidor final, objetivo no totalmente conseguido.

Vemos que en España por las razones aludidas, y por partir de un enfoque diferente, sí puede sostenerse que el régimen tiene un carácter de elemento de transición, que con el tiempo el sistema se degrada por el aumento de su complejidad, que adquiere ciertas notas de involución, con pase a la economía informal de las empresas más pequeñas, las situadas en el límite inferior de la distribución estadística, que se advierten fórmulas de “huida” de los empresarios incorporados (constitución de SRL o cambios de epígrafe de actividad), con beneficios indudables para las empresas de mayor dimensión situadas dentro de los límites de inclusión (parcialmente corregida esta distorsión por la reforma del 97), y sin olvidar el tema del lavado de dinero o de ocultación de fuentes de ingresos no declarados. Pero si en España pueden utilizarse estos argumentos, en América Latina se parte –como vimos– de un enfoque radicalmente diferente. La simplicidad es mayor, por razones obvias, y el objetivo no es el de disminuir la brecha de declaración entre determinados colectivos de contribuyentes o rendimientos.

Lo que sí se observa en *América Latina* es que una vez sobrepasado el estado inicial de establecimiento del régimen, con una serie de incentivos para entrar en el mismo, no se producen acciones de comprobación de la realidad de las declaraciones de los contribuyentes para adherirse al régimen. En algunos casos se producen reformas normativas, como en el caso de Argentina, que elevan la presión fiscal directa y endurecen en cierta medida los incentivos de previsión social, pero en ningún caso se observa una acción de comprobación de la bondad de los datos remitidos por los contribuyentes, por más que la legislación lo prevea (a AFIP puede recategorizar y el artículo 8 de la vigente ley 25.239 y artículo 8 de la Ley anterior 24.977 se sirve de la prueba de presunciones para ubicar al contribuyente en una categoría superior). No ha de olvidarse que estamos en una etapa de desarrollo de estas Administraciones en que se prima el aprovechamiento de los recursos para las Unidades de Grandes Contribuyentes.

En cuanto a los pequeños contribuyentes se intenta mejorar la asignación de recursos mediante el establecimiento de estos regímenes especiales, intercambiando por así decirlo recaudación por disminución de costes de recaudación y control de estos contribuyentes, de escasa importancia recaudatoria pero gran número. Que una vez superada la etapa inicial se hace necesario un replanteamiento de la actuación administrativa con respecto a este grupo de contribuyentes parece indudable. El sistema funciona bien en una fase inicial: diseño sencillo del proceso de implantación, con escasa incidencia en cuanto a los costes, utilización generalizada de la autocategorización, incentivación de la opción de entrada a través de rendimientos moderados y disminución de la presión fiscal indirecta, y en ocasiones beneficios previsionales. Con estas premisas la fase inicial consigue plenamente sus objetivos, como se deriva de la experiencia en los últimos años de los países estudiados, pero si no se completa esta fase inicial con una posterior de control, de recategorización, a través de otras variables que no sean el volumen de operaciones, el sistema claramente degenera, y no precisamente por el aumento de su complejidad, sino precisamente por la falta de actuaciones posteriores de depuración censal, de recategorización y control.

5. MOTIVOS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE ESTOS REGÍMENES EN LA LEGISLACIÓN

Se ha aludido a una serie de motivos, fundamentalmente de estrategia organizativa y de control. Veremos cuáles son las razones invocadas, en general, por las legislaciones de América Latina que han establecido estos regímenes de tributación.

En *Argentina* la Ley 24.977 (actualmente está vigente la Ley 25.239) establecía en su Exposición de Motivos una serie de razones o motivos para la implantación. Destacar que se preveía expresamente el objetivo de incorporación de la economía informal, a la par que se aludía a la disminución de la presión fiscal indirecta y a la optimización (mayor eficacia y eficiencia) de los recursos de la Administración Tributaria.

En *Brasil* ha de señalarse que la propia Constitución Federal de 1988 establece el tratamiento jurídico diferenciado para microempresas y empresas de pequeño porte, en todos los niveles de gobierno (Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios), y alude al objetivo de simplificar sus obligaciones administrativas y tributarias entre otras. Hay un objetivo prioritario de reducir los costes de cumplimiento de los contribuyentes brasileños.

En *Perú*¹⁸ durante los primeros años de la década de los 90 se llevó a cabo un proceso de reforma institucional y un proceso de simplificación y reorganización del sistema tributario. En 1994 ante la situación de informalidad de las pequeñas y medianas empresas se crea un régimen simplificado (el RUS) de gran simplicidad tanto para el cálculo como para la inscripción y declaración por parte de los contribuyentes. Siendo la incorporación de la economía informal un objetivo prioritario se incentivaba esta adhesión o acogimiento estableciendo como beneficio adicional la condonación de las deudas pendientes que tuviese el contribuyente.

En *España* el régimen de estimación objetiva cambia en 1992 con la introducción de la modalidad de módulos (Ley 18/1991 del IRPF). Teodoro Cordón¹⁹ nos indica que se quería un sistema de fácil comprensión y aplicación por el contribuyente, con reducción de las obligaciones formales y registrales, y que conllevara un más fácil control de los contribuyentes por la Administración Tributaria. Los objetivos perseguidos por el cambio consistían en mejorar el cumplimiento voluntario del pequeño empresario, intentando aumentar su tributación efectiva, reducir la presión fiscal indirecta, incrementar la certeza y seguridad jurídica y controlar el cumplimiento de forma inmediata, sencilla y con personal menos cualificado.

6. RIESGOS Y DESVENTAJAS

Hasta ahora hemos expuesto las indudables ventajas de estos regímenes, fundamentalmente la mejora que suponen en cuanto a la adecuada asignación de los recursos siempre escasos

¹⁸ Angel Sánchez Campos, Sonia Rodríguez Jáuregui y Jesús Zumaeta Kawata, *op. cit.*

¹⁹ Teodoro Cordón Ezquerro. "La reforma fiscal de las PYME (1997): motivos y objetivos". Instituto de Estudios Fiscales.



de una Administración Tributaria. Estas ventajas no nos deben hacer olvidar que en estos sistemas hay siempre presentes riesgos, desventajas y disfunciones, que han de sopesarse en la elaboración de las normas, en el diseño del régimen, y a la hora de encarar el proceso de implantación. A este respecto España constituye una excelente referencia, para lo cual nos centraremos en la reforma de 1992 (el sistema de módulos que incorpora la nueva Ley de Renta 18/1991), cuyo desarrollo en el tiempo da lugar a la constitución de una Comisión Interministerial para el estudio y propuesta de medidas sobre fiscalidad de las Pequeñas y Medianas Empresas, que publica unas recomendaciones dirigidas a la mejora del sistema, base de la reforma de 1997.

La Comisión estudia los principales problemas que han ido manifestándose a lo largo del período vigencia de la reforma de 1992: pérdida de simplicidad del sistema, transferencia de rentas entre actividades en estimación directa y en módulos, ausencia de coordinación entre el régimen de módulos en IRPF y en régimen de módulos en IVA, y factores negativos que se refieren a la inversión y creación de empleo²⁰.

Aquí nos referiremos solamente a algunos de estos problemas, los que creemos de mayor interés para los países iberoamericanos. Los trataremos desde dos puntos de vista: desde el punto de vista del sistema tributario y el diseño normativo, y analizando los aspectos involucrados en la gestión tributaria, en el control de las obligaciones tributarias.

Un sistema tributario tiende al equilibrio y a la coherencia y coordinación entre sus componentes, a la par que internamente entre sus distintas figuras impositivas. Las recomendaciones de la Comisión incluyen la necesidad de lograr una mayor coordinación entre el régimen de módulos en IRPF y el régimen simplificado de IVA, y a su vez entre los regímenes especiales del IVA y su régimen general.

Asimismo, la configuración del régimen de módulos (reforma 1992) incorpora sectores intermedios, que quizás no son los más adecuados. Se generan problemas de pérdida de información y en general de contaminación del sistema, además de existir obstáculos al normal desenvolvimiento de la "cadena" del IVA. La Reforma de 1997 eliminó, siquiera parcialmente en el segundo punto, estos dos problemas.

En general, el aumento de la complejidad en el tiempo de estos regímenes (palpable en el caso de España por un intento de acercarlos en la mayor medida posible a la real capacidad contributiva de los sujetos pasivos) tiende a generar disfunciones y se siente la necesidad de un mayor equilibrio y coherencia interna en el sistema impositivo.

A la hora de encarar un proceso de implantación deben analizarse en primer lugar los problemas que un régimen simplificado puede ocasionar al sistema tributario en su conjunto. Este es el caso del proyecto de implantación del RUI en *Colombia*, proyecto fallido, que analizó en primer lugar las consecuencias normativas de este régimen: necesidad de desaparición del régimen simplificado vigente en el IVA, ajuste del sistema para tomar en consideración los mínimos exentos de la obligación de declarar en el Impuesto de la Renta, etc...

En *Brasil* el ICMS (un Impuesto de Valor Agregado) no está incluido entre los impuestos del SIMPLES, al estar atribuido a estados (nivel subnacional). Se prevé la adhesión de los estados, lo que no se ha producido. La ausencia de coordinación entre las diversas instancias impositivas en un estado descentralizado puede hacer perder al sistema gran parte de su potencialidad. Debe, pues, cuidarse la coherencia y equilibrio de un sistema impositivo a la hora de implantarse un régimen simplificado.

²⁰ "La reforma fiscal de las PYME (1997): motivos y objetivos". Teodoro Cordón Ezquerro. Instituto de Estudios Fiscales. El autor de este artículo y otros citados en el trabajo fue Presidente de la Comisión Interministerial a la que hemos hecho referencia.

Si atendemos en segundo lugar a los aspectos involucrados en la gestión, vemos que también pueden darse importantes disfunciones. Estos regímenes se apoyan en una serie de incentivos para que los contribuyentes opten por ellos. Fundamentalmente la minoración de la presión fiscal indirecta, y en el caso de España hay que considerar la eventual existencia de rentas fiscales. Estudiaremos estos dos puntos.

La flexibilización del sistema de facturación implica pérdida de información del proceso productivo y contaminación del sistema (facturas de favor). Así la normativa del 92 excluía de la obligación de facturar a los contribuyentes incluidos en el régimen de módulos en IRPF y a los contribuyentes incluidos en el régimen simplificado de IVA. No se ocultan las distorsiones planteadas: desde el punto de vista de los proveedores ocultación de ventas y desde el punto de vista de los clientes: generación de "facturas de favor por operaciones inexistentes. Es claro que nunca se debe admitir crédito fiscal para los documentos que emitan los contribuyentes acogidos al sistema simplificado, ya que si son para consumidores finales no tendría ninguna trascendencia tributaria, mientras que si se emiten para otros sujetos pasivos, que además no se encuentren en el régimen, se estaría promoviendo la emisión de facturas falsas sin ningún coste para el emisor, pues sus rendimientos o cuotas estimadas no variarían.

El régimen de módulos calcula rendimientos medios teóricos por sector, en base a una serie de estudios estadísticos. Ello permite que aparezcan rentas fiscales, por diferencia entre los rendimientos reales y el rendimiento medio calculado para la actividad que se considere.

La actividad de control de la Administración solamente comprueba la correcta aplicación de los módulos, lo que trae como consecuencia la no tributación de estas rentas fiscales. Recordemos –por la evidente relación existente– el Informe de la Unidad de Estudios del Fraude de 1994, ya citado anteriormente, que nos señalaba que la aplicación de rendimientos medios (y límites y variables de corte elevadas) beneficia a los mayores contribuyentes, a los que están cerca del límite, precisamente por operar con rendimientos medios. Se permitía por la normativa del 92 que un contribuyente tuviera actividades en módulos y en estimación directa. Ello generaba un efecto transferencia, ya que las rentas que se ocultaran en estimación directa podían quedar amparadas por la actividad de módulos, precisamente por lo apuntado anteriormente. La reforma del 97 establece la total incompatibilidad entre el régimen general y simplificado para un mismo contribuyente. No menos importante es que el régimen de módulos puede implicar la ocultación de ingresos de origen dudoso, como es el caso del lavado de dinero.

Las Recomendaciones de la Comisión, luego plasmadas en la reforma del 97, inciden en todos estos temas, tratando de lograr una mayor coordinación y equilibrio interno en el sistema impositivo: incompatibilidad entre estimación directa y módulos, mayor coordinación entre IVA e IRPF, y entre los regímenes simplificados de IVA, incentivación de la exigencia de factura de compra y exclusión de determinados sectores intermedios en el régimen de módulos del IRPF. También se contemplan medidas de incentivación de la inversión y creación de empleo.

Si hacemos un breve examen de la legislación de iberoamérica podemos ver cómo tienen solucionado la cuestión de las obligaciones formales para los sujetos incluidos en el régimen.

El RUS de Perú declara expresamente estar dirigido a empresarios que venden a consumidores finales, y en lo que respecta a las obligaciones formales obliga a los sujetos incluidos en el régimen a disponer de factura o comprobante de pago de sus compras de mercancías. Para las ventas han de emitir boletas de venta o *tickets* que no dan derecho a crédito fiscal. No pueden emitir facturas que den lugar a crédito fiscal o que sirvan de base para un gasto fiscal. Los contribuyentes no están obligados a la llevanza de libros contables. Deben archivar asimismo las facturas de compra y las boletas de venta.



Es importante señalar que el RUS se implantó, entre otras razones, con el objetivo de eliminar o al menos paliar la transferencia de crédito fiscal indebido por el Impuesto General sobre las Ventas (con las lógicas implicaciones en cuanto a los gastos fiscales del Impuesto de la Renta). Esto se puede extrapolar para otros países que también presentan este problema. Y hay que tener en cuenta que las obligaciones formales son una parte de la solución al problema, sin que deban olvidarse los mecanismos de control de la Administración Tributaria, que si son inexistentes o ineficaces pueden agravar los riesgos presentes en el sistema.

El Régimen Simplificado de Argentina (el proyecto RISE para Ecuador está en la misma línea) cuando se crea, necesita ajustarse al régimen fiscal vigente en el país, sobremanera al afectar al IVA y al Impuesto de las Ganancias, dando lugar a las correspondientes adaptaciones normativas. En materia de obligaciones formales declara que las ventas o prestaciones de servicio no dan lugar a crédito fiscal para los adquirentes, ni a débito fiscal para los sujetos incluidos en el régimen.

Sus operaciones están exentas de IVA y en las compras pagan la alícuota general (no pagan el recargo del 50% de la alícuota, que se gira a los responsables no inscriptos, salvo para determinados servicios, como energía eléctrica o telecomunicaciones por ejemplo)²¹. Deben emitir facturas por sus operaciones, no separando el impuesto debido por el régimen simplificado. Tanto las facturas de compra como las de venta deben archivarlas, sin tener obligación de llevar libros registro. El régimen argentino, sobremanera a partir de la reforma de abril del año 2000 que elimina una serie de exclusiones que la ley contemplaba, no parece que se restrinja a sectores que venden a consumidor final, incluyéndose algunos sectores intermedios para los que reproducimos las consideraciones antes apuntadas.

7. CONCEPTO DE PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA. SUJETOS INCLUIDOS. DELIMITACIÓN DE LOS SECTORES QUE PUEDEN ACOGERSE A ESTOS SISTEMAS

No podemos hablar de una definición aceptada comúnmente. Ni siquiera la terminología pequeña y mediana empresa es de uso general. Ello dificulta claramente el comparar la situación de los distintos países, y podemos reproducir lo dicho al principio: será la realidad económica y social de cada país, y su sistema normativo, quien nos dé la pauta.

