

Marchese, Marco

Working Paper

Regímenes tributarios preferenciales para la MIPYME: Aspectos operativos, pruebas de impacto y lecciones en materia de políticas públicas

ILO Working Paper, No. 33

Provided in Cooperation with:

International Labour Organization (ILO), Geneva

Suggested Citation: Marchese, Marco (2021) : Regímenes tributarios preferenciales para la MIPYME: Aspectos operativos, pruebas de impacto y lecciones en materia de políticas públicas, ILO Working Paper, No. 33, ISBN 978-92-2-035103-1, International Labour Organization (ILO), Geneva

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/265581>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

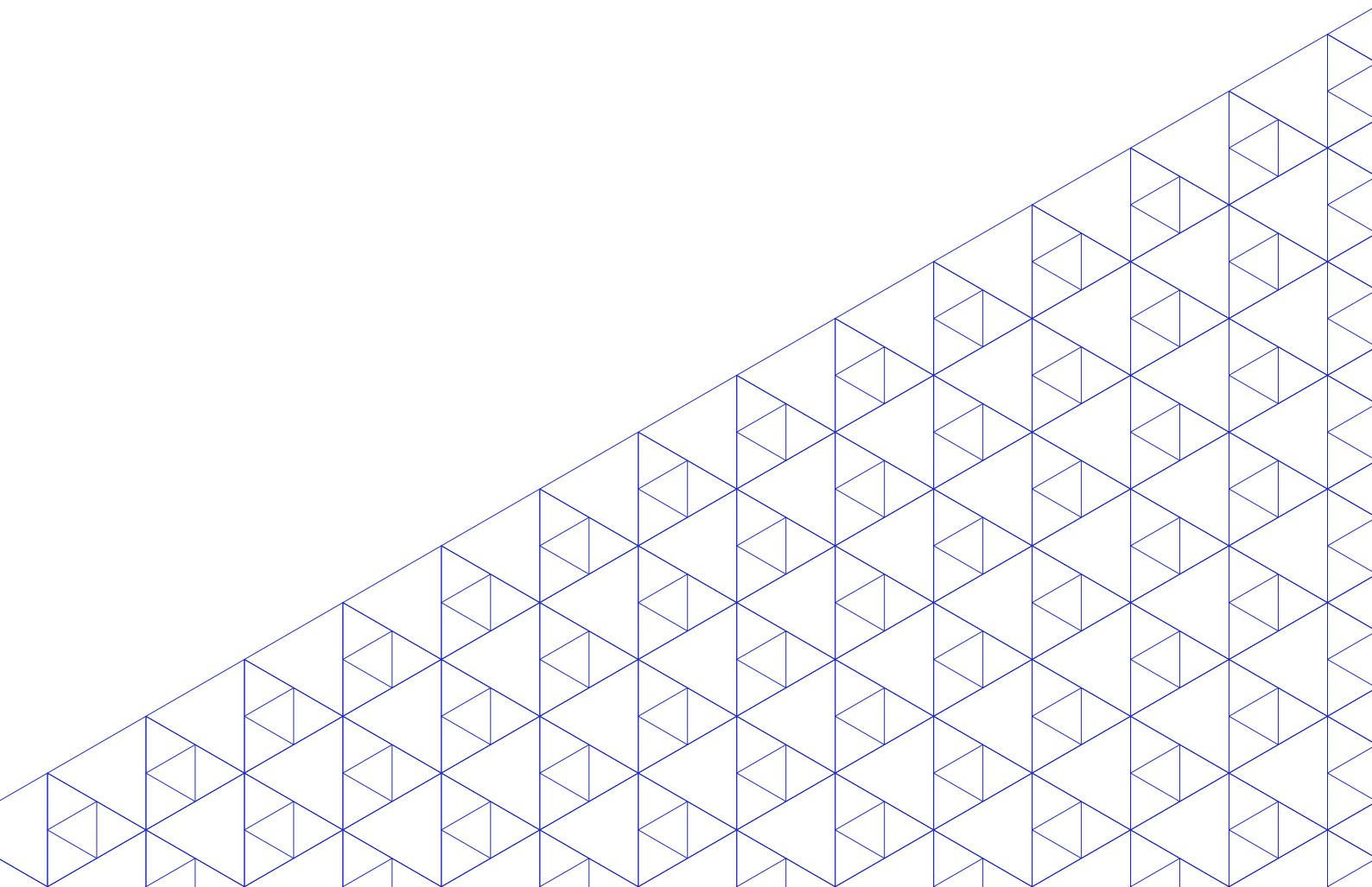


<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>



► **Regímenes tributarios
preferenciales para la MIPYME:**
Aspectos operativos, pruebas de impacto y lecciones en materia
de políticas públicas

Autor / Marco Marchese





La presente obra es un documento de acceso abierto con arreglo a la licencia de atribución 3.0 para organizaciones intergubernamentales de *Creative Commons* (<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>). Tal como se detalla en dicha licencia, los usuarios pueden reproducir, distribuir, adaptar y desarrollar el contenido de la obra original, incluso con fines comerciales, a condición de que se mencione claramente que la OIT es la titular de la obra original. No está permitido utilizar el emblema de la OIT en relación con la obra del usuario.

Traducciones: En caso de que se traduzca la presente obra, deberá añadirse, junto con la atribución de la titularidad, el siguiente descargo de responsabilidad: *La presente traducción no es obra de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) ni debe considerarse una traducción oficial de la OIT. La OIT no se hace responsable del contenido ni de la exactitud de la traducción.*

Adaptaciones: En caso de que se adapte la presente obra, deberá añadirse, junto con la atribución de la titularidad, el siguiente descargo de responsabilidad: *La presente publicación es una adaptación de una obra original de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT). Las opiniones y puntos de vista expresados en esta adaptación son responsabilidad exclusiva de su autor o autores, y en ningún caso de la OIT.*

Todas las consultas sobre derechos y licencias deberán dirigirse a la Unidad de Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), CH-1211 Ginebra 22 (Suiza) o por correo electrónico a rights@ilo.org.

ISBN: 9789220351024 (print)
ISBN: 9789220351031 (web-pdf)
ISBN: 9789220351048 (epub)
ISBN: 9789220351055 (mobi)
ISSN: 2708-3446

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las suscriba.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Los documentos de trabajo de la OIT presentan un resumen de los resultados de las investigaciones en curso de la OIT y su objetivo es estimular el debate sobre una serie de cuestiones relacionadas con el mundo del trabajo. Les agradecemos que remitan sus comentarios sobre el presente documento a deboos@ilo.org.

Autorización para la publicación: Dragan Radic, Head, SME Unit

Los documentos de trabajo de la OIT pueden consultarse en: <https://www.ilo.org/global/publications/working-papers/lang-es>

Forma de cita propuesta:

Marchese, M. 2021. *Regímenes tributarios preferenciales para la MIPYME:: Aspectos operativos, pruebas de impacto y lecciones en materia de políticas públicas*, Documento de trabajo de la OIT 33 (Ginebra, OIT).

Resumen

En base a la literatura existente, el presente documento analiza el papel de regímenes tributarios preferenciales para las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) en cuanto a su capacidad de fomentar la formalización y el crecimiento empresariales. El documento se centra especialmente en economías emergentes, en particular de América Latina, donde esta política se ha aplicado y evaluado más ampliamente. La primera sección del documento es una introducción a algunos principios generales de la tributación de la renta de pequeñas empresas, que contribuye a establecer el contexto de los regímenes tributarios preferenciales para MIPYME. En la segunda sección se explican los argumentos principales a favor y en contra de los regímenes tributarios preferenciales para MIPYME. En la tercera sección se introduce una tipología de regímenes tributarios preferenciales para MIPYME y se centra la atención en los aspectos operativos de los dos tipos más pertinentes en las economías emergentes: los regímenes presuntivos y las tasas impositivas para pequeñas empresas. En la cuarta sección se abordan las pruebas empíricas disponibles sobre el impacto de los regímenes presuntivos en la formalización y el crecimiento empresariales, y los denominados “efectos umbral” (cuando las empresas evitan crecer para no perder la tributación preferencial). En la quinta sección se extraen las principales lecciones en materia de políticas, mientras que en las conclusiones se resumen y proponen algunas ideas de investigación para el futuro.

Sobre el autor

Marco Marchese es Técnico Especialista en el Departamento de Empresas de la OIT, donde apoya principalmente proyectos nacionales que tienen como objetivo mejorar el entorno empresarial para las pymes en el marco del Programa de la OIT para un Entorno Propicio para las Empresas Sostenibles (EASE). Entre otros, Marco ha trabajado en reformas del entorno empresarial en países como Etiopía y Marruecos en África y Georgia y Armenia en la región del Cáucaso. Antes de la OIT, estuvo en la OCDE, donde coordinó evaluaciones nacionales de las políticas para las pymes y el emprendimiento (Brasil, Indonesia y Vietnam, entre otros) y proyectos temáticos transnacionales sobre cuestiones relacionadas con la productividad de las pymes.

La versión en español de este documento ha sido traducida por un traductor profesional, pero no ha sido examinada internamente por el personal de la OIT. En caso de discrepancias entre la versión en inglés y en español del documento, prevalecerá la versión en inglés.

Índice

Resumen	01
Sobre el autor	01
Introducción	05
<hr/>	
▶ 1 Tributación de la renta de pequeñas empresas: la diferencia entre empresas constituidas y empresas no constituidas	07
<hr/>	
▶ 2 Argumentos a favor y en contra de los regímenes tributarios preferenciales para MIPYME	09
<hr/>	
▶ 3 Una tipología de regímenes tributarios preferenciales para MIPYME	12
Regímenes presuntivos	12
Tasas impositivas para pequeñas empresas	17
<hr/>	
▶ 4 La evidencia existente sobre el impacto de los regímenes tributarios preferenciales para MIPYME en la formalización y el crecimiento empresariales	19
Regímenes presuntivos y formalización empresarial	21
Regímenes presuntivos y crecimiento empresarial	25
<hr/>	
▶ 5 Lecciones en materia de políticas públicas sobre los regímenes tributarios preferenciales para MIPYME	29
Mensajes generales en materia políticas sobre la formalización empresarial	29
Aspectos operativos de los regímenes tributarios preferenciales para MIPYME	29
Qué esperar de los regímenes presuntivos para MIPYME	30
<hr/>	
Conclusión	32
Anexo: Principales conclusiones a partir de la literatura empírica sobre los regímenes presuntivos, la formalización y el crecimiento empresariales.	33
Referencias	37
Agradecimientos	39

Lista de gráficos

Gráfico 1. Argumentos a favor y en contra de los regímenes tributarios preferenciales para MIPYME	11
Gráfico 2. Visualización de los efectos umbral en la India y el Perú (normativa laboral en función del tamaño)	26
Gráfico 3. Panorama general de los efectos umbral por política basado en el estudio de literatura	28

Lista de cuadros

Cuadro 1. Conclusiones y recomendaciones de la OIT sobre la tributación, la formalización y el crecimiento empresariales de las MIPYME	06
Cuadro 2. ¿Qué variable sustitutiva ha de utilizarse en los regímenes tributarios presuntivos?	13
Cuadro 3. Régimen tributario presuntivo para microemprendedores (Micro Emprendedor Individual, MEI) de Brasil.	15
Cuadro 4. Régimen presuntivo para pequeños contribuyentes de México (Régimen de Incorporación Fiscal, RIF)	16
Cuadro 5: Tasas impositivas para pequeñas empresas en Asia Sudoriental	18
Cuadro 6. La experiencia de África Subsahariana con regímenes presuntivos	19

Introducción

La tributación es fundamental para la vida de una empresa. El modo y la medida en que se tributa a las empresas afecta la propensión de las personas a abrir o cerrar un negocio, las inversiones en ese negocio y, por ende, sus perspectivas de crecimiento; la decisión de los propietarios de una empresa de declarar, parcial o totalmente, los ingresos de la empresa y de constituirla; o incluso la preferencia de los empresarios por determinados sectores en lugar de otros, si algunos sectores no son tributados de manera eficaz, a fin de minimizar la mala asignación de recursos.

Intuitivamente, la tributación elevada de las empresas tiene efectos negativos en la iniciativa y la inversión empresariales, aunque los cálculos de la magnitud de esos efectos difieren considerablemente (para examinar la literatura al respecto, véase Hasset y Hubbard, 2002). Además, una tributación más elevada de las empresas está asociada con un sector informal más amplio, una mayor utilización de instrumentos de deuda, a diferencia de financiamiento de capital, y una inversión más baja, especialmente en el sector manufacturero (Djankov et al., 2010). Por ejemplo, Waseem (2018) explica que la aprobación de una ley en Pakistán mediante la cual se aumentó la tributación de las asociaciones provocó que más empresas no declararan la totalidad de sus ganancias, cambiaran el tipo de personería jurídica o simplemente se pasaran a la economía informal. No solo la tasa impositiva es importante, también lo es el modo en que se grava a las empresas. En particular, el bajo costo de cumplimiento para las empresas, la seguridad y simplicidad de las normas tributarias y los bajos costos administrativos para el Gobierno son importantes para que el sistema tributario sea fácil de utilizar para las empresas y fácil de gestionar para las autoridades tributarias. Por ejemplo, un estudio reciente concluyó que una reducción del 10% en la carga administrativa de la tributación provoca un aumento de la actividad empresarial de alrededor del 4% (Braunerhjelm et al., 2019).

El presente documento se basa en la revisión de literatura para examinar el papel que desempeña un tipo de tributación específico para pequeñas empresas, a saber, los regímenes tributarios preferenciales para micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME)¹, en alentar la formalización y el crecimiento empresariales². La formalización de las empresas se define aquí como el proceso mediante el cual una empresa informal (no registrada) se inscribe en el registro nacional de empresas o presenta una declaración de impuestos anual, que son las dos definiciones utilizadas con mayor frecuencia en la literatura examinada³.

Antes de avanzar, es importante señalar que la tributación es tan solo uno de los motivos que impulsan a una empresa a formalizarse, y que las estrategias de formalización exitosas son más bien el resultado de un entorno favorable para las empresas y un conjunto amplio de políticas institucionales que incluyen, pero no se limitan a, la tributación. Por ejemplo, en el contexto de América Latina, la OIT concluyó que en el período 2002-2012, el 60% de la reducción de la informalidad podía atribuirse a cambios en la estructura económica y el 40% restante, a políticas institucionales (Infante, 2018)⁴. Las políticas de formalización abarcan la simplificación de la tributación y los incentivos tributarios a través de regímenes tributarios preferenciales

¹ En el presente documento, la definición de MIPYME también incluye a trabajadores por cuenta propia, es decir, trabajadores independientes que no tienen empleados.

² Cabe señalar que el documento no analiza la relación entre los regímenes tributarios preferenciales para MIPYME y los dos principios clave de la teoría tributaria: la eficiencia y la equidad tributaria. El primer principio implica que la tributación debería minimizar los costos de cumplimiento y las distorsiones en la economía. El segundo principio implica que los impuestos deben ser justos. Por ejemplo, deben basarse en la capacidad para pagar de los contribuyentes. La relación entre los regímenes tributarios preferenciales para MIPYME y la eficiencia tributaria es compleja debido a que estos regímenes probablemente generen distorsiones en la economía, pero también pueden simplificar el cumplimiento tributario para un gran número de pequeñas empresas.

³ La formalización de las empresas no implica necesariamente la formalización laboral. El carácter formal o informal de un empleo se determina en función de criterios como el pago de las contribuciones a la seguridad social por parte del empleador (en nombre del empleado) y el ofrecimiento de otros derechos, como la licencia por enfermedad remunerada y vacaciones anuales remuneradas (OIT, 2018).

⁴ Los cambios en la estructura económica incluirán, por ejemplo, el cambio de empleo de sectores de baja productividad a aquellos de alta productividad (por ejemplo, de la agricultura a la manufactura), donde la informalidad es menos habitual, o del empleo independiente y el empleo en microempresas, al empleo en grandes empresas, donde, nuevamente, las relaciones laborales suelen estar más formalizadas.

para MIPYME, entre otros, pero también reformas normativas, políticas en materia de productividad (por ejemplo, el desarrollo de sectores y de la cadena de valor, la mejora de las competencias y la promoción de la innovación a nivel de la empresa) y una mejor aplicación de la ley (por ejemplo, inspecciones laborales y cultura de cumplimiento). Si bien la mayoría de los estudios empíricos examina el impacto de una política específica en la formalización, algo que se ve reflejado en nuestro examen de la literatura, pueden preverse mejores resultados en materia de formalización si los Gobiernos adoptan una estrategia multidimensional que combine varios enfoques de políticas diferentes (Chacaltana y Leung, 2020)⁵.

En este contexto, el documento se divide de la siguiente manera: la primera parte es una breve introducción de la distinción entre empresas constituidas y no constituidas. El modo en que se grava a estas entidades jurídicas difiere y afecta, entre otros, el acceso de las MIPYME a los regímenes tributarios preferenciales. La segunda parte, que es fundamental en este documento, está relacionada con los regímenes tributarios preferenciales para MIPYME y aborda sus fundamentos en materia de políticas, la tipología y la prueba de su impacto (especialmente los regímenes presuntivos) en la formalización y el crecimiento empresariales. Sobre la base de los aspectos operativos y de las pruebas que se abordan en la segunda parte, el documento extrae las principales conclusiones para los responsables de la formulación de políticas interesados en introducir o reformar regímenes tributarios preferenciales para MIPYME en el marco de sus estrategias de formalización nacionales.

