



IERAL

Fundación  
Mediterránea

## Revista Novedades Económicas

Año 38 - Edición N° 892 – 29 de Noviembre de 2016

### ¿Debe actualizarse el Monotributo?

Marcos Cohen Arazi

[mcohen@ieral.org](mailto:mcohen@ieral.org)

**Edición y compaginación**  
Karina Lignola y Fernando Bartolacci



**IERAL Córdoba**  
(0351) 473-6326  
[ieralcordoba@ieral.org](mailto:ieralcordoba@ieral.org)

**IERAL Buenos Aires**  
(011) 4393-0375  
[info@ieral.org](mailto:info@ieral.org)

**Fundación Mediterránea**  
(0351) 463-0000  
[info@fundmediterranea.org.ar](mailto:info@fundmediterranea.org.ar)

## ¿Debe actualizarse el Monotributo?

El régimen simplificado para pequeños contribuyentes, comúnmente conocido como Monotributo, fue creado en 1998, a través de la ley 24.977. En momentos en que se discutió su creación, se plantearon los mismos temas de debate que aún hoy persisten. Considerando los principales, se destacan los siguientes interrogantes: i) si se trata de un sistema que puede incentivar el “enanismo fiscal” o la evasión, ii) si debe incluir a los impuestos al valor agregado y ganancias o si también puede incluir otros impuestos, iii) si resulta adecuado establecer un régimen simplificado y de menor carga tributaria para empresas según su tamaño y qué relación debe establecerse entre sus parámetros y el del régimen general.

En vistas del debate que se plantea en la actualidad sobre diversos impuestos en Argentina y de la ‘reforma tributaria’ en curso, se considera relevante, especialmente en el marco de la coyuntura económica actual.

### **Sobre la necesidad de los regímenes simplificados**

Existen dos ámbitos en los que se plantea un debate en torno a las ventajas y desventajas de los regímenes simplificados, el tributario y el de la política de desarrollo productivo y territorial.

En el ámbito tributario, en ocasiones se plantea que estos sistemas implican una menor recaudación, explicado por una tendencia de las firmas a permanecer en escalas bajas para pagar menos impuestos, y que esto podría terminar generando competencia desleal respecto de las firmas que se encuentran en el régimen general más oneroso en términos de carga tributaria.

En el ámbito del análisis de las políticas de desarrollo productivo y territorial, los regímenes simplificados son valorados por la disminución de carga tributaria implicada, es decir porque favorecen el desarrollo de nuevos emprendimientos, y también por la simplificación administrativa, que permite reducir el costo de cumplimiento tributario. La complejidad de los regímenes tributarios implica una carga burocrática cuyo peso relativo es mayor para las firmas de menor envergadura, debido a que no pueden diluir los costos de asesoramiento, de gestión y tramitaciones en un gran nivel de ventas, limitando las capacidades de supervivencia de emprendimientos pequeños por un motivo regulatorio.

Pueden sintetizarse las siguientes ventajas y desventajas de los regímenes simplificados:

Esta publicación es propiedad del Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL). Dirección Marcelo L. Capello. Dirección Nacional del Derecho de Autor Ley N° 11723 - N° 2328, Registro de Propiedad Intelectual N° 52844723 ISSN N° 1850-6895 (correo electrónico). Se autoriza la reproducción total o parcial citando la fuente. Sede Buenos Aires y domicilio legal: Viamonte 610 2º piso, (C1053ABN) Buenos Aires, Argentina. Tel.: (54-11) 4393-0375. Sede Córdoba: Campillo 394 (5001), Córdoba., Argentina. Tel.: (54-351) 472-6525/6523. E-mail: [info@ieral.org](mailto:info@ieral.org) [ieralcordoba@ieral.org](mailto:ieralcordoba@ieral.org)

