

## MONOTRIBUTO

### Una rebelión fiscal

A partir de los primeros días de Enero de 1997, el tema ha adquirido una importancia inusitada tanto en los círculos legislativos como en los medios masivos de comunicación. Sin embargo, no nació como "generación espontánea". Una virtual "insurrección" de los comerciantes de Villa Carlos Paz (Pcia. de Córdoba) ante los operativos de verano de la D.G.I. fue el disparador que eclosionó un estado de cosas que venía acumulando tensiones desde algunos años atrás. Fue una larga cadena de rebeliones fiscales, hasta ese momento aisladas en pequeñas ciudades, sobre todo de la Pcia. de Buenos Aires, donde los inspectores de la Dirección encontraron serios obstáculos para realizar su tarea. Una reacción a sus procedimientos donde fue visible que la D.G.I. aplicaba políticas de "jugar con pierna dura", mientras que en las inspecciones de los "countries" cercanos a la Capital Federal "se jugaba a las visitas". La mera ausencia de los contribuyentes impedía seguir adelante con las inspecciones. A la reacción de los comerciantes serranos siguió de manera inmediata un congreso de PyME de todo el país. La importancia social de este movimiento tuvo que ser respondida por las autoridades nacionales con la presencia del titular del organismo, Dr. Carlos Silvani, quien de manera personal se comprometió a sancionar un nuevo régimen a fin de reducir la presión tributaria sobre las PyME. A lo largo de todo 1997, el proyecto entró en un verdadero laberinto. Recorrió una y otra vez los despachos de la Secretaría de Hacienda, la AFIP y la Cámara de Diputados. El tema que no encontraba salida era la fijación del escalón por sobre el cual no podía accederse al régimen. El límite oscilaba entre \$ 75.000 y \$ 144.000 y además se debatían temas tales como la inclusión o no de los profesionales y de un régimen específico para la pequeña empresa agropecuaria.

### Importancia de la PyME en el ámbito mundial

Está probado que la PyME permite dotar al aparato productivo de un alto nivel de flexibilidad y por otro lado, realiza un importante aporte a la ocupación en términos relativos. Es por eso que en todos los países del mundo la pequeña y mediana empresa tienen apoyo de sus respectivos gobiernos a través de medidas de apoyo tecnológico, financiero y tributario, a fin de compensar su debilidad en el mercado frente a la gran empresa. Tanto en el plano de la competencia como en el de la provisión de insumos.

En particular, los países desarrollados utilizan una amplia gama de instrumentos para ayudar a crear y desarrollar pequeñas empresas. Siguiendo la bibliografía apuntada (OCDE) podemos agruparlas por categorías :

**Ayuda en la fase de creación:** en los países más importantes (Estados Unidos, Alemania, Gran Bretaña y otros) existen programas para facilitar el arranque de este tipo de empresas. Son tales como:

- Mecanismos para asegurar recursos de capital para la creación de empresas. Ejemplos concretos son las garantías del sector público para préstamos bancarios, financiamiento promocional para jóvenes empresarios y de microemprendimientos para desocupados.
- Desgravaciones de la carga fiscal en empresas nuevas : excenciones temporales y reducción de los niveles de imposición.
- Programas gubernamentales para proveer de información, asesoramiento, etc. En síntesis, otorgar a estas empresas una fuerte "cultura empresarial".
- Capacitación de directivos y mandos medios a través de una compleja red de cámaras empresarias, organismos públicos, universidades y entidades profesionales.