► **Cuadro 1. Conclusiones y recomendaciones de la OIT sobre la tributación, la formalización y el crecimiento empresariales de las MIPYME**

La formalización y el crecimiento empresariales son centrales para la labor y el mandato de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Las Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) de 2007 priorizaron un entorno jurídico y reglamentario propicio y la competencia leal para promover empresas sostenibles, ambos aspectos que implican la adopción de políticas tributarias sólidas. Previamente, la Recomendación 189 de la CIT de 1998 establecía que los Gobiernos deberían crear condiciones que aseguren a todas las empresas, de cualquier tipo o tamaño, un régimen tributario equitativo.

La formalización de la economía es una de las prioridades de la OIT, como sostiene la Recomendación núm. 204 de la CIT de 2015, que reitera la importancia de un entorno empresarial propicio y de MIPYME fuertes para reducir el tamaño de la economía informal. En particular, la Recomendación núm. 204 propone un marco de políticas de formalización que se basa en tres objetivos principales: a) la formalización de empresas y la generación de empleo en la economía formal; b) políticas que faciliten la transición de la economía informal a la economía formal; c) políticas para prevenir la “informalización” de los empleos de la economía formal.

⁵ También hay un interés cada vez mayor en el uso de tecnologías digitales para facilitar el proceso de formalización, una tendencia que en ocasiones se denomina formalidad electrónica. Algunos ejemplos de la formalidad electrónica son, entre otros, la inscripción de empresas en línea, la inscripción de trabajadores en línea y las transacciones comerciales digitalizadas (Chacaltana et al., 2018).

► 1 Tributación de la renta de pequeñas empresas: la diferencia entre empresas constituidas y empresas no constituidas

En la tributación de la renta de pequeñas empresas es importante distinguir entre las empresas constituidas y las no constituidas⁶. La constitución de una empresa es el acto jurídico mediante el cual se establece una entidad jurídica diferente, denominada sociedad, para dividir los activos e ingresos de la empresa de aquellos de sus propietarios e inversores. La primera ventaja de constituir una sociedad es que, en caso de quiebra, insolvencia o impago de un préstamo, solamente pueden confiscarse legalmente los activos e ingresos de la empresa, mientras que los activos e ingresos de sus propietarios e inversores están protegidos legalmente de las reclamaciones de los acreedores. Además, las sociedades pueden cambiar de propietario y recaudar capital más fácilmente a través de la venta de acciones. Una desventaja es que el establecimiento de una sociedad implica más procedimientos administrativos y resulta más costoso debido a las tasas de inscripción y los requisitos de capital mínimo desembolsado⁷. Por ejemplo, según estudios, los requisitos de capital mínimo disminuyen el índice de creación de empresas en diferentes países (van Steel et al., 2007) y esos requisitos son proporcionalmente (es decir, en función del PIB) más elevados en países de bajos ingresos (Banco Mundial, 2014). Los requisitos de teneduría de libros y gobernanza corporativa también son en promedio más exigentes para una empresa constituida que para una no constituida.

La tributación también ayuda a entender por qué muchos propietarios de pequeñas empresas de bajos ingresos prefieren no constituir su empresa. En el caso de entidades empresariales no constituidas, los propietarios solamente están sujetos al impuesto sobre la renta de las personas físicas, mientras que los propietarios de sociedades constituidas están sujetos a “doble tributación”: el impuesto sobre la renta de las sociedades respecto de los beneficios imponibles y la tributación de segundo nivel respecto de la porción de ingresos de la empresa que se distribuye entre sus propietarios y accionistas⁸. Además, las tasas marginales del impuesto sobre la renta de las personas físicas que se aplican a las personas de bajos ingresos, que en general incluyen a trabajadores independientes y propietarios de microempresas, suelen ser inferiores a la tasa legal nacional del impuesto sobre la renta de las sociedades⁹. Una ventaja adicional de incluir a las empresas unipersonales y las microempresas en el marco jurídico de las empresas no constituidas son las exoneraciones frecuentes del impuesto sobre la renta de las personas físicas y el crédito tributario sobre los ingresos devengados para personas de bajos ingresos¹⁰.

⁶ Ejemplos de empresas constituidas incluyen empresas de responsabilidad limitada, sociedades anónimas y empresas que cotizan en la bolsa de valores. Ejemplos de empresas no constituidas incluyen asociaciones generales (no limitadas) y empresas unipersonales.

⁷ Los requisitos de capital social mínimo consisten en el capital social que los accionistas deben depositar en un banco comercial o con un notario antes de comenzar la actividad empresarial. En África Subsahariana, por ejemplo, 13 economías tenían requisitos de capital mínimo superiores al 200% del ingreso nacional per cápita. Sin embargo, en muchas economías de altos ingresos, los requisitos de capital mínimo desembolsado se han disminuido o eliminado recientemente.

⁸ Esta tributación de segundo nivel puede adoptar la forma de impuestos de dividendos, impuestos sobre las ganancias de capital o impuesto sobre la renta de las personas físicas (es decir, si los propietarios de las empresas pagan su propio salario), en función de los acuerdos formales mediante los cuales el ingreso de la empresa se distribuye entre los propietarios y los accionistas. Algunos países, como los países nórdicos, también han experimentado con el denominado impuesto dual sobre la renta, que procura gravar los salarios y los ingresos laborales atribuibles a empresas unipersonales y asociaciones mediante tasas de impuesto progresivas, y gravar la renta del capital a una tasa fija en virtud del sistema tributario personal o empresarial (Bird y Zolt, 2010).

⁹ Es importante realizar una distinción entre las tasas impositivas nominales y efectivas. Las tasas nominales corresponden a las tasas impositivas marginales oficiales fijadas por las legislaciones nacionales, mientras que la tasa impositiva efectiva es el porcentaje real de ganancias gravables que pagan las empresas después de descontar las exoneraciones fiscales y las transferencias monetarias.

¹⁰ El crédito tributario sobre ingresos devengados ayuda a los trabajadores de bajos ingresos a obtener una reducción de impuestos de sus obligaciones tributarias.

Sin embargo, a medida que crecen los ingresos de una empresa, el argumento a favor de su constitución se vuelve más convincente. En primer lugar, como se observó anteriormente, solamente los activos y los ingresos de las sociedades están sujetos a reclamaciones de los acreedores. Ello brinda una importante red de protección para los empresarios que operan empresas de mayor tamaño o en crecimiento que quizá necesiten préstamos de mayor cuantía que las microempresas, y que probablemente se dediquen a actividades más riesgosas, como la exportación y la innovación. En segundo lugar, la tasa legal nacional del impuesto sobre la renta de las sociedades suele ser más baja que las tasas marginales más elevadas del impuesto sobre la renta de las personas físicas, lo que significa que el régimen del impuesto a las sociedades probablemente resulte más beneficioso para las empresas con balances saludables. Por ejemplo, en los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), para los cuales hay datos fácilmente disponibles, la tasa media legal del impuesto sobre la renta de las sociedades fue de 21,7% en 2019, mientras que la tercera y la cuarta tasa marginal media del impuesto (desde el nivel inferior de la escala de ingresos) fueron de 26,5% y 34%, respectivamente. Ello sugiere que el impuesto sobre la renta de las sociedades es nominalmente más ventajoso que el impuesto sobre la renta de las personas físicas a partir de niveles de ingreso anual relativamente bajos¹¹. Si las legislaciones nacionales también prevén un régimen de tributación preferencial para MIPYME constituidas, lo que denominamos aquí “tasa impositiva para pequeñas empresas”, la ventaja fiscal de constituir una empresa se vuelve aún mayor. En tercer lugar, es más probable que las legislaciones nacionales ofrezcan créditos fiscales a la inversión y disposiciones de traslado al ejercicio siguiente a empresas constituidas que a las no constituidas. Ambas medidas reducen la tasa media del impuesto sobre la renta de las sociedades por debajo de la tasa nominal¹². Por último, si bien es cierto que el porcentaje de la renta de las sociedades distribuido a los propietarios de empresas está sujeto a tributación de segundo nivel (es decir, doble imposición), las legislaciones nacionales suelen incluir disposiciones para reducir la carga impositiva, especialmente para MIPYME, en particular si dicho ingreso se distribuye como ganancias de capital o dividendos (OCDE, 2015)¹³.

¹¹ Para los países de la eurozona, los umbrales del ingreso medio correspondientes a la tercera y cuarta tasa marginal fueron de 43.500 y 65.500 euros, respectivamente. La información sobre tasas de impuestos y umbrales de ingresos se obtuvieron de la base de datos de la OCDE sobre impuestos (https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE_II1#).

¹² Las disposiciones de traslado al ejercicio siguiente permiten a las empresas trasladar las pérdidas de un año al siguiente a fin de reducir su deuda tributaria.

¹³ Por ejemplo, en muchos países de altos ingresos, la disposición de acciones de MIPYME está exenta de impuestos sobre las ganancias de capital, especialmente si se poseen acciones durante un mínimo de años, que suele ser el caso de los propietarios de empresas. Además, si bien el ingreso por concepto de dividendo es considerado como ingreso personal, algunos países aplican una tasa tributaria inferior al ingreso por concepto de dividendo que a otras fuentes de ingreso personal, o solamente gravan una fracción de dicho ingreso (OCDE, 2015).

► 2 Argumentos a favor y en contra de los regímenes tributarios preferenciales para MIPYME

En este contexto general, los regímenes tributarios preferenciales son regímenes fiscales especiales que ofrecen a sus beneficiarios una tasa impositiva más baja y requisitos de cumplimiento tributario más simples que el régimen tributario principal. A pesar de que también hay otros tipos de regímenes tributarios preferenciales¹⁴, aquellos dirigidos a MIPYME son los más comunes en todo el mundo. Hay varias razones para el uso extendido de esta política.

En primer lugar, el cumplimiento tributario implica costos fijos, por lo cual es proporcionalmente más costoso para MIPYME que para empresas de mayor tamaño. De hecho, mientras que los costos totales de cumplimiento tributario son más elevados para empresas de mayor tamaño en términos absolutos, implican mayores cargas para MIPYME cuando se miden en relación con las ventas. Un estudio de Sudáfrica concluye que empresas con un volumen de ventas anual de hasta 245.000 rands paga en promedio 4,7% de sus ventas anuales para externalizar el pago de impuestos a consultores profesionales y 3,1% para hacer lo mismo con respecto a sus obligaciones salariales. Estas cifras disminuyen a 1,4% y 1,9% para empresas con un volumen de ventas anual de entre 245.000 y 525.000 rands, y son casi insignificantes (0,3% y 0,1%) para empresas con un volumen de ventas anual superior a los 3 millones de rands (Smulders et al., 2012). Los Gobiernos pueden, por consiguiente, decidir si utilizan los regímenes tributarios preferenciales para MIPYME para ayudar a estas empresas a afrontar costos de cumplimiento tributario superiores a la media y crear condiciones equitativas con respecto a empresas de mayor tamaño.

En segundo lugar, también es bien conocido que resulta más difícil para las MIPYME que para las empresas de mayor tamaño recibir financiamiento externo (Beck et al., 2008). Por ejemplo, la Corporación Financiera Internacional (CFI) calcula que un 40% de las MIPYME formales, es decir 65 millones de empresas, no logran cubrir sus necesidades financieras de US\$5,2 billones cada año, lo que es equivalente a 1,4 veces el nivel actual de crédito a MIPYME a escala mundial. Además, alrededor de la mitad de las MIPYME formales no tienen acceso a crédito formal, y la brecha de financiamiento es aún mayor si se tiene en cuenta a las empresas informales¹⁵. En este contexto, la tributación preferencial reduce la necesidad de las MIPYME de obtener financiamiento externo al ayudarlas a conservar una proporción mayor de sus ganancias. Si bien solucionar los problemas financieros de las empresas a través de la política fiscal no es una medida ortodoxa¹⁶, este enfoque ayuda a los responsables de la elaboración de políticas a mitigar un problema que, de otro modo, llevaría mucho más tiempo resolver.

En tercer lugar, a fin de reducir la carga impositiva, los regímenes tributarios preferenciales, especialmente los regímenes presuntivos (véase la sección siguiente) brindan un incentivo a los trabajadores independientes y las microempresas para que funcionen en la economía formal. La participación en la economía formal puede provocar a la larga otra dinámica de aumento de la productividad, a saber, a través del acceso a mercados más grandes y a trabajadores más calificados, aunque este ciclo positivo no debería darse

¹⁴ Otros tipos de regímenes tributarios preferenciales incluyen los destinados a determinados sectores económicos (por ejemplo, recursos naturales), entidades jurídicas (organizaciones sin fines de lucro) o tipos de empresas (por ejemplo, inversores extranjeros directos).

¹⁵ Para más información sobre los cálculos de la CFI, consúltese: <https://www.worldbank.org/en/topic/sme/finance>.

¹⁶ Cabe señalar que, desde un punto de vista teórico, abordar las fallas del mercado en los mercados de crédito a través de la política tributaria podría añadir distorsiones adicionales, por ejemplo, debido a que los regímenes preferenciales no respetan el principio de equidad tributaria o porque podrían provocar que más personas abran una empresa de las que lo habrían hecho si no existiera esta política.

por sentado y es más probable que ocurra si se ofrece otro tipo de apoyo a empresas recientemente formalizadas, como capacitación gerencial.

En cuarto lugar, el uso de regímenes tributarios preferenciales puede simplificar la administración tributaria, ampliar la base imponible (es decir, aumentar el número de contribuyentes) y recaudar ingresos tributarios adicionales. En particular, se prevé que los regímenes tributarios presuntivos simplifican la relación entre las autoridades tributarias nacionales y el conjunto de micro y pequeñas empresas en países en desarrollo, aunque los ingresos tributarios adicionales recaudados a través de estos regímenes suelen ser escasos¹⁷.

Si bien estos son los argumentos más comunes a favor de los regímenes tributarios preferenciales para MIPYME, estos regímenes también han sido objeto de fuertes críticas. Una de las principales críticas es que provocan "efectos umbral" (también conocidos como "efectos de concentración" o "trampas de crecimiento"), es decir, que desincentivan a las empresas de crecer más allá del umbral a partir del cual pierden la preferencia tributaria. Aunque este argumento en principio tiene sentido, si realmente ocurre es una pregunta empírica que la investigación ha intentado responder y que se aborda en mayor detalle en la sección siguiente del presente documento.

Una segunda crítica, que está estrechamente relacionada con los efectos umbral, es que los regímenes de tributación preferenciales para MIPYME no respetan el principio de equidad impositiva y, por lo tanto, pueden dar lugar a la mala asignación de recursos en la economía. En particular, las empresas apenas por debajo o apenas por encima del umbral de tamaño pueden estar sujetas a una tasa tributaria efectiva muy diferente a pesar de tener niveles de ingreso muy similares. Del mismo modo, es posible que empresas más rentables paguen menos impuestos que empresas menos rentables si el umbral no se basa en el ingreso, sino en otra variable como el volumen de ventas o el empleo, que es el caso de los regímenes presuntivos.

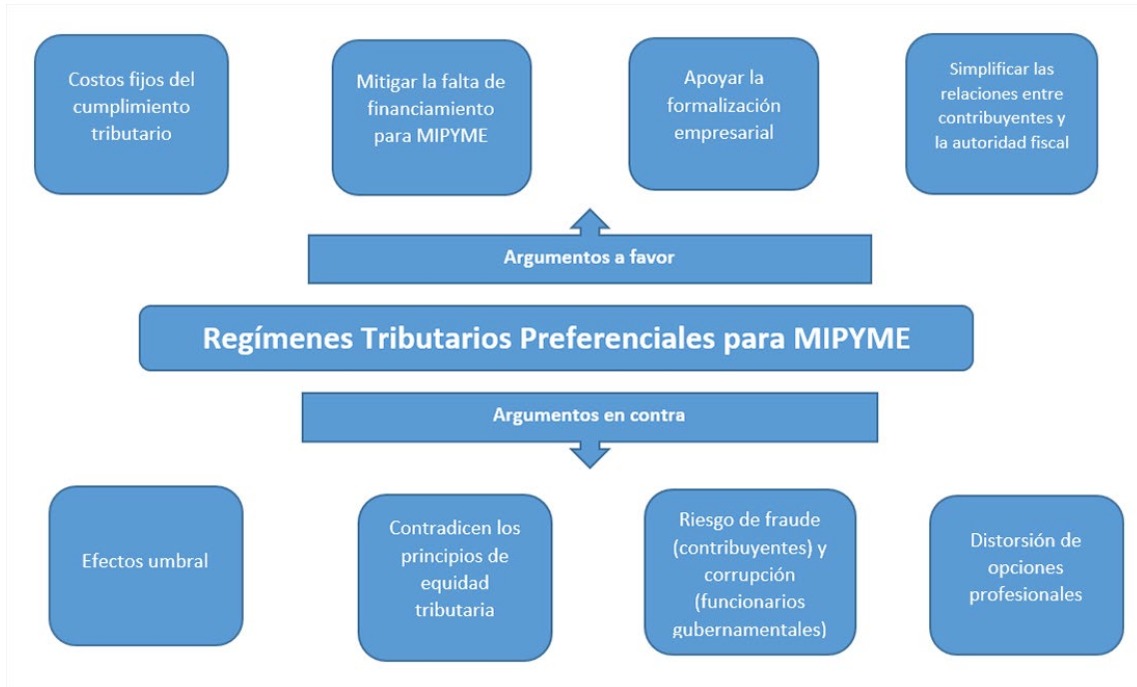
Una tercera crítica está relacionada con la categoría de fraudes. Por ejemplo, cuando empresas de gran tamaño se dividen en entidades más pequeñas para beneficiarse de la tributación preferencial (es decir, fraccionamiento horizontal de empresas) o cuando empleados exigen que los trabajadores se registren como independientes en el marco de un régimen presuntivo para evitar pagar las contribuciones a la seguridad social (es decir, relaciones de trabajo encubiertas). Del otro lado de la relación tributaria, la corrupción entre funcionarios gubernamentales encargados de la recaudación fiscal también es un riesgo que obstaculizaría la eficacia de esta política¹⁸.