### *Ventajas*

- Disminuye el costo administrativo de cumplimiento para los contribuyentes, con un efecto más significativo cuanto más pequeño es el emprendimiento. La ausencia de estos emprendimientos pueden favorecer una mayor informalidad.
- Mejoran el cumplimiento voluntario de los contribuyentes.
- Otorga certeza jurídica al cumplimiento tributario, debido a la menor complejidad de interpretación y de liquidación del impuesto.
- Facilita el control de la administración tributaria

### *Desventajas*

- Bajo nivel de recaudación, debido a:
  - Cuotas impositivas bajas, especialmente cuando apunta a emprendimientos de subsistencia.
  - Subcategorización de los contribuyentes (puede aminorarse con el uso de nuevas tecnologías, facturación electrónica, entre otros.).
  - Falta de actualización de parámetros en presencia de inflación.
  - Orientación hacia microempresas.
- Bajo o nulo nivel de control, debido a:
  - Razones operativas, baja relación beneficio-costos, aunque hoy se considera factible de ser aminorado a través del uso tecnologías de la información.
  - Razones políticas, generalmente es aprovechado por grandes cantidades de contribuyentes de pequeña escala, que por lo tanto no constituyen un grupo de altos ingresos.

Por estos motivos, resulta que no sólo Argentina cuenta con regímenes de estas características, sino también gran parte de los países latinoamericanos, y también en muchos países desarrollados. En el caso de estos últimos, los tratamientos diferenciados frecuentemente se concentran en: depreciación acelerada de bienes de capital, créditos fiscales especiales por inversiones, por contratación de personal, por realización de actividades de investigación y desarrollo aplicables como pago a cuenta en el impuesto a las ganancias (específicos para PyMEs), reducciones temporales de la carga tributaria al inicio de la actividad, reducción de requisitos de presentación, y también en algunos países la sustitución de impuestos por un tributo unificado<sup>1</sup>, que es la figura adoptada mayoritariamente en Latinoamérica. El alcance y las características de cada régimen simplificado es aquello en lo que no puede decirse que exista consenso.

---

<sup>1</sup> OECD (2015), "Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries"

## Sobre los impuestos a incluir

En la Argentina, como fue mencionado, se sustituye con un único pago que es sustituto de las obligaciones del Impuesto al Valor Agregado y el impuesto a las Ganancias. En función de ello, es interesante destacar el funcionamiento del régimen brasilero (denominado SIMPLES Nacional), en la medida que no sólo incluye los impuestos nacionales al consumo y las ganancias, sino también al principal impuesto estadual (que es al mismo tiempo el principal impuesto al consumo en el país) y las contribuciones patronales sobre la nómina de empleados. De esta manera, la simplificación implicada en dicho sistema es mayor, porque sustituye liquidaciones impositivas nacionales, estadales y del sistema previsional. El caso de Brasil sirve de referencia no porque sea el caso ideal en materia tributaria, sino por todo lo contrario, ya que se considera entre los países de mayor complejidad tributaria (múltiples niveles de gobierno gravan la actividad, hay superposición de impuestos sobre bases imponibles relacionadas, entre otros). En ese contexto, se observa que su experiencia decantó en la necesidad de un sistema simplificado, y el desarrollo tributario argentino podría justificar la misma recomendación.

Como se planteó previamente, en la medida que los sistemas simplificados pueden implicar menor recaudación que los regímenes generales, es fundamental establecer previsiones para el financiamiento de las actividades estatales, por ejemplo en el caso de la seguridad social, en la medida que la menor recaudación implica una menor disponibilidad de recursos para solventar el pago futuro de jubilaciones y pensiones.

## Sobre las escalas y el alcance del régimen

En una economía inflacionaria, todos los parámetros que son definidos de manera nominal resultan desvirtuados con el paso del tiempo. En los últimos tiempos, la no actualización obedeció a motivos recaudatorios, lo que denota una de las debilidades de estos regímenes y también se permite percibir aspectos de economía política muy marcados. Así, con el incremento nominal de sus ingresos originado en la suba general de precios, los contribuyentes se ven forzados a pasar a escalas superiores, con la implicancia de una mayor carga tributaria, siendo que este desarrollo posiblemente tenga menor costo político que aumentar de manera directa las alícuotas impositivas implicadas.