Esto no obstante, existen intentos de sistematización, como por ejemplo en la Unión Europea²², en la OCDE, sin que falten en la enumeración organizaciones privadas. Los países adoptan definiciones diferente, y emplean criterios diferentes, que también son distintos según la rama del derecho en la que nos encontremos o la materia. Darío González²³ introduce un elemento muy interesante, cuando alude a la complejidad inherente al tomar en consideración elementos subjetivos, rela-

²¹ La Ley del Impuesto sobre el Valor Agregado diferencia entre responsables inscriptos, que son sujetos pasivos del impuesto y responsables no inscriptos (cuyos ingresos están por debajo de una cantidad fijada por la Ley). El impuesto correspondiente a estos últimos lo ingresan sus proveedores, que en las ventas les giran un recargo sobre la tasa general del IVA. Es un mecanismo de sustitución muy parecido al régimen del recargo de equivalencia existente en la legislación española del IVA.

²² Véase Teodoro Córdón. "La fiscalidad de la pequeña y mediana empresa". *Revista Administración Tributaria CIAT*. Número 18. Octubre 1999.

²³ Darío González. "La fiscalidad de las pequeñas y medianas empresas pymes)".

cionados con la persona titular de la actividad, en un espectro que va de sociedades a personas físicas, con una gama de entes intermedios como los trusts o comunidades de bienes.

Pero ya hemos mencionado a que adoptaremos una perspectiva netamente tributaria, en la que primarán los criterios establecidos por la legislación que le es propia para poner los límites de aplicación, o las variables de corte, es decir, aquellos parámetros o variables que van a ser la línea de separación que señalará que contribuyentes podrán acogerse al régimen y cuáles han de quedar fuera. Para ello habrá que acudir a la legislación tributaria y a su definición de pequeña empresa.

Y esta es una tarea delicada, mucho más que la concerniente a los parámetros objetivos que darán lugar a la determinación de la deuda tributaria, porque en el área de América Latina preocupa –en el Monotributo se expresa claramente en su normativa– el “enanismo” fiscal o la atomización de contribuyentes, o lo que es lo mismo la ocultación de los datos reales de una empresa con la finalidad de poder tener cabida dentro del régimen y eludir el control tributario. Esto además en regímenes que priman el volumen de ventas (la variable menos controlable) como elemento definidor es, qué duda cabe, más evidente.

De ahí la necesidad, subrayada mas adelante en el análisis de algunos casos concretos, de evitar mediante una cláusula de cierre, no sólo la posible caída de la recaudación en un primer momento, sino también la distorsión que pueda suponer el deseo de incluirse en el régimen de sectores o contribuyentes que se encuentren en el límite. Esta cláusula podría consistir en dar la posibilidad a aquellos que lo deseen y reúnan las condiciones objetivas para ello de acogerse al régimen por las ventajas de disminución de la presión fiscal indirecta, pero estableciendo una cuota a pagar mínima (la del último ejercicio o la media de los dos o tres anteriores). Esto incentivaría la entrada en el sistema, sobre todo en el caso de una economía en crecimiento en la que la expectativa de beneficios fuera creciente, sin por ello sufrir una merma en la recaudación, y además permitiría ofrecer unas condiciones tributarias ventajosas en sus tramos bajos para tratar así de atraer al sector informal. Posteriormente debería arbitrarse la duración y forma en que esa “congelación fiscal” pasa a adaptarse a una realidad económica cambiante, de la misma forma que el resto de los sectores incluidos en el régimen. Asimismo si se contempla un leve o moderado incremento de la tributación (como ocurrió en el caso de España) esta precaución no sería necesaria.

Porque es la variable volumen de ventas la definitoria, no obstante existir (cual es el caso del MONOTRIBUTO en *Argentina* o el RUS en *Perú* por ejemplo) otras variables a utilizar (metros cuadrados de superficie de local, número de trabajadores, etc). Y ello es así porque en el proceso de implantación se parte de la adhesión o de la autocategorización de las empresas, y aquellas variables servirán para un control ulterior que, como regla general, no se produce. Por ello los regímenes no tienden a evolucionar en el sentido deseado.

Ello se corrobora por ejemplo con datos de *Argentina*, del Monotributo, en el que vemos que son las categorías 0 y 1 las que concentran mayor número de contribuyentes. Alfredo Collosa nos ofrece el dato del *Diario Clarín* de 19/12/99 las dos primeras categorías abarcan un 74,8% del número total de contribuyentes. Las tres primeras (0, I y II) llegan a suponer un 90,6%²⁴.

La AFIP en su Memoria Estadística de 1998 nos da cifras de adhesiones (presentaciones) por categorías a 26/02/99. Del total de presentaciones, 777.605, un 90,16%, 701.055, corresponden a las tres primeras categorías (la 0, I y II).

Lo mismo puede concluirse en el caso del SIMPLES brasileño en el que es evidente la utilización exclusiva del volumen de ventas como variable de corte.

²⁴ Alfredo Esteban Collosa, *op cit.* XIII Concurso de Monografías AEAT/CIAT/IEF.



Cierto es que esto se complementa con una serie de sectores que quedan excluidos, por diversas razones, pero la debilidad del censo y la indefinición en la enumeración de esos sectores (por falta de referencia censal precisamente) corroboran la primera afirmación realizada ²⁵.

Todo lo dicho hace que no tratemos de plasmar en este trabajo un concepto de pymes aplicable a América Latina, conformándonos con la descripción de los contribuyentes incluidos (o excluidos) en los distintos regímenes y, en concreto, en el SIMPLES brasileño, el MONOTRIBUTO argentino, y el RUS de Perú, que nos darán –creemos– la pauta para detallar ya una serie de características diferenciadores (de enfoque) en los regímenes simplificados del área objeto de estudio.

En *Argentina* se permite optar al régimen –estamos siempre ante regímenes voluntarios– a los pequeños contribuyentes que en el año inmediato anterior hubiesen obtenido ingresos brutos inferiores a 144.000 pesos y que no superen los parámetros máximos, fijados para determinadas magnitudes físicas (como superficie del local en el que se ejerce la actividad) y precio unitario de operaciones. Pequeño contribuyente se considera por la legislación argentina a las personas físicas que ejercen oficios o son titulares de empresas o explotaciones unipersonales y a las sucesiones indivisas. Se aplica también, dentro de los requisitos señalados, a personas físicas integrantes de sociedades civiles, sociedades de hecho o comerciales irregulares. Se incluyen los profesionales, bien entendido que el límite de ingresos baja a 36.000 pesos y que existen una serie de exclusiones que contempla el artículo 17 de la Ley.

El importe a ingresar, mensual, depende de la categoría en que queden integrados los contribuyentes (hay 8 categorías) según los parámetros de ingresos brutos, superficie afectada a la actividad, energía eléctrica consumida y precio unitario de ventas o prestaciones de servicios. Las tablas e ingresos separan a comerciantes, fabricantes y oficios de los profesionales y del sector agropecuario.

Se excluyen de la posibilidad de optar a determinados contribuyentes (intermediación financiera, corredores de títulos, alquiler de inmuebles, etc); exclusiones que en la nueva legislación prácticamente desaparecen.

El régimen se reforma en abril del año 2000 por la Ley 25.239. Vemos que se excluyen las sociedades, con las excepciones vistas en cuanto a determinadas sociedades de hecho, civiles o irregulares, por lo que el régimen se aplica a personas físicas a sucesiones indivisas y a personas físicas integrantes de determinadas sociedades.

La variable determinante para la adhesión es el volumen de facturación. Si bien existen otros parámetros, éstos, por la lógica del control tributario, solamente pueden ser utilizados en una fase posterior a la adhesión (lógicamente la variable ingresos es la más difícil de controlar y estas variables físicas o económicas son el contrapeso a esta dificultad). El artículo 8 de la nueva Ley (y de la antigua) hace referencia a la utilización de presunciones como medio para recategorizar.

La norma señala que cuando la AFIP verifique que las operaciones de los contribuyentes inscritos en el Régimen Simplificado no se encuentran respaldadas por las respectivas facturas o documentos equivalentes correspondientes a las compras, obras, locaciones o prestaciones aplicadas a la actividad, o por la emisión de sus respectivas facturas o documentos equivalentes, se presumirá, sin admitir prueba en contrario, que los mismos tienen ingresos brutos anuales superiores a los declarados en oportunidad de su categorización, lo que dará lugar a que la AFIP los encuadre de

²⁵ La reforma de Argentina elimina de la lista de exclusiones a la casi totalidad de los sectores que se enumeraban, que ahora pueden optar por incorporarse al régimen.

oficio en la categoría inmediata superior (si están en la categoría superior se aplicará el procedimiento de exclusión).

Que esto es así no lo confirman las estadísticas. Vimos las que nos proporcionaba el *Diario Clarín*. El diario *La Nación*²⁶, con ocasión de la reforma de abril, hablaba de 850.000 contribuyentes adheridos al régimen, y de éstos 37.000 están en las cuatro últimas categorías y en resto en las cuatro primeras. Por comparación con las últimas cifras de adhesiones/presentaciones se observa una leve disminución del número de contribuyentes incluidos en el sistema.

En la norma se excluían determinadas actividades por causas o motivos diversos (importancia económica, sectores intermedios, profesionales que superen determinados ingresos, etc....), echándose de menos mayor definición de las mismas. Así como en *España* por ejemplo las actividades están con un grado alto de definición al contar con un Impuesto sobre Actividades Económicas de carácter censal y con una Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE), por lo general en los regímenes establecidos en América Latina vemos una indefinición clara en el señalamiento o determinación de las actividades a incorporar o excluir del sistema.

Quizás es esta la razón por la que la Ley 25.239 que reforma el Monotributo elimina estas exclusiones y solamente mantiene la de profesionales universitarios con ingresos brutos anuales superiores a 36.000 pesos, que por otra parte ya quedan sujetos a exclusión por el límite de ingresos brutos anuales. La acotación de pequeño contribuyente también se completa por otro grupo de exclusiones entre las que destaca el disponer de más de una actividad o unidad de explotación. La reforma reciente, además de lo señalado, establece que para las categorías de la 4 a las 7 se exige un número mínimo de empleados.

En el SIMPLES de *Brasil* es más evidente el predicamento que tiene el volumen de facturación como variable de corte. Microempresa es la que tiene una facturación anual de hasta 120.000 reales y empresa de pequeño porte es la que tiene una facturación anual (bruta) entre 120.000 y 1.200.000 reales. Dentro de cada categoría de empresa se aplica una escala progresiva.

Ya sabemos que en *Brasil*, estos conceptos de pequeña empresa y microempresa engloban a las sociedades propiamente dichas y a las personas físicas que ejercen actividades empresariales. En las exclusiones se mencionan, entre otras personas jurídicas, a las sociedades por acciones.

Aquí también se establecen una serie de actividades que impiden el encuadramiento en este régimen. Estas actividades (por ejemplo construcción civil, servicios de limpieza, arrendamiento o construcción de inmuebles, determinados servicios profesionales y una serie de actividades de naturaleza financiera) se excluyen por no existir, dada la naturaleza de sus actividades, una asimetría de mercado que justifique un tratamiento diferenciado, o por ser actividades que necesitan el mantenimiento de libros y documentos físicos con mayor grado de detalle en razón de los beneficios tributarios que tienen, o por razón de la necesidad de un control más riguroso de su actividad²⁷.

Vemos que, con las lógicas diferencias en razón de la mayor sencillez del SIMPLES, es la variable facturación –precisamente la más difícil de controlar– la que es relevante como variable de corte a la hora de determinar la inclusión o no en un régimen, por más que se enumeren en la legislación brasileña y en la anterior Ley argentina actividades excluidas (con la apuntada indefinición, sub-

²⁶ Diario *la Nación*. Jueves 2/3/2000.

²⁷ Andrea Lemgruber Viol y Jefferson José Rodríguez, *op. cit.* XIII Concurso de Monografías AEAT/CIAT/IEF.



sistiendo alguna en la nueva Ley), y por más que en el MONOTRIBUTO se establezcan variables complementarias y pruebas de presunciones, que pueden valer para un control a posteriori si efectivamente este se realiza, pero que en modo alguno operan de modo efectivo en la fase inicial de la adhesión. Y ello precisamente porque los procesos de implantación operan mediante la autocategorización, mediante la opción de adherirse a estos regímenes de los contribuyentes, sin ninguna actividad censal inicial o de comprobación de parámetros físicos, lo que corroboran las estadísticas aportadas.

Si conviene señalar que *Brasil* aporta una interesante solución para evitar el salto brusco que se produce en estos regímenes entre una estimación directa, con todos los requisitos documentales y formales intactos, y un régimen simplificado altamente atractivo para los contribuyentes por la disminución importante de la presión fiscal indirecta (y muchas veces, como claramente se expresa en Brasil, de la directa). Brasil entre el SIMPLES y la estimación directa (lucro real) incorpora un sistema intermedio, el lucro presunto (de manera semejante a España con la estimación directa simplificada). Y es buena solución para evitar una transición brusca entre dos regímenes que plantean, sobremanera en sistemas con censos débiles, grandes problemas de determinación y definición del universo de contribuyentes que corresponde a cada régimen.

Si estudiamos el RUS (Régimen Único Simplificado) de *Perú* vemos que también el volumen bruto de ingresos es la variable determinante. Pueden optar al régimen las personas naturales o sociedades indivisas cuyo ingreso mensual no supere un determinado importe (18.000 soles), que realicen sus actividades en un único establecimiento. También pueden optar los profesionales que solamente perciban ingresos por el ejercicio individual de cualquier oficio. Bien es verdad que existen límites en cuanto al número máximo de trabajadores por turno de trabajo y en cuanto al área máxima en metros cuadrados del establecimiento comercial, pero por las razones antedichas esto no invalida nuestra apreciación del carácter definitorio del volumen de ingresos brutos como variable de corte.

En Perú también existe el RER que es un régimen intermedio entre la estimación directa y el RUS, con un número mayor de obligaciones formales.

Podemos extraer como conclusión que a la hora de dar un concepto de pequeña empresa o pequeño empresario en el ámbito tributario latinoamericano es la variable de volumen de ingresos brutos la determinante.

Desde un punto de vista práctico parece la mejor solución, al menos en la etapa inicial de la adhesión. La debilidad del censo y el peso de la economía informal sugieren una estrategia de sencillez en el proceso de implantación (contrástese el proceso de implantación de la estimación objetiva por módulos en España con los procesos seguidos en Iberoamérica) con reducción de presión fiscal directa e indirecta. Es en una etapa posterior en la que para evitar la degradación del sistema hay que efectuar controles del universo de contribuyentes incluidos, a través de variables físicas o económicas y realizar una labor de depuración del censo. Sistemas intermedios como el lucro presunto en Brasil o el RER en Perú pueden evitar transiciones bruscas entre regímenes simplificados y estimación directa y evitar incentivar procesos de atomización o enanismo fiscal.