Por último, una crítica menos común es que los regímenes tributarios preferenciales para MIPYME distorsionan las opciones profesionales debido a que más personas son atraídas a una carrera empresarial a pesar de carecer de talento o recursos para hacer que su negocio crezca. Esta tesis coincide con el argumento más general de que los incentivos para empresas incipientes constituyen políticas públicas deficientes porque atraen a personas con poca calificación a una carrera empresarial (Shane, 2009). Si bien es cierto que la mayoría de las empresas en los regímenes presuntivos forman parte de sectores que añaden poco valor a la economía (como servicios personales y comercio minorista), un análisis completo del bienestar deberá considerar la situación opuesta si no existiera dicha política, que podría ser un mayor desempleo o mayor informalidad.

¹⁷ En el contexto de América Latina, la recaudación tributaria de los regímenes presuntivos suele ser inferior al 0,1% del PIB nacional, con la sola excepción del régimen Simple Nacional de Brasil, cuya recaudación tributaria anual es de alrededor del 0,8% del PIB (Azuara et al, 2019).

¹⁸ Es evidente que cuanto mayor sea la discrecionalidad en la concesión de la preferencia tributaria, mayor será el riesgo de corrupción entre funcionarios gubernamentales. En este sentido, el uso de sistemas digitalizados de información tributaria y de recaudación de impuestos podría ayudar a reducir los riesgos de corrupción al hacer que la concesión de preferencias tributarias sea automática.

► **Gráfico 1. Argumentos a favor y en contra de los regímenes tributarios preferenciales para MIPYME**



► 3 Una tipología de regímenes tributarios preferenciales para MIPYME

Existen al menos cuatro tipos de regímenes tributarios preferenciales para MIPYME. El primero consiste en “regímenes presuntivos”, que permiten a las MIPYME calcular sus obligaciones tributarias sobre la base de un ingreso estimado, donde la estimación se computa sobre la base de un indicador financiero o no financiero distinto del ingreso (por ejemplo, volumen de ventas, activos de capital, empleo, consumo de electricidad, superficie). El segundo tipo consiste en un descuento de la tasa legal del impuesto sobre la renta de las sociedades, algo que en el presente documento denominamos “tasa tributaria de pequeñas empresas”. Por motivos obvios, esta reducción tributaria solamente se aplica a empresas que tienen estatus jurídico de sociedad. El tercer tipo se refiere a reducciones o exenciones impositivas que no se aplican al ingreso de la empresa, por ejemplo del impuesto al valor agregado (IVA). Por último, el cuarto tipo incluye preferencias tributarias que reducen la carga impositiva general para MIPYME, como créditos fiscales para la inversión o créditos de impuestos para la investigación y el desarrollo, o reducciones o exenciones de los impuestos a las ganancias de capital sobre la venta de acciones de MIPYME. Además de una tasa impositiva más baja, los regímenes tributarios preferenciales para MIPYME suelen incluir requisitos de cumplimiento más simples. El resto de esta sección se centra en los dos primeros tipos de regímenes tributarios preferenciales para MIPYME, dado que son los más pertinentes para la formalización empresarial y para el crecimiento de pequeñas empresas en el contexto de las economías emergentes¹⁹.

Regímenes presuntivos

Los regímenes presuntivos son la forma más común de regímenes tributarios preferenciales para MIPYME y son mayormente utilizados para alentar la formalización empresarial a través de la simplificación y la reducción del impuesto sobre la renta. Los regímenes presuntivos en general están destinados a propietarios de empresas de bajos ingresos, en general trabajadores independientes o propietarios de microempresas, y funcionan de manera voluntaria, lo que significa que la política no se aplica automáticamente a la población elegible que, por otro lado, debe inscribirse explícitamente. Los regímenes presuntivos son un paquete que puede incluir dos o más de los siguientes elementos:

- i) Un método simplificado para calcular el impuesto sobre la renta que utiliza como base imponible variables diferentes de la renta (“variable sustitutiva”), como el volumen de ventas (ingresos), los activos de capital, el empleo, el consumo de electricidad o la superficie del establecimiento (para más información, véase el cuadro 2). El uso de variables sustitutivas se debe a la dificultad de establecer una renta imponible para unidades económicas muy pequeñas que a menudo funcionan en la semi informalidad.

¹⁹ Las exenciones al IVA también son habituales en economías emergentes y en desarrollo, aunque una crítica importante de esta política es que puede provocar la evasión fiscal en sectores de las fases iniciales de la cadena de producción con respecto a los sectores a los que está destinada, dado que las empresas que están exentas de pagar el IVA no tienen incentivo para solicitar recibos de los proveedores (Gerard and Naritomi, 2018). Por otro lado, los créditos tributarios para la inversión y la investigación y el desarrollo o las ganancias de capital destinadas a MIPYME son mucho más habituales en economías de altos ingresos y no forman parte de este documento. Dos ejemplos destacados de estas políticas son el aumento del crédito tributario a la investigación y el desarrollo para PYME en Canadá en el contexto del Programa de Incentivo Fiscal para la Investigación Científica y el Desarrollo Experimental, y el Programa de Inversión Empresarial del Reino Unido, que alienta la inversión en empresas incipientes y en etapas iniciales a través de la exoneración fiscal a los ingresos y las ganancias de capital.

- ii) Un impuesto sobre la renta reducido, que puede ser una suma fija o una tasa más baja del impuesto sobre la renta de las personas físicas o el impuesto sobre la renta de las sociedades, en función de la naturaleza jurídica de la empresa²⁰.
- iii) Reducciones o exenciones adicionales de otros impuestos locales o nacionales, como el impuesto al valor agregado, las contribuciones a la seguridad social, impuestos a la producción o el impuesto selectivo al consumo. En general, esto ocurre a través de la presentación de un formulario de impuestos, junto con la recaudación fiscal, que posteriormente la autoridad tributaria nacional distribuye en forma proporcional entre los diferentes rubros de impuestos.
- iv) Requisitos simplificados de cumplimiento tributario a través de, por ejemplo, una reducción del número y la frecuencia de los formularios que se deben completar durante el ejercicio fiscal. La simplificación también puede aplicarse a otros aspectos, como los requisitos de teneduría de libros y el apoyo al pago de impuestos en línea.
- v) Protección social para los propietarios de empresas y los trabajadores a través del pago de las contribuciones a la seguridad social.

Además, en algunos casos, la ayuda tributaria de los regímenes presuntivos también se ha combinado con otro tipo de apoyo, como el desarrollo de competencias en la administración de empresas (por ejemplo, formación y tutoría) y apoyo financiero (por ejemplo, líneas de crédito preferencial y garantías de préstamo).

► Cuadro 2. ¿Qué variable sustitutiva ha de utilizarse en los regímenes tributarios presuntivos?

En los regímenes tributarios presuntivos, la base imponible del impuesto sobre la renta se calcula en función de otras variables (variables sustitutivas) diferentes de las ganancias imponibles. La variable sustitutiva más común es el volumen de ventas (es decir, los ingresos de ventas), aunque otras opciones incluyen activos de capital, empleo o consumo de electricidad.

Volumen de ventas: La ventaja principal de utilizar el volumen de ventas es que esta variable obliga a las empresas a llevar algunos libros básicos, lo cual es importante para que las empresas puedan pasar posteriormente a un régimen tributario diferente. Además, al gravar el volumen de ventas en lugar de las ganancias, este enfoque recompensa a las empresas más eficientes con un coeficiente de rentabilidad más elevado (es decir, el índice de ganancias sobre el volumen de ventas). Sin embargo, la relación entre volumen de ventas y las ganancias no es la misma en todos los sectores, habida cuenta de que los costos empresariales (a saber, los insumos intermedios) afectan a diferentes sectores de manera diferente. Esto significa que los regímenes presuntivos basados en el volumen de ventas suelen limitarse a actividades empresariales similares (por ejemplo, servicios personales), mientras que cuando se aplican a toda la economía, deben utilizarse los coeficientes sectoriales para tener en cuenta los diferentes coeficientes de rentabilidad promedio en los diferentes sectores. Es así que los coeficientes sectoriales pueden favorecer, dentro de cada sector, a empresas con coeficientes de rentabilidad superiores a la media, alentando una mayor productividad dentro de cada sector. La desventaja es que estimar los coeficientes sectoriales es complejo y requiere actualizaciones periódicas, por lo que este sistema es más difícil de gestionar para las autoridades tributarias nacionales. Dentro de las economías de altos ingresos, Italia ha utilizado coeficientes sectoriales en su régimen tributario presuntivo (por ejemplo: Studi di settore).

Activos de capital: De modo similar al volumen de ventas, el uso de los activos de capital como variable sustitutiva debería reflejar diferentes intensidades en el uso de capital en diferentes sectores. Además, se debe tener en cuenta la devaluación de los activos de capital para asegurar que se evalúe adecuadamente el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad. Ambos factores requieren

²⁰ La mayoría de los regímenes presuntivos se aplican a empresas muy pequeñas dado que es menos probable que estén constituidas y paguen el impuesto sobre la renta de las sociedades. En muchos casos, también se reservan exclusivamente a empresas no constituidas.

autoridades tributarias nacionales competentes para utilizar esta variable en el contexto de los regímenes presuntivos. Además, el uso de activos de capital podría desalentar la inversión de capital si los propietarios de empresas desean permanecer dentro de los parámetros del régimen presuntivo. Una ventaja es que los activos de capital son más difíciles de ocultar a las autoridades tributarias que el volumen de ventas.

Empleo: El empleo a nivel de las empresas es fácil de calcular y de supervisar a través de inspecciones del trabajo. Sin embargo, también es relativamente fácil contratar a trabajadores informalmente o como contratistas externos, lo cual significa que utilizar el empleo como variable sustitutiva podría provocar el efecto no deseado de alentar el trabajo informal o arreglos contractuales inestables. Debido a que la intensidad de mano de obra difiere de un sector a otro, también se recomienda el uso de coeficientes sectoriales si el régimen presuntivo no se limita a actividades empresariales similares.

Consumo de electricidad: El uso del consumo de electricidad como variable sustitutiva es menos común, pero tiene dos ventajas claras. La primera es que es muy difícil declarar un consumo inferior al real, lo que facilita la supervisión de las autoridades tributarias. La segunda es que podría dar lugar a externalidades positivas, como mejoras en la eficiencia de producción y reducción de prácticas contaminantes. Una desventaja es que establecer una relación clara entre el consumo de electricidad y los ingresos presuntos por sector probablemente exija competencias técnicas sólidas por parte de la autoridad tributaria nacional.

En definitiva, el uso del volumen de ventas como variable sustitutiva en regímenes presuntivos podría ser la “apuesta más segura” en el contexto de economías de bajos ingresos y de bajos a medianos ingresos, donde las autoridades tributarias nacionales tienen recursos humanos limitados que podrían dificultar la aplicación de métodos de cálculo más sofisticados. Por otro lado, se podrían tener en cuenta otras variables, como el consumo de electricidad en países de medianos y altos ingresos, debido a que es difícil declarar un consumo inferior al real y a las externalidades positivas asociadas con el uso de esta variable. Con respecto al empleo, su uso como variable sustitutiva es problemático debido a los posibles efectos no deseados en la informalidad laboral y a los acuerdos contractuales de corto plazo.

Por último, independientemente de la variable utilizada para calcular las obligaciones tributarias, a menudo hace falta realizar ajustes sectoriales dado que indicadores como el coeficiente de rentabilidad, los activos de capital, el empleo o el consumo de electricidad pueden variar mucho en función del tipo de actividad empresarial. Es por ello que con frecuencia los regímenes presuntivos se aplican únicamente a actividades empresariales similares, como la venta minorista y los servicios personales, o utilizan coeficientes sectoriales para tener en cuenta la heterogeneidad de los sectores.

Con respecto al pago de impuestos en los regímenes presuntivos, este puede adoptar tres formas diversas:

- i) Una suma mensual fija, que es igual para todas las empresas elegibles.
- ii) Un pago que está vinculado proporcionalmente a la variable utilizada para calcular la obligación tributaria.
- iii) Un sistema de niveles en el cual el pago de impuestos varía en función del sector o el tamaño de la empresa, y en el cual la deuda tributaria se calcula nuevamente en función de la “variable sustitutiva”.

El primer tipo (régimen de suma fija) suele aplicarse a microempresarios de bajos ingresos, cuya actividad no requiere una calificación profesional, como la venta minorista o algunos servicios personales. La ventaja principal de este enfoque consiste en su simplicidad. Sin embargo, la simplicidad trae aparejados algunos inconvenientes. En primer lugar, el enfoque de la suma fija es fiscalmente “regresivo”, dado que se recauda el mismo monto de empresas con diferente volumen de ventas y ganancias. En segundo lugar,

la política puede volverse anticíclica, al cobrar una tasa impositiva efectiva más elevada durante crisis económicas debido a la naturaleza fija de la suma. En tercer lugar, a raíz de su elevado atractivo fiscal y a los pocos requisitos de documentación, este enfoque puede correr un mayor riesgo que otros de prestarse a comportamientos fraudulentos.

Para solucionar estos problemas, las condiciones de elegibilidad deberían ser fáciles de verificar, posiblemente a través de sistemas tributarios digitalizados que reduzcan o eviten la necesidad de realizar inspecciones *in situ*, que son costosas y están expuestas al riesgo opuesto de corrupción por parte de funcionarios gubernamentales. También sería importante que los propietarios de empresas elegibles lleven libros simples, como forma de fortalecer los conocimientos financieros y para poder pasar más fácilmente a otro régimen tributario si la empresa crece. En este sentido, la existencia de un régimen intermedio entre el régimen de la “suma fija” y el régimen tributario principal puede ayudar a las empresas a evolucionar en forma más progresiva dentro del sistema tributario nacional (Coolidge y Yilmaz, 2016)²¹. Por último, ajustar la suma fija a la baja en momentos de desaceleración y al alza en momentos de expansión ayudará a que esta política sea más procíclica que en el caso de una suma fija a lo largo del tiempo.

En el segundo y tercer tipo de régimen presuntivo, la carga impositiva se calcula en proporción a la “variable sustitutiva” del ingreso utilizada en el plan. La existencia de una relación más estrecha entre la obligación fiscal y la “variable sustitutiva” hace que este enfoque sea menos regresivo desde el punto de vista fiscal que el método del monto fijo, una diferencia que es aún más pronunciada en el caso de un sistema de niveles en el cual la tasa impositiva cambia en función del sector o del tamaño de la empresa. En términos generales, un enfoque basado en las tasas también puede realizar la transición fácilmente hacia otros regímenes tributarios. La principal desventaja de este enfoque es su complejidad, especialmente en el caso de un sistema por niveles, que también resulta más difícil de aplicar para las autoridades tributarias nacionales debido a que tienen recursos limitados.

Los siguientes ejemplos presentan dos estudios de casos de regímenes presuntivos en Brasil (*Micro Emprendedor Individual*, MEI) y México (Régimen de Incorporación Fiscal, RIF), que han utilizado durante mucho tiempo la tributación preferencial. El primero se basa en el enfoque de la suma fija, mientras que el segundo utiliza el enfoque basado en la tasa, donde la preferencia tributaria disminuye con el tiempo.

► **Cuadro 3. Régimen tributario presuntivo para microemprendedores (Micro Emprendedor Individual, MEI) de Brasil.**

Desde 2009, Brasil ha aplicado un régimen tributario denominado *Micro Emprendedor Individual* (MEI) destinado a trabajadores independientes (o empleadores con un solo trabajador), que ganan menos de BRL 81.000 al año (US\$15.000). El objetivo principal de esta política es la formalización de los microemprendedores. El MEI cubre más de 400 tipos de actividades empresariales, en su mayoría en el ámbito de la venta minorista y los servicios personales.

Los principales beneficios fiscales de MEI son los siguientes:

- i) Un pago mensual fijo para cubrir los impuestos locales a nivel estatal y municipal;
- ii) Exoneraciones del impuesto federal a la renta y otros impuestos federales;
- iii) Contribuciones a la seguridad social fijadas en un 5% del salario mínimo;

²¹ Brasil, por ejemplo, aplica cuatro regímenes diferentes del impuesto sobre la renta de las sociedades, tres de los cuales tienen características del régimen presuntivo: i) el *Micro Emprendedor Individual* (MEI), destinado a trabajadores independientes que ganan menos de BRL 81.000 al año; ii) el *Simples Nacional*, dirigido a empresas que ganan menos de BRL 4,8 millones al año; iii) el *Lucro Presumido*, que se aplica a empresas que ganan menos de BRL 78 millones al año; y iv) el régimen principal del impuesto sobre la renta de las sociedades, que se aplica a todas las empresas que ganan más de BRL 78 millones al año.

