

**Propuesta para el Diseño e
Implementación del Monotributo
en Colombia (versión ajustada con
comentarios de entidades de
Gobierno)**

Abril, 2015

1. MARCO CONCEPTUAL

1.1. Fundamento Teórico del Monotributo y evidencia Latinoamericana de su Implementación

Casi todos los países de América Latina aplican regímenes tributarios simplificados y especiales para los pequeños contribuyentes. De hecho, únicamente El Salvador, Panamá y la República Bolivariana de Venezuela carecen de este tipo de sistema tributario diferencial. En contraste, en Bolivia, Chile, México, Perú y Uruguay se aplican simultáneamente más de uno de estos esquemas (Cetrángolo, Goldschmit, Gómez – Sabaíni y Morán, 2013). Colombia no se queda atrás, como quiera que su Estatuto Tributario cobija con