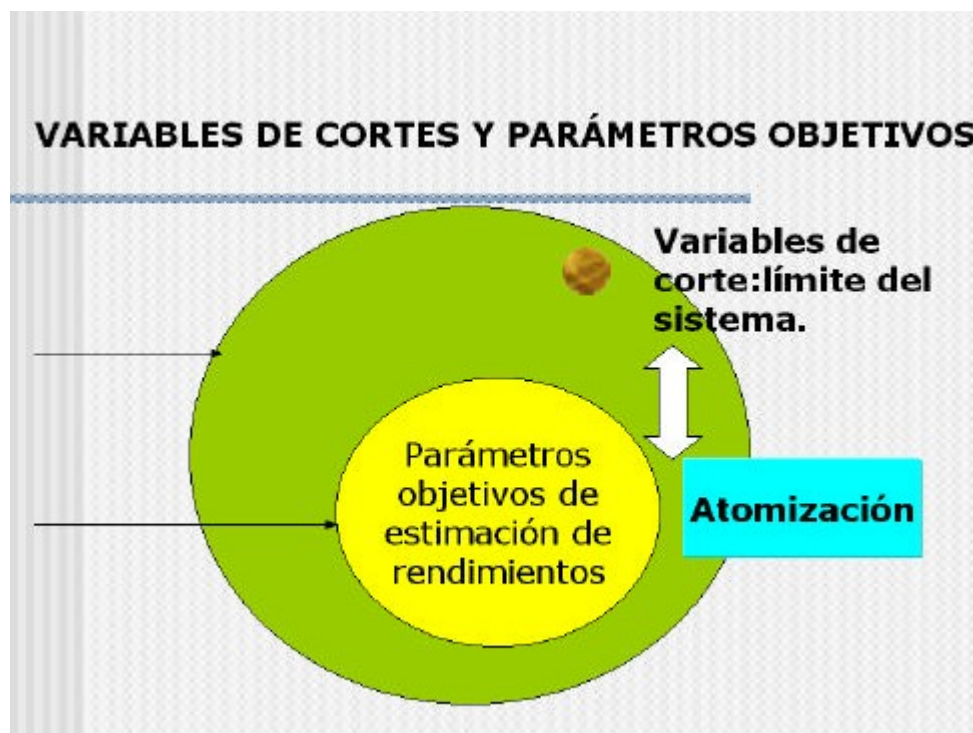
Y en cuanto a excluir determinadas actividades se hace necesario una mejor definición, buscando una codificación o clasificación censal más precisa. Y por supuesto evitar incluir sectores intermedios, incorporando exclusivamente sectores que venden a consumidores finales. La finalidad es clara: se perdería demasiada información y se produciría una contaminación del sistema, en la medida en que se haría más patente un problema que afecta a todos los sistemas objetivos como consecuencia de la eliminación de obligaciones formales, y es la posibilidad de quedar amparadas, como "rentas fiscales", rentas que deberían tributar efectivamente.

Los requisitos de facturación son otra historia y están directamente relacionadas con lo anterior; ha de buscarse un punto de equilibrio entre la simplificación de las obligaciones formales que suponen un gran incentivo para adherirse al régimen y la intensidad de la lucha contra el fraude, que un relajamiento de las anteriores puede mermar. Parece razonable establecer la obligación de conservar las facturas de gastos (que, recordemos, normalmente se expedirán por contribuyentes que no pueden adherirse al régimen) lo que además permitirá tener un indicio aproximado de que se respeta la variable de corte relativa al volumen de ingresos.

Es evidente que todo ello tiene una incidencia evidente en las estrategias que se adopten en el proceso de implantación, siendo el control a *posteriori* de las adhesiones la fase más sensible. Estos controles no tienen un coste excesivamente alto ya que no se necesita personal especialmente cualificado como si se tratara de una auditoría tributaria completa; téngase en cuenta que esta comprobación posterior se centraría básicamente en 2 puntos, ambos fácilmente verificables y que podrían realizarse de forma masiva:

- a) el censal, corroborando que figura dado de alta como contribuyente, con independencia de su régimen de tributación.
- b) el objetivo, comprobando si las variables de corte basadas en parámetros físicos (básicamente el número de empleados, superficie y consumos de energía) se cumplen en la autocategorización, con independencia del volumen de ventas.

Debería ponderarse la conveniencia de hacer un “peinado” fiscal con carácter previo a la implantación del sistema puesto que esto supondría un incentivo a la incorporación del sector informal. Dados los limitados medios de que se dispone normalmente, este control podría hacerse mediante la reasignación temporal de efectivos o la contratación de personal al efecto, ya que no son actuaciones auditoras propiamente dichas.





8. UNA RECAPITULACIÓN: ELEMENTOS PRINCIPALES QUE CARACTERIZAN A ESTOS RÉGIMENES DE AMÉRICA LATINA

- Condicionantes impuesto por el gran peso de la economía informal y la debilidad del censo.
- Utilización prioritaria del volumen de facturación como variable de corte para definir lo que es pequeña empresa o pequeño contribuyente, a los efectos de su inclusión en el régimen simplificado.
- Autocategorización. Opción de adhesión del contribuyente, que se ubica en las categorías o tramos especificados por la legislación.
- Voluntariedad, precisamente manifestada a través de la opción de adhesión al régimen por parte del contribuyente.
- Imperfecta pormenorización o definición de los sectores incluidos. Se incorporan en la legislación tablas para empresarios (se suele hablar genéricamente de industria, comercio o servicios) y para profesionales, y en algunos casos se separan las actividades agropecuarias. Lo mismo puede decirse en lo que se refiere a la enumeración de posibles actividades excluidas.
- Disminución de la presión fiscal indirecta, y al menos en la fase de adhesión o inicial de la presión fiscal directa, para favorecer la aceptación del régimen. Caída inicial, pues, de los ingresos de estos grupos de contribuyentes (con peso recaudatorio no muy importante) al menos en las fases iniciales.
- Por lo que se refiere a la incentivación de la adhesión de empresas o empresarios de la economía informal puede decirse que más que con nuevos contribuyentes nos encontramos con movimientos o trasvases de regímenes ya existentes, en la mayoría de los casos el régimen general vigente en la legislación tributaria del país.

Tales elementos, presentes en las fases iniciales, permiten pronosticar caídas de recaudación y relajamiento de estos regímenes (en Brasil sin embargo constatan los autores citados una recuperación de la recaudación) que solamente podrá evitarse mediante acciones de control posterior y de depuración censal o mediante alguna medida preventiva de carácter normativo a incorporar en el diseño del sistema, tal como comentamos mas arriba.

9. INCLUSIÓN DE CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL

La presencia de un componente importante de economía informal en el tejido económico de América Latina da lugar a que en la estrategia de incentivación de la formalidad esté presente la posibilidad de obtener beneficios previsionales.

Los casos de *Argentina* y *Brasil* son muy significativos. En el caso de *Argentina* la Ley 24.977 en su título V se refería al régimen especial de los recursos de la seguridad social para pequeños contribuyentes. El empleador acogido al régimen ingresaba un aporte personal fijo por trabajador comprendido en esta ley de 33 pesos. Además el empleador debía ingresar la cuota con destino a las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo.

Se establecían unos límites a los trabajadores que el contribuyente inscrito en el régimen simplificado podía afectar a este tipo de aporte previsional (un trabajador en relación de dependencia si pertenecía a las categorías III y IV, dos trabajadores si pertenecía a las categorías V y VI y tres trabajadores si pertenecía a la categoría VII, no pudiendo aplicar este sistema en las categorías 0, I y II). Si los límites en cuanto a los trabajadores se superaban no modificaba su categorización tributaria, pero debía efectuar las contribuciones y aportes por los trabajadores que tuviera en exceso. También se establecía un aporte para los contribuyentes inscritos, en concepto de trabajadores autónomos.

Es decir en el monotributo el contribuyente ingresa un impuesto que sustituye al IVA y al impuesto de las ganancias (el artículo 5 –tanto de la antigua como de la nueva Ley 25.239– establece que los ingresos que deban efectuarse como consecuencia de la inscripción en el régimen simplificado sustituyen el pago de los siguientes impuestos: impuesto a las ganancias del titular de la empresa o explotación y el impuesto al valor agregado correspondiente a las operaciones de la empresa o explotación). También ingresa una cantidad fija a la Seguridad Social en concepto de trabajador autónomo y en concepto de contribuciones por los empleados dependientes (con un número máximo de trabajadores por categorías del régimen simplificado).

La reforma del monotributo, con efectos desde el 1/4/2000, incorpora una serie de modificaciones en materia de Seguridad Social dignas de reseñar. En primer lugar los límites máximos de empleados dependientes afectados al régimen por categoría desaparecen. En la reforma se exige, en cambio, tener para determinadas categorías un número mínimo de trabajadores dependientes. En materia previsional se producen aumentos en las cantidades a ingresar por los contribuyentes inscritos, tanto en concepto de autónomos como por los trabajadores dependientes (Ley 25.239 artículos 48 y ss).

El caso del SIMPLES *brasileño* es sustancialmente distinto. Se incorpora al SIMPLES la contribución a la Seguridad Social correspondiente al empleador. La contribución del empleador pasa de ser un porcentaje sobre los salarios a ser un porcentaje fijo sobre el volumen de facturación.

En razón del bajo porcentaje adoptado por el nuevo régimen la desvinculación de la contribución del empleador de los salarios crea un incentivo para la contratación de empleados y la formalización de los vínculos laborales ya existentes. Este tratamiento se considera que es uno de los principales elementos de reducción de coste directo para las pequeñas y microempresas. Por otro lado existe un temor a que dicha desvinculación pueda generar un desequilibrio futuro en la Seguridad Social. Es precisamente la búsqueda de reducir el impacto negativo en las cuotas previsionales lo que origina el que este vedada la opción para el SIMPLES a empresas de mano de obra intensiva como las de construcción civil, o prestación de servicios de limpieza²⁸.

No cabe duda pues que el acceso a beneficios previsionales constituye un importante incentivo para los empresarios que operan en la economía informal, a la hora de plantearse la opción por un régimen simplificado de tributación. Además, si tenemos en cuenta que habitualmente nos

²⁸ "Tratamiento tributario de las pequeñas y microempresas en Brasil". Andrea Lemgruber Viol y Jefferson José Rodríguez. XIII Concurso de Monografías. AEAT/CIAT/IEF.



referimos a negocios familiares en los que al menos el cónyuge, y frecuentemente los hijos menores, trabajan en la actividad, el dar la opción de incorporar a la familia a estos beneficios o incluso una asistencia sanitaria limitada es una excelente razón para atraer al sector informal. Por último los aspectos de fomento del empleo, presentes en el caso de Brasil, son altamente ilustrativos de la relevancia de las políticas económicas que tienen por objeto a las pymes, por la importancia que estas últimas tienen en cuanto a la generación de empleo.

10. LOS RÉGIMENES SIMPLIFICADOS Y LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL

En algunos casos se establece la posibilidad de celebrar convenios con los entes territoriales menores a los efectos de aplicar, recaudar o fiscalizar el régimen simplificado de que se trate.

Así la vigente Ley 25.239 de *Argentina* establece la posibilidad de que la AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos) suscriba convenios con las provincias, con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y con municipios de toda la República Argentina, previa autorización de la provincia a la cual pertenece, a los fines de la aplicación, percepción y fiscalización del Régimen Simplificado (RS) para pequeños contribuyentes, en cuyo caso podrá establecer una compensación por la gestión que realicen, que se abonará por detracción de las sumas recaudadas.

El caso de *Brasil* reviste más complejidad por el grado alto de descentralización que presenta su estructura fiscal. Estamos ante una importante autonomía tributaria de los estados y municipios. A nivel de los estados está radicado el ICMS (Impuesto sobre Circulación de Bienes y Servicios), un impuesto sobre el valor agregado, estando el IPI (Impuesto sobre Productos Industrializados a nivel federal)²⁹.

Además, como vimos el artículo 179 de la Constitución encomienda a la Unión, a los Estados, al Distrito Federal y a los municipios, el tratamiento tributario diferenciado a las microempresas y a las empresas de pequeño porte. En resumen, que el SIMPLES corresponde al gobierno central, aunque se establece la posibilidad de establecer convenios para incorporar el ICMS, de competencia estatal como vimos, y el ISS, de competencia municipal. En la práctica esa posible extensión no se ha producido. Es nula a nivel de los estados, quizá por motivos de mantener su autonomía tributaria y capacidad legislativa, y muy poco significativa a nivel municipal. Ello se traduce en una multiplicidad de legislaciones sobre pequeñas y medianas empresas y en la existencia de diversos sistemas con tratamientos favorables a las pymes. Todo ello con efectos sobre el contribuyente, que trata con instancias distintas, y que se ve imposibilitado de obtener un tratamiento unitario o un interlocutor único. Y no es aventurado presumir que esta complejidad administrativa se traducirá en unos mayores costes de cumplimentación y una menor seguridad jurídica.

²⁹ El IPI y el ICMS son dos impuestos sobre el valor agregado, uno a nivel federal y otro a nivel de los estados. Si el SIMPLES se paga en función del volumen de ventas, su inclusión en él (una posibilidad en el caso del ICMS y una realidad en lo que se refiere al IPI) supone desnaturalizar el concepto de valor añadido y la mecánica de pago de estos impuestos.

11. DISMINUCIÓN DE COSTES DE CUMPLIMENTACIÓN. UNA CUANTIFICACIÓN

Para este apartado nos referiremos a datos proporcionados por las Administraciones Tributarias de Perú y Brasil, suficientemente significativos.

En Perú³⁰ los contribuyentes incluidos en el RUS pueden efectuar sus pagos mensuales por formulario impreso o por transferencia electrónica de fondos (TEF).

El estudio de la Administración peruana contempla dos costes vinculados a estas formas de presentación: costes de transacción (coste de digitación de la información por los bancos en función del número de casillas del formulario) y costes de impresión de los formularios. Por el uso de la Transferencia Electrónica de Fondos se estima una disminución en el coste total de la recaudación del 49%. El RUS ha significado una disminución en los costes de recaudación para la Administración, por utilizarse un formulario con menos casillas, y por permitir la Transferencia Electrónica de Fondos para efectuar los pagos.

Mucho más significativo es el dato que proporciona el estudio de que los ingresos del RUS no cubren los costes de recaudación que son superiores. Esta brecha entre los ingresos generados para la Administración y el coste de recaudación también se produce en el RER.

En Brasil³¹ el ingreso se efectúa mediante un documento único llamado DARF-SIMPLES. El estudio de la Administración de Brasil nos indica que la unificación del pago de los tributos incluidos en el SIMPLES en un único documento redujo en cerca de 60 millones los documentos de ingreso procesados por la SRF en 1.999.. En términos monetarios se estima un ahorro de cerca de 90 millones de reales, y si extendemos el cálculo a todo el tiempo transcurrido desde la implantación del SIMPLES podemos estimar el total economizado en 235 millones de reales.

12. LA CONSTRUCCIÓN LEGAL DEL SISTEMA

12.1. Aspectos generales

Es claro que en cualquier sistema tributario se producen una serie de problemas comunes a todos los países. Uno de ellos plantea la dicotomía de como articular la existencia de principios generales de justicia contributiva y equidad con el hecho incontrovertible de que hay un grupo de contribuyentes que por la naturaleza de las actividades de donde proceden sus ganancias se encuentran al margen del sistema o muy por debajo de lo que sería asumible por la sociedad y la propia Administración que gestiona los tributos. Nos estamos refiriendo a los pequeños empresarios, comerciantes y trabajadores independientes.

Podemos distinguir dos grupos en este colectivo:

³⁰ Angel Sánchez Campos, Sonia Rodríguez Jáuregui y Jesús Zumaeta Kawata, *op. cit.* XIII Concurso de Monografías AEAT/CIAT/IEF.

³¹ Andrea Lemgruber Viol y Jefferson José Rodríguez, *op. cit.* XIII Concurso de Monografías. AEAT/CIAT/IEF.



- a) Los llamados informales que se encuentran totalmente fuera del sistema, y que, tanto el alcance como la realización de la propia actividad, es desconocido, al menos individualmente, por la Administración Tributaria.
- b) Los contribuyentes de los que la Administración conoce que realizan una actividad económica, pero cuya tributación efectiva es mucho menor de lo que les correspondería de acuerdo con las cifras reales de su actividad.