**Mejora de los ambientes tecnológicos y económicos:** son los programas más completos en apoyo de este tipo de empresas. Algunos ejemplos concretos son:

- Ayuda financiera para mejorar la capacidad competitiva de la empresa. Sobre todo aquellas que se desempeñan en campos considerados prioritarios : medio ambiente, nuevas tecnologías, investigación y desarrollo de nuevos productos, etc.;
- Promover la actitud innovativa y mejoramiento de la calidad del producto
- Mejoras de la productividad a través de la difusión de tecnologías y habilidades ya existentes ;
- Subvención a la investigación y transferencia de tecnología cuando está orientada hacia la pequeña empresa. Además promover esa investigación por parte de la empresa mediante crédito fiscal para gasto en investigación y/o facilitar el acceso a dicha investigación ;
- Apoyo a la utilización de una tecnología informática siempre actualizada
- Creación de "polos tecnológicos" para la pequeña empresa ;
- Acciones orientadas a mejorar la calificación de la mano de obra, y en particular la formación profesional;
- Promover el asociativismo entre las pequeñas empresas y con el resto del aparato productivo para constituir redes por ramas y reforzar su capacidad exportadora ;
- Promoción de las exportaciones de las pequeñas empresas a través de créditos, garantías y el servicio de asesoramiento profesional ;
- Reserva de mercados en distintos rubros del gasto público que permita garantizar un porcentaje de participación a la pequeña empresa.

**Reducción de obstáculos financieros y administrativos:** Comprende una amplia gama de medidas tales como:

- Préstamos de la banca pública en condiciones promocionales en términos de plazos y tasas, para la formación del capital fijo ;
- Subsidios a pequeñas empresas que se instalen en zonas desfavorecidas o regiones de alta desocupación ;
- Otorgamiento de garantías al sistema bancario privado para que los créditos a pequeñas empresas resulten posibles a tasas normales de mercado ;
- Creación de instituciones bancarias especializadas para préstamos promocionales ;
- Medidas puramente fiscales : en materia tributaria, las medidas apuntan a la disminución de la presión tributaria (alícuotas reducidas para mejorar su autofinanciación, exención permanente de ganancias de capital por transferencia de propiedad, créditos fiscales para promover la formación, etc.), apoyo a su capitalización y tecnificación y a la reducción del costo administrativo de las unidades de producción para cumplir con las exigencias de las leyes tributarias.

En particular, las medidas fiscales tienen otros efectos y no sólo a nivel microeconómico. Permite arrancarle a la economía subterránea gran cantidad de actividades marginales. Esto por sí mismo tiende a mejorar las condiciones globales de la economía. Por otra parte, los costos de administración tributaria gubernamental se reducen frente a la escasa importancia recaudatoria de esta franja de actividad.

Resulta importante mencionar que en el seno de la Unión Europea se ha iniciado un programa muy completo para PyMEs a partir del reconocimiento del papel que este sector puede desempeñar en la competitividad futura de esa región. Sin embargo, no se trata de un proyecto más. Ha sido incluido en el Tratado de Maastricht.

De lo anterior se desprende un fuerte entrelazamiento de medidas fiscales y no fiscales. Por tanto, existen ventajas y desventajas en la utilización del recurso de la fiscalidad para la

ejecución de la política económica de acuerdo a la problemática concreta que las autoridades enfrentan.

Existen ventajas por las siguientes causas :

- Para la aplicación de medidas fiscales no resulta necesario crear un nuevo y costoso aparato administrativo ;
- Las ventajas de un mejoramiento del sistema tributario para la pequeña empresa tienen un alto y positivo impacto en el campo de la política ;
- Las medidas correctivas que se adopten tendrán transparencia ya que se integrarán en una misma legislación tributaria ;
- El instrumento tributario puede ser modificado con relativa facilidad a fin de salvar situaciones coyunturales cambiantes ;
- Los empresarios, por su parte, prefieren las desgravaciones transparentes a la ayuda directa del estado que está mas ligada decisiones subjetivas y por ende sujeto a eventuales casos de corrupción.

Por su parte, las desventajas son las siguientes :

- Objetivos sociales diferentes, y a menudo contradictorios, conducen a una complejidad fiscal que es fuente de elusión y evasión ;
- Los cambios fiscales otorgan beneficios generalizados y por ende comprenden también a empresas que no tienen el problema específico hacia el que apunta la modificación realizada. Un subsidio permitiría una mayor focalización ;
- Las desgravaciones alcanzan su objetivo sólo cuando las empresas obtienen beneficios netos imponibles ;
- Una gran cantidad de programas de apoyo a la pequeña empresa no son susceptibles de ser implementados por vía fiscal : constitución de redes empresarias, garantías de préstamos, etc.