- iv) Si la empresa tiene un empleado, el microempresario deberá pagar el 3% de su remuneración al sistema de seguridad social, mientras que se deduce un 8% del salario bruto para financiar el programa de seguro de desempleo denominado "Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio".
- v) Los impuestos se pagan mensualmente y se pueden pagar en línea.

A mayo de 2020, de un total de 19,2 millones de empresas registradas, 9,8 millones de empresas funcionaban bajo el régimen de microempresario individual (es decir un 51% del total). En una evaluación empírica de esta política que cubre el período hasta agosto de 2012, Rocha et al. (2018) (véase también la próxima sección) concluyeron que el MEI había disminuido los costos a la mitad para el grupo beneficiario y que los sectores elegibles habían experimentado un aumento del 4,3% en el número de empresas formales en el período 2009-2012. Sin embargo, los efectos en la formalización se concentraron en el primer período de aplicación, con una tasa mayor de empresas formales que se estabilizó seis meses después de la introducción de la política.

Además de las conclusiones empíricas de Rocha et al. (2018), el Servicio Brasileño de Apoyo a Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE, 2016) informó que entre 50.000 y 70.000 empresas pasan cada año del MEI al sistema *Simples Nacional*, otro régimen presuntivo destinado a PYME más grandes (con ingresos anuales inferiores a los BRL 4,8 millones). El índice de supervivencia de dos años para microempresas que operan en el régimen de MEI fue del 91% en 2015, frente al 77% para empresas que operan en el régimen *Simples Nacional* o en el régimen tributario principal.

Una desventaja es que se han denunciado casos de abuso de la política de microempresario individual, como declaraciones fraudulentas (del volumen de ventas y la actividad empresarial para mantener la elegibilidad), relaciones de trabajo encubiertas y la división de una empresa en más unidades para evitar exceder el límite máximo de ventas. Además, cuando el Gobierno disminuyó las contribuciones a la seguridad social del 11% al 5% del salario mínimo, la política resultó más atractiva para el grupo beneficiario, pero hubo preocupaciones de que socavaría la sostenibilidad financiera del sistema nacional de jubilaciones (OIT, 2019).

En general, a partir de la experiencia del MEI se puede deducir que el uso de reglamentaciones simplificadas para la reducción de impuestos favorece principalmente la formalización de empresas informales cuyas prácticas se asemejan bastante a las de pequeñas empresas formales, aunque no son tan exitosas con los emprendedores de "subsistencia", que quizá no se benefician de la formalización. Además, el éxito "parcial" del MEI confirma que las políticas de formalización dan mejores resultados cuando se las aplica como un paquete más amplio (sensibilización, simplificación normativa, incentivos tributarios, incentivos financieros y aplicación) que como políticas individuales (Jessen y Kluge, 2019).

Fuente: OIT (2019), *Simples Nacional: Monotax Regime for Own-Account Workers, Micro and Small Entrepreneurs: Experiences from Brazil*, Geneva; Jessen J. and J. Kluge (2019), *The effectiveness of interventions to reduce informality in low- and middle income countries*, ILO, Geneva; Rocha, R., G. Ulyssea and L. Rachter (2018), "Do lower taxes reduce informality? Evidence from Brazil", *Journal of Development Economics*, 134, 28-49; SEBRAE (2016), *Cinco anos do Microempresario Individual - MEI: um fenômeno de inclusão produtiva*, Brasília.

► Cuadro 4. Régimen presuntivo para pequeños contribuyentes de México (Régimen de Incorporación Fiscal, RIF)

En 2014, el Gobierno de México introdujo un nuevo régimen fiscal presuntivo (Régimen de Incorporación Fiscal o RIF) para las actividades de pequeñas empresas que no están obligadas a contratar trabajadores con título universitario y cuyo ingreso anual no excede los 2 millones de pesos mexicanos. Para beneficiarse de este programa, los propietarios de empresas deben inscribirse en el Registro Federal de Contribuyentes, llevar un registro de los ingresos y los gastos, y presentar declaraciones bimestrales. El objetivo de esta política, que reemplazó a dos regímenes preferenciales anteriores para pequeñas empresas (REPECOS e Intermedio), es apoyar la formalización de las actividades de micro y pequeñas empresas.

La ventaja principal del RIF es un descuento de 10 años al impuesto sobre la renta, con una devolución de impuestos a largo plazo del 100% en el primer año de inscripción en el programa, hasta un 10% en el décimo año. Además, el impuesto sobre la renta se calcula en función del flujo de efectivo. Los participantes del RIF también se benefician de un IVA preferencial, basado en un calendario simplificado de tasas impositivas que varía según la actividad económica, el tipo de producto y el volumen de ventas de la empresa. Las obligaciones totales de IVA se reducen sobre la base de las mismas tasas de descuento que se aplican al impuesto sobre la renta. Las contribuciones a la seguridad social también se descuentan progresivamente, pero a la mitad de la tasa del impuesto sobre la renta y del IVA.

Reducción de la obligación impositiva	Año									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Impuesto sobre la renta e IVA	100%	90%	80%	70%	60%	50%	40%	30%	20%	10%
Contribuciones a la seguridad social	50%	50%	40%	40%	30%	30%	20%	20%	10%	10%

En cuanto a las normas de cumplimiento, los contribuyentes del RIF presentan declaraciones fiscales una vez cada dos meses, en comparación con el régimen tributario principal para el cual se debe completar una vez al mes. Además, los participantes pueden llevar la contabilidad a través de una herramienta en línea del Gobierno llamada “mis cuentas” y utilizar la misma información para presentar declaraciones fiscales simplificadas. Por último, los participantes pueden obtener acceso preferencial a otros programas del Gobierno, como programas de crédito y formación subsidiados.

Si bien aún no se ha realizado una evaluación formal del impacto de esta política, en parte debido a su reciente introducción, Azuara et al. (2019) demuestran que entre 2014 y 2017 más propietarios de pequeñas empresas se inscribieron en el RIF que en el Régimen de Pequeño Contribuyente (REPECOS) anterior. El RIF también coincidió con un aumento del número de empleadores que pagan contribuciones a la seguridad social para sí mismos y para sus empleados. Sin embargo, si bien la tasa de trabajadores independientes no cubiertos en el sistema de seguridad social disminuyó del 80,5% al 78%, la tasa de trabajadores asalariados no cubiertos permaneció estable en un 45%, lo que significa que aumentó el número de trabajadores asalariados formales e informales.

Fuente: Basado en el sitio web del Servicio de Administración Tributaria de México (SAT): <https://www.sat.gob.mx/consulta/55158/beneficios-y-facilidades-del-regimen-de-incorporacion-fiscal> y Azuara O., R. Azuero, M. Bosch y J. Torres (2019), “Special tax regimes in Latin America and the Caribbean: compliance, social protection, and resource misallocation”, IDB Working Paper Series, N. 970.

Tasas impositivas para pequeñas empresas

Otra forma habitual de tributación preferencial para MIPYME es la denominada “tasa impositiva para pequeñas empresas”, que consiste básicamente en un impuesto sobre la renta de las sociedades más bajo otorgado a las empresas que cumplen ciertos criterios de elegibilidad. En los hechos, las tasas impositivas para pequeñas empresas se aplican a empresas constituidas. Los requisitos de elegibilidad se refieren principalmente al umbral de ingresos, pero también pueden incluir una prueba de activo de capital o una prueba de empleo²². A diferencia de los regímenes presuntivos, la base imponible de las tasas impositivas para pequeñas empresas consiste en ganancias gravables. La única diferencia con el régimen principal del impuesto sobre la renta de las sociedades es que la tasa a partir de la cual se gravan las ganancias es más baja.

²² Esto significa que no solo las ganancias gravables deben estar por debajo del umbral legal, sino que además los activos de capital y el número de empleados deben ser inferiores a un nivel determinado.

Una distinción importante en las tasas impositivas para pequeñas empresas es si todo el ingreso gravable está sujeto a la tasa preferencial o solamente parte de él. La primera opción da una mayor ventaja a empresas más pequeñas, aunque es fiscalmente más regresiva que la segunda, dado que las empresas estarán sujetas a tasas impositivas muy diferentes a pesar de tener niveles de ingresos similares. Por este motivo, al menos en principio, el primer enfoque también corre mayores riesgos de tener efectos umbral. Las ventajas y desventajas del segundo enfoque (es decir, solo parte de la renta imponible está sujeta a tributación preferencial) son claramente opuestas a las del primero: el riesgo de los efectos umbral serán menores, pero también lo será la ventaja fiscal para empresas más pequeñas. En general, la política será menos regresiva desde el punto de vista fiscal, ya que aplicará tasas tributarias efectivas más similares a empresas con niveles parecidos de renta imponible.

Además de la proporción de renta imponible sujeta a las tasas impositivas para pequeñas empresas, dos parámetros clave son la tasa real, es decir, su diferencia con la tasa legal del impuesto sobre la renta de las sociedades, y el umbral de la renta que establece la elegibilidad del programa. Intuitivamente, cuanto mayor sea la diferencia entre las tasas impositivas para pequeñas empresas y la tasa principal del impuesto sobre la renta de las sociedades, tanto mayor será el riesgo de efectos umbral debido a un aumento pronunciado en la tasa tributaria efectiva. Por otro lado, quizá de manera contraintuitiva, cuando más elevado sea el umbral de ingresos, menor será el riesgo de efectos umbral, dado que menos empresas afrontarán el dilema de sobrepasar el tamaño límite y exponerse a la plena tributación.

En general, cuanto mayor sea el umbral de ingresos, menor será la diferencia entre la tasa impositiva para pequeñas empresas y la tasa legal del impuesto sobre la renta de las sociedades, dado que una diferencia de pocos puntos porcentuales puede implicar la no recaudación de grandes ingresos fiscales cuando el umbral de ingresos es elevado y concierne a muchas empresas, algunas de las cuales también tendrán una renta imponible relativamente elevada. Por otro lado, cuando el umbral de ingresos es bajo, habrá más espacio para una brecha mayor entre la tasa principal del impuesto sobre la renta de las sociedades y la tasa impositiva para pequeñas empresas.

► Cuadro 5: Tasas impositivas para pequeñas empresas en Asia Sudoriental

Vietnam

La Ley de apoyo a PYME de 2018 introdujo por primera vez el concepto de una tasa impositiva para MIPYME en Vietnam. La Ley proponía específicamente que, en lugar de una tasa legal del impuesto sobre la renta de las sociedades del 20%, las microempresas estarían sujetas a una tasa impositiva para pequeñas empresas del 15% y las pequeñas y medianas empresas a una tasa del 17%. Todo ingreso imponible de MIPYME será gravado mediante dos tasas impositivas diferentes para pequeñas empresas. La definición de micro, pequeña y mediana empresa es la utilizada en la legislación nacional y se basa en una combinación de ingresos, activos de capital y empleo, que varía dentro de la amplia variedad de categorías de sectores de la industria y la construcción, y el comercio y los servicios.

Malasia

En Malasia, las PYME con capital desembolsado inferior a RYM 2,5 millones se benefician de una reducción del 1% en el impuesto sobre la renta de las sociedades, de 18% a 17%. El mismo incentivo se aplica a empresas con hasta RYM 500.000, gravable anualmente. Nuevas PYME malasias también están exentas del pago del impuesto estimado durante dos años.

Fuente: OCDE (2021), *SME and Entrepreneurship Policy in Viet Nam*, OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/30c79519-en> & *Malaysia's SMEs Tax Rate* (<https://www.paulhypepage.my/guide-faq/malaysia-smes-tax-rate-2021/>)

► 4 La evidencia existente sobre el impacto de los regímenes tributarios preferenciales para MIPYME en la formalización y el crecimiento empresariales

Sobre la base de un examen de la literatura empírica, esta sección intenta explicar el impacto de los regímenes tributarios preferenciales para MIPYME en la formalización y el crecimiento empresariales. Habida cuenta del foco en la formalización de las empresas, la presente sección solo tiene en cuenta estudios sobre economías emergentes o en desarrollo, por lo que se excluyen publicaciones sobre economías de altos ingresos, donde la informalidad es menos generalizada. Sin embargo, a fin de realizar un análisis más matizado, esta sección también abarca algunas de las políticas funcionales al tamaño, como determinadas normativas laborales, que en los hechos funcionan como un impuesto sobre la nómina de la actividad empresarial y cuyo impacto puede, por lo tanto, compararse con el de otras políticas tributarias.

Según el FMI, 25 países de África Subsahariana y 14 países de América Latina aplicaron regímenes tributarios preferenciales para MIPYME en 2007 (FMI, 2007), lo que demuestra la pertinencia de esta política en economías emergentes y en desarrollo. Aunque no contamos con estadísticas más recientes sobre el número de regímenes tributarios preferenciales para MIPYME en todo el mundo, es improbable que esta cifra haya disminuido significativamente en los últimos 10 a 15 años debido a que la informalidad sigue siendo generalizada (Medina y Schneider, 2018) y a que, una vez establecidas, estas políticas pueden ser cooptadas por intereses creados. Habida cuenta de la difusión de esta política a nivel mundial, quizá sea sorprendente que muchos de estos programas no se hayan evaluado adecuadamente, aunque una posible razón es que los países en desarrollo no cuentan con el gran volumen de datos sobre empresas que se necesitan para llevar a cabo evaluaciones empíricas.

Vale la pena observar que una pequeña porción de la literatura sobre regímenes presuntivos no ha estudiado su impacto en la formalización y el crecimiento empresariales, sino únicamente su capacidad para recaudar ingresos fiscales adicionales del sector informal. Esta literatura, que en general se basa en casos de África, es menos pertinente para las cuestiones de investigación clave del presente documento y se resume brevemente en el cuadro 6.

► Cuadro 6. La experiencia de África Subsahariana con regímenes presuntivos

Los regímenes tributarios presuntivos en África Subsahariana se han utilizado principalmente para recaudar algunos impuestos a la renta de grandes sectores informales nacionales, pero no han apuntado necesariamente a formalizar el funcionamiento de las empresas beneficiarias, por ejemplo, a través de la inscripción en el registro de empresas. Por lo tanto, también debido a la ausencia de datos a nivel de las empresas, la literatura sobre estos regímenes no ha incluido análisis empíricos para establecer los impactos en la formalización y el crecimiento empresariales, sino que se ha centrado en cuestiones como el éxito de la recaudación fiscal.

Tanzania

En 2004, el Gobierno presentó un régimen presuntivo basado en el volumen de ventas para empresas con ingresos inferiores a TZS 20 millones (alrededor de US\$ 20.000 en el momento de la reforma). Se solicitó a las empresas que no llevaban libros contables que pagaran una suma fija (patente), mientras que a las empresas que llevaban la contabilidad se les solicitó que pagaran un impuesto proporcional al volumen de ventas más una suma fija. Se crearon cuatro categorías de ingresos dentro del umbral de los TZS 20 millones, sujetas a diferentes tasas y sumas fijas. Semboja (2015) informó un aumento del número de contribuyentes registrados en este régimen de 322.000 en 2008 a

498.000 en 2012, aunque su proporción relativa en el número total de contribuyentes disminuyó de 66% a 42%. Si bien esta política generó interés y participación de microemprendedores informales, no generó demasiados ingresos fiscales adicionales (menos del 1% del total). La mayoría de estos ingresos adicionales se originaron en empresas informales que llevaban una contabilidad básica, en lugar de empresas informales que no llevaban libros contables.

Zambia

En Zambia, las dos formas principales de impuestos presuntivos son los impuestos basados en el volumen de ventas que gravan con un 3% a personas y pequeñas empresas con ventas anuales de hasta ZMW 200 millones (US\$ 50.000) y un impuesto retenido en la fuente recaudado de comerciantes transfronterizos de un 6% del valor de las importaciones superiores a US\$ 500. Se informó que estos dos regímenes lograron aumentar la recaudación fiscal del sector informal, de ZMW 5.400 millones (US\$ 1,35 millones) en 2004 a ZMW 90.900 millones (US\$ 22,7 millones) en 2009. Como porcentaje de la recaudación fiscal total, la contribución del sector informal aumentó del 0,3% en 2004 al 1,8% en 2009 (Dube y Casale, 2016).

Ghana

En algunos casos, los regímenes tributarios presuntivos se aplicaron a categorías profesionales específicas. En Ghana, por ejemplo, el impuesto sobre la renta de vehículos es una suma fija que se aplica a los taxistas y que es proporcional al tipo y el tamaño del vehículo (entre US\$ 3 y US\$ 60 por trimestre). En 2010, la tasa de cumplimiento se estimó en un 85,5%, por lo que se trata de una política exitosa (Dube y Casale, 2016).

Fuente: Basado en Semboja, H. (2015), "Presumptive tax system and its influence on the ways informal entrepreneurs behave in Tanzania", *Tanzanian Economic Review*, 5(1-2): 72-90. Dube, G. and D. Casale (2016), "The implementation of informal sector taxation: evidence from selected African countries", *eJournal of Tax Research*, 14(3): 601-623.

Sobre la base de estas restricciones, centramos nuestro análisis de literatura en una serie de documentos empíricos (11) que estudian específicamente el efecto de los regímenes tributarios preferenciales para MIPYME en la formalización y el crecimiento empresariales, incluida la ocurrencia de efectos umbral, en economías emergentes. Las conclusiones principales para cada uno de estos documentos, que investigan los regímenes presuntivos, se resumen en el cuadro del Anexo.