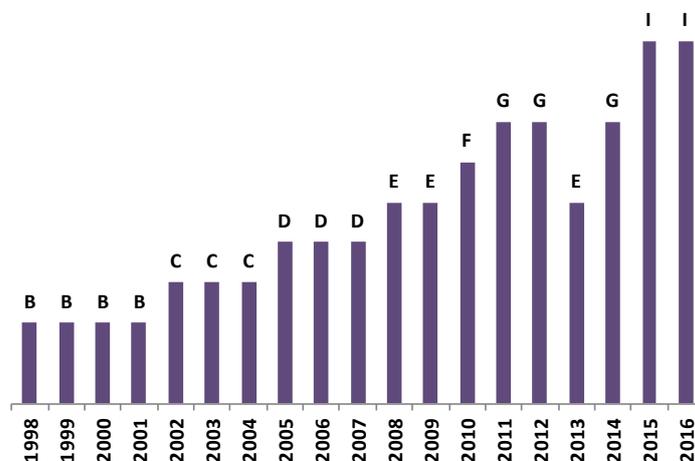
Si se analiza lo ocurrido con el mínimo no imponible del impuesto a las ganancias de personas físicas y la insuficiente actualización de las escalas del impuesto, puede llegarse a la misma conclusión. En ese caso, además, las actualizaciones de parámetros (o la exclusión del aguinaldo) fueron altamente discrecionales, estuvieron involucradas en la discusión de pautas salariales, incluso se presentaron con objetivos electoralistas, como cuando se actualizaron 1 mes antes de las elecciones de medio término en 2013. Así, se presentaron como concesiones en materia impositiva, cuando en realidad el Estado lo que hizo fue evitar un mayor incremento de la carga tributaria.

En el caso del Monotributo las escalas han tenido un gran rezago en ser actualizadas, de manera recurrente. Sus parámetros se actualizaron por última vez en 2013 y previamente se habían modificado en 2009.

Para realizar un análisis comparativo, se considera una microempresa de servicios que factura hoy el equivalente al límite vigente para permanecer en el régimen, de \$400.000, y se analiza en qué escala se hubiera ubicado cada año desde 1998. Se supone, a fines ilustrativos, que la firma vende siempre las mismas cantidades de prestaciones, y que su facturación varía según la evolución el nivel inflacionario en Argentina (medido por el IPC). El mismo ejercicio realizado para las categorías correspondientes a Venta de Bienes Muebles, arroja resultados equivalentes.

Como puede apreciarse, la firma que hoy se ubica en la categoría I, si la trasladamos en el tiempo a 2013, debido a que en ese año se actualizaron los parámetros, se ubicaría en la categoría E. Un año después habría vuelto a la G, en 2014. Además, a comienzos de la década se hubiera ubicado en la categoría B, y paulatinamente hubiera ido pasando a categorías superiores debido a la suba general de precios. En todos los casos, hablamos de una misma firma, que sólo ha variado su nivel nominal de ventas, pero estructuralmente está en situación semejante en términos de capacidad de pago, porque vende lo mismo todos los años, con los supuestos adoptados. Debe notarse que cada categoría implica una presión tributaria diferente (considerando el pago impositivo como porcentaje de la facturación máxima de cada categoría), por lo tanto la situación de la firma resulta muy cambiante, añadiendo un factor adicional de incertidumbre a la actividad económica, debido a la imprevisibilidad de los ajustes en las escalas.