## La PyME en Argentina

Pero veamos cual es su importancia concreta en Argentina. Tomamos, a manera ejemplificativa el sector industrial. Seleccionamos esta rama de actividad pues todo el debate alrededor de la temática del aporte de la PyME (ocupación y la flexibilidad del sistema productivo) se realiza haciendo centro en la manufactura.

### Censo Nacional Económico 1994

#### Manufactura. Por estrato de ocupación

Estratos de Ocupación	Puestos de trabajo ocupados		Valor Bruto de Producción	
	Parcial	Acumulado	Parcial	Acumulado
Hasta 1 ocupado	2.47	2.47	1.13	1.13
2 a 5 ocupados	11.39	13.86	4.35	5.48
6 a 10 ocupados	8.18	22.04	4.45	9.93
11 a 25 ocupados	13.43	35.47	9.21	19.15

26 a 40 ocupados	7.33	42.80	6.23	25.38
41 a 50 ocupados	3.79	46.59	3.55	28.93
51 a 100 ocupados	11.88	58.46	12.92	41.85
101 a 200 ocupados	11.40	69.86	12.98	54.82
Mas de 200 ocupados	30.15	100.00	45.18	100.00
Total puestos ocupados	100.00		100.00	

**Fuente : INDEC**

Surge de este cuadro que a lo largo de toda la escala de PyME considerada por sus estratos de ocupación (hasta 50 ocupados), la participación de los puestos de trabajos es muy superior a su participación en los montos de ventas brutas. Esta relación es superior a dos veces hasta el nivel de 10 ocupados. En las escalas siguientes (hasta 50) tiende a igualarse. Las dos escalas siguientes (hasta 200) los niveles de participación parcial tienden a equilibrarse pero la relación ya se invierte (menor participación de puestos que de ventas). En empresas de mas de 200 puestos, la relación es francamente inferior.

Este es un corte transversal. Veamos como evolucionó históricamente el tema de la ocupación por estratos.

### **Asalariados**

#### **Por estratos de ocupación**

Estrato de Ocupación	Censo Ec. '85		Censo Ec. '94		Var en %
	Parcial	Acumulado	Parcial	Acumulado	
Hasta 1 ocupado	0.02	0.02	0.06	0.06	-26.93
2 a 5 ocupados	4.62	4.64	6.00	6.06	+74.55
6 a 10 ocupados	7.24	11.88	7.73	13.79	-5.13
11 a 25 ocupados	13.42	25.29	14.48	28.27	-21.93
26 a 50 ocupados	11.53	36.82	12.60	40.87	-21.17
51 a 100 ocupados	12.25	49.07	13.04	53.91	-20.15
101 a 200 ocupados	12.72	61.79	12.29	66.20	-22.18
Mas de 200 ocupados	38.21	100.00	33.8	100.00	-29.38
Total puestos ocupados	100.00		100.00		-35.36

**Nota:** Este cuadro comprende los asalariados, es decir una parte significativa del total de los puestos de trabajo considerados en el cuadro anterior

**Fuente:** INDEC

El cuadro muestra que, a pesar del descenso generalizado de los asalariados en la actividad industrial intercensal, el impacto fue menor en la PyME, que contribuyó mas que proporcionalmente a la gran empresa a evitar que la ocupación cayera todavía más. E incluso con un fuerte crecimiento en la pequeña empresa (estrato de 2 a 5 ocupados).