Esto demuestra claramente que la mayoría de los estudios investigaron casos de América Latina, lo que sugiere que es principalmente en ese continente donde se han utilizado los regímenes presuntivos para fomentar la formalización empresarial (para un panorama general de regímenes presuntivos en América Latina, véase también el cuadro 1). Sin embargo, también es posible que la mejor disponibilidad de datos haya posibilitado una investigación de mayor calidad en esta región que en otras donde los regímenes presuntivos también son comunes (por ejemplo, en Asia Sudoriental). En particular, Brasil se destaca porque administra dos grandes regímenes: Simple Nacional para pequeñas empresas con un volumen de ventas anual inferior a los BRL 4,8 millones y Micro Emprendedor Individual (MEI) para trabajadores independientes que ganan menos de BRL 81.000 al año. El resto de esta sección organiza pruebas bajo dos títulos: "regímenes presuntivos y formalización empresarial" y "regímenes presuntivos y crecimiento empresarial".

► Cuadro 1. Selección de regímenes tributarios presuntivos en América Latina

País	Nombre del régimen	Año en que se comenzó a aplicar	Característica principal
Argentina	<i>Monotributo</i>	1998	Reemplaza el impuesto a las ganancias y el IVA e incluye seguro de salud
Bolivia	Régimen Tributario Simplificado (RTS)	1997	Sustituye el impuesto a la renta, el IVA y el impuesto a las transacciones
Brasil	Simples Nacional	2006	Reemplaza ocho impuestos (seis impuestos federales, uno estatal y uno municipal) a través de un documento único y una tasa única que depende de los ingresos anuales y el tipo de actividad económica.
	Microempresario individual (MEI)	2009	Un pago mensual fijo que cubre los impuestos locales a nivel estatal y municipal, mientras que se exonera plenamente el impuesto a la renta federal.
Chile	Régimen de Tributación Simplificada del impuesto a la renta	2007	Se aplica a la industria, la minería, el comercio minorista y la pesca.
Colombia	Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN)	2012	Sustituye el impuesto sobre la renta
	Impuesto Mínimo Alternativo Simplificado (IMAS)	2012	Sustituye el impuesto sobre la renta
Ecuador	Régimen Impositivo Simplificado (RISE)	2008	Sustituye el impuesto a la renta y el IVA
México	Régimen de Incorporación Fiscal (RIF)	2014	Descuento del impuesto sobre la renta, el IVA y las contribuciones a la seguridad social durante 10 años
Paraguay	Impuesto a la Renta del Pequeño Contribuyente	2007	Sustituye el impuesto sobre la renta de las sociedades
Perú	Nuevo Régimen Único Simplificado (NRUS)	2004	Sustituye el impuesto a la renta y el IVA
	Régimen Especial de Renta (RER)	2004	Sustituye el impuesto a la renta
Uruguay	<i>Monotributo</i>	2007	Reemplaza todos los impuestos relacionados con las empresas

Fuente: Basado en Cetrángolo O. et al. (2018), "Regímenes Tributarios Simplificados", en J. C. Salazar-Xirinachs & J. Chacaltana (eds.), *Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos*, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

Regímenes presuntivos y formalización empresarial

Con respecto a la formalización empresarial, el mensaje principal de los casos examinados es que los regímenes presuntivos alientan la formalización empresarial, que se define en general en la literatura como el registro o el pago de impuestos de empresas que anteriormente no estaban registradas. Sin embargo, este efecto suele ser de corta duración, en el sentido de que el creciente número de inscripciones o pagos de impuestos a empresas se estabiliza después de un período de tiempo relativamente corto desde que

se introduce la política²³. Esto sugiere que los regímenes presuntivos pueden convencer a inscribirse a empresarios informales cuyas prácticas empresariales no se alejan demasiado de la economía formal, pero ese incentivo por sí solo no es suficiente para formalizar un número mucho mayor de empresas menos productivas²⁴. Esto está en consonancia con el argumento enfatizado anteriormente de que los avances importantes en la formalización son más bien el resultado de cambios estructurales en la economía y un conjunto más amplio de políticas estructurales que incluyen, entre otras cosas, la tributación (Chacaltana y Leung, 2020; Infante, 2018)²⁵. Además, los regímenes presuntivos examinados muestran índices constantes de participación a lo largo del tiempo, lo que da a entender que los trabajadores independientes y los microemprendedores valoran los bajos costos de cumplimiento tributario y la flexibilidad de esta política y que, si estos regímenes no existieran, el índice de creación de empresas formales probablemente sería más bajo. En particular, las experiencias de Brasil (dos regímenes presuntivos), México y Argentina señalan un uso sostenido de regímenes presuntivos a lo largo del tiempo, mientras que el caso de Georgia es una excepción parcial a esta tendencia.

Al analizar algunos hallazgos específicos de la literatura estudiada, Rocha et al. (2018) concluyen que el régimen de microemprendedor individual (MEI) de Brasil (que figura en el cuadro 3) tuvo efectos de formalización en sectores elegibles en un 4,3% de los casos, es decir, los sectores elegibles experimentaron un aumento del 4,3% en el número de empresas inscritas, pero únicamente después de que una reforma programática en abril de 2011 disminuyera las contribuciones a la seguridad social del 11% al 5% del salario mínimo²⁶. Únicamente entonces el MEI se volvió realmente ventajoso para la mayoría de los microemprendedores (aquellos por encima del 25 percentil en la distribución de ingresos), cuya deuda tributaria se redujo a la mitad en comparación con lo que habrían pagado en virtud del régimen Simples Nacional (tasa tributaria única del 4%), el régimen presuntivo para empresas de ingresos más elevados²⁷. El análisis empírico de este documento también demuestra que el aumento de los registros de empresas formales se limitó a los seis primeros meses después del cambio de programa y estuvo ocasionado por la formalización de empresas informales existentes, en lugar de la creación de nuevas empresas o la mayor supervivencia de empresas formales existentes²⁸. Un aspecto negativo es que, sobre la base de este análisis, el MEI no tuvo un impacto considerable en la proporción total de trabajadores formales e informales o en la tasa de desempleo. Una precaución con respecto a este estudio es que la observación abarca un período breve, dado que los datos se recopilaron hasta agosto de 2012, por lo que el análisis se limita únicamente a 16 meses después de que se implementó la disminución de las contribuciones sociales. Datos descriptivos del Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) también señalan que existe un interés constante en esta política que, a finales de 2020, contaba con 11,3 millones de empresas activas, alrededor del doble que en 2005 (5,5 millones)²⁹.

²³ Cabe destacar que de corta duración en este caso se refiere a los efectos globales de la política en la formalización empresarial, pero no significa que las empresas que se formalizan, posteriormente regresan a la informalidad, aunque no se puede descartar esta opción en algunos casos. En la literatura, la terminología más frecuentemente utilizada es “efectos temporales”, pero no se ha utilizado aquí debido a que genera malentendidos con las otras dinámicas menos comunes mediante las cuales las empresas informales se formalizan, pero vuelven a la economía informal después de cierto tiempo.

²⁴ La amplia literatura sobre informalidad tiende a coincidir en que la mayoría de las empresas informales son demasiado improductivas para que les valga la pena operar en el sector formal. Por ejemplo, Amin et al. (2019) estiman que la productividad laboral promedio en el sector informal en 18 países es solamente una cuarta parte de la productividad laboral media en el sector formal.

²⁵ Los cambios estructurales incluyen, por ejemplo, un aumento del tamaño promedio de las empresas o de la proporción de empresas y trabajadores en el sector manufacturero y de servicios intensivos en conocimiento, en comparación con la agricultura y los servicios de bajo valor añadido. Políticas institucionales más amplias incluyen reformas normativas y tributarias, así como también políticas de mejora de la productividad en la empresa (por ejemplo, perfeccionamiento de las competencias, innovación, etc.) y niveles sectoriales (como vínculos empresariales, participación en las cadenas de valor mundiales, etc.).

²⁶ El régimen de Micro Emprendedor Individual (MEI) se introdujo por primera vez en julio de 2009.

²⁷ Antes del cambio de política descrito en el texto, MEI era conveniente en comparación con Simples Nacional solamente para quienes estaban por encima del 75 percentil en la distribución de ingresos.

²⁸ Se puede analizar la transición de las personas de la economía informal a la formal mediante la conciliación de los datos individuales de encuestas a trabajadores con los datos de una encuesta nacional del sector informal. El análisis es posible debido a que Brasil realiza encuestas periódicas del sector informal en las 12 áreas metropolitanas más grandes del país.

²⁹ Datos del sitio web de SEBRAE: <https://revistapegn.globo.com/MEI/noticia/2021/01/mesmo-com-pandemia-pais-registra-recorde-na-abertura-de-mei.html> & <https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/Perfil%20do%20MEI%202015.pdf>.

Azuara et al. (2019) confirman los resultados positivos del régimen de microempendedor independiente, incluido en relación con el acceso a protección social. Los autores estiman que, entre 2009 y 2014, este régimen atrajo más de un millón de emprendedores informales al sector formal en las 12 áreas urbanas principales de Brasil. Sin embargo, este estudio también demuestra que el 40% de microempendedores independientes ya no estaban inscritos en el régimen cuatro años después del registro inicial. Sobre la base de datos del Instituto Nacional de Seguridad Social sobre transiciones entre regímenes de seguridad social y el sector informal de un año a otro, los autores concluyen que la mayoría de este 40% había regresado al sector informal.

Además del régimen de microempendedor independiente, Brasil también administra otro régimen presuntivo (más grande) llamado *Simples Nacional*, creado en 1996. El programa se aplica a empresas en sectores elegibles (es decir, aquellas que no están obligadas a emplear a personas con profesiones reglamentadas) cuyas ventas anuales no exceden los BRL 4,8 millones (a finales de 2020). *Simples Nacional* consolida varios impuestos federales y contribuciones a la seguridad social en un solo pago mensual, que corresponde a entre el 3% y el 5% de los ingresos brutos para microempendedores y entre 5,4% y 7% para pequeñas empresas. Las conclusiones sobre los efectos del *Simples Nacional* en la formalización son contradictorias, aunque parecen ser en general bastante positivas. Fajnzylber et al. (2011) concluyen que el régimen *Simples Nacional* provocó un aumento en muchas dimensiones de la formalidad en los sectores elegibles que no ocurrió en los sectores no elegibles (es decir, el grupo de control). El mayor "efecto de formalización" ocurrió en la habilitación de empresas, que en sectores elegibles aumentó un 50% en los tres meses posteriores a la introducción de esta política, en comparación con los tres meses anteriores. Hubo un aumento del 30% en el pago de impuestos, mientras que se registró un aumento menor en el porcentaje de trabajadores con cobertura social. Los efectos de formalización fueron mayores para empresas con empleados y tendieron a aumentar en función de la antigüedad de la empresa. Sin embargo, al igual que el régimen de microempendedor individual, estos efectos no fueron duraderos. Los autores concluyeron que los números de habilitaciones a empresas, registros tributarios, pagos de impuestos y contribuciones a la seguridad social se estabilizaron después del período inicial³⁰.

Simples Nacional es el régimen presuntivo más investigado en las economías emergentes. Otros dos estudios empíricos sobre la misma política alcanzaron resultados parcialmente diferentes. Monteiro y Assunção (2012) concluyeron que *Simples Nacional* provocó un aumento considerable de habilitaciones –la prueba de formalización del presente documento– únicamente en el sector de venta minorista (de 13 puntos porcentuales). Sin embargo, los efectos fueron desdeñables en otros sectores elegibles, como la construcción, la fabricación y el transporte. Con respecto al segundo estudio, Piza (2018) concluye que no hubo efecto alguno en la formalización, independientemente del sector, y sostiene que los efectos más marcados en los otros dos estudios fueron causados por conmociones estacionales en los sectores cubiertos por el régimen *Simples Nacional*. Si bien el presente documento no aborda las diferentes estrategias empíricas adoptadas en estos tres estudios³¹, los cinco sectores más comunes del régimen *Simples Nacional*, según Fajnzylber et al. (2011), fueron la venta minorista (26%), los servicios personales (20%), la construcción (15%), los servicios técnicos y profesionales (11%) y las manufacturas (11%). De los cinco, solamente la construcción puede considerarse parcialmente un sector estacional, lo cual plantea algunas dudas sobre las conclusiones de Piza (2018).

En el caso de México, el Gobierno federal introdujo en 2014 un nuevo régimen presuntivo denominado Régimen de Incorporación Fiscal (RFI) (véase el cuadro 4), cuyo objetivo era la formalización de pequeñas empresas y que reemplazó a dos regímenes anteriores diferentes: REPECOS (régimen de pequeño contribuyente) e Intermedio (régimen de contribuyente intermedio). Debido a que el RIF se introdujo hace relativamente poco y la totalidad de sus beneficios se extiende a lo largo de 10 años, aún no ha habido una

³⁰ Los autores sostienen que esto puede obedecer al incentivo fiscal que finalmente se volvió menos generoso y a que se suspendió la campaña de información.

³¹ Sin embargo, los tres utilizan un enfoque de diferencias en diferencias o un enfoque de regresión discontinua o, en el caso de Fajnzylber et al. (2011) y Piza (2018), ambos.

evaluación de impacto formal de esta política. Sin embargo, según las estadísticas descriptivas de Azuara et al. (2019) a finales de 2017, el RIF ya había atraído a más participantes que REPECOS: en tres años, más de 4,5 millones de propietarios de empresas se habían inscrito en el régimen RIF, aunque esta cifra podría disminuir o estabilizarse cuando los beneficios fiscales sean menos generosos, a medida que las empresas permanecen más años en el programa³². En el mismo período (2014-2017), el número de empresas que pagan contribuciones a la seguridad social para sus trabajadores había pasado de alrededor de 540.000 a 620.000, aunque esta cifra no fue suficiente para cambiar el porcentaje total de trabajadores asalariados cubiertos por el sistema de jubilaciones. El número de trabajadores independientes que pagan sus propias contribuciones a la seguridad social también aumentó, pasó de alrededor de 20.000 antes del RIF a casi 27.000 a finales de 2017, lo cual en este caso también implicó una disminución de la tasa de trabajadores independientes sin cobertura de seguridad social del 80,5% al 78%.

Otro ejemplo de América Latina es el Monotributo de Argentina, que reúne el impuesto a las ganancias, el IVA y las contribuciones a la seguridad social en un único pago mensual, cuyo monto varía en función de los ingresos anuales, la superficie del comercio y el consumo de electricidad (el empleo no es un criterio). La política incluye ocho categorías de ingresos, de ARS 84.000 a más de ARS 502.000. La OIT concluyó que, entre 1998 y 2018, el Monotributo de Argentina experimentó un crecimiento constante de contribuyentes inscritos, de 640.000 propietarios de empresas en los primeros años a 3,45 millones en 2018, 65% de los cuales pertenecían al sector de los servicios, 15,5% al comercio minorista y 19,5% al llamado Monotributo Social, un régimen especial dentro del régimen especial³³ reservado a los hogares de ingresos muy bajos (Cetrángolo et al., 2018)³³. Por consiguiente, la política ha generado un vasto proceso de inscripción de empresas: casi la mitad (47%) pertenece a la categoría de ingresos más bajos (menos de ARS 84.000) y, como se observó anteriormente, alrededor del 20% operan dentro del Monotributo Social (Cetrángolo et al. 2018). Por otro lado, los ingresos fiscales del Monotributo solamente representaron entre un 1 y un 1,2% del total de ingresos fiscales en el período 2011-2017, aunque no se sabe en qué medida esto se debe a las bajas obligaciones fiscales bajas de esta política, los ingresos fiscales bajos de los monotributistas o el incumplimiento de las obligaciones tributarias. En este sentido, un análisis anterior de la OIT demuestra que entre 2009 y 2013, con diferencias según el año, entre un 80% y un 90% de las personas que se inscribieron en el Monotributo pagaban impuestos y entre un 50% y un 60% pagaban contribuciones a la seguridad social³⁴, lo que se consideran buenos resultados en general (Cetrángolo et al. 2013).

Un último caso de nuestro estudio de literatura es el de Georgia, que en 2010 introdujo un régimen presuntivo basado en el volumen de ventas, mediante el cual las empresas unipersonales que ganaban menos de GEL 30.000 estaban exentas de pagar el impuesto sobre la renta (microempresas), mientras que las pequeñas empresas con ventas anuales de entre GEL 30.000 y GEL 100.000 eran gravadas en un 5% de sus ventas anuales (3% en el caso de gastos bien documentados). Bruhn y Loeprick (2016), basándose en datos de la Autoridad Tributaria de Georgia, concluyeron que el 10,8% de las empresas inscritas de Georgia habían optado por el régimen de microempresa y un 23,3% por el régimen de pequeña empresa en 2012. Por consiguiente, en total, el nuevo régimen presuntivo atrajo alrededor de un 34% de las empresas formales. Sobre la base de modelos empíricos (véase el cuadro del Anexo), los autores también estiman que el régimen presuntivo provocó un aumento de entre un 27% y un 41% en el número de empresas registradas recientemente por debajo del umbral de elegibilidad de GEL 30.000. Sin embargo, este aumento se limitó al año posterior a la introducción de esta política (2011) –no se observó en 2012– y no se aplicó al otro régimen tributario de pequeñas empresas (con ingresos de entre GEL 30.000 y GEL 100.000). Los autores deducen que este aumento fue consecuencia de la formalización empresarial y no de la creación de nuevas empresas, dado que suponen que, en este último caso el aumento en la inscripción de empresas

³² Como figura en el Cuadro 4, las ventajas fiscales del RIF disminuyen con el tiempo.

