



Tributación para las Mipymes: un régimen para el 80% de los contribuyentes que pagan el 2%

September 21, 2020 by [Alberto Barreix](#) - [Darío González](#) **5**
[Comentarios](#)

Los pequeños contribuyentes individuales, la micro y pequeña empresa (Mipymes), siempre han sido un factor de preocupación entre los formadores de la política tributaria. Por un lado, por cuanto constituyen el universo más grande de contribuyentes (60 al 96 % según el país), de otro su importancia en la recaudación es muy reducida (0,1 al 3,9%) en la región. En este blog proponemos un régimen tributario especial para las Mipymes a la salida de la pandemia.

Estos contribuyentes están, en muchos casos, en la economía de subsistencia, donde la informalidad es el factor dominante, sin cobertura de la seguridad social, con reducida capacidad administrativa y operación basada en flujos de efectivo. El desafío de las administraciones tributarias en América Latina es asegurar que estos contribuyentes paguen sus impuestos y que los costos de cumplimiento y control tributario sean asequibles estimulando su productividad y formalización. Las micro y

pequeñas empresas son un factor dinamizador de la economía y constituyen el mayor empleador de los países, pero padecen de una alta tasa de mortalidad y un bajo nivel de desarrollo en el que permanecen estancadas la gran mayoría de ellas.

Para resolver este desafío la región ha intentado diferentes soluciones.

Desde la década de los 70, la estrategia fue crear regímenes simplificados para el impuesto al valor agregado (IVA). Ante el fracaso de éstos, en la década de los noventa se intentó una solución más integral, que contemplara además el Impuesto sobre la Renta (IR) y las contribuciones a la seguridad social (CSS) principalmente pensiones y salud), para impulsar la formalidad y la inclusión social, y también fortalecer un control que era muy débil.

Regímenes especiales predominantes y lecciones aprendidas

Actualmente predominan básicamente 4 modalidades, a saber: 1) el régimen de magnitudes físicas (límites cuantitativos) según la actividad económica, sustitutivo del impuesto al valor agregado (IVA) y del Impuesto sobre la Renta (IR), como el Régimen de Módulos de España (1992 pionero en Iberoamérica que incluía hasta los sectores agropecuarios); 2) los regímenes específicos por actividad y/o impuestos, como son en Chile, Perú[1], etc., que por su multiplicidad han imposibilitado el control y favorecido el arbitraje, generando privilegios; 3) el régimen único para pequeños contribuyentes con sustitución de impuestos y recursos de la seguridad social, como el Monotributo -iniciado en Argentina[2], que ha tenido como objetivo la inclusión social al incorporar por primera vez las CSS, y limitar el “enanismo fiscal” al introducir además de los ingresos brutos otros parámetros[3] para su inclusión, categorización y exclusión[4], y 4) el régimen de incorporación fiscal (RIF), desarrollado por México, que ha destacado por tener como objetivo central la transitoriedad y el paso de los pequeños contribuyentes al régimen general[5], pero no contempla la situación fiscal de los pequeños contribuyentes que se mantienen en esa condición con el transcurso del tiempo y corre el riesgo de reinscripción al régimen al vencer el plazo de transición.

Visto este panorama, en primer lugar, hay que destacar que no existe una solución única para todos los tipos de pequeños contribuyentes, y en algunos países, se debe tener en consideración algún régimen específico por la actividad económica especial desarrollada. En segundo término, se ha demostrado el error de aplicar como parámetro para la definición de los sujetos exclusivamente a un límite de los ingresos brutos debido a que el mismo es de fácil evasión, con la consiguiente pérdida de recaudación, y el trasvase de los contribuyentes del régimen general. Por último, las características de la economía y la capacidad de la Administración Tributaria (AT) son elementos relevantes para definir la estructura del régimen.

Actualización del diseño de los regímenes vigentes

Para alcanzar los objetivos de apoyo al desarrollo y formalización de los pequeños contribuyentes mediante una simplificación que reduzca los costos de cumplimiento y control, surgen del análisis anterior las siguientes recomendaciones:

1. **Incentivar la formalidad y la inclusión social** brindando cobertura de pensiones y salud, inclusive de los empleados y familiares en su caso, con aportes reducidos a las contribuciones a la seguridad social (CSS). Adicionalmente, puede considerarse la posibilidad de compensar un porcentaje del crédito por sus compras de IVA, mediante la utilización de la Factura Electrónica (FE). Esto genera la “contraposición de intereses” y el control cruzado por parte de los contribuyentes, al incentivar que éstos requieran las facturas de compra a sus proveedores para ser aplicadas como cómputo del impuesto resultante.
2. **Favorecer el desarrollo tecnológico** de las micro y pequeñas empresas mediante la provisión por parte de la AT de los servicios *web* de FE y de soluciones de facturación electrónica que operen en equipos móviles, y la nómina electrónica gratuitamente. Debe incluir también un sistema de contabilidad y liquidación fiscal simplificada, reduciendo (o eliminando) obligaciones accesorias, por ejemplo, llevar libros y brindar asesoramiento fiscal como en las positivas experiencias brasileña y chilena.