### **Alternativas del apoyo tributario**

A partir de la experiencia internacional hemos sistematizado las posibilidades de apoyo tributario en tres alternativas:

1. Métodos de simplificación administrativa
2. Considera que el elemento central a superar en ese tipo de empresas el costo de las regulaciones tributarias : asesoramientos, trabajo administrativo, etc. Se incluye en esta faceta el tiempo que debe dedicar el titular de la firma a este tipo de problemas.
3. Se utilizan para ello sistemas de imposición estándar, contabilidad simplificada, exención total de algunos impuestos, etc.
4. Regímenes específicos en cada tributo
5. En esta alternativa, cabe el resto de justificaciones por el cual los gobiernos otorgan tratamientos diferenciales a este tipo de empresas. Son beneficios impositivos diferenciados que abarcan una amplia gama : beneficios no distribuidos, diferenciación por asignaciones remunerativas para el titular dentro del total de utilidades, desgravaciones para el arranque de la actividad, nivel de progresividad del gravamen en los escalones inferiores, tipos impositivos acordes a la figura jurídica, deducciones especiales por amortización (equipos e investigación - desarrollo), reducciones en la escala según actividad, tamaño y región ; imputar las utilidades en cabeza de los socios y compensación de quebrantos con otros impuestos nacionales. Incluso deducciones por costo administrativo.
6. Reemplazo de un grupo de tributos por un sólo tributo
7. Estamos en presencia de un monotributo que toma la forma de un "derecho de patentes". Es la alternativa elegida por el proyecto oficial presentado. Hemos consultado bibliografía que abarca los 29 países del OCDE(1) (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico) que agrupa a los países desarrollados de todos los continentes. También hemos consultado bibliografía que revisa los sistemas tributarios de los países latinoamericanos. De todos ellos, en nuestra región, un sólo caso, el de Brasil, tiene un esquema similar.

### **El Monotributo en Argentina**

Aprobado por Ley 24.977 (B.O. 06/07/98) , con el nombre de Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, fue diseñado para funcionar de manera optativa, con una escala superior ubicada en los \$ 144.000 / año de nivel de actividad y comprende Ganancias e I.V.A. Se integra de manera administrativa con cargas previsionales específicas de acuerdo a la cantidad de personal. Esto sólo cubre el campo de la microempresa y por ende el aspecto de la simplificación tributaria que (integra el concepto de monotributo) se convierte en esencial. El gran desarrollo de la microempresa en Argentina hace imprescindible una medida de esta naturaleza, pero debe quedar en claro que la pequeña y mediana empresa siguen sin disponer de un régimen de promoción tributaria. El proyecto oficial y su debate posterior ha puesto en claro que el tema se asemeja a la búsqueda del "becerro de oro". A partir de la denominación "monotributo" comienzan a dilucidarse las confusiones. Es un "derecho de patente" que conlleva una simplificación tributaria. Un régimen de esa naturaleza sólo puede apuntar a cuestiones de administración tributaria. Menor costo administrativo para actividad privada y menor costo para el Estado de administración del impuesto respecto a su recaudación. No hay duda que estos objetivos son importantes. Pero quienes han reclamado su aprobación no son microempresas sino la PyME cuyos problemas más importante en la actualidad derivan del financiamiento y la carga tributaria. Por otra parte, el monotributo es el instrumento menos adecuado para resolver el problema de reducir la carga tributaria. El monotributo es lo que expresa su nombre : un impuesto único. Un derecho de patente pagado en cuotas que debería sustituir el universo de cargas tributarias y previsionales. Las cámaras empresarias que agrupan la PyME plantean como solución elevar el nivel del escalón mayor que les permitiera entrar en el sistema. Entendemos que no sería una solución real. El problema radica en que las micro, pequeñas y medianas empresas son de una gran heterogeneidad. Su proceso productivo va desde la artesanía a la tecnología de punta. De la manufactura de bienes intermedios de alta

complejidad a la comercialización minorista. De complejos servicios a la empresa hasta servicios personales de tipo tradicional. De las empresas unipersonales a las sociedades formales. Cuando son realmente una microempresa (hasta un escalón de entre \$ 100.000 - 150.000 de venta anual), con un proceso productivo de tipo artesanal y forma jurídica unipersonal no existe problemas y la metodología debe ser aplicada. Sin embargo, debe recordarse que el debate sobre el monotributo nace al calor de los conatos de rebelión fiscal a inicios de 1997. Frente a la multitudinaria movilización de empresarios PyME de todo el país, el responsable de la DGI realizó promesas para evitar problemas sociales. Las promesas combinadas con las necesidades reales de esa franja empresaria generaron la ilusión de un monotributo que se implementaría para reducir la presión tributaria a todo el espectro de PyMEs. Ahora esos sectores plantean que la efectivización de los compromisos asumidos sería relativamente sencillo, ya que sólo basta con aumentar el tope de ventas para que la pequeña y mediana empresas vean reducida la presión tributaria. Debe entenderse, contra todas las expectativas creadas a esos empresarios, que técnicamente es imposible reducir la presión fiscal mediante el monotributo. Pero sí es posible (e imprescindible) hacerlo por vía de regímenes específicos en cada tributo que las autoridades no han propuesto en ningún momento.