³³ En el Monotributo Social, los beneficiarios tienen acceso a los mismos beneficios del Monotributo, pero pagan la mitad de las contribuciones previstas.

³⁴ Debido a las exoneraciones y otros casos específicos, no puede deducirse de inmediato que entre el 40% y el 50% de los propietarios de pequeñas empresas inscritos en el Monotributo no pagaron sus contribuciones a la seguridad social.

debería haber sido más sostenido en el tiempo³⁵. Si bien dos años (2011 y 2012) probablemente sea un período muy breve para alcanzar conclusiones definitivas sobre los efectos de esta política en la formalización empresarial, a rasgos generales, las conclusiones concuerdan con las de Brasil (véase anteriormente), donde los investigadores también demostraron que el crecimiento de las inscripciones de nuevas empresas se estabilizó tras el período inicial inmediatamente posterior a la reforma.

Regímenes presuntivos y crecimiento empresarial

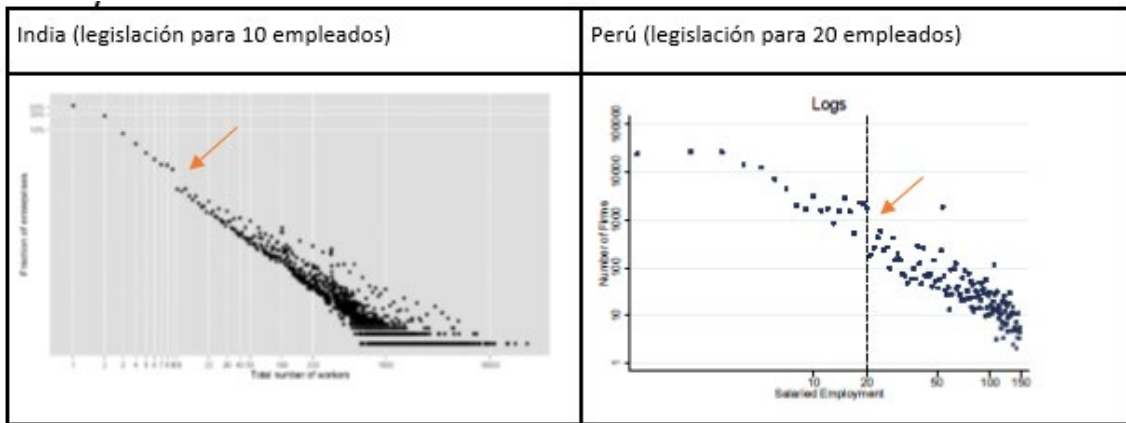
La segunda pregunta de nuestro examen de literatura es si los regímenes presuntivos favorecen el crecimiento de pequeñas empresas (en cuanto al volumen de ventas, las ganancias o el empleo) y, en relación con esto, si provocan “trampas de crecimiento” o “efectos umbral”, que ocurren cuando los propietarios de pequeñas empresas evitan intencionalmente crecer más allá del umbral legal del régimen presuntivo para no perder su ventaja tributaria. La primera conclusión principal es que hay ejemplos frecuentes de crecimiento empresarial en el contexto de los regímenes presuntivos examinados, especialmente en cuanto al volumen de ventas o ganancias (en lugar de empleo), pero este crecimiento suele ocurrir dentro de los límites de tamaño del régimen presuntivo. Es decir que pocos propietarios de micro y pequeñas empresas pasan de los regímenes presuntivos a los regímenes tributarios principales. Sin embargo, esta no es en sí mismo una señal de efectos umbral, dado que los propietarios de las empresas quizá no crezcan simplemente debido a limitaciones estructurales de su modelo de negocios o debido a que carecen de competencias administrativas. En la literatura empírica, se observan efectos umbral cuando hay una ruptura en la relación de poder estadística entre las dos variables: “tamaño de la empresa” (en relación con el empleo) y “número de empresas en cada categoría según su tamaño”, es decir, cuando hay una brecha o una ruptura en la relación generalmente lineal (inversa) entre estas dos variables³⁶. En este sentido, en función del número limitado de políticas observadas –nueve en total, algunas de las cuales han sido analizadas en diversos informes– podemos concluir en forma provisoria que no hay pruebas contundentes de efectos umbral en el caso de los regímenes presuntivos, aunque estos efectos parecen ser ligeramente más pronunciados en el caso de los regímenes presuntivos superiores (es decir, los que tienen umbrales superiores de volumen de ventas), fundamentalmente debido a que hay una mayor diferencia promedio en el impuesto sobre la renta efectivo entre estos regímenes y el régimen tributario principal. Por otro lado, hay pruebas más contundentes de estos efectos umbral en el caso de la normativa laboral en función del tamaño, aunque en este caso nuestro análisis de la literatura es realmente pequeño y solamente se limita a tres casos, dos de la India y uno del Perú³⁷. Un posible motivo es que pasar constantemente de un límite de tamaño de volumen de ventas a otro probablemente sea menos costoso que hacer lo mismo con el límite de empleados, debido a que este último implica gastos administrativos relacionados con contrataciones y despidos en los que no se incurre en el primer caso.

³⁵ Una limitación de este informe es que comprende datos hasta el 2012, por lo que solamente cubre dos años de aplicación de la política.

³⁶ Ante la ausencia de efectos umbral, desde un punto de vista estadístico, se prevé que la distribución de la totalidad de las empresas por su tamaño siga un parámetro de modalidad única, mediante el cual el número de empresas en cada categoría de tamaño se vuelve progresiva y periódicamente más pequeño (es decir, que la mayoría de las empresas estarán en la categoría de empresas más pequeñas y la minoría de las empresas estarán en la categoría más grande).

³⁷ Como se observó, al aumentar el costo marginal de la contratación, la normativa laboral en función del tamaño actúa como un impuesto anual más elevado en la nómina de la empresa. Por consiguiente, su impacto en los “efectos umbral” puede compararse con el de los regímenes tributarios presuntivos.

► **Gráfico 2. Visualización de los efectos umbral en la India y el Perú (normativa laboral en función del tamaño)**



Nota: Ambos gráficos están en escala logarítmica e incluyen el tamaño de la empresa (en función del número de empleados) en el eje horizontal y el número (o la proporción) de empresas en el eje vertical.

Fuente: Amirapu y Getcher (2020) & Dabla Norris et al. (2018)

Al estudiar en más detalle la literatura examinada, en su análisis del régimen Simples Nacional de Brasil, Fajnzylber et al. (2011) concluyeron que la formalización generaba un mejor desempeño de empresas recientemente habilitadas, tanto en términos de ingresos como de ganancias (en comparación con empresas no habilitadas); especialmente en el caso de empresas que tienen empleados. El motivo principal no fue tanto un mejor acceso a financiamiento o mercados más grandes, sino más bien tener un punto de ventas permanente y contratar mano de obra formal (más calificada). Al analizar el período entre 2002 y 2012, Azuara et al. (2019) concluyeron que las empresas inscritas en el régimen Simples Nacionales crecieron en número de empleados a un ritmo más acelerado que aquellas que no están inscritas en ese régimen, aunque nunca alcanzaron el tamaño promedio de las empresas fuera del Simples Nacional y los índices de crecimiento más rápido probablemente se debieron también a su tamaño más pequeño³⁸. No obstante, como estaba previsto, las empresas que pasaron del régimen Simples Nacional al régimen tributario principal crecieron más rápido que las que nunca lo abandonaron³⁹. Azuara et al. (2019) también concluyen que las tasas de inscripción de empresas son más elevadas y las tasas de salida de empresas son más bajas en el régimen Simples Nacional que en el régimen tributario principal, lo cual provoca mayores índices de supervivencia en el régimen presuntivo. Por último, entre 50.000 y 70.000 microemprendedores se pasan cada año del régimen presuntivo inicial de microemprendedor individual (volumen de ventas máximo de BRL 81.000 al año) al Simples Nacional (volumen de ventas máximo de BRL 4,8 millones al año), lo que también indica un proceso de crecimiento empresarial favorecido por requisitos más bajos de cumplimiento tributario y normativo (SEBRAE, 2016).

La experiencia del Monotributo en Argentina también es un indicio del crecimiento empresarial dentro de este régimen tributario especial. Cetrángolo et al. (2013) concluyen que, anualmente, el 80% de los movimientos entre diferentes categorías de ingresos de este régimen aumentaron y solamente el 20% disminuyeron aunque, a diferencia de Brasil, prácticamente no hubo casos de empresas que pasaron del Monotributo al régimen tributario general. El mismo documento también concluye que hubo muy pocos casos de empresas que han pasado del régimen tributario principal al Monotributo, lo que sugiere que no hubo mayor competencia entre estos dos regímenes fiscales.

En conexión con la relación entre los regímenes presuntivos y el crecimiento empresarial está el vínculo entre los regímenes presuntivos y los "efectos umbral", que ocurren cuando las empresas intencionalmente

³⁸ Por motivos estadísticos obvios, las empresas más pequeñas alcanzan tasas de crecimiento más rápidas con mayor facilidad.

³⁹ Para seguir creciendo, algunas empresas pueden tener que renunciar a las ventajas tributarias y normativas del Simples Nacional.

evitan crecer para no perder la ventaja fiscal del régimen tributario especial. Como se observó en el presente estudio, este es uno de los argumentos más esgrimidos en contra de los regímenes presuntivos.

Entre los casos analizados, Hsieh y Olken (2014) estudiaron dos ejemplos de regímenes tributarios preferenciales (México e Indonesia) y un ejemplo de normativa laboral en función del tamaño (India, véase a continuación). En el caso de México, los autores no observan efectos umbral para REPECOS, el régimen preferencial que precedió al RIF hasta 2014. Es decir que no hubo señales de una brecha en la distribución de las empresas por su tamaño en el límite máximo de volumen de ventas fijado por esta política (MXN 2 millones), a pesar de la gran diferencia en la tasa impositiva efectiva por debajo y por encima del umbral. En el mismo sentido, los autores no hallan señales de efectos umbral en el caso del impuesto al valor agregado (IVA) de Indonesia, que no se aplica a empresas que ganan menos de IDR 600 millones al año. En este caso, tampoco hubo una brecha en la distribución de las empresas por su tamaño cerca de los IDR 600 millones.

Azuara et al. (2019) analizan en detalle tres ejemplos de legislaciones del Perú basadas en el tamaño de la empresa: dos regímenes tributarios presuntivos y una norma de distribución de las ganancias que se aplica a empresas con más de 20 trabajadores⁴⁰. En el caso de los dos regímenes presuntivos, los autores hallaron efectos umbral significativos para el régimen presuntivo superior –Régimen Especial de Renta (RER)– que se aplica a empresas que ganan menos de PEN 525.000 al año y emplean a hasta 10 trabajadores. En este caso, el “abismo fiscal” con respecto al régimen tributario principal es especialmente pronunciado, dado que las empresas que exceden el límite de volumen de ventas pasan de pagar 1,5% a pagar 28% de impuestos sobre sus ingresos netos anuales. Por otro lado, los autores no hallaron efectos umbral para ninguno de los segmentos de la cuota mensual en el régimen presuntivo inferior –Nuevo Régimen Único Simplificado (NRUS)– ni en el umbral del volumen de ventas entre el NRUS y el RER, lo que sugiere que no hay efectos de competencia entre estos dos regímenes presuntivos.

Por último, en el caso de Georgia (Bruhn y Loeprick, 2016) se observan efectos umbral mixtos en los dos límites de tamaño de volumen de ventas de GEL 30.000 (régimen tributario para microempresas) y GEL 100.000 (régimen tributario para pequeñas empresas). En 2010, el primer año en que se aplicó el nuevo régimen presuntivo, hubo un aumento de las empresas con un límite de volumen de ventas de GEL 30.000 en comparación con el año anterior, de 4.082 a 4.762, que los autores interpretan como una señal de declaración de ingresos menores a los reales. Sin embargo, los autores no hallaron indicios de ello en los dos años siguientes, 2011 y 2012. Por otro lado, se hallaron efectos umbral más amplios y persistentes en la categoría de empresas con un volumen de ventas máximo de GEL 100.000. En este caso, entre 2009 y 2010 el número de empresas en el umbral del volumen de ventas aumentó de 7.831 a 12.043, y la declaración de ingresos menores a los reales persistió en 2011 y disminuyó ligeramente en 2012. Los autores sostienen que los efectos umbral más pronunciados dentro del límite de empresas con un volumen de ventas de GEL 100.000 son consecuencia de un mayor aumento de la tasa impositiva efectiva cuando los propietarios de empresas pasan del régimen tributario de pequeñas empresas al régimen tributario principal, que cuando pasan del régimen tributario de microempresas al de pequeñas empresas. Esto hace que el caso de Georgia sea similar al del Perú, donde se hallaron efectos umbral para el régimen presuntivo superior (RER), pero no para el inferior (NRUS).

Tampoco hay pruebas contundentes de efectos umbral para normativa laboral en función del tamaño de las empresas. Hsieh y Olken (2014) y Amirapu y Getcher (2020) estudian el caso de la India, donde se aplican normativas laborales costosas en los umbrales de 10 y 100 empleados. Cuando las empresas indias contratan a 10 empleados (o más), deben cumplir con una serie de normativas laborales que afectan la seguridad en el trabajo, seguro e impuestos a la seguridad social y el pago de indemnización por despido.

⁴⁰ El primer régimen presuntivo, denominado Nuevo Régimen Único Simplificado (NRUS), se aplica a empresas que ganan menos de PEN 360.000 y consolida el impuesto a la renta y el IVA en una única cuota mensual (que varía en función del volumen de ventas). El segundo régimen presuntivo de categoría superior, denominado Régimen Especial de Renta (RER), permite a empresas con ingresos anuales inferiores a PEN 525.000 y con hasta 10 empleados pagar impuestos de tan solo un 1,5% de sus ingresos, en lugar del 28% de su ingreso neto. Por último, las empresas con más de 20 trabajadores deben por ley compartir parte de sus ganancias con los trabajadores.

Las empresas indias con más de 100 empleados necesitan un permiso del Gobierno para despedir a trabajadores o cerrar sus operaciones (Ley sobre Conflictos Laborales). Ninguno de los dos estudios halló pruebas contundentes de efectos umbral en la categoría de empresas con menos de 100 trabajadores, aunque el costo de solicitar el permiso del Gobierno para reducir personal probablemente sea pertinente, al menos en cuanto a los costos de negociación. Por otro lado, Amirapu y Getcher (2020) hallaron pruebas de efectos umbral alrededor del límite de 10 trabajadores (véase también el Gráfico 2), lo que afecta sin duda a un número mayor de empresas y podría afectar la decisión de desarrollar la actividad empresarial en la economía formal o informal. Los autores estiman que esto se debe al aumento pronunciado del 35% en el costo salarial unitario cuando se supera el límite de tamaño⁴¹.

También se hallaron efectos umbral pertinentes en el caso de otra normativa laboral en función del tamaño aplicada a empresas peruanas con más de 20 empleados, donde los empleadores deben compartir parte de sus ganancias con los empleados. Dabla Norris et al. (2018), basándose en datos del censo económico nacional y la autoridad tributaria nacional, hallaron pruebas de efectos umbral (véase también el Gráfico 2). También hallaron que la contratación de trabajadores no asalariados aumenta rápidamente cuando las empresas se acercan a tener 20 trabajadores asalariados, lo que los autores interpretan como una señal de que las empresas que están cerca del límite de 20 empleados recurren al trabajo informal o semi formal (por ejemplo, contratación de consultores o contratos de prestación de servicios). En este sentido, los autores también encontraron efectos umbral con respecto a las “ventas por trabajador” y a las “ganancias por trabajador”, y el valor de ambas variables disminuyó al alcanzar el límite de 20 empleados. Esto podría sugerir que la empresa no está declarando todas sus ventas y ganancias –para evitar compartir una porción mayor de sus ganancias con los trabajadores–, pero también puede indicar una menor productividad promedio debido a la contratación de una mayor proporción de trabajadores no asalariados⁴². Con respecto a esta norma de compartir las ganancias en el Perú, Azuara et al. (2019) alcanzaron resultados similares a Dabla Norris et al. (2018). El Gráfico 3 resume los resultados de la revisión de literatura sobre el tema específico de los efectos umbral.

► **Gráfico 3. Panorama general de los efectos umbral por política basado en el estudio de literatura**

	Sí	No
Regímenes tributarios presuntivos		
REPECOS de México		•
IVA de Indonesia		•
Régimen presuntivo inferior del Perú (NRUS)		•
Régimen presuntivo superior del Perú (RER)	•	
Régimen tributario para microempresas de Georgia		•
Régimen tributario para pequeñas empresas de Georgia	•	
Normativas laborales en función del tamaño de la empresa		
Legislación de la India para empresas con 100 empleados		•
Legislación de la India para empresas con 10 empleados	•	
Legislación del Perú para empresas con 20 empleados	•	

Fuente: Elaboración del autor•

⁴¹ Mediante su modelo empírico, Amirapu y Getcher (2020) también documentan una fuerte asociación positiva entre los costos normativos y la exposición a la corrupción. Es decir que los costos normativos elevados son más frecuentemente consecuencia de la discrecionalidad que se da a funcionarios gubernamentales para aplicar la ley, que de los costos reales de cumplir la normativa.

⁴² La productividad promedio más baja de los trabajadores no asalariados no se debe a que estén menos calificados que los trabajadores asalariados, que puede o no ser el caso, sino a que los trabajadores no asalariados suelen ser utilizados en menos actividades fundamentales.