3. **Simplificar el cumplimiento voluntario y reducir sus costos asociados** otorgando mayores plazos para las declaraciones (por ej. trimestrales preconfeccionadas usando la FE) y los pagos (ej. bi o trimestrales) siempre en base devengado. También se deberían otorgar facilidades de pago, mediante recargos e intereses de mora más benévolos.
4. **Impulsar una serie de incentivos no tributarios pero vinculados a su desarrollo**, como ser, entre otros, la asistencia técnica de gestión, el acceso a crédito (bonificado) basado en los balances generados por la AT, la implementación del “*factoring*” (crédito basado en las FE reconocidas por la AT).

Propuesta de régimen especial para contribuyentes individuales, micro y pequeñas empresas

Es evidente que los desafíos para el desarrollo y formalización de estos contribuyentes son multidisciplinarios y, por ende, tampoco puede definirse un tratamiento tributario óptimo pero nuestra región ha acumulado experiencias importantes. Por ello, siguiendo las recomendaciones descritas en el punto anterior se propone:

Un régimen simplificado, consistente en una combinación del sistema tipo Monotributo como matriz, complementado con un proceso de transición al régimen general basado en la experiencia del Régimen de Incorporación Fiscal (RIF).

I. Se basa en un **régimen único de cuota fija** (tipo Monotributo), con muy pocas categorías sustitutivo de los impuestos (IVA y renta) y las contribuciones a la seguridad social. En su caso podrían incluirse también impuestos indirectos subnacionales. Este régimen tendría un límite superior de ingresos, combinado con otros parámetros, que de ser superados implicaría el pasaje automático al sistema tipo RIF. Es decir, pasaría al estadio intermedio de incorporación fiscal y no podría regresar al régimen de cuota fija por un lapso (ej. 3 a 4 ejercicios).

II. El régimen se complementa con un **sistema intermedio de incorporación** (tipo RIF) pretende constituirse en un “puente de plata” al régimen general por un periodo de transición (3 a 5 ejercicios) donde se vaya pagando un porcentaje creciente de los tributos (IVA, Renta y CSS) generados. Una vez que el contribuyente pase al régimen general no podrá regresar al transitorio hasta transcurrido (ej. 3 a 4 años) si se reducen sus ingresos (y los parámetros complementarios de control).

Asimismo, en el caso que el pequeño contribuyente superara directamente el límite superior de ingresos para pasar automáticamente al régimen general, tampoco podría regresar al mecanismo simplificado de cuota fija hasta pasado un periodo similar.

Para evitar el abuso a través del cese y creación artificial de una nueva empresa, deberá controlarse mediante el registro del “Ultimo Beneficiario de la Propiedad” como comprometido por nuestras jurisdicciones siguiendo las directivas del Foro Global.

En conclusión, si bien la modernización de los regímenes especiales era necesaria con anterioridad a la pandemia del COVID-19, hoy resulta perentoria su realización por sus secuelas económico-sociales y la aceleración del cambio tecnológico que han impactado en este universo de contribuyentes, tan relevante en la creación de empleo y la reducción de la pobreza.

Una versión en inglés de este blog también ha sido publicada por [CIAT](#).

Los autores agradecen los valiosos aportes y comentarios de Daniel Alvarez, Fernando Diaz Yubero, Ubaldo González de Frutos, André Martinez Fritscher, Dalmiro Morán, Jerónimo Roca y Raúl Zambrano.

Notas

[1] En Perú existen tres regímenes especiales: el NRUS (Nuevo Régimen Único Simplificado), el RER (Régimen Especial de Renta) y el RMT (Régimen MYPE Tributario). La disminución de contribuyentes del régimen general fue: 606 mil (2016) a 208 mil (2018).

[2] Creado en 1998, hoy tiene 3,2 millones de contribuyentes personas humanas. Tienen cobertura de seguridad social (salud, pensión, etc.) y de salud (obras sociales). Su recaudación impositiva es aproximadamente 1% de los ingresos de IVA e IR que sustituyen y del 2,2 % de las CSS.

[3] Energía eléctrica consumida, superficie afectada a la actividad, alquileres devengados, precio unitario máximo de venta.

[4] El SIMPLES NACIONAL (*Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuciones devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte*) de Brasil es un caso especial. Este régimen optativo sustituye 8 impuestos, dos de ellos subnacionales. Creado en 1996 tiene hoy 5 millones de inscriptos, y al basarse exclusivamente en los ingresos brutos con un alto límite máximo de USD 1 millón ha provocado el trasvase inverso de los contribuyentes desde el régimen general y que, por el efecto del “enanismo fiscal”, concentra en la actualidad casi el 90% de las empresas en varios estados.

[5] Tiene una duración de 10 años. En el primero los pequeños contribuyentes (hasta USD 100 mil anuales de ingresos) no abonan nada y cada año agregan un 10 % de los impuestos del régimen general, y cuentan un sub-regimen más generoso para contribuyentes que facturan menos de USD 14 mil.