### **Monotributo y presión tributaria**

Un monotributo no puede resolver la reducción de la presión tributaria a la PyME. Un régimen de esta naturaleza puede llegar a tener efectos positivos y sólo para microempresas : reducir el costo administrativo privado; el costo de recaudación ; incorporar una franja de actividades al circuito legal ; etc. Sin embargo, es válido sólo para microemprendimientos con caracteres muy específicos : empresas artesanales, con un bajo nivel de insumos (o alto valor agregado), baja rentabilidad, de tipo unipersonal y con trabajo del grupo familiar. No se trata de que posean alguna de esas características. Para que resulte viable, deben detentar todas al mismo tiempo, lo que reduce notablemente el campo de los beneficios potenciales. Aquí no está lo que históricamente hemos conocido bajo la sigla de PyME. Cuando tratamos de generalizar estos beneficios subiendo sólo por la escala de monto de ventas, el problema comienza a hacerse cada vez más complejo : uno o más empleados en relación de dependencia ; nivel de insumos alto, medio, o bajo; diferentes niveles de rentabilidad ; sociedades informales y formales ; distintos niveles y problemas de la PyME urbana respecto a la pequeña explotación agropecuaria, pesquera y minera ; etc. El monotributo esta reemplazando impuestos que miden capacidad contributiva bajo diferentes parámetros y con diferentes sujetos pasivos del impuesto : sobre rentas netas, sobre el consumo, sobre los insumos salariales, etc. Sobre el empresario y sobre el consumidor final. Es correcto que exista esta variedad de formas de captar capacidad contributiva. Resulta esencial para contar con un sistema tributario flexible. La cuestión de la regresividad depende de la proporción que cada uno de ellos representa en la recaudación global y su efecto combinado con el gasto público. Las "esperanzas" cifradas en el monotributo pueden llegar a plantear, en el límite, una seria contradicción : su generalización hasta altos niveles de ventas. El impuesto más progresista sería éste "impuesto único", cuando esta concepción tributaria es rechazada por todas las corrientes del pensamiento tributario. Sólo puede admitirse en un nivel marginal de actividades ya que sus efectos globales son netamente regresivos y otorga una alta inflexibilidad al sistema tributario. Y las contradicciones surgen cuando, como hemos visto, empezamos a ascender en la escala de tamaño de la empresa, en función de sus ventas. P.ej. la Ley Nro. 9317 de Brasil del 05/12/96 fija el tope en Reales 720.000, o bien \$ 612.000 aproximadamente a la fecha de este informe. Aunque el nivel tope de Brasil es muy elevado en términos comparativos, contiene severas restricciones al tipo de actividad, forma organizativa, profesiones, ligazón de empresas, residencia empresaria, etc. En la medida que subimos en la escala desde aquella empresa artesanal que habíamos descripto crece la heterogeneidad (valor agregado, rentabilidad, cantidad de personal) y el monotributo empieza a tener ventajas y desventajas según el impuesto con el que se compare. La "solución" de modificar drásticamente los parámetros (reducir la suma fija a pagar y elevar los topes de inclusión) implica iniciar una "carrera" en pos de un proyecto supuestamente "mas progresista". Esto termina por crear un serio problema, incluso con implicancias de tipo social. Aunque soluciona algunos problemas reales, en otros casos crea profundas inequidades favoreciendo a empresas que no deberían permanecer en un sistema de ese tipo : empresas pequeñas con

avanzada tecnología que le permite alta rentabilidad con un bajo volumen de ventas, o bien de un alto valor agregado, y casos similares. El monotributo como instrumento de promoción de la PyMe es incorrecto por la dificultad de discriminar en función de objetivos concretos. Un monotributo sólo puede ser aplicado de manera indiscriminada a la franja de empresas que se defina : es lo mismo un kiosco que una tornería ? ; es lo mismo una inversión en máquinas para un microemprendimiento que máquinas de video-juego ?. La discriminación la debo realizar con instrumentos muy afinados en la legislación de cada uno de los tributos.