Cuanto más tiempo lleve funcionando un sistema tributario desarrollado menor será el número de personas que integran el primer grupo, y según vaya este evolucionando, irán disminuyendo y aumentando los del segundo, de tal manera que el problema siempre subsistirá, aunque la manera de enfocarlo se deberá ir adaptando a las circunstancias.

Las razones por la que está situación se produce en todos los países son sobradamente conocidas: básicamente parten de la dificultad de control que estas rentas suponen y del cúmulo de obligaciones que implica para estos contribuyentes la creación de los mecanismos necesarios para que ese control sea eficaz, y que conocemos con la denominación de presión fiscal indirecta.

La solución que se ha adoptado en el Derecho Comparado es dar la posibilidad de determinar los rendimientos o las cuotas impositivas de ciertas actividades de una manera indirecta, mediante unos métodos de estimación que pueden tener mayor o menor grado de correlación con la realidad económica pero que suponen ventajas en un doble sentido:

- a) Para los propios contribuyentes porque les permite salir de la ilegalidad a un coste razonable y tributar dentro de un régimen que les va a liberar de engorrosas obligaciones formales y normalmente limitar el alcance de las inspecciones o auditorías a que pueden verse sometidos.
- b) Para la Administración porque le va a suponer facilidad en la gestión y control de estos contribuyentes, aumento del censo, un incremento de la recaudación y mayor posibilidad de asignar más eficientemente los recursos, en la medida en que liberará parte de los efectivos más cualificados del control de pequeñas empresas hacia colectivos más significativos económicamente.

Lo que se va a analizar de forma somera a continuación son las cuestiones que necesariamente se van a plantear en cualquier país que quiera crear un sistema como el que estamos describiendo, las estrategias de implantación y los problemas técnicos y políticos que habrá de afrontarse si se quiere garantizar el éxito. Y todo con alusiones frecuentes a los casos de países de ámbito latinoamericano en los que existen actualmente regímenes similares en vigor o en proceso de implantación y que nos permitirán ilustrar desde la práctica los distintos puntos en los que se centrará la exposición.

Para ello comenzaremos por ver el encaje legal y las modificaciones normativas de carácter general que son necesarias para adaptar la legislación del país a los objetivos que se pretenden, procurando dejar, por razones técnicas y operativas, el mayor margen de maniobra a la Administración tributaria.

A continuación se describirán distintos aspectos que deben quedar suficientemente definidos en las normas y que son esenciales para el funcionamiento del sistema, tales como los tributos que comprende, la relación entre ellos y con otros sistemas de estimación, la forma de adherirse o renunciar y sus consecuencias; la delimitación del colectivo de contribuyentes a los que se dirige; la regulación de las obligaciones formales, etc...

Después se hará un breve repaso a la mecánica de construcción técnica del sistema, lo cual dependerá en gran medida de las decisiones que se hayan adoptado en los puntos anteriores: es decir si se pretenden estimar cuotas o rendimientos, si va afectar al impuesto sobre las rentas, al de las ventas o a otros tributos, si se pretende atraer el mayor número de contribuyentes posible de los denominados informales o aumentar la tributación de los censados y todo ello dentro del marco de las normas vigentes para el conjunto del sistema tributario por un lado, y de las limitaciones presupuestarias por otro ya que debería de contemplarse un aumento de la recaudación, lo cual plantea un serio problema por la realidad confrontada en algunos países según hemos visto anteriormente.

Quizás sea esta la fase mas complicada, puesto que según los medios y los recursos que se quieran poner a disposición, mayor será la adecuación de las estimaciones a la realidad y aquí el trabajo de campo, sobre la base de encuestas, auditorias, etc, tiene una importancia fundamental.

Por último, y una vez diseñado el sistema han de estudiarse las estrategias para su implantación de tal manera que sea plenamente aceptado por la sociedad. A destacar la organización de campañas publicitarias adecuadas en las que simultáneamente se destaquen las ventajas de optar por el sistema simplificado y las desventajas de no hacerlo; reuniones con los colectivos afectados y organización de seminarios, entre otros.

12.2. Diseño normativo. Los principios de la imposición

No resulta superfluo hablar en este punto de los principios de la imposición, máxime si pensamos en la repercusión que tuvo en *Colombia* la Sentencia de la Corte Constitucional que en 1999 declaró que el RUI (Régimen de Imposición Unificado) violaba el principio de legalidad, al ser el Congreso de la República y no la DIAN (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales) la que debía definir el sujeto pasivo del impuesto, la base gravable, el hecho generador y la tarifa. También apuntamos en otro apartado de este trabajo que en el Informe de la Unidad Especial de Estudios del Fraude de *España* se mencionaba el hecho de que un régimen de estas características podía ir en contra del principio de capacidad económica, sin que –apuntaba el Informe– se tuvieran pruebas o indicios de que así fuera. En *Brasil* observábamos, asimismo, que es la Constitución la que consagra el establecimiento de un régimen simplificado para las pymes.

Pues bien, uno de los aspectos más importantes que ha de tenerse en cuenta a la hora de diseñar un sistema de estimación objetiva es el *grado de concreción con el que las distintas categorías de normas deben contemplar los diferentes elementos del sistema dentro del respeto al principio de legalidad y al de jerarquía normativa que están vigentes en la mayoría de los sistemas legislativos actuales.*

La importancia de este factor queda patente, como ya hemos indicado, en el caso de Colombia donde la Sentencia de 6 de octubre de 1999 de la Corte Constitucional declara inexecutable, por no ajustarse al principio de legalidad que consagra la Constitución, el artículo 28 de la Ley 488/1998 que modificó el Estatuto tributario tratando de crear las bases legales para la implantación de un régimen similar al que estamos estudiando en ese país.

No olvidemos que estamos tratando de un tema controvertido y que por la propia idiosincrasia del universo de contribuyentes al que va dirigido, suele conllevar litigiosidad desde el momento en el que se permita algún rescusio legal.

El análisis de esta cuestión nos lleva a analizar diversas cuestiones, todas dentro de un marco que hemos titulado diseño normativo del sistema:



- a) En primer lugar qué se entiende por principio de legalidad en el ámbito tributario.
- b) En segundo lugar la relación del anterior con el principio de jerarquía normativa.
- c) El tercer concepto que se analizará es el de base imponible y sus regímenes de determinación.
- d) Y por último la interconexión de todo lo anterior con la finalidad de superar los condicionantes legales que en mayor o menor medida siempre se encontrarán a la hora de implantar un sistema simplificado.

1. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

En el Derecho Constitucional en general y en el Tributario en particular tiene una gran trascendencia este principio que podemos definir como la necesidad de que el establecimiento de un tributo y la regulación de sus elementos esenciales debe hacerse por una norma con rango de ley, es decir emanada de un órgano de representación y que es esencial en el esquema de separación de poderes que se configura en un Estado moderno.

Este es un aspecto que los distintos textos constitucionales contemplan con mayor o menor detalle a partir de la tradicional distinción que se hace entre reserva de ley absoluta y relativa, según que se regule por una norma de este rango todos los elementos de un tributo de manera acabada y completa y sin dejar espacio para la integración por una fuente distinta o bien se limite a establecer los principios y criterios dentro de los cuales la materia reservada podrá ser posteriormente establecida, en todo o en parte, por una fuente secundaria.

Podemos traer a colación la Constitución Española, donde el artículo 31.3 señala que sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la Ley, o el artículo 133 donde se señala que la creación de tributos o el establecimiento de beneficios fiscales sólo podrá realizarse mediante ley.

En el otro extremo, por su nivel de exigencia legal, tenemos el artículo 338 de su Constitución Colombiana donde se prescribe que solamente los cuerpos colegiados de elección popular pueden imponer tributos, debiendo fijar directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y base gravables, y las tarifas de los impuestos.

Es evidente que aquí nos encontramos ante un primer condicionante, ya que nos delimita los elementos de la relación tributaria que deben forzosamente ser regulados por ley y permitiendo definir, en sentido negativo, cuales pueden ser objeto de disposiciones de inferior rango, o lo que es lo mismo, el margen de maniobra del que el poder ejecutivo, a través de la Administración tributaria, dispone. Esto nos lleva directamente a analizar el siguiente punto.

2. EL PRINCIPIO DE JERARQUÍA NORMATIVA

Este principio, íntimamente ligado al anterior, supone que en todas las materias que deben ser reguladas por Ley no podrán entrar normas de inferior rango, salvo que la propia ley lo permita y dentro de las limitaciones que el conjunto de la normativa dispone. Es decir, que si la Constitución dice que el sujeto pasivo debe estar definido por Ley, un Reglamento o Decreto no podrá entrar en la delimitación de dicho concepto, salvo que la propia Ley que lo regule permita que elementos no esenciales de ese concepto puedan ser determinados por normas de inferior rango.

Este aspecto es importante porque nos indicará qué margen de maniobra dispone el Poder Ejecutivo y la propia Administración Tributaria para delimitar los distintos elementos que definen un régimen de estimación objetiva.

Ha de tenerse en cuenta que estamos hablando de una realidad económica compleja y enormemente cambiante, por lo que cuantos más aspectos queden al albur del poder legislativo, menos eficiente será con vistas al cumplimiento de los objetivos marcados, ya que los cambios, por la propia naturaleza de los trámites que deben realizarse en las cámaras legislativas, no se podrán arbitrar con la celeridad debida, y todo ello sin entrar a analizar la falta de preparación técnica específica de sus miembros.

En conclusión, es necesario que, en la medida que lo permita el marco legal, cuantos más aspectos de la estimación objetiva se determinen dentro de la esfera de la Administración Tributaria respectiva, mas eficiente será en orden al cumplimiento de los objetivos que se marquen.

3. *LOS REGÍMENES DE DETERMINACIÓN DE LA BASE IMPONIBLE*

Un concepto básico sobre el que pivota todo el sistema es el de base imponible, que de una manera no técnica sino intuitiva y en el ámbito que nos ocupa, podríamos identificar con el rendimiento de las actividades. Es decir, cualquier sistema de estimación objetiva lo que pretenderá es calcular un rendimiento de las actividades que estén dentro y a partir de ahí determinar cual sería su cuota impositiva.

Es necesario tener muy clara la distinción entre definición legal de base imponible y los regímenes de determinación o métodos para cuantificarla. Mientras que dicha definición normalmente debe ser recogida por una norma con rango de ley, incluso por imposición constitucional, la forma concreta en que se va a medir esa base, generalmente queda a criterio de disposiciones de inferior rango.

Por ejemplo, en el caso de España, la Ley respectiva del tributo diseña el sistema a partir de una simple mención de la posibilidad de que ciertas actividades económicas puedan determinar sus rendimientos mediante un sistema de estimación objetiva cuya concreción se delega en una norma de carácter reglamentario. A su vez, el reglamento contempla los aspectos más generales como pueden ser el ámbito de aplicación por debajo de un determinado volumen de ingresos, la renuncia, exclusión e incompatibilidades y el esquema general de cálculo.

Pero todos los demás elementos, desde las actividades concretas a las que se le aplica, los elementos objetivos sobre los que se basa, la cuantificación de los mismos y por tanto la cuota impositiva concreta que a fin de cuentas es lo que más interesa al contribuyente, quedan determinados por Orden Ministerial. Es decir, por una disposición dictada por el Ministro de Economía y Hacienda pero elaborada, por motivos técnicos fundamentalmente, por la Administración Tributaria.

Así pues, nos encontramos en un primer momento con la difícil tarea de conjugar los imperativos que el ordenamiento legal impone con las necesidades de índole operativa y técnica que el adecuado funcionamiento del sistema requiere. No hay que olvidar, como ya se indicó al principio, que este es un aspecto muy importante, que incluso puede llevar al fracaso o a un importante retraso en la implantación el hecho de que no se contemple adecuadamente.

4. *LA CONSTRUCCIÓN LEGAL DEL SISTEMA*

La manera de solventar esta cuestión es que la normativa recoja claramente que no nos encontramos ante un tributo nuevo, sino ante un método de estimación, de cálculo, de algunas mag-



nitudes de impuestos ya existentes, en los cuales los elementos esenciales (sujeto pasivo, hecho imponible, base imponible, tarifa, deducciones, etc.) ya están definidos por normas del preceptivo rango legal. Es decir, que una norma con rango de ley lo único que debería regular expresamente es la posibilidad de que la base imponible ya definida pueda estimarse a través de uno o varios métodos, lo cual permitirá aplicar una tarifa, también ya establecida y calcular una cuota a pagar.

Como ejemplos podemos citar el caso de España donde se prevé que para el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas el rendimiento de determinadas actividades económicas podrá realizarse a través de una estimación objetiva que utilizará signos, índices o módulos generales o aplicables a determinadas actividades y que aprobará el Ministro de Economía y Hacienda.

Deben pues evitarse expresiones que lleven a interpretar que nos encontramos ante un nuevo impuesto sustitutivo, equivalente o similar y que forzosamente signifiquen una regulación prolija por normas con rango de Ley que crean dificultades para su adaptación a la cambiante realidad económica y disfuncionalidades que soslayan muchas de las ventajas del sistema.

12.3. Regímenes simplificados y principios de la imposición. Su examen a la luz de la jurisprudencia española

Siguiendo con el examen de los principios de imposición que podrían entrar en juego nos serviremos en este apartado de la jurisprudencia española, por el tiempo transcurrido de implantación de estos regímenes en España, y desde un enfoque práctico que entendemos puede ser de utilidad para las Administraciones Tributarias de América Latina.

Principio de generalidad

Un régimen diferenciado para un sector o grupo determinado de contribuyentes podría entrar en conflicto con el principio de generalidad. En España este principio, junto con los de igualdad y capacidad económica está presente en la Constitución. En cuanto a la Jurisprudencia es el Tribunal Supremo en sentencia de 2 de junio de 1986 quien dice que la generalidad es compatible con la regulación específica de un sector o de grupos compuestos por personas en idéntica situación.

Principio de capacidad económica

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones sobre este principio. La capacidad económica, a efectos de contribuir a los gastos públicos significa tanto como la incorporación de una exigencia básica que obliga a buscar la riqueza allí donde la riqueza se encuentra (SSTC 27/1981).

En esta misma sentencia se indica que ello no significa, sin embargo, que la capacidad contributiva pueda erigirse en criterio exclusivo de justicia tributaria. La Constitución alude expresamente al principio de capacidad económica, pero lo hace sin agotar en ella el principio de justicia en materia tributaria. Es por tanto constitucionalmente admisible que el legislador establezca impuestos que, sin desconocer o contradecir el principio de capacidad económica estén orientados al cumplimiento de fines a la satisfacción de intereses públicos que la Constitución preconiza o garantiza; y basta que dicha capacidad económica exista, como riqueza o renta real o potencial en la generalidad de los supuestos contemplados por el legislador al crear el impuesto, para que aquel principio constitucional quede a salvo (TC 37/1987).

Principio de legalidad. Principio de reserva de ley

En este punto tenemos la Sentencia de la Audiencia Nacional de 25 de marzo de 1997, referida a la impugnación de la OM de 26 de febrero de 1992 que concreta los módulos aplicables a la estimación objetiva en el IRPF.