► 5 Lecciones en materia de políticas públicas sobre los regímenes tributarios preferenciales para MIPYME

La presente sección extrae las principales conclusiones en materia de políticas sobre los regímenes tributarios preferenciales para MIPYME, basándose en las pruebas presentadas en las secciones anteriores. Los Ministerios de Finanzas y las Autoridades Tributarias Nacionales son las entidades gubernamentales principalmente responsables de elaborar y aplicar políticas tributarias, aunque el diálogo con aliados sociales puede contribuir a proponer políticas que respondan a las necesidades de empleadores y empleados.

Mensajes generales en materia políticas sobre la formalización empresarial

- La formalización generalizada es el resultado de largo plazo de la transformación estructural de la economía y la aplicación de una variedad de políticas institucionales. Como tal, la tributación preferencial puede contribuir a alentar la formalización, pero solamente si es parte de un conjunto más amplio de políticas destinadas a mejorar el entorno de negocios general, aumentar la productividad a nivel de sectores (por ejemplo, el desarrollo de la cadena de valor) y de empresas (servicios de desarrollo y formación empresarial), simplificar la normativa, brindar incentivos financieros y mejorar la aplicación de las normas. Los aspectos culturales (por ejemplo, la difusión y aceptación de la corrupción) son importantes, aunque estos aspectos también pueden mejorar a través del proceso de crecimiento económico y reducción de la pobreza.

- Por consiguiente, los regímenes tributarios preferenciales para MIPYME son mucho mejores en formalizar a las empresas informales (no inscritas) cuyas prácticas empresariales son bastante similares a las del sector formal, mientras que es improbable que tengan éxito con las muchas empresas de “subsistencia”, cuyos niveles de productividad son tan solo una pequeña fracción de la productividad promedio en la economía formal y que no se benefician demasiado de la formalización.

- El apoyo al acceso a servicios de financiamiento y desarrollo empresarial, si se lo combina con la tributación preferencial, puede aumentar aún más el atractivo del sector formal. Las tecnologías digitales también pueden apoyar los esfuerzos de formalización. El término “políticas de formalidad electrónica” ha sido acuñado para referirse a aquellos instrumentos –inscripción de empresas en línea, inscripción de trabajadores en línea y transacciones comerciales digitalizadas– que pueden ayudar a promover la formalización empresarial.

Aspectos operativos de los regímenes tributarios preferenciales para MIPYME

- Los dos primeros tipos de regímenes tributarios preferenciales para MIPYME en el contexto de las economías emergentes son los regímenes presuntivos, destinados principalmente a trabajadores independientes y microempresas no constituidas, y “tasas tributarias para pequeñas empresas” que se aplican a pequeñas empresas constituidas.

- Los regímenes presuntivos se denominan de este modo porque “presumen” que el ingreso imponible se basa en otra variable más fácil de calcular, como el volumen de ventas, el empleo, los activos de capital, el consumo de electricidad o la superficie de la empresa. De ello se deduce que la elección de la “variable sustitutiva” es importante (véase el cuadro 1 para más detalles).

- Los regímenes presuntivos son un paquete que puede incluir diferentes elementos, como una tasa tributaria más baja, un método simplificado para calcular el impuesto sobre la renta, acceso a protección social, requisitos de cumplimiento tributario más simples y exoneraciones fiscales adicionales (por ej. del IVA). Cuanto más atractivo es el paquete desde el punto de vista fiscal, en comparación con el régimen tributario principal, tanto más exitosa probablemente será la política en cuanto a la participación. Sin embargo, cuanto más generoso es el régimen presuntivo, peor será su efecto negativo en la equidad tributaria y, posiblemente, en los ingresos fiscales anteriores.
- Los regímenes presuntivos basados en el pago de una suma fija son fáciles de aplicar y resultan atractivos para los propietarios de microempresas. Sin embargo, también son fiscalmente regresivos y anticíclicos por naturaleza, por lo que deben aplicarse con cuidado. En particular, las condiciones de elegibilidad deberían ser fáciles de verificar, posiblemente a través de sistemas tributarios digitalizados. Se debería exigir a los propietarios de empresas que lleven algunos libros contables y la suma fija debería ajustarse de acuerdo con el ciclo económico.
- Otros regímenes presuntivos por niveles, donde la obligación fiscal se calcula como una tasa fija del volumen de ventas y la tasa tributaria varía por sector y tamaño de la empresa, son menos regresivos desde el punto de vista fiscal, pero también más complejos de gestionar para las autoridades tributarias nacionales.
- Las tasas tributarias para pequeñas empresas son otra forma habitual de tributación preferencial para MIPYME que consiste en un impuesto más bajo sobre la renta de las sociedades. Los tres parámetros principales de esta política son el umbral de ingresos, que establece los requisitos de elegibilidad del programa, la tasa tributaria para pequeñas empresas (y su diferencia con el impuesto legal sobre la renta de las sociedades) y si todo ingreso imponible está sujeto a la tasa preferencial o tan solo parte de él. La decisión adecuada con respecto a estos parámetros depende de las condiciones de cada país. Como regla general, cuanto mayor sea el umbral de ingresos, menor debería ser la diferencia entre las tasas tributarias para pequeñas empresas y la tasa legal del impuesto sobre la renta de las sociedades, dado que el programa se aplicará a un número mayor de empresas y a una proporción más grande del ingreso nacional, por lo que sería más costoso para el Gobierno. Inversamente, si el umbral de ingresos es más bajo, la política se aplicará a menos empresas y a una proporción más baja del ingreso nacional, lo que dejaría algo de espacio para una brecha más amplia entre la tasa tributaria para pequeñas empresas y la tasa legal del impuesto sobre la renta de las sociedades.

Qué esperar de los regímenes presuntivos para MIPYME

- Nuestra revisión de una pequeña muestra de literatura sobre las economías emergentes (11 documentos que investigan 13 políticas en total) sugiere que los regímenes presuntivos estudiados han contribuido en gran medida a la formalización de micro y pequeñas empresas, cuyas prácticas empresariales no distaban demasiado de aquellas de la economía formal. En la literatura estudiada, la formalización empresarial es definida como la inscripción de empresas o la inscripción fiscal y los pagos de impuestos anuales.
- También se observó una creciente tasa de participación a lo largo del tiempo en los regímenes presuntivos estudiados, lo cual puede interpretarse como una señal de que los trabajadores independientes y los microemprendedores valoran la flexibilidad que ofrece esta política. Sin embargo, un aspecto negativo es que la experiencia de esta política señala que los Gobiernos no deberían prever un aumento considerable de la recaudación fiscal con los regímenes presuntivos.
- Si bien los documentos examinados no establecen una relación causal, hay ejemplos frecuentes de crecimiento empresarial en el contexto de los regímenes presuntivos estudiados, especialmente en cuanto al volumen de ventas o las ganancias (más que en el empleo). No obstante, este crecimiento suele ocurrir dentro de los límites de tamaño del régimen presuntivo, es decir, pocas empresas pasan de los regímenes presuntivos a un régimen tributario superior.

- Con respecto a los efectos umbral (es decir, las empresas que evitan intencionalmente crecer para no perder la ventaja tributaria), las pruebas de los casos estudiados varían. Hay pocas señales de esos efectos en el caso de los regímenes tributarios inferiores destinados a trabajadores independientes y microemprendedores, mientras que estos efectos parecen ser más pronunciados en el caso de los regímenes tributarios superiores (debido a la mayor diferencia en la tasa tributaria efectiva en comparación con el régimen tributario principal) y las normativas laborales en función del tamaño de las empresas (debido a los elevados costos administrativos de contratar y despedir trabajadores).

Conclusión

El presente documento se ha basado en la revisión de literatura para examinar la relación entre los regímenes tributarios preferenciales para MIPYME y la formalización y el crecimiento empresariales, en particular si esta política causa efectos umbral. Tras una breve introducción de la distinción entre el impuesto sobre la renta de empresas constituidas y no constituidas, el estudio ha presentado las ventajas y desventajas de esta política desde una perspectiva conceptual y los dos principales tipos de regímenes tributarios preferenciales para MIPYME en el contexto de las economías emergentes: los regímenes presuntivos y las tasas tributarias para pequeñas empresas.

La segunda parte del documento ha analizado las pruebas de los efectos de los regímenes presuntivos en la formalización y el crecimiento empresariales. En resumen, la literatura estudiada sugiere que los regímenes presuntivos alientan la formalización empresarial, pero únicamente para empresas informales cuyas prácticas empresariales no son muy diferentes de aquellas de la economía formal. Por otro lado, los efectos de esta política en la formalización de propietarios de empresas de “subsistencia” con muy baja productividad son prácticamente inexistentes. Las pruebas de la existencia de efectos umbral no arrojan resultados claros. No hay señales de esos efectos en el caso de los regímenes presuntivos inferiores; estos efectos parecen ser ligeramente más pronunciados en el caso de los regímenes presuntivos superiores; y parecen ser más significativos en el caso de la normativa laboral en función del tamaño de la empresa (aunque, en este caso, el examen de la literatura solamente abarcó tres políticas).

Para terminar, la última sección ha extraído algunos mensajes generales para responsables de la elaboración de políticas interesados en introducir o reformar regímenes tributarios preferenciales para MIPYME en sus países, teniendo en cuenta que la tributación, incluidos los regímenes tributarios para MIPYME, es apenas una de las políticas institucionales que debe implementarse para lograr avances importantes hacia la formalización de la economía.

La limitación principal del presente documento consiste en su naturaleza de revisión de literatura existente. En adelante, dos ámbitos importantes para continuar la investigación serán los siguientes. En primer lugar, quizá resulte sorprendente que, a pesar de la difusión de los regímenes tributarios preferenciales para MIPYME, muy pocos de estos programas se han evaluado formalmente, incluso en las economías grandes de ingresos medianos a altos. Los regímenes presuntivos son utilizados ampliamente en el mundo en desarrollo y hay una clara necesidad de saber más sobre sus efectos en la formalización y el crecimiento empresariales, pero también en otros aspectos como el acceso a la protección social y la reducción de la pobreza. En segundo lugar, los regímenes tributarios preferenciales para MIPYME también son comunes en economías de altos ingresos, como Canadá, Japón o Italia. En ese sentido, sería interesante comparar el desempeño de esta política en economías de altos ingresos y economías de medianos ingresos para ver si surgen patrones diferentes, por ejemplo, en relación con los impactos en el crecimiento empresarial, en diferentes etapas de desarrollo económico⁴³.

⁴³ Algunos casos de economías de altos ingresos tienden a confirmar la falta de pruebas inequívocas de efectos umbral. Por ejemplo, Onji (2009) concluye que el establecimiento de un umbral para el IVA en Japón generó un agrupamiento inusual de empresas por debajo del umbral del IVA, mientras que Chen y Mintz (2011) alcanzaron conclusiones diferentes, es decir, no hallaron efectos umbral al analizar el impacto de la tasa impositiva para pequeñas empresas de Canadá en la distribución de las empresas por su tamaño.

Anexo: Principales conclusiones a partir de la literatura empírica sobre los regímenes presuntivos, la formalización y el crecimiento empresariales.

Autores y título	País	Principales características de la política	Método de investigación	Conclusiones principales
<p>Hsieh C. T. y B. Olken (2014), The Missing “Missing Middle”, <i>Journal of Economic Perspectives</i>, 28(3), págs. 89-108.</p> <p><i>Número de citas: 266 (44,3 por año)</i></p>	<p>México (IMA) Indonesia (IMA) India (IBM)</p>	<p>México: Las empresas con ventas anuales inferiores a los MXN 2 millones están sujetas a un impuesto fijo del 2% de sus ventas y están exoneradas del IVA, el impuesto sobre la nómina y otros impuestos sobre la renta de las sociedades (régimen REPECOS, posteriormente sustituido por el RIF).</p> <p>Indonesia: empresas cuyos ingresos anuales son inferiores a IDR 600 millones están exentas de pagar IVA.</p> <p>India: Ley de Conflictos Laborales que impone reglamentaciones laborales más estrictas (por ejemplo, se requiere la autorización del Gobierno para despedir empleados y cerrar la empresa) a empresas con más de 100 trabajadores.</p>	<p>Análisis descriptivo de microempresas mediante la utilización de datos administrativos.</p>	<p>No se identificaron efectos umbral en el caso de México (régimen presuntivo) e Indonesia (exención del IVA). Efectos umbral limitados en el caso de la India (normativa laboral), correspondientes al 0,2% de todas las empresas formales del país.</p>
<p>Rocha, R., G. Ulyssea y L. Rachter (2018), “Do lower taxes reduce informality? Evidence from Brazil”, <i>Journal of Development Economics</i>, 134, págs. 28-49.</p> <p><i>Número de citas: 17 (8,5 por año)</i></p>	<p>Brasil (IMA)</p>	<p>El régimen de microempendedor individual (MEI) se aplica a los microempendedores con un solo empleado y cuyos ingresos anuales no superan los BRL 81.000. Algunas de las condiciones preferenciales son las siguientes: i) una cuota fija mensual para cubrir los impuestos estatales y municipales; ii) exoneración del impuesto federal a la renta; iii) contribuciones a la seguridad social fijadas en un 5% del salario mínimo; iv) los impuestos se pagan en forma electrónica una vez al año.</p>	<p>Regresión de diferencias en diferencias a nivel de sector por región (agregada) y a nivel individual (para calcular la transición en la situación de empleo).</p>	<p>El MEI se introdujo en 2009, pero solamente generó un ahorro impositivo real para el grupo beneficiario cuando las contribuciones sociales disminuyeron del 11% al 5% del salario mínimo en abril de 2011. En el período de abril de 2011 a agosto de 2012, el MEI generó un aumento del 4,3% en la proporción de las empresas formales en los sectores elegibles para el programa. Este aumento fue ocasionado por la formalización real de las empresas, en lugar de la creación de nuevas empresas o la mayor supervivencia de empresas existentes. Los efectos de formalización alcanzaron un nivel máximo tras seis meses de aplicación de la reforma de políticas. Un aspecto negativo es que, incluso después de la reforma de 2011, el MEI no mostró tener efectos significativos en la proporción total de trabajadores formales e informales, la tasa de desempleo y la proporción total de emprendedores. El período de observación de este estudio fue de 16 meses.</p>

Autores y título	País	Principales características de la política	Método de investigación	Conclusiones principales
<p>Fajnzylber P., W. Maloney y G. Montes-Rojas (2011), "Does formality improve micro-firm performance? Evidence from the Brazilian SIMPLES program", <i>Journal of Development Economics</i>, 94(2), págs. 262-76.</p> <p><i>Número de citas: 69 (7,7 al año)</i></p>	Brasil (IMA)	<p>Simples Nacional: Este régimen tributario presuntivo fue introducido en 1996 y, a 2020, estaba destinado a pequeñas empresas no constituidas con ventas anuales inferiores a los BRL 4,8 millones. La política consolidó varios impuestos federales y contribuciones a la seguridad social en un único pago mensual, que varía de 3% a 5% de los ingresos brutos para las microempresas y de 5,4% a 7% para las pequeñas empresas. La política redujo la tasa impositiva efectiva para el grupo beneficiario en un 8%. Las contribuciones a la nómina disminuyeron considerablemente.</p>	Enfoque de regresión discontinua y enfoque de diferencia en diferencias para calcular el impacto del plan Simples Nacional en la formalización y el desempeño empresarial.	Este documento concluye que el plan Simples Nacional, introducido en 1996, produjo un aumento significativo en la formalidad en varias dimensiones (habilitaciones, registro y pago de impuestos, pago de las contribuciones a la seguridad social). Además, las empresas recientemente habilitadas que optan por operar formalmente exhiben niveles más altos de ingresos y ganancias, emplean a más trabajadores y tienen una mayor intensidad de uso del capital (solamente las empresas que tienen empleados) en comparación con las empresas no habilitadas. Las vías a través de las cuales esto sucede son la mayor probabilidad de tener un punto de venta permanente y de contratar a trabajadores formales, en lugar de acceder al capital o a mercados más grandes.
<p>Monteiro, J. y Assunção, J. (2012), "Coming out of the Shadows? Estimating the impact of bureaucracy simplification tax cut on formality in Brazilian microenterprises", <i>Journal of Development Economics</i>, 99, 105-115.</p> <p><i>Número de citas: 30 (3,75 por año)</i></p>	Brasil (IMA)	Simples Nacional, como lo describen Fajnzylber et al. (2011)	Metodología de diferencia en diferencias.	El régimen Simples Nacional generó un aumento de la formalización, medida a través de la habilitación, únicamente en la venta minorista (de 13 puntos porcentuales), mientras que no tuvo efecto alguno en la formalización en otros sectores elegibles como la construcción, las manufacturas, el transporte y otros servicios.
<p>Amirapu A. y M. Getcher (2020), "Labour regulations and the cost of corruption: Evidence from the Indian firm size distribution", <i>The Review of Economics and Statistics</i>, 102(1), págs. 34-48.</p> <p><i>Número de citas: 3 (3 por año)</i></p>	India (IBM)	<p>Un conjunto de normativas laborales (seguridad en el trabajo, seguro, impuesto a la seguridad social e indemnización por despido) solamente se aplican a empresas con más de 10 empleados.</p> <p>La Ley de Conflictos Laborales (es decir, necesidad de solicitar autorización al Gobierno para despedir empleados y cerrar la empresa) se aplica a empresas con más de 100 trabajadores.</p>	Modelo teórico y estrategia empírica para poner a prueba el modelo	No se registraron efectos umbral para la legislación relativa a más de 100 empleados (es decir, la Ley de Conflictos Laborales). Se registraron efectos umbral significativos en el umbral de más de 10 trabajadores debido al aumento de un 35% de los costos unitarios de mano de obra.
<p>Dabla-Norris et al. (2018), "Size-dependant policies, informality and misallocation", Documento de trabajo del FMI, WP/18/179</p> <p><i>Número de citas: 5 (2,5 por año)</i></p>	Perú (IMA)	Regla de reparto de las ganancias (con los trabajadores) para empresas con más de 20 empleados.	Análisis empírico. Reglamentaciones adicionales modeladas como un impuesto anual sobre la nómina.	<p>Hay pruebas de efectos umbral en el umbral de 20 empleados.</p> <p>Cuando se introduce normativa en el modelo empírico, los salarios disminuyen de un 0,4% a un 1% y las ganancias de un 3% a un 4%. El efecto en el producto sería peor si se disminuyera el umbral (es decir, la normativa se aplicaría a más empresas).</p>
<p>Piza C. (2018), "Out of the Shadows? Revisiting the impact of the Brazilian SIMPLES Program on Firms' Formalization rate", <i>Journal of Development Economics</i>, págs. 134, 125-132.</p> <p><i>Número de citas: 4 (2 por año)</i></p>	Brasil (IMA)	Simples Nacional, como lo describen Fajnzylber et al. (2011).	Metodología de la discontinuidad regresiva y de la diferencia en diferencias.	El régimen Simples Nacional no generó una mayor formalización. Según dos estudios anteriores (Fajnzylber et al., 2011; Monteiro y Assunção, 2012), los efectos del programa en las tasas de formalización obedecieron a errores de medición en la variable de asignación y a conmociones estacionales que afectaron de manera más intensa a los sectores a los que inicialmente estaba destinada la reforma.