### **El caso específico de la actividad agropecuaria**

Para el texto de ley, la pequeña explotación agropecuaria es una línea continua que va entre los \$ 12.000 y \$ 144.000 de ingresos. Es como si en ese universo no hubiese discontinuidades de ninguna naturaleza. Este criterio desconoce el aspecto socio-económico más importante de la pequeña explotación agropecuaria. El concepto se disloca fuertemente entre aquellas explotaciones que son o no una unidad económica. Y lo más importante, no está considerado: aquellas unidades que no conforman una unidad económica. Son los minifundios o explotaciones familiares que sobreviven en una franja marginal del circuito económico y que son los que realmente necesitan de un tipo de monotributo que les permita ingresar a dicho circuito. Y la problemática de este amplio sector en términos humanos está vinculado a variables mucho más profundas que la mera variable "monto de ventas". Aquí tampoco los objetivos podrán ser cumplidos. Por una parte las pequeñas explotaciones que sí conforman una unidad económica no se incorporarán al régimen ya que, al no quedar alcanzado por Ganancias, imputan en la comparación, el total del aporte impositivo al IVA. Y al igual que en la microempresa urbana, en muchos casos ese monto es superior al que corresponde pagar por la liquidación por vía del régimen general. En otras palabras, no se incorporarán al régimen por la misma razón por la que actualmente deciden incorporarse al régimen como contribuyente responsable inscripto. El error de apreciación de los funcionarios resulta de considerar el agro como una actividad de alto valor agregado. Esto es cierto tomando el sector de manera global. Sin embargo, hacia el interior del sector ha habido profundo cambios, como producto del retroceso relativo de la pequeña explotación. Históricamente, una gran proporción de los insumos consistía en trabajos que eran prestados por el propio productor. Estos trabajos (siembra, cosecha) han pasado a ser locaciones con terceros a partir de la imposibilidad para el productor de renovar su maquinaria y herramientas. De esta forma, el valor agregado por el productor directo se reduce y el crédito por IVA a su favor es muy alto. La única forma de aprovecharlo es a través de la liquidación del I.V.A. en régimen general. Lo que pagaría en concepto de monotributo será mayor que el monto por liquidación de los respectivos impuestos en régimen general. Por otra parte, el problema de la pequeña explotación agropecuaria se agrava cuando la explotación tiene diversidad de cultivos y animales (la mayoría de los casos). Aquí el texto legal toma valores presuntos que se dejan a la reglamentación. A su vez, como esa reglamentación es muy difícil y compleja por la diversidad de planteos productivos existentes, esa reglamentación quedará en manos del organismo de aplicación (DGI). En definitiva, la categoría del productor no tiene pautas objetivas y quedará a determinar por un burócrata que no tiene la menor idea de la compleja realidad agropecuaria y del proceso de formación de sus precios. Por otra parte, su legalización en el circuito económico implicará otros costos que no están en condiciones de afrontar. Será necesario una legislación de corte social e integral, con especificidad regional y que incluya el aspecto tributario para superar la problemática de este vasto sector de productores familiares.

### **Los resultados probables del monotributo**

Las contradicciones que encierra un monotributo hará fracasar los objetivos explícitos : disminución de costos de administración privada y pública. 1º) Un universo acotado. El tope de \$ 144.000 año disminuye notablemente el universo de firmas que puede insertarse en el esquema. 2º) Dentro de ese universo acotado sólo una pequeña porción puede usufructuar de sus alcances. En la mayoría de los casos, un alto nivel de insumos (bajo valor agregado) hace no conveniente la alternativa. Es que en ese nivel de empresas, el nivel absoluto de rentabilidad no es alcanzado por Ganancias. Por ende el monto total de la suma fija mensual es imputado a

IVA. Dicho monto, en los casos de alto nivel de insumos, hará que los valores pagados por vía del monotributo resulten superiores a los valores que surgen de la liquidación por régimen general. Y eso lo verificamos con lo que hoy acontece. Debemos preguntarnos porque a muchas PyMEs, con alto nivel de insumos no les ha convenido hasta ahora, permanecer en el IVA bajo la categoría de "responsable no inscripto". Sin embargo, las contradicciones que aparecen entre la iniciativa y el contexto nos hacen pensar que tras el monotributo existen objetivos implícitos que deberemos leer "entrelíneas". Aparecen, por un lado, declaraciones de funcionarios y documentos oficiales que transmiten un alto grado de optimismo respecto a los resultados del monotributo. En declaraciones periodísticas, el titular de la AFIP estima los inscriptos en 120.000 en una primera etapa, llegando a un nivel de 300.000 contribuyentes en 6 meses y una recaudación de 300 millones de pesos por año (Clarín 07/06/98). Y esto no es sólo una declaración periodística. El último Memorándum al FMI, elevado por nuestro país en el mes de Diciembre de 1997 y aprobado por el organismo financiero en Febrero de 1998 expresa en su punto Nro. 12: "[. . .] La recaudación tributaria aumentará como resultado de las medidas mencionadas en el párrafo 13 en lo que respecta a la administración de impuestos y de la implantación, en enero de 1998, de un impuesto único de base presuntiva (monotributo) en remplazo del impuesto al valor agregado y del impuesto a las ganancias aplicable a las empresas de pequeña escala. Se espera que dicho impuesto, que simplificará el cobro y promoverá el cumplimiento tributario, reporte al gobierno federal una recaudación adicional equivalente a alrededor del 0,1% del PBI. Al mismo tiempo, el Gobierno, con la asistencia del Departamento de Finanzas Públicas del FMI, ha iniciado las tareas encaminadas a reformar el sistema tributario con el objeto de lograr mayor eficiencia y equidad [. . .]" Desde ya que una política orientada a la promoción de la PyME entra en colisión con objetivos meramente recaudatorios. Sin embargo, aún aceptando este objetivo aparecen contradicciones con el propio texto. A las limitaciones del tope general se suman algunas específicas como es el caso de un límite especial para los profesionales, exclusiones para algunas actividades y en particular la referida a titulares que tuviesen más de una unidad de explotación, aún cuando la sumatoria se encuentre dentro de los parámetros de aceptación. Pero no sólo limitaciones a la entrada al sistema. Las acciones de tipo sancionatorio de la ley de procedimientos tributarios han sido sobredimensionadas: condiciones más rígidas para la aplicación de la clausura preventiva y el no beneficio en materia de reducción de multas, quedando esto sólo a criterio del juez administrativo. Que se van a emplear criterios "duros" en la aplicación de la ley de procedimientos ha sido ratificado por las propias autoridades. En las mismas declaraciones del Dr. Silvani ya citadas, éste expresa: "El recaudador dijo a Clarín que será implacable: Al que deje de cumplir con una sola de las cuotas mensuales que le correspondan según la categoría asignada, se le clausurará sin más trámite, puesto que es como si caducara la licencia que tiene para operar. ¿Pero cuánto tiempo de atraso se le permitirá?. Dos días a lo sumo. El monotributo es un régimen voluntario que da muchas ventajas económicas a quienes se encuadren. Que la gente piense muy bien antes de entrar si dispone del dinero para pagar las cuotas, porque no habrá contemplaciones." (Diario Clarín, citado). No son precisamente, palabras de bienvenida para los que se incorporan al sistema. Existen otras limitaciones más fuertes aún, y que hacen a las condiciones del mercado para las empresas inscriptas en el régimen. Los eslabones "corriente abajo" del circuito de producción y comercialización, no podrán deducir como costo para la determinación de Ganancias un monto superior al 1 % de sus compras a un mismo contribuyente del monotributo y al 5 % de las compras totales, excepto en productos agropecuarios. Sólo una hipótesis puede salvar la aparente contradicción entre las condiciones concretas del régimen simplificado y los objetivos en materia de recaudación. Deberíamos imaginar a este monotributo como una especie de "comodín" para solucionar otro tipo de problemas El Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes es en realidad un Anexo al artículo 1º de la Ley 24.977. Por el artículo 2º se modifica el artículo 29º de la Ley de IVA (t.o. 1997) por la cual se había introducido la categoría de "responsable no inscripto". El cambio que se introduce opera en el sentido de restringir la posibilidad de utilizar dicha categoría. Excluye como sujeto pasivo a los locadores y a todas las personas que por sus características dispongan de la opción de resultar incluido en el régimen simplificado. Estas exclusiones se complementan con la no-posibilidad de los renunciantes al sistema de régimen simplificado de ser considerados "responsables no inscriptos". Sus obligaciones sólo podrán ser cumplidas por vía del régimen general. Si unimos estas piezas sueltas queda armado un mecanismo muy definido. Las limitaciones para responsables no inscriptos y los problemas con el régimen simplificado llevan