Para el tribunal la base imponible de un tributo es un elemento esencial del mismo que ha de regularse, en todo caso, por Ley. En este sentido la aprobación por una Orden de los módulos podría suponer conculcar el principio de reserva de ley establecido en la LGT y el principio de jerarquía normativa establecido en la Constitución española. El Tribunal se pronuncia indicando que si bien el Derecho Tributario está presidido por el principio de reserva de ley el cual afecta a la creación ex novo de un tributo y la determinación de sus elementos esenciales (SSTTC 37/1981, de 16 de noviembre y STC 6/1983 de 4 de febrero) entre los cuales se encuentra la base imponible del tributo, también lo es que dicha reserva no afecta por igual a todos los elementos determinantes de la deuda tributaria.

En un sistema tributario moderno la base imponible –elemento esencial del tributo– puede estar integrada por una pluralidad de factores de muy diversa naturaleza cuya fijación requiere, en ocasiones, complejas técnicas. Ello explica que el legislador remita a normas reglamentarias la concreta determinación de algunos elementos configuradores de la base. En definitiva, concluye el Tribunal, el principio de legalidad es un elemento esencial cuyo grado de concreción no tiene por qué ser máximo, sino que la regulación legal exigida es menor, hasta el punto de admitirse a nivel reglamentario (dentro de los parámetros legales) cuando su directa determinación por la norma legal sea difícil, por la complejidad de los factores que la integran, como ocurre en el presente caso con los signos, índices y módulos aplicables en la determinación de los rendimientos netos que integran la base imponible de las personas que desarrollan actividades empresariales.

Obsérvese la radical diferencia entre este pronunciamiento y el adoptado en Colombia en relación con el RUI.

Voluntariedad del régimen

Toca también esta sentencia el tema de la voluntariedad del régimen (posibilidad de renuncia al régimen). Ante la invocación de que el empresario no podrá a través del sistema cuantificar rendimientos negativos o pérdidas, por muy reales que sean, infringiéndose el artículo 31.1 de la Constitución, al no basarse la determinación de los módulos en la capacidad económica de los sujetos pasivos, la sala señala que es la posibilidad de renuncia la que dota de la constitucionalidad necesaria al sistema al no convertirse en una imposición al sujeto pasivo, sino en una mera opción. Un único sistema de determinación de los rendimientos netos, de forma objetiva y no directa, podría ser determinante de una posible vulneración constitucional del principio de capacidad económica. Ahora bien, lo que nunca podrá ser entendido como inconstitucional es un sistema en el que el sujeto pasivo puede optar entre varias soluciones alternativas igualmente válidas.

Por otra parte, la Sentencia resuelve la alegación de la parte recurrente de que la cuantificación de los módulos no se ha hecho de forma correcta y que la metodología utilizada adolece de graves defectos. En este aspecto el Tribunal resuelve que ha de partirse de la premisa según la cual el régimen de estimación por módulos en renta y simplificado en el Impuesto sobre el Valor Añadido, es un régimen ajeno a la determinación exacta o real del beneficio neto empresarial, por lo que la concreción de los módulos debe hacerse mediante la ponderación de una serie de elementos que, en este caso, corresponde al Ministerio de Economía y Hacienda.



Finalmente indica que no cabe la crítica si no va acompañada de una propuesta en contrario y sin constatar las incorrecciones del procedimiento y las violaciones de preceptos legales en que se haya incurrido.

12.4. Contenido normativo³²

Hay una serie de cuestiones que afectan a la definición del sistema y que por su generalidad y visos de permanencia deben ser objeto de regulación por una norma al menos de rango reglamentario. Por otro lado constituyen alternativas sobre las que hay que tomar una decisión previa que nos dará las pautas para el desarrollo y construcción posterior.

12.4.1. Tributos que comprende

La primera decisión que ha de adoptarse es qué impuestos se pretenden cuantificar a través de un sistema de estimación objetiva. Usualmente en todos los países abarca los impuestos sobre la renta y general sobre las ventas. A partir de aquí la casuística es muy variada: en *Colombia* se plantea la opción de que el Impuesto Municipal de Industria y Comercio y Avisos pueda ser calculado y recaudado mediante el régimen que se establezca a nivel nacional y previa la firma de un Convenio; en el caso de *Argentina*, el monotributo también incluye las contribuciones al sistema previsional para hacer frente a futuras contingencias de jubilación o situaciones asimiladas; en el supuesto de *Brasil* también abarca las contribuciones a la Seguridad Social (del empleador) y determinados impuestos no sólo de ámbito federal, sino también, previo convenio bilateral, de los estados y de los municipios. Esto exige por supuesto una coordinación perfecta entre los distintos tributos, sobre todo el impuesto sobre las rentas y el de las ventas, tanto a la hora de la fijación de los límites, como de las actividades que van a estar incluidas, y por supuesto en las estimaciones que se empleen.

Debe tratarse aquí la existencia en todos los sistemas impositivos de un mínimo en el impuesto personal sobre la renta por debajo del cual no existe la obligación de declarar y que en algunos supuestos se adiciona con el requisito de que se trate de cantidades que hayan estado sometidas a retención. Por tanto, de alguna manera en la determinación del rendimiento o cuota en ese impuesto debe contemplarse esa circunstancia, de tal manera que si aplicando los parámetros de que se trate no se llega a ese mínimo, debe eximirse de tributar, porque si no se estaría haciendo de peor condición a los que se acogen al sistema que a los demás.

Otra cosa sería si la regulación legal obligara a declarar desde la primera ganancia a los perceptores de determinados rentas, como ocurre en España respecto de las actividades empresariales, profesionales o artísticas, con una finalidad básica de un mayor control. Evidentemente simplificaría el problema cuando lo que se determinan son directamente rendimientos que se suman al resto de los ingresos para aplicar la escala de gravamen, ya que si no llega al mínimo la cuota sería simplemente cero. El problema es más complejo si se plantea el cálculo en términos de cuotas directamente.

12.4.2. Ámbito subjetivo de aplicación

Debe decidirse a qué colectivos de contribuyentes se dirige. Por su propia naturaleza son los pequeños y medianos empresarios, entendidos en su sentido más amplio: desde comerciantes, fabricantes, artesanos o productores agropecuarios hasta determinados colectivos de profesionales;

³² Las referencias que se hacen a Ecuador y Colombia lo son en relación a proyectos normativos actualmente en estudio. El proyecto del RIS de Colombia preveía su entrada en vigor el 1 de enero de 2001, la cual no se ha producido.

en definitiva, a todos los que por su tamaño o la naturaleza de su actividad el cumplimiento de excesivas obligaciones formales les sea muy gravoso o se califiquen como informales por encontrarse fuera del sistema. Ahora bien, la determinación del colectivo de contribuyentes exige la adopción de al menos cinco decisiones:

- a) Si va abarcar sólo personas físicas, o también se pretende hacer extensivo a personas jurídicas, situando en un lugar intermedio a las sociedades de hecho, empresas unipersonales y entidades similares.

La práctica mercantil de la mayoría de los países lleva a que la mayoría de las empresas que adoptan forma societaria dispongan de una infraestructura técnica y contable por exigencia legal, además de figurar en diversos registros, por lo que no debería plantearse su inclusión en un sistema de estimación objetiva. No ocurre lo mismo con las pequeñas sociedades de hecho, donde la situación sí es más asimilable a la del pequeño empresario persona física o natural.

Por otro lado ha de tenerse en cuenta que en las personas físicas, el tipo impositivo suele ser progresivo según escala, mientras que en las jurídicas es proporcional; esto no plantearía mayor problema si el sistema permite calcular bases o rendimientos, pero tendría una solución técnica compleja si se pretenden determinar directamente cuotas.

En Brasil, por ejemplo, se incluyen las denominadas micro-empresas, definidas como personas jurídicas no constituidas mediante acciones y con unos ingresos brutos inferiores a aproximadamente 73.000 dólares; en Argentina, de modo similar, se excluyen a las sociedades de capital y de responsabilidad limitada; en España todas las personas jurídicas.

- b) Si se va a incluir sólo al pequeño comerciante o industrial o también a determinados profesionales.

Para ponderar adecuadamente la decisión que se tome ha de tenerse en cuenta que el mayor problema de los profesionales independientes no es que se encuentren en el ámbito de lo que hemos dado en llamar informalidad, sino que su volumen de defraudación es muy alto, a la vez que su productividad en términos de relación beneficios/ingresos brutos, es mayor que la media.

También, al tratarse en la mayoría de los supuestos de servicios personales, las variables o índices que se pretendan adoptar para cuantificar su rendimiento o impuesto son mucho más complejas. Las soluciones que adoptan los distintos países son variadas: en el caso de Argentina y Ecuador sí incluye a los pequeños profesionales; en Colombia o en España se excluyen, contemplando en este último país y con carácter muy residual pequeños ingresos que se pueden obtener a través de una actividad que legalmente tiene el calificativo de profesional; por ejemplo ingresos accesorios por venta de lotería realizada en bares o cafeterías.

- c) Si se va a incluir o no a los contribuyentes que ejerzan actividades agropecuarias. Este punto tiene gran importancia por la trascendencia del sector primario en la economía de muchos de los países donde se pretende construir o ya está implantado un régimen simplificado. Aquí tienen su peso las consideraciones políticas: por un lado afecta a un gran número de contribuyentes y por otro para muchos de ellos constitu-



ye una economía de subsistencia. También es verdad que es el sector donde menos pueden establecerse unas normas rígidas de cumplimiento de obligaciones formales. Prueba de que no hay una solución única, es que, por ejemplo, en España, sólo se incluyó a este sector al cuarto año de la entrada en vigor del régimen simplificado; en Colombia, en principio está excluido por sus especiales circunstancias políticas; en Ecuador el sistema sí prevé un cálculo para las actividades agrícolas en función del tipo de cultivo.

- d) Ha de adoptarse una decisión respecto a los contribuyentes que ejercen mas de una actividad. En el Monotributo argentino se les excluye de la posibilidad de tributar por el mismo. En el caso español no es desde luego una circunstancia excluyente. La opinión que se mantiene, es que en la medida que el sistema lo permita y se encuentre por el conjunto de sus actividades dentro de los límites objetivos que se van a analizar a continuación, debe permitírseles tributar por el régimen simplificado porque soluciones técnicas para arbitrarlo existen.

Otro tema distinto es que simultáneamente ejerza actividades que pueden estar en le estimación simplificada y otras para los que no se ha previsto el sistema y que por lo tanto obligan a mantener el régimen general con toda la carga de obligaciones formales que supone. En este caso se pierden una parte de las ventajas que tanto para el contribuyente como para la Administración existen en la estimación simplificada, ya que el primero deberá tener igualmente una infraestructura contable y administrativa y la segunda se verá obligada a realizar una auditoria igual de exhaustiva que el resto de los supuestos, sin contar con los posibles efectos distorsionadores que por trasvases de ingresos o beneficios de una actividad a otra puede arbitrar el contribuyente. De hecho una de las razones de la reforma del sistema en España en 1.997 fue el establecer una mayor coordinación entre los distintos regímenes que se concreta en una incompatibilidad absoluta entre los mismos en el caso del Impuesto sobre la Renta.

- e) Será también el momento de decidir el tratamiento que se le va a dar al cónyuge e hijos (generalmente menores de edad; con los mayores el problemas es distinto pues se pueden asimilar directamente a los empleados) que trabajan en la actividad; es decir si se van a considerar como titulares en la cuantificación de los parámetros o sino en la variable de corte; no ha de olvidarse que es importante por dos razones:
- 1) es el elemento que mayor grado de correlación guarda con los rendimientos, por lo que su consideración o no como asalariados puede ser determinante.
 - 2) a efectos de atraer al sector informal a acogerse al régimen será importante en que medida queden cubierto tanto por la legalidad como por un posible sistema previsional.

12.4.3. *Ámbito objetivo de aplicación*

La principal cuestión que aquí se plantea es la fijación de la variable de corte que define cuando nos encontramos ante una pequeña empresa o comercio. En principio, lo más lógico es hacerlo partiendo de un determinado nivel de ingresos brutos, por debajo del cual nos encontraríamos ante la posibilidad de acogerse al régimen simplificado. Ahora bien, en la medida en que la variable mas difícil de controlar es las ventas y se va estudiar una correlación entre ciertos parámetros objetivas –como la superficie del local o el número de empleados– y el beneficio que se pretende estimar, parece lógico modular ese primer requisito con la inclusión de uno o varios de esos parámetros conjuntamente.

Así en el caso español se parte de un límite global de 75 millones de pesetas para el conjunto de las actividades económicas y otro mas bajo de 50 millones para el conjunto de las actividades agrícolas o ganaderas; y además un parámetro para cada una de las actividades en particular incluidas en el régimen simplificado, que es el personal empleado, fijado en función de las características de la actividad. En el caso de Colombia, se fija en función del monto de ingresos anual, del patrimonio bruto y del número de trabajadores, que no puede ser superior a 12, todo ello para el conjunto de las actividades que pueda realizar el sujeto pasivo. En Argentina se parte de un límite de ingresos según se trate comerciantes, fabricantes u oficios por un lado, profesionales por otro y el sector agropecuario como tercer grupo, además de la superficie ocupada, consumo de energía eléctrica y precio unitario de venta, fijado también para cada una de las tres categorías antes mencionadas.

No obstante, cualquiera que sea el criterio que se adopte se plantearán siempre una serie de problemas que habrá que considerar:

- a) Cuando el inicio de la actividad o el cese de la misma no coincidan con el periodo impositivo, habrá de establecerse un criterio para computar el volumen de ingresos que permite estar o no en el sistema. Por ejemplo, puede optarse por elevar el volumen de ingresos proporcionalmente, o por considerar únicamente otras variables como el personal o la superficie que no están directamente relacionadas con el ejercicio de la actividad. También habrá de reglamentarse el periodo impositivo que se toma como referencia para computar las variables.
- b) En el cómputo de los ingresos no deberían incluirse los calificados como extraordinarios; por ejemplo los procedentes de la enajenación de inmovilizado, ni otros distintos de la propia actividad económica, como los procedentes del trabajo personal o de la percepción de algún tipo de pensión.
- c) Respecto a otro tipo de variables, habrá que determinar qué ocurre si estas varían a lo largo del ejercicio: si se toma la situación a 31 de Diciembre, o bien un promedio que permita algún tipo de cálculo anual. Y también las consecuencias si se superan los límites, que en principio y salvo excepciones que se quieran considerar, deberá afectar a partir del ejercicio siguiente en el que se producen dichas variaciones.

12.4.4. Inclusión y renuncia de los contribuyentes en el sistema

Cuestión clave para el éxito de la implantación de un sistema objetivo de tributación es simplificar lo posible todos los trámites a los que están obligados los contribuyentes, empezando por el primero que es conseguir la adhesión de los afectados. Partiendo de un requisito básico, que es la voluntariedad, ésta se puede conseguir de forma expresa o tácita. Expresa a través de una solicitud del interesado en unos plazos establecidos y mediante un formulario adecuado, como es el caso de Argentina, donde la adhesión al monotributo se hace efectiva previa obtención del CUIT (n.º de identificación tributario) y a través del impreso correspondiente, o en Ecuador donde se sigue un sistema similar. De forma tácita, no manifestando su renuncia si se encuentra dentro del ámbito objetivo y subjetivo de aplicación. En el caso de España, se está dentro de la estimación objetiva excepto si durante el mes de diciembre del año anterior a aquel en que empiece a surtir efectos se presenta la renuncia a través del correspondiente impreso.

Debemos decantarnos claramente por la segunda solución, siempre que las disposiciones normativas vigentes lo posibiliten, por ser mucho mas operativa para los fines de incluir el mayor número de potenciales contribuyentes y administrativamente más sencilla de gestionar. No obstante, si la finalidad es atraer al sector informal la única solución factible sería una adhesión expresa como



en el caso de Ecuador que permitiera un control censal mínimo. Una alternativa intermedia sería una solicitud de adhesión expresa en el ejercicio de la entrada en vigor del sistema o en el del inicio de una nueva actividad y posteriormente una prórroga automática en cada ejercicio salvo manifestación en contrario.

También cabe una alternativa intermedia que implicaría dos opciones: una, para aquellos contribuyentes que estando censados se decidan acogerse al régimen y lo harían de forma implícita, como en el caos español, y siempre que conlleve un cierto aumento de las bases declaradas o de las cuotas estimadas en contraprestación a la simplicidad formal y la seguridad jurídica que obtendrían; y otra, mediante una solicitud expresa para atraer al sector informal y que en un sistema por tramos o grupos supondría su entrada lógicamente por los más bajos.

En cualquier caso es necesario establecer un plazo preclusivo y cerrado que puede ser el final del ejercicio anterior o los primeros meses del corriente, fuera del cual tanto si varían las circunstancias que permiten entrar o salir del régimen, como si varía la voluntad del contribuyente de permanecer o acceder al sistema, éste no tenga efectos sino por años completos.

Otra cuestión es que si se crea una estructura de tramos o intervalos con unas parámetros objetivos, como en el caso de Argentina y estos varían a lo largo del ejercicio, afecten a las estimaciones del mismo año en que se producen, que es un aspecto que depende de la solución técnica que se adopte.

Relacionadas directamente con lo anterior habría varias cuestiones:

- a) Considerar si la adhesión o la renuncia tiene efectos para un periodo superior al ejercicio o si cada año se da la opción de abandonar el régimen. Por cuestiones de gestión censal y control del sistema debe aconsejarse que tanto la opción positiva como la renuncia debe hacerse por un mínimo de 3 años, porque de lo contrario sería muy difícil mantener un censo fiable y consecuentemente verificar el cumplimiento de las obligaciones de ingreso y hacer unas estimaciones válidas. Además, debe evitarse la transformación del sistema en una especie de régimen "a la carta", que según la coyuntura del ejercicio se decida por parte del contribuyente cada año acogerse o no al mismo.
- b) La relación con otros regímenes de estimación y con otros impuestos. Es evidente que, si como es habitual, se pretende determinar las bases o cuotas del impuesto sobre la renta y el general sobre las ventas ha de existir una coordinación entre ambos tributos de tal manera que la normativa de cada uno de ellos este redactada en términos similares, y afecte a los mismos sectores económicos. Lo que tiene que quedar muy claro en la regulación que se haga es que la renuncia a la estimación simplificada en el impuesto sobre la renta, implica la renuncia automática a esa posibilidad en el impuesto sobre las ventas y viceversa; y si se realizan dos o mas actividades que puedan acogerse a la estimación simplificada y se renuncia a la aplicación en una de ellas, todas las demás pasarán a determinar sus bases o cuotas en el régimen que más gravoso sea, desde el punto de vista de lo que llamamos presión fiscal indirecta.

Es decir, en una primera fase al menos, se considera que la alternativa debería ser la aplicación del régimen general con obligaciones contables a todas las actividades, tanto las que se pueden acoger al régimen simplificado, como el resto. No es sólo a efectos disuasorios, sino también porque no tiene mucho sentido que si subsiste la obligación de llevar la infraestructura administrativa

para algunas actividades o supuestos, no se mantenga para todas las demás, porque a fin de cuentas la carga que esto supone es prácticamente la misma.

12.4.5. Regulación de las obligaciones formales

Una de las principales ventajas a la hora de conseguir la aceptación masiva de un sistema simplificado consiste en destacar la sencillez de las obligaciones formales que conlleva ("simple, muy simple" decía la publicidad en la fase de implantación del monotributo en Argentina). Han de analizarse dos cuestiones:

- a) Respecto de los libros y registros obligatorios, la idea sería simplificar o eliminar al máximo la obligación de llevanza de los mismos. La normativa española, antes de la reforma del sistema que se realizó con efectos a partir del 1 de enero de 1998, sólo exigía la obligación en el Impuesto sobre la renta de las personas naturales, de conservar, numeradas por orden de fechas y agrupadas por trimestres, las facturas emitidas y los justificantes de los signos, índices o módulos aplicados, no siendo necesario llevar libros o registros contables, salvo en el caso de las actividades agrícolas o ganaderas donde se exigía un libro de ventas o ingresos. Lo mismo ocurre respecto al Impuesto sobre las ventas. En el caso de Ecuador tampoco existe la obligación de llevar registros de ingresos y gastos. El caso de Colombia también prevé una norma similar.
- b) Más dificultad existe de tomar una decisión respecto a si se establece con carácter general la obligación de emitir factura o un documento mas sencillo como un *ticket* de caja o una boleta fiscal, o bien se decide eximir totalmente de la obligación de facturación salvo que el cliente lo exija. Las soluciones aquí son muy variadas: en el caso de España esta obligación no existe salvo que el cliente lo demande; en el caso del Monotributo argentino sí se exige la expedición, con carácter general de facturas simplificadas conocidas como boletas fiscales, al igual que se pretende hacer con el Impuesto Sustitutivo en Colombia.

12.4.6. Existencia de unas normas sancionadoras específicas

Es evidente que por la propia naturaleza de las normas sancionadoras como en cierto modo limitadoras de los derechos individuales, cualquier especialidad que se quiera establecer sobre el régimen sancionador general deberá arbitrarse mediante una disposición con rango de ley.

Debe pues estudiarse en primer lugar si son necesarias unas reglas específicas y para ello hay que partir de las características del régimen que se pretenda implantar; si se va a basar en una declaración expresa del contribuyente, hay que ver si la falsedad en cuanto al volumen de ingresos declarado, por debajo del cual se permitiría su inclusión o por encima del cual tendría las obligaciones del régimen general, está tipificada claramente como conducta infractora y suficientemente sancionada como para que sea disuasoria; si se establecen categorías y el contribuyente debe autoincluirse en una de ellas o comunicar las variaciones que le obligan a pasar a la categoría superior, también ha de estar contemplado y sancionado en las normas. En definitiva, si se crean nuevas obligaciones, deberán también crearse nuevas posibles conductas infractoras y nuevas sanciones, a menos que el régimen sancionador existente hasta el momento tipifique las posibles conductas irregulares de los contribuyentes suficientemente.

Las soluciones que se han adoptado en distintos países son diversas; en Colombia se hace una remisión en el Impuesto Sustitutivo al régimen sancionador general, pero se prevé una san-



ción específica mas gravosa para aquellos supuestos en que se produzca una exclusión como consecuencia de los programas de fiscalización de la Administración Tributaria y el contribuyente pase a tributar por el régimen general. En España no se recoge ninguna especialidad. En Argentina se establece la posibilidad de clausurar el establecimiento en aquellos casos en los que no se exhiba el certificado de adhesión y el justificante de estar al corriente de los pagos.

12.4.7. Retenciones y pagos a cuenta

Partiendo de las distintas soluciones que sobre este punto ha adoptado la experiencia de cada país, conviene detenerse en analizar como va afectar a la estructura general de retenciones la introducción de un régimen simplificado y como se va a articular con el ingreso de la cuota tributaria correspondiente a la actividad que se encuentre en dicho régimen.

El tema de las retenciones puede estudiarse desde un doble punto de vista:

- a) Como agente retenedor, básicamente sobre los rendimientos de trabajo que abone y sobre determinadas ventas en aquellos casos en los que esté establecido, parece claro que hay que seguir manteniendo esta obligación en todos los casos por la importancia que como fuente de información y control que sobre los perceptores esto supone, además de las evidentes razones recaudatorias.
- b) Como sujeto retenido, normalmente soportará retención en algunas compras que realice y en determinados ingresos que reciba en contraprestación de servicios que se pueden calificar como profesionales y siempre que se opte por incluir este colectivo dentro de los candidatos a un régimen simplificado. Su supresión haría mas sencillo el cálculo de los ingresos que se establezcan para los que se acojan al sistema, pero deberá tenerse en cuenta en los cálculos que sobre la recaudación esperada se hagan. La práctica adoptada por los países es variada: mientras que en Ecuador o Argentina se les exige totalmente de soportar retención en Colombia se les mantiene pero sólo para el impuesto sobre la renta, suprimiéndose en el caso del impuesto sobre las ventas. En España no existe ninguna especialidad en este punto. En todo caso debe establecerse una norma según la cual sigue existiendo la obligación de retener por parte de aquellos obligados tributarios que realicen operaciones con quienes no acrediten su inclusión en el régimen simplificado, como una forma más en el intento de acotar la informalidad.

En cuanto al ingreso que los contribuyentes acogidos al sistema simplificado deben hacer, su periodicidad y forma, las alternativas que podemos obtener de las distintas experiencias son muy variadas y depende sobre todo de la forma en que se realice la estimación y si se calculan cuotas, bases o rendimientos. En Ecuador y en Argentina, en la que se parte de una categorización que realiza el propio contribuyente al inicio del ejercicio y que determina directamente la cuota a ingresar, este ingreso se realiza mensualmente y a través de una domiciliación bancaria, sin que haya regularización posterior. En el caso español como lo que se calculan son rendimientos que se integran con el resto de ingresos que por otros conceptos el contribuyente pueda tener para conformar la base imponible, no es posible establecer un sistema cerrado de pagos periódicos, sino que se mantienen las obligaciones generales que todos los empresarios o profesionales tiene de realizar pagos cuatrimestrales a través de un sistema de autoliquidación, pero que aporta dos ventajas sobre el régimen general:

- a) Una cuantía menor según ciertas circunstancias.
- b) Una facilidad de cálculo que permite conocer al principio del ejercicio la cantidad que habrá de ingresarse y cumplimentar a través de un programa informático las declara-

ciones que habrán de presentar a lo largo del año. La regularización sobre la base de los parámetros reales del ejercicio se produce con el último pago.

12.4.8. Creación de unidades especializadas

Sería también necesario una reorganización interna de la Administración Tributaria con la finalidad de crear unidades especializadas que se encargarán del control posterior del cumplimiento de las obligaciones por los contribuyentes y si la autocategorización se ha realizado de forma correcta en el caso de que se opte por esta forma de incorporación. Estas auditorías se realizarían de forma "semimasiva" y al menos en parte no necesitarían personal especialmente cualificado, puesto que en muchos casos se comprobarían variables puramente físicas. Además podrían encargarse de tareas gestoras, desde las puramente censales, hasta labores de información y asistencia. Por supuesto esto debería complementarse con actuaciones selectivas de comprobación en profundidad realizadas por los órganos tradicionales y sobre el colectivo de contribuyentes que pudiendo acogerse al régimen no lo han hecho.

13. LA CONSTRUCCIÓN TÉCNICA DEL SISTEMA

Una vez decidido el enfoque de las cuestiones anteriores que constituyen una especie de marco general y que normalmente se recogerán en una disposición de rango reglamentario, hay que pasar a analizar qué actividades se van a incluir, como se van a estimar los rendimientos o las cuotas y como se va a presentar a los contribuyentes a través de otra norma, en este caso de inferior categoría y que debería ser una Orden Ministerial u otra similar emanada de la Administración Tributaria competente. Para ello habrá que partir de los siguientes parámetros:

- Determinar la composición del censo por sectores de actividad identificando el colectivo de contribuyentes que cumplen los parámetros de ingresos u otros que se hayan reglamentado. Sería una buena herramienta contar con una clasificación de actividades lo más completa posible, hasta un nivel de 4 dígitos al menos, lo cual permitiría delimitar los sectores y contemplar las diferentes peculiaridades de los distintos procesos económicos y productivos.

Esto sin contar el interés que desde un punto de vista económico general puede tener contar con un detallado catálogo de actividades.

- Definir las posibles bases de estimación objetiva sobre criterios de objetividad y facilidad en la comprobación.
- Definir los sectores en los que se va a implantar el régimen en función de:
 - La recaudación probable.
 - La homogeneidad en los procesos técnicos y económicos.
 - El número elevado de contribuyentes.
- Calcular los datos medios necesarios por sector sobre la base de diversas técnicas estadísticas y de muestreo.



- Implantación del sistema mediante unas actuaciones previas de carácter censal e informativo y otra inmediatamente posteriores de control masivo realizadas por las unidades especializadas. Es importante una buena campaña publicitaria dando a conocer las ventajas del sistema y lo que supone para los sectores informales entrar en la legalidad mediante su incorporación a un sistema de tributación con unos costes directos e indirectos bajos. También sería necesario reuniones con los sectores afectados, incluso en la fase de creación del mismo.

Este sería al menos el proceso correcto o que consideramos óptimo desde un punto de vista teórico, aunque la exposición siguiente nos demostrará que algunos de estos elementos deben ceder ante la realidad presente en el ámbito iberoamericano. A ello dedicaremos los próximos apartados.

13.1. El caso de España. La implantación del régimen de estimación objetiva³³

Con anterioridad a la reforma de la Ley del IRPF del 78 en España existía un régimen de evaluación global. Dicho régimen merece una consideración especial, pues gran parte de los presupuestos que lo sustentaron en su día en España pudieran servir de base para propugnar un régimen similar para América Latina. Y ello porque la debilidad del censo en aquellos momentos hizo que la Administración Tributaria se apoyara en los colectivos empresariales para hacer efectiva una tributación que, de otro modo, no podría imponerles. Con las lógicas adaptaciones no es temerario proponer un régimen de las características de la evaluación global.

Si la implantación de un régimen simplificado choca en América Latina con los problemas censales una solución evidentemente transitoria podría ser un régimen global. No obstante, hay que señalar que ya los sistemas que se están implantando son conscientes del problema censal y buscan la autocategorización, o la indefinición de sectores a través del uso de categorías genéricas, precisamente para eludir este problema, confiando en la acción de control posterior de la Administración para perfilar la exacta ubicación del contribuyente, lo que se traducirá –así al menos lo esperan– en una mejor y mayor depuración del censo de empresarios y profesionales. Con la economía informal utilizamos idénticos argumentos.

Explicaremos aquí brevemente el primer sistema objetivo de determinación de rendimientos en la legislación tributaria española: el *sistema de evaluación global que estuvo vigente desde el año 1964 hasta el año 1978*. Su descripción puede resultar útil al caso que nos ocupa, precisamente si tenemos en cuenta la situación en que se encontraba la Administración española en aquellos años: escaso grado de informatización y carencia de medios para explotar correctamente la información contenida en los censos³⁴.

El sistema es “global”. La determinación del beneficio gravable se realizaba, no para cada empresario en particular, sino para determinados grupos de empresarios, aquellos que ejercían el mismo tipo de actividad. Para cada agrupación de empresarios, diferentes en función de los distintos sectores de actividad, existía un órgano llamado Junta Mixta, formado por representantes de la Administración y de los empresarios. Este órgano era el encargado de evaluar, en base a estudios económicos, el beneficio global de cada sector de actividad así como de imputar a cada

³³ Para una visión completa, detallada y excelente del proceso de implantación véase Teodoro Cordón Ezquerro “La Fiscalidad de la Pequeña y Mediana Empresa: Una reflexión desde la Experiencia Española”. *Revista de Administración Tributaria AEAT/CIAT/IEF*. Número 18, octubre 1999. Esta parte se inspira y recoge los planteamientos de este artículo.

³⁴ Seguimos en este punto a Antonio Merediz Carmena. Sistemas de determinación objetiva de rendimientos de pequeños contribuyentes. La experiencia de la Agencia Tributaria Española. Encuentro en Cartagena de Indias (Colombia). Octubre 1998. Proyecto de Capacitación en Áreas Específicas. AEAT/BID/CIAT/IEF/AECI.

contribuyente individual la parte correspondiente del mismo, mediante la utilización de los índices previstos en la norma.

Reunía pues las siguientes características el sistema: determinación global de la base de un grupo de contribuyentes, colaboración de los contribuyentes en la fijación de su base gravable, distribución de las bases individuales de modo indiciario (aprobando las Juntas Mixtas los índices aplicables) y carácter voluntario.

Es evidente que pese a sus imperfecciones pueden ser tenidas en cuenta alguna de estas características por las Administraciones Tributarias de América Latina, pensando precisamente en los aspectos censales, al permitir encuadrar en la fase inicial de establecimiento del régimen a los contribuyentes por sectores de actividad. El principal problema que arrastraba era la picaresca y el favoritismo, denunciado por muchos de los afectados, relativo a la distribución individualizada que se hacía a posteriori.

A la hora de explicar brevemente el proceso de implantación en *España* (si alguien quiere ampliación en este punto tiene el excelente artículo de Teodoro Cordón citado a pie de página) señalar que es una muestra de cómo un régimen de estimación objetiva con vocación de permanencia acaba introduciendo elementos de complejidad que dificultan su gestión, en tanto en cuanto tiende a acercarse a la real capacidad contributiva de los sujetos incluidos en el sistema.

Además también es muy significativo su estudio en lo que se refiere a los peligros de contaminación del que pueden derivar de un régimen de estas características: pérdida de información (facturas falsas o inexistentes) por el aligeramiento de la presión fiscal indirecta. Todo estos extremos (y otros como el referente a la discriminación en materia de empleo e inversiones) fueron objeto de tratamiento por la Comisión que estudió el régimen de estimación objetiva, tarea que constituyó el prelude de la última reforma del año 97 en España.

El régimen de estimación objetiva (régimen de módulos) se implantó de forma gradual, durante cuatro años, a partir del 1 de enero de 1992, coincidiendo con la creación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de España. Esta implantación fue escalonada, en primer lugar por el gran número de recursos que se necesitaron en un principio, también por la necesidad de perfilar y concretar de una manera técnicamente perfecta la tributación de cada uno de los sectores implicados, por considerarse imprescindible establecer contactos con los colectivos aplicados, por la posibilidad de reacción y mejora ante las desviaciones de la planificación establecida, y por una política de diferir a agricultores y ganaderos (el sector más delicado) para la última etapa. No podemos dejar de reiterar que en España se partía de un censo con un alto grado de fiabilidad, y que lo que se buscaba era acercar la tributación media del pequeño empresario a la de los rendimientos del trabajo, buscando la eliminación de estos aspectos de inequidad.

Por ello el planteamiento de base es, como ya indicamos al principio del trabajo, totalmente distinto al de América Latina. Es evidente que en América Latina no cabe el planteamiento de largos procesos de implantación, visto el alto grado de cambio tanto en la legislación como en la Administración Tributaria, trasunto de su alta movilidad política.

En España la estrategia de segmentar o estratificar a los contribuyentes, liberando recursos para optimizarlos en el control de contribuyentes grandes y medianos es clara. Con anterioridad a este régimen los sistemas aplicables al pequeño empresario generaban un fraude muy elevado y existían dificultades y problemas a la hora de hacer controles por parte de la inspección. El rendimiento estaba muy alejado de los correspondientes al trabajo, el ratio de fiscalización era bajo, y el volumen de ventas era una magnitud muy relevante, lo que explica en gran medida todo



lo apuntado. La implantación del régimen de módulos trataba de liberar recursos y de eliminar el parámetro volumen de ventas, sustituyéndolo por parámetros físicos de fácil medición, que permitieran calcular de manera sencilla el rendimiento en el Impuesto de la Renta de Personas Físicas y la cuota a ingresar en el Impuesto sobre el Valor Añadido.

El sistema era voluntario. Se entendía que el contribuyente se adhería a él salvo renuncia expresa. Por eso hubo que establecer un sistema que incentivara al contribuyente a entrar. Como hemos dicho aumentaba la presión fiscal directa, ya que se trata de aumentar el rendimiento medio del empresario pequeño frente al rendimiento medio del trabajo. Por ello la campaña para incentivar su entrada (mejor dicho, su no salida ya que era adhesión presunta) era a través de la aligeración o disminución de las obligaciones formales, de la presión fiscal indirecta.

El proceso de implantación partía de un censo altamente fiable y de un Impuesto sobre Actividades Económicas (Licencia Fiscal en aquellos momentos), de competencia local, pero de gestión censal atribuible al Estado.

La utilización de parámetros físicos, pocos en número y sencillos de comprensión para el contribuyente, requirió utilizar ecuaciones econométricas que determinasen aquellos parámetros de mayor incidencia en la magnitud rendimiento. No se utilizaron todos los parámetros de incidencia en esa magnitud sino solamente los relevantes. Por supuesto la búsqueda de la ecuación adecuada para cada sector se basó en el análisis de una muestra aleatoria de contribuyentes representativa de cada sector. Para la obtención de los datos necesarios se utilizó a la Inspección Tributaria.

El proceso de implantación supuso una labor continua de revisión del censo, para que cada sector tuviera a los contribuyentes correspondientes al mismo con absoluta fiabilidad, y adaptar la organización interna de la Agencia a la nueva estrategia de segmentación (creación de Unidades de Módulos radicadas en el Departamento de Gestión Tributaria). Tuvieron lugar acciones hacia el interior de formación y acciones hacia el exterior proclamando las bondades del sistema, la simplificación de obligaciones y la disminución de la presión fiscal indirecta, con Campañas de publicidad orientadas sectorialmente.

El proceso de implantación, largo y costoso, con resultados muy satisfactorios, tanto en cuanto al aumento del rendimiento medio del pequeño empresario, como en cuanto a la liberación de recursos inspectores, puede ofrecernos enseñanzas en muchos aspectos, pero no puede ser punto de referencia para un proceso de implantación en América Latina. Primero porque hemos visto que los planteamientos de base son distintos, en cuanto a los aspectos censales y de economía informal. En segundo lugar por lo dilatado del proceso, que no puede afrontarse en los países del área objeto de estudio.

Sí puede ilustrarnos este proceso sobre los elementos de complejidad que pueden sobrevenir y sobre la importancia del elemento censal, tanto en la fase inicial como en una posterior, y en esta fase posterior sí tienen validez los planteamientos antevistos, en cuanto que si no son observados la degeneración del sistema es inevitable, como así lo prueban las escasas cifras que tenemos relativas a los regímenes que llevan ya un tiempo implantados en América Latina.

13.2. Procesos de implantación en América Latina

Si anteriormente se han indicado cuáles serían los elementos claves del proceso, la realidad económica y social de América Latina hace necesario modularlos, desde un punto de vista práctico, si queremos que las estrategias de implantación tengan éxito.

Los aspectos de censo débil y poco fiable y de fuerte presencia de economía informal, ya estudiados, inciden de manera importante en las estrategias de implantación.

En primer lugar, si lo aconsejable es un proceso gradual, quizás aquí no sería oportuno o adecuado dicho planteamiento. A las razones antes aludidas de variabilidad en la normativa y en la administración tributaria, se suman razones prácticas: interesa incorporar al mayor número de contribuyentes posibles, realizando posteriormente tareas censales y de control, y de ajuste de la tributación. Quizás por eso la mayor parte de estos regímenes, en el área de estudio, se apoyan en la autocategorización, con importante peso –casi único– del volumen de ventas, y en una escasa definición de los sectores (suelen establecerse diferencias entre empresarios u oficios, profesionales y sector agropecuario).

Obsérvese la diferencia con el proceso analizado en España en que se produce una adhesión presunta (salvo renuncia expresa se entiende incluido el contribuyente si pertenece a alguno de los sectores elegidos y no concurre en él causa automática de exclusión) y en el que el proceso viene precedido por un examen exhaustivo de los sectores, con estudios de rendimientos y de la correlación entre rendimientos y variables objetivas.

Creemos que no cabe, por razones obvias, en América Latina un proceso tan prolijo, y vemos más operativo establecer mecanismos de autocategorización, difiriendo para un momento posterior la utilización de variables objetivas de fácil control y contraste para recategorizar o clasificar adecuadamente a los contribuyentes, o pruebas de presunciones como las vistas en la legislación argentina.

Tampoco son desechables propuestas que apuntan a una primera fase de categorización de los contribuyentes que estén por debajo de determinado umbral de tributación en un tramo tipo 0. De esta manera se consigue el objetivo de censar a estos contribuyentes, con este incentivo, que lógicamente tiene que ser transitorio. Es en una fase posterior cuando se modularía la tributación aplicable a estos segmentos, desapareciendo dicho tramo.

Es obvio por lo apuntado anteriormente que no podemos pretender un detalle de los sectores incluidos en el sistema en grado máximo, en línea con lo apuntado para el modelo español, sobremanera si tenemos en cuenta los dos aspectos principales presentes en iberoamérica: debilidad del censo y presencia importante de economía informal. Sí cabe un análisis del censo existente, fundamentalmente en cuanto al nivel de ingresos de ciertos sectores, al objeto de evitar que opere la vis atractiva del régimen simplificado, incentivando a contribuyentes en régimen general a incluirse en el régimen simplificado al objeto de bajar su tributación (lo que en Argentina se denomina en expresión gráfica “enanismo” fiscal).

Dada la interrelación existente entre normativa y administración, no podemos obviar el hecho de que hemos de partir de un buen diseño normativo. El fracaso del RUI en Colombia (sustituido por el RIS) se debe como ya hemos indicado a una Sentencia del Tribunal Supremo de Colombia, pero el proceso ya venía lastrado por una configuración normativa apresurada. Quedaban demasiados flecos: existencia ya de un régimen simplificado de IVA que planteaba problemas de coexistencia con el RUI, excesiva complejidad en el cálculo de los importes a pagar, ausencia de un período mínimo de permanencia, complejidad administrativa, inclusión personas jurídicas, etcétera. Sí es cierto que sirvió de enseñanza para construir luego el RIS, que pensamos aprovecha todos los trabajos anteriores y define un esquema que entendemos mucho más afortunado, aunque todavía presenta elementos que dotan al sistema de innecesaria complejidad, como luego analizaremos.

Partiendo de la autocategorización la estrategia debe ir en dos direcciones: acciones de formación y reorganización interna, y acciones externas de comunicación.



Desde el punto de vista interno hay que organizar una unidad de control y gestión especializada (la Unidad de Módulos en España es una referencia obligada).

Es conveniente separar estos procesos de control masivo –los controles sobre parámetros físicos son más sencillos– de los de fiscalización. Se hace, pues, inevitable realizar los procesos de formación pertinentes.

Si bien la tarea de conseguir un censo fiable y correcto la dejamos para una fase posterior a la inclusión de los contribuyentes en el sistema, ello no debe obviar el necesario estudio previo del censo (precisamente para evitar situaciones de fraude o caídas de recaudación) y tratar de conseguir la máxima depuración posible. Pero hay que ser realistas y diferir para un momento inmediatamente posterior a la implantación esta tarea.

Es conveniente incorporar a la normativa una norma de cierre indicando que la inclusión de contribuyentes en régimen general o común no suponga minoración de los ingresos efectuados en el período anterior a la inclusión.

Y asimismo, partiendo de la opción al régimen, poner un período mínimo de permanencia, para evitar situaciones de tributación a la carta, aunque ello completado con disposiciones que contemplen circunstancias o situaciones extraordinarias que supongan minoración de ingresos o pérdidas para el contribuyente (tal como establece la legislación española).

La estrategia externa debe segmentar a los potenciales destinatarios del sistema. Así por ejemplo debe incentivar la presencia de personas procedentes de la economía informal, y un elemento incentivador muy importante es la posibilidad de disponer de beneficios previsionales.

En general deberán destacarse las ventajas indirectas: comodidad en el pago (sobre todo si se elimina la declaración jurada como en Argentina), facilidad de cálculo, conocimiento previo de los importes a pagar (certeza), seguridad de que la actuación inspectora solamente versará sobre la correcta categorización o aplicación de los parámetros del régimen, y en general disminución de la presión fiscal indirecta.

Ya hemos dicho que la forma de implantación que defendemos debe optar por colectivos grandes por razones prácticas. Argentina distinguió entre comerciantes, empresarios y oficios por un lado, profesionales, y sector agropecuario. Evidentemente tiene el defecto de que no discrimina sectores por la homogeneidad en sus procesos técnicos y económicos y similitud en el marco financiero y comercial, como se operó en España, pero se adapta mejor a la realidad de los países de la zona.

Por otro lado, y entre otras razones para evitar distorsiones en materia de obligaciones formales o de ruptura de la cadena de IVA, es conveniente incluir solamente a personas que venden a consumidor final, que deberían ser los genuinos destinatarios del régimen.

Las personas jurídicas deberían ser excluidas por su mayor capacidad contributiva (con las excepciones que la legislación de estos países establece en relación con sociedades de hecho y sociedades que no sean de responsabilidad limitada o anónima) y los profesionales si se incluyen que sea en los estratos inferiores por volumen de operaciones, aunque nos decantamos por excluirlos.

En general estamos tocando temas normativos cuyo lugar no sería estrictamente en este apartado, pero el proceso de implantación tiene evidentes interrelaciones con el diseño normativo. La idea general es que el diseño normativo debe buscar la necesaria coherencia con el resto del sistema tributario del país, buscando la mayor coordinación con otras figuras impositivas.

El predominio del volumen de ventas (más acentuado en países como Brasil por ejemplo) en la categorización hace inevitable procesos de atomización o de enanismo fiscal. La manera de luchar contra esto es la utilización de variables físicas complementarias al volumen de ventas, como es el caso de Argentina, que se utilizará para controles a *posteriori* de la correcta categorización, o presunciones.

También en la normativa pueden establecerse disposiciones para evitar la atomización, indicando cuando se considera que estamos ante una unidad económica, aunque formalmente sean contribuyentes distintos. El tema es complejo y solamente se combate con un adecuado control.

Hemos visto sistemas como el brasileño que apuesta en el corto plazo por una caída de la recaudación de los incluidos en el SIMPLES, a cambio de conseguir otros objetivos como la creación de empleo o la inclusión de economía informal. Es adecuada la estrategia de poner rendimientos o alícuotas bajas para incentivar la entrada, buscando un aumento de la recaudación gradual en el medio plazo, pero hay que evitar que contribuyentes que están en régimen general o común busquen la vía del régimen simplificado para disminuir su tributación.

No existen estudios (hemos aludido a algunas cifras que se dan para determinados países), pero el caso de Perú es ilustrativo de cómo a veces el riesgo con el que nos encontramos es el de no conseguir el objetivo de incluir nuevos contribuyentes en el sistema, sino de solamente desplazar contribuyentes de unos regímenes a otros en búsqueda de una mejor tributación, con las lógicas distorsiones que se producen. Asimismo las estadísticas y estudios que hemos puesto sobre la mesa parecen indicar que el objetivo de incorporar economía informal no siempre se consigue de manera plena.

Por ello un elemento importante en el proceso técnico de implantación es estudiar y analizar la situación antes de la implantación y después, buscando ver los efectos que se han producido en cuanto a la caída o incremento de la recaudación, y los aspectos de incorporación de economía informal.

13.3. El proceso de implantación en Argentina³⁵

El objetivo de este impuesto de cuota fija (el monotributo) era simplificar el pago de los impuestos de los pequeños contribuyentes, incorporando contribuciones al sistema previsional, lo que constituía un acicate importante para los contribuyentes en economía informal.

En la estrategia de comunicación se incidió en los beneficios que suponía, en cuanto a facilitar el cumplimiento tributario (al no generar obligaciones tributarias en Ganancias e IVA, impuestos a los que sustituye el pago del Monotributo), disminuir los costes para el contribuyente (la liberación sustancial de obligaciones formales y la no necesidad de presentación de declaración jurada, con la consiguiente eliminación de costes de asesoría tributaria), no sujeción a regímenes de retención, percepción o sistemas de pagos a cuentas. También en la seguridad y certeza de los pagos a realizar. Y por último búsqueda de la incorporación de los empresarios o empresas en economía informal por la posibilidad de disponer de beneficios previsionales o de seguridad social.

La adhesión al Monotributo requería disponer de un código identificador (el CUIT). Si no se tenía se podía obtener en la propia AFIP o por correo. Sí ya se disponía de dicho código se

³⁵ Los autores agradecen a José Luis García Ríos su exposición sobre el proceso de implantación del Monotributo en Argentina, en el cual participó. Los errores del texto son de nuestra exclusiva responsabilidad.



adhería el contribuyente al Monotributo presentando y pagando con el formulario de adhesión y pago. Se habilitaron una serie de lugares para retirar dicho formulario (Internet, Consejos Profesionales, Cámaras Profesionales, la AFIP) y para recabar información.

Lo más importante en la descripción del proceso es que se segmentó el colectivo de contribuyentes potenciales a incluir en el Monotributo, intentando utilizar una estructura de incentivos o desincentivos diferentes. Es evidente el interés de incentivar a los contribuyentes marginales, evasores o en economía informal, por lo que supone de mejora del censo y de incremento de recaudación. La estrategia básica es la difusión de los beneficios indicados y la incorporación de los informales a beneficios previsionales.

Existe un grupo de contribuyentes que estaban en el sistema como responsables inscriptos³⁶ y que presentaban saldo cero y eran omisos o morosos. La estrategia que se siguió fue incentivarlos a incorporarse al Monotributo para que pagaran algo, aunque realmente fueran contribuyentes del régimen general.

Respecto de los contribuyentes que estaban como responsables inscriptos en el sistema y pagaban bien, había que evitar que se incorporaran, y utilizaran el régimen simplificado como medio para reducir su carga tributaria. Aquí la labor de control a *posteriori* es fundamental.

Los contribuyentes que estaban en el sistema como responsables no inscriptos había que incentivarlos a entrar, haciendo que pagaran su cuota fija y al menos recibir directamente los montos que antes se retenían por los responsables inscriptos y que muchas veces no llegaban a las arcas de la AFIP.

Asimismo se establecieron grupos de contribuyentes con características especiales, los pertenecientes al sector agropecuario y los profesionales.

13.4. Proceso de implantación en Colombia. El RIS

En marzo del pasado año se presenta en el Congreso un proyecto de ley por la cual se crean determinados impuestos, se modifica el Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones.

En el capítulo III de este proyecto (Régimen de Impuesto Sustitutivo), en el artículo 7 se preceptúa que se crea a partir del 1 de enero del año 2001 un Impuesto sustitutivo para los pequeños contribuyentes (RIS). Sustituye al impuesto sobre la renta y complementarios y al impuesto sobre las ventas. En lo que se refiere al diseño normativo³⁷ este impuesto sustitutivo engloba a las actividades comerciales, industriales o de prestación de servicios.

Se excluyen las siguientes actividades: agrícolas, pecuarias, ejercicio independiente de profesiones liberales, construcción y prestación de servicios laborales en virtud de una relación laboral o legal y reglamentaria.

³⁶ Como ya señalamos en nota anterior la Ley del Impuesto sobre el Valor Agregado diferencia entre responsables inscriptos, que son sujetos pasivos del impuesto, y responsables no inscriptos (cuyos ingresos están por debajo de una cantidad fijada por la Ley). El impuesto correspondiente a estos últimos lo ingresan sus proveedores, que en las ventas les giran un recargo sobre la tasa general del IVA. Es un mecanismo de sustitución muy parecido al régimen del recargo de equivalencia existente en la legislación española del IVA.

³⁷ Para ver en detalle el proceso de implantación y lo que significa esta propuesta véase Régimen de Imposición Sustitutiva para pequeños y medianos contribuyentes: una propuesta para promover la equidad y combatir la evasión, de Javier Avila Mahecha. Trabajo presentado al XIII Concurso de Monografías AEAT/CIAT/IEF.

Como sujetos pasivos están los pequeños contribuyentes: personas naturales y sucesiones ilíquidas, sociedades de hecho y empresas unipersonales, que no superen los límites establecidos en cuanto ingresos brutos obtenidos en el año inmediatamente anterior, patrimonio bruto y trabajadores, excluyéndose a los importadores.

Vemos que la reforma opera con un criterio muy práctico, excluyendo las actividades agrícolas y pecuarias, el ejercicio de profesiones liberales y a las personas jurídicas. Se excluyen las actividades que potencialmente pueden ser más conflictivas, y aquellas que suponen una mayor capacidad contributiva. La exclusión de las profesiones liberales presumimos que obedece –vista la experiencia anterior del RUI– a un examen previo del censo y de los ingresos correspondientes a estos contribuyentes.

Se restringe pues el régimen a los pequeños contribuyentes que realicen actividades comerciales, industriales o de prestación de servicios. Señalar que no se restringe a las actividades al por menor, pudiendo comprenderse en el impuesto sectores intermedios.

Al no ser responsables del impuesto sobre las ventas (si bien se genera crédito fiscal por el impuesto sobre las ventas y conservan las facturas que soporten los costos y gastos del respectivo ejercicio, con la discriminación del correspondiente impuesto) se corre el riesgo de romper la cadena del IVA, con las consiguientes distorsiones sobre el sistema impositivo. De hecho la norma al referirse a la emisión de boleta fiscal (documento equivalente a la factura) señala que en ningún caso se podrá discriminar suma alguna por impuesto sobre las ventas.

Derivado de las enseñanzas del anterior proceso de implantación del RUI se elimina el régimen simplificado del impuesto sobre las ventas.

Ciñéndonos al proceso de implantación el artículo 12 señala que la tarifa se determinará a partir del rango o rangos en los cuales se autoclasifique el contribuyente, en las tablas que se incluyen en el texto del proyecto.

Durante 1999 se realizó una encuesta por la DIAN. Se encuestaron 89 actividades. A partir de la encuesta se construye un formulario que incluía las variables que reflejaban las características del negocio del contribuyente y los rangos que reflejaban el tamaño del negocio. Mediante ajuste mínimo cuadrático se determinaron las variables que estaban más correlacionadas con los ingresos declarados en las encuestas. Las variables finalmente elegidas lo fueron por ser las más adecuadas para la comprensión por el contribuyente del sistema, permitiendo cumplimentar de la manera más sencilla las declaraciones para autoclasificarse. Las variables son gastos en compras mensuales, área en metros cuadrados, gastos en servicios públicos mensuales y número de personas empleadas. Para cada una de estas variables se establecen cinco rangos.

También el sistema opera con criterios prácticos, mediante la autocategorización, respondiendo a una tónica común que entendemos es la que se adapta mejor a la situación actual de los países del área.

Al igual que otros sistemas vistos se encomienda a una fase posterior la verificación del cumplimiento de los requisitos. El artículo 17 en este sentido nos dice que cuando dentro de los programas de fiscalización la administración tributaria establezca que el contribuyente no cumple los requisitos para pertenecer al RIS, o que las variables informadas para su autoclasificación en las tablas de rangos y tarifas no son ciertas, procederá a excluirlo del régimen.

Existen tres formularios para autoclasificarse: comercio, manufactura y servicios.



El contribuyente marca para cada una de las variables el rango en el que se encuentra su actividad. A partir de ahí se obtiene un código de RIS de cuatro números. Con ese Código va a las tablas (dichas tablas agrupan las diversas combinaciones en intervalos que engloban rendimientos medios para grupos de códigos). Las tablas (tablas número 2) contienen el ingreso estimado que corresponde a cada intervalo de códigos, el impuesto sustitutivo, el crédito fiscal que se les atribuye, y la diferencia resultante que es el valor a pagar. Es en este punto en el que planteamos una interrogante, al entender que la incorporación de crédito fiscal atribuido (una estimación) genera una complejidad innecesaria, además de no comprender –a la luz del Proyecto– como se compaginará con la mecánica del IVA sin establecer distorsiones.

En lo referente a obligaciones formales destacar que el contribuyente que reúna los requisitos deberá solicitar su inscripción en el RIS mediante el diligenciamiento del formato que adopte la DIAN para el efecto. Se establece una contabilidad simplificada, y pagará el Impuesto sustitutivo de cada período en las cuotas y dentro de los plazos que señale la DIAN. Se prevé una declaración simplificada, que englobará el impuesto de la renta y el impuesto de las ventas.

El nuevo diseño aprovecha las enseñanzas derivadas del RUI, y sigue los pronunciamiento del Tribunal Supremo al cuantificar ya el importe del impuesto sustitutivo en la propia Ley.

La tarifa que se aplica no es muy elevada por lo que creemos propiciará la incorporación de sectores de economía informal.

Se prima la autocategorización, y el volumen de operaciones no es la variable exclusiva para establecer los límites de aplicación, jugando el patrimonio neto y el número de trabajadores como variables de control complementario, que como ya hemos dicho en otros apartados, jugarán un papel importante en una fase posterior a la inicial de establecimiento del sistema.

Las variables elegidas son de sencilla aplicación, aunque como es tónica general en estos sistemas, se encomienda la contrastación de todo el proceso de inscripción a un control posterior de la DIAN, que es el que dará la verdadera medida del éxito del sistema.

13.5. El proyecto de régimen simplificado de Ecuador³⁸

Ecuador tiene en proyecto un régimen impositivo simplificado destinado a los pequeños contribuyentes, que sustituye los pagos en concepto del Impuesto de la Renta y del Valor Agregado de aquellos que cumplan los requisitos para optar por inscribirse en el régimen.

La definición de pequeño contribuyente descansa en los ingresos brutos correspondientes al año calendario inmediato anterior y la determinación del impuesto integrado sustitutivo resultará de la categoría en la que quede integrado el pequeño contribuyente, en función de los ingresos brutos.

El proyecto opta, siguiendo la tónica general vista, por la autocategorización; criterio práctico que compartimos como más adecuado a la realidad económica y social del área.

Vemos el peligro de una excesiva dependencia del volumen de ventas como variable de inclusión/exclusión y de categorización. Esto queda paliado con dos preceptos. Se pretende incluir en la norma que si el SRI verifica que las operaciones de los contribuyentes inscritos no se encuentran

³⁸ Los autores agradecen al SRI y a D. José Luis García Ríos y Dña Rosa María Vasquez el envío de la documentación relativa al proyecto. Asimismo agradecer al profesor N. Reinoso, de la Universidad de Quito por sus comentarios y sugerencias.

respaldadas por las respectivas facturas o documentos equivalentes correspondientes a las compras, obras, locaciones o prestaciones aplicadas a la actividad, o por la emisión de sus respectivas facturas o documentos equivalentes, se encuadrará de oficio al contribuyente en la categoría superior o se le excluirá si ya estaba en la última categoría. En este sentido, la norma reproduce la presunción vista en el artículo 8 de la vigente Ley argentina. Asimismo la ubicación de los sujetos en las categorías puede ser cambiada por el SRI atendiendo a otras variables distintas que el volumen de ventas como el área del establecimiento, el número de trabajadores a su cargo y el promedio de sus gastos por adquisiciones de bienes o servicios.

El pago del impuesto se efectuará mensualmente y la opción al régimen se efectuará mediante opción, presentado una declaración en ese momento.

En lo que concierne al Impuesto al Valor Agregado las adquisiciones de los contribuyentes RISE no deben generar, en ningún caso, crédito tributario y sus ventas, locaciones o prestaciones no generan, débito tributario para sí mismo, ni crédito tributario respecto de sus adquirentes, locatarios o prestatarios. Esto puede suponer el peligro de romper la cadena del IVA si se incorporan sectores intermedios, aunque se excluyen una serie de actividades (en línea con la anterior regulación del Monotributo en Argentina) que pueden obligar a matizar este último pronunciamiento.

XXXX

ANEXO (Cuadro comparativo del sistema español y del argentino)

SISTEMA ESPAÑOL	SISTEMA ARGENTINO	OBSERVACIONES
1. La aceptación del régimen se realiza por un período mínimo de 3 años e igual plazo existe para el caso de renuncia.	1. Se puede optar o renunciar por el monotributo en cualquier momento, sin tener que manifestar en cada ejercicio su aceptación.	Desventaja relativa del sistema argentino al no establecerse un mínimo de permanencia. Problemas en la gestión: censos, control de cumplimiento, etc.
2. El sistema determina bases en el Impuesto sobre la Renta y cuotas en el de Ventas.	2. Determina directamente la cantidad a pagar por los tributos a los que sustituye.	Mayor simplicidad para el contribuyente en el sistema argentino.
3. Hay que presentar declaraciones anuales, tanto por el Impuesto sobre la Renta como por el de Ventas.	3. Por el hecho de acogerse al régimen y pagar en tiempo y forma el contribuyente queda liberado de presentar cualquier declaración.	Igual que en el punto 2.
4. No incluye el cálculo de cuotas del sistema de previsión social.	4. Incluye cuotas del sistema de previsión social, tanto del titular como de los trabajadores.	Mayor simplicidad y sobre todo atractivo en el sistema argentino, ya que simultáneamente el contribuyente regulariza su futura situación de jubilación.
5. Si reúne las condiciones necesarias, se encuentra en el régimen salvo que renuncie	5. Debe manifestar expresamente que se acoge al monotributo.	Mayor facilidad en el sistema español para la aceptación del contribuyente, lo que también le facilita los trámites.
6. No se necesita comunicar individualmente al contribuyente los datos que le son aplicables y cuales son los pagos que debe realizar.	6. Idem sistema español.	Mejor solución en ambos casos que otros sistemas que prevén comunicaciones individuales cada año a los contribuyentes con la cantidad a pagar (dificultades de gestión).
7. Particulariza los cálculos en función de las distintas actividades económicas que se incluyen.	7. Sólo diferencia tres categorías: empresas u oficios, profesionales y sector agropecuario.	El sistema español permite adaptarse mejor a la realidad económica de cada actividad.
8. Obligaciones formales: debe conservar las facturas de compra y sólo emitirá factura cuando lo solicite el comprador.	8. Debe conservar los justificantes de compras y además emitir siempre factura.	La realidad económica y la importancia del contrabando, aconsejan establecer un documento para las ventas.
9. El límite para pertenecer al régimen se fija en función de variables objetivas (por ejemplo personal empleado).	9. El límite para pertenecer al régimen se fija en función del volumen de ingresos.	El tomar en consideración la variable de ingresos introduce complejidad en el sistema, pues es la menos controlable.
10. El contribuyente debe realizar los pagos mediante autoliquidación, si bien dispone de programas de ayuda.	10. Se realizan los pagos mediante domiciliación bancaria o cupones.	Mayor facilidad para cumplir sus obligaciones en el caso argentino.
11. Existe una unidad especializada en la gestión y control de los contribuyentes acogidos al régimen: la Unidad de Gestión de Módulos.	11. No existe ninguna especialidad orgánica dentro de la estructura administrativa tributaria para el control de los contribuyentes	No se hace un seguimiento <i>a posteriori</i> de los contribuyentes incluidos en el Monotributo lo que lleva a una degeneración del régimen simplificado.