Autores y título	País	Principales características de la política	Método de investigación	Conclusiones principales
<p>Azuara O., R. Azuero, M. Bosch y J. Torres (2019), "Special tax regimes in Latin America and the Caribbean: compliance, social protection, and resource misallocation", IDB Working Paper Series, N. 970.</p> <p><i>Número de citaciones: 2 (2 por año)</i></p>	<p>Perú (IMA)</p> <p>Brasil (IMA)</p> <p>México (IMA)</p>	<p>Perú: i) el régimen impositivo NRUS permite a empresas unipersonales con ingresos anuales inferiores a PEN 360.000 pagar una suma fija para cubrir el impuesto a la renta y el IVA; ii) el régimen impositivo RER se aplica a empresas con ingresos anuales inferiores a PEN 525.000 y con menos de 10 empleados; la tasa impositiva es del 1,5% de los ingresos, en lugar del 28% de la renta neta; iii) regla de reparto de las ganancias (con los trabajadores) para empresas con más de 20 empleados.</p> <p>México: El régimen RIF está destinado principalmente al comercio minorista y los servicios no relacionados con el empleo de profesiones reguladas y a empresas cuyos ingresos anuales no exceden los MXN 2 millones. El régimen ofrece un descuento regresivo de 10 años al impuesto sobre la renta de las sociedades (100% en el primer año, 90% en el segundo año y así sucesivamente); contribuciones a la seguridad social para los empleados (50% en el primer y segundo año, 40% en el tercer y cuarto años, y así sucesivamente); y tasas de IVA (mismo descuento que para el impuesto a la renta).</p> <p>Brasil: <i>Simples Nacional</i> y MEI, según la descripción de Fajnzylber et al. (2011) y Rocha et al. (2018)</p>	<p>Análisis descriptivo de microempresas mediante la utilización de datos administrativos.</p>	<p><u>Perú:</u></p> <p>Se hallaron efectos umbral para el régimen RER superior y para la regla de "reparto de las ganancias". No se hallaron efectos umbral en el régimen presuntivo inferior (NRUS) y en el límite de volumen de ventas entre el NRUS y RER (es decir, no hay efectos de competencia entre los dos regímenes).</p> <p><u>Brasil:</u></p> <p>MEI: Entre 2009 y 2014, alrededor de un millón de personas se inscribieron en el MEI, muchas de las cuales ya estaban inscritas en el sistema de seguridad social. Sin embargo, el 40% de los microemprendedores individuales ya no estaban inscritos en el régimen cuatro años después de la inscripción inicial, y había indicios de que habían regresado al sector informal.</p> <p>La falta de efectos de competencia entre MEI y Simples Nacional (es decir, pocos emprendedores pasaron del Simples al MEI después de la creación de este último).</p> <p><i>Simples Nacional:</i> Las tasas de entrada de nuevas empresas son más elevadas y las tasas de salida son más bajas en el régimen principal, por lo que las tasas de supervivencia son más elevadas. Las empresas en el régimen Simples también experimentan tasas de crecimiento más elevadas (empleo) que las empresas que no están en el régimen Simples, pero tan solo para los dos o tres primeros años y sin alcanzar el tamaño de empresa promedio fuera del régimen Simples.</p> <p><u>México:</u></p> <p>En México, entre 2014 y 2017, más propietarios de pequeñas empresas se inscribieron en el régimen nuevo RIF que en el régimen anterior REPECOS. RIF coincidió con un aumento en el número de empleadores que pagan contribuciones a la seguridad social para sí mismos y para sus empleados. No obstante, mientras que la tasa de trabajadores independientes no cubiertos en el sistema de seguridad social ha disminuido de 80,5% a 78%, la tasa de trabajadores asalariados no cubiertos ha permanecido estable en un 45%.</p>

Autores y título	País	Principales características de la política	Método de investigación	Conclusiones principales
<p>Bruhn, M. and J. Loeprick (2016), "Small business tax policy and informality: evidence from Georgia", <i>International Tax and Public Finance</i>, 23, 834–853. https://doi.org/10.1007/s10797-015-9385-9</p> <p><i>Número de citaciones: 4 (1 por año)</i></p>	Georgia (UMI)	<p>Sobre la base de una reforma tributaria nacional en 2010, las empresas unipersonales con ventas anuales inferiores a GEL 30.000 estaban exentas del pago del impuesto a la renta (microempresas). Las empresas con un volumen de ventas anual de entre GEL 30.000 y GEL 100.000 (pequeñas empresas) fueron gravadas con un 5% del volumen de ventas anual (3% en el caso de gastos suficientemente documentados). Las microempresas también estuvieron exentas del pago del IVA.</p>	<p>Diseño de discontinuidad regresiva en torno a los dos umbrales (GEL 30.000 y GEL 100.000) para calcular los efectos del régimen presuntivo en la formalización empresarial, la creación de empresas y los "efectos umbral".</p>	<p>El documento concluye que el nuevo régimen presuntivo introducido en 2010 provocó un aumento de entre el 27% y el 41% (según el modelo de estimación) en el número de empresas inscritas por primera vez dentro del umbral de volumen de ventas anual de GEL 30.000 (régimen impositivo de microempresas) en 2011. Este aumento en la inscripción de empresas no volvió a ocurrir en 2012, por lo que los autores consideran que fue en gran medida provocado por la formalización empresarial. No se observó un aumento en las inscripciones de empresas en el régimen tributario de pequeñas empresas (GEL 30.000 a 100.000).</p> <p>El documento halla efectos umbral especialmente en el límite de volumen de ventas de GEL 100.000 debido a un aumento más pronunciado en la tasa impositiva efectiva al pasar del régimen tributario de pequeñas empresas al régimen tributario general.</p>
<p>Cetrángolo O., A. Goldschmit J.C. Gómez Sabaíni y D. Morán (2013), <i>Desempeño del Monotributo en la formalización del empleo y la ampliación de la protección social</i>, Documento de trabajo núm. 4, Oficina de la OIT en Argentina</p> <p>Y</p> <p>Cetrángolo O., J. C. Gómez Sabaini, A. Goldschmit y D- Morán (2018), "Regímenes Tributarios Simplificados", in J. C. Salazar-Xirinachs & J. Chacaltana (eds.), <i>Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos</i>, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.</p> <p><i>Número de citaciones: no disponibles</i></p>	Argentina (IMA)	<p>El Monotributo de Argentina reúne el impuesto a las ganancias (renta), el IVA y las contribuciones a la seguridad social en una única cuota mensual, que varía en función de los ingresos anuales, la superficie afectada a la actividad y el consumo de energía eléctrica. La política incluye ocho categorías de ingreso, de ARS 84.000 a más de ARS 502.000.</p>	Análisis estadístico descriptivo	<p>Los documentos muestran que el número de propietarios de pequeñas empresas inscritos en esta política aumentó cinco veces entre 1998 y 2018, de 640.000 a 3,45 millones.</p> <p>Uno de los documentos (2013) también concluye que, sobre una base anual, el 80% de las variaciones en las categorías de ingresos dentro del Monotributo aumentaron y solo un 20% disminuyeron. Sin embargo, prácticamente no hubo empresas que se cambiaran del Monotributo al régimen tributario principal.</p> <p>Por último, del 80% al 90% de los microemprendedores inscritos en el programa estaban al día en el pago de tributos, según el año. No obstante, la recaudación fiscal de esta política no superó el 0,36% del PIB en un año determinado.</p>

Referencias

1. Amin M., Ohnsorge F., Okou C., 2019, "Casting a shadow: Productivity of formal firms and informality", Policy Research Working Paper, N. 8945, Banco Mundial, Washington DC.
2. Amirapu A. y Getcher M., 2020, "Labour regulations and the cost of corruption: Evidence from the Indian firm size distribution", *The Review of Economics and Statistics*, 102(1), 34-48.
3. Azuara O., Azuero R., Bosch M., Torres J., 2019, "Special tax regimes in Latin America and the Caribbean: Compliance, social protection, and resource misallocation", IDB Working Paper Series, N. 970.
4. Banco Mundial (2014), *Doing Business 2014*, Banco Mundial, Washington D.C.
5. Beck T., Demirgüç-Kunt A., Maksimovic V., 2008, "Financing patterns around the world: Are small firms different?", *Journal of Financial Economics*, 89(3), 467-87.
6. Bird R. y Zolt E., 2010, "Dual Income Taxation and Developing Countries", *Columbia Journal of Tax Law*, Vol. 1, 174-217.
7. Braunerhjelm P., Eklund J.E., Thulin, P, 2019, "Taxes, the tax administrative burden and the entrepreneurial life cycle", *Small Business Economics*, 56, 681-694.
8. Bruhn M. y Loeprick J., 2016, "Small business tax policy and informality: evidence from Georgia", *International Tax and Public Finance*, 23, 834-853.
9. Cetrángolo O., A. Goldschmit, J.C. Gómez Sabañi y D. Morán (2013), "Desempeño del Monotributo en la formalización del empleo y la ampliación de la protección social", Documento de trabajo núm. 4, Oficina de la OIT en Argentina.
10. Cetrángolo O., Gómez Sabaini J.C., Goldschmit A. y Morán D., 2018, "Regímenes tributarios simplificados", en Salazar-Xirinachs J. C. & Chacaltana J. (eds.), *Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos*, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
11. Chacaltana J. y Leung V., 2020, "Pathways to formality: Comparing policy approaches in Africa, Asia and Latin America", en ILO, *Global Employment Policy Review 2020: Employment policies for inclusive structural transformation*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
12. Chacaltana J., Leung V. y Lee M., 2018, "New technologies and the transition to formality: The trend towards e-formality", Documento de trabajo de empleo núm. 247, OIT, Ginebra.
13. Chen D. y Mintz J., 2011, "Small Business Taxation: Revamping Incentives to Encourage Growth", SPP Research Papers, Vol. 4, núm. 7, Universidad de Calgary.
14. Coolidge J. and Yilmaz F., 2016, "Small Business Tax Regimes", Viewpoint No. 349, Banco Mundial, Washington.
15. Dabla-Norris et al. (2018), "Size-dependant policies, informality and misallocation", IMF Working Paper, WP/18/179, Washington D.C.
16. Djankov S., Ganser T., McLiesh C., Ramalho R. And Shleifer A., 2010, "The effect of corporate taxes on investment and entrepreneurship," *American Economic Journal: Macroeconomics*, American Economic Association, vol. 2(3), 31-64.
17. Dube G. y Casale D., 2016, "The implementation of informal sector taxation: Evidence from selected African countries", *E-Journal of Tax Research*, 14(3), 601-623.
18. Fajnzylber P., Maloney W. y Montes-Rojas G., 2011, "Does formality improve micro-firm performance? Evidence from the Brazilian SIMPLES program", *Journal of Development Economics*, 94(2), 262-276.
19. FMI, 2007, "Taxation of small and medium enterprises", Background paper for the International Tax Dialogue Conference, Buenos Aires, octubre de 2007.

20. Gerard F. y Naritomi J., 2018, "Value Added Tax in developing countries: Lessons from recent research", International Growth Centre.
21. Hassett K. y G. Hubbard, 2002, "Tax policy and business investment," In Auerbach A. and Feldstein M. (eds.), *Handbook of Public Economics*, Vol. III, 1293-1343, North-Holland, Amsterdam.
22. Hsieh C. T. y B. Olken, 2014, "The Missing Middle", *Journal of Economic Perspectives*, 28(3), 89-108.
23. Infante R., 2018, "Crecimiento, cambio estructural y formalización", in Salazar-Xirinachs J.M. and Chacaltana J. (eds.), *Políticas de formalización en América Latina: Avances y desafíos*, 51-70, OIT, Ginebra.
24. Jessen J. y Kluge J. (2019), *The effectiveness of interventions to reduce informality in low- and middle income countries*, OIT, Ginebra.
25. Medina L. y Schneider F., 2018, "Shadow economies around the world: What did we learn over the last 20 years?", IMF Working Paper, WP/18/17, Washington D.C.
26. Monteiro J. y Assunção J., 2012, "Coming out of the shadows? Estimating the impact of bureaucracy simplification tax cut on formality in Brazilian microenterprises", *Journal of Development Economics*, 99, 105-115.
27. OCDE, 2015, *Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries*, OECD Tax Policy Studies, No. 23, OECD Publishing, París.
28. OCDE, 2021, *SME and entrepreneurship policy in Viet Nam*, OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship, OECD Publishing, París.
29. OIT, 2018, *Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico*, Tercera edición, Ginebra.
30. OIT, 2019, *Simple Nacional: Monotax regime for own-account workers, micro and small entrepreneurs: Experiences from Brazil*, Ginebra.
31. Onji K., 2009, "The response of firms to eligibility thresholds: Evidence from the Japanese value-added tax", *Journal of Public Economics*, 93(5-6), 766-775.
32. Piza C., 2018, "Out of the shadows? Revisiting the impact of the Brazilian SIMPLES Program on firms' formalization rate", *Journal of Development Economics*, 134, 125-132.
33. Rocha R., Ulyssea G. y Rachter L., 2018, "Do lower taxes reduce informality? Evidence from Brazil", *Journal of Development Economics*, 134, 28-49.
34. SEBRAE, 2016, *Cinco anos do Microempreendedor Individual – MEI: Um fenômeno de inclusão produtiva*, Brasília.
35. Semboja H., 2015, "Presumptive tax system and its influence on the ways informal entrepreneurs behave In Tanzania", *Tanzanian Economic Review*, 5(1-2): 72-90.
36. Shane S., 2009, "Why encouraging more people to become entrepreneurs is bad public policy", *Small Business Economics*, 33, 141-149.
37. Smulders S., Stiglingh M., Franzsen R. y Fletcher L., 2012, *Tax compliance costs for the small business sector in South Africa: Establishing a baseline*, E-Journal of Tax Research, 10(2), 184-226.
38. Van Stel A., Storey D. y Thurik R., 2007, "The Effect of Business Regulations on Nascent and Young Business Entrepreneurship", *Small Business Economics*, 28(2), 171-186.
39. Waseem M., 2018, "Taxes, informality and income shifting: Evidence from a recent Pakistani tax reform", *Journal of Public Economics*, Volumen 157, págs. 41-77.
- 40.

Agradecimientos

El presente documento ha contado con numerosos comentarios en un borrador anterior. En particular, quisiera agradecer por sus valiosos comentarios a: Mario Berrios, Severine Deboos, Shusuke Oyobe, Dragan Radic, Merten Sievers y Judith van Doorn del Departamento de Empresas; Juan Chacaltana y Dorothea Schmidt-Klau del Departamento de Política de Empleo; Alvaro Ramirez-Bogantes del equipo de Trabajo Decente/Oficina de País en San José; John Bliiek, del Equipo de Trabajo Decente/Oficina de País en Lima; Roberto Villamil y José Luis Viveros-Añorve de la Oficina de Actividades para los Empleadores. Huelga señalar que el presente documento expresa las opiniones del autor y no refleja las opiniones de otros colegas ni de la OIT.

► Impulsar la justicia social, promover el trabajo decente

La Organización Internacional del Trabajo es la agencia de las Naciones Unidas para el mundo del trabajo. Reunimos a gobiernos, empleadores y trabajadores a fin de mejorar las condiciones de trabajo de todas las personas, promoviendo un enfoque del futuro del trabajo centrado en el ser humano a través de la creación de empleo, los derechos en el trabajo, la protección social y el diálogo social.

Contact details

Enterprises Department (ENTERPRISES)

International Labour Organization
Route des Morillons 4
1211 Geneva 22
Switzerland
T +41 22 799 6920
enterprises@ilo.org
www.ilo.org/empent



ISBN 9789220351024



9 789220 351024