a los contribuyentes, de manera inexorable, al régimen general. Esto, quizás, pueda ser la explicación de la convivencia de un sistema limitativo y un incremento en la recaudación. A su vez, los vetos del P.E.N. introducidos por Decreto 728/98 (B.O. 06/07/98), también operan en una dirección limitativa. Las observaciones tocan dos puntos: a) El criterio de aplicación sucesiva de los límites para la categorización del contribuyente (segundo párrafo del artículo 7º) ya que podría flexibilizar las diversas exigencias. b) El pago de contribuciones y aportes sólo por los trabajadores "en exceso" respecto de los límites fijados por la Ley de PyME. (último párrafo art. 48º). Si esta interpretación del marco de la ley es correcta, estamos en presencia de "parches" tendientes a corregir la irracionalidad de la estructura tributaria y muy alejados de una política de promoción de la PyME.

### **Un criterio alternativo**

Si recorremos la problemática tributaria de la PyME a nivel internacionales (ver bibliografía), prácticamente no encontramos esquemas similares al monotributo en debate. Lo que sí existen son ejemplos abundantes de países que realizan verdaderas políticas de promoción de las PyME. En el aspecto tributario lo hacen realizando una discriminación a favor de ellas en cada uno de los impuestos. Los objetivos son : a) Reducir la carga tributaria de la PyME como un instrumento mas de promoción (además tienen otros : financieros, tecnológicos, mercados, etc.). b) Simplificación administrativa para reducir el costo privado y público de administración tributaria y arrancar actividades del circuito de la economía subterránea. Proceden de esta forma pues, para alcanzar los objetivos que se pretende para la PyME, son necesarios instrumentos muy afinados para evitar inequidades no deseadas. Y estos instrumentos, que en nuestro país no existen, no pueden ser desarrollados alrededor de un esquema de monotributo. Y si se introducen lo hacen de manera forzada y lo único que consiguen es potenciar los problemas. La verdadera solución para la PyME resulta de introducir discriminaciones a favor de ella, tal como hemos visto, en cada uno de los tributos y a partir de una reforma tributaria integral.

### **Bibliografía**

- Sbatella, José y Carné, Mónica : Complejidad Tributaria : El Monotributo y su incidencia sobre las PyMEs de la Provincia de Buenos Aires. En XXX Jornadas de Finanzas Públicas - Córdoba, 1998. Trabajo Nro. 15.
- O.C.D.E. : Fiscalidad y pequeñas empresas. Ediciones Mundi-Prensa. 1995
- González, Dario : La fiscalidad de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) : Análisis sobre la viabilidad de un tratamiento tributario específico. En Boletín de la D.G.I., Marzo de 1997
- International Bureau of Fiscal Documentation. L.A. Suppl. N° 110, December 1997. Section C - Brazil.