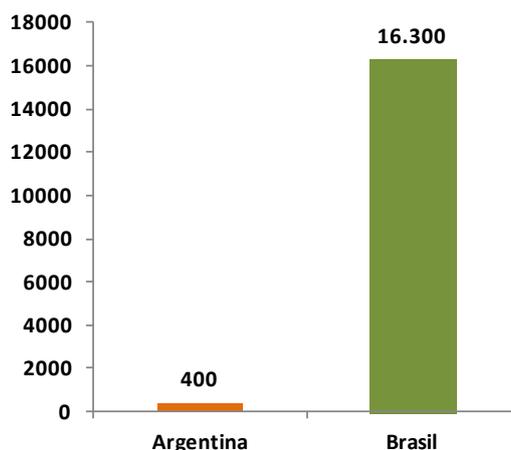
**Simulación: Categorías de Monotributo que enfrenta una firma debido a inflación y rezago en el ajuste de parámetros**



*Nota: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de AFIP. Nota: Se parte de una empresa de servicios que en 2016 factura \$400.000*

Volviendo a la comparación con Brasil, no porque sea un modelo a seguir, sino porque también tiene un sistema impositivo sumamente gravoso y complejo, como ocurre en Argentina, es interesante apreciar el alcance que dicho sistema tiene en dicho país. El régimen brasilero permite que estén incluidas micro-empresas que facturan hasta R\$3,6 millones, lo que equivale a \$ 16,3 millones al cambio actual.

### Máximo nivel de facturación admisible para permanecer en el régimen simplificado en Argentina y Brasil (miles de \$ corrientes)



*Nota: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de AFIP y Min. Hacienda Brasil, al cambio promedio del mes.*

Un aspecto relevante de destacar es que la SEPYME actualizó en abril de este año los parámetros para definir el tamaño de las empresas, lo que implica la posibilidad de acceder a programas de promoción. Mediante la Resolución General 11/2016, se definen microempresas las que facturan hasta \$2,5 millones en el caso del sector servicios, \$9 millones en comercios y \$7,5 millones en industrias. De este modo, los límites del régimen simplificado no alcanzan a cubrir ni siquiera a las micro empresas.

Por último, si se considera la escala vigente en el año 2000, para actualizar la facturación máxima permitida para permanecer en el régimen de acuerdo a la evolución de los precios de la economía, en la actualidad la escala debería elevarse a alrededor de \$1,3 millones, lo que implica multiplicar el parámetro actual por 3,2 veces. Aún en ese caso, una porción de las microempresas, según los criterios de la SEPYME, no podrían acogerse al régimen simplificado. Entonces, resulta evidente el retraso en las escalas del sistema simplificado.

En última instancia, es importante destacar las ventajas de disponer de sistemas simplificados, especialmente cuando la presión tributaria es elevada, al tiempo que también los costos de cumplimiento son muy elevados. Estos sistemas pueden ser un aliado en el estímulo al desarrollo de nuevos emprendimientos, algo que Argentina

necesita fuertemente (existen hoy herramientas que apuntan a esta dirección, y otras están siendo debatidas actualmente, como la Ley de Emprendedores).

Los problemas del enanismo fiscal, que sin duda existen, pueden combatirse con otras herramientas, como la facturación electrónica y los controles que las nuevas tecnologías permiten realizar. Asimismo, el adecuado control puede complementarse con el buen diseño del mecanismo impositivo: si las alícuotas tienen progresividad, el pase al régimen general resultará de los incentivos a aprovechar las ventajas del mismo (deducción de gastos y otras beneficios que el sistema simplificado no dispone), a medida que el sistema simplificado se torna más oneroso en relación directa con la facturación. En la medida que la reforma tributaria que Argentina necesita podría tener una gran demora en producirse, mantener un sistema simplificado parece una alternativa más que razonable, adecuando los mecanismos de control para evitar que se desvirtúe su funcionamiento. Debe destacarse, además, que se necesita de cierta previsibilidad para que los contribuyentes involucrados (personas o empresas) puedan desarrollar su actividad programando sus obligaciones tributarias a largo plazo. La no actualización anual por inflación de los montos que definen el régimen de monotributo atenta seriamente contra este requisito de un buen sistema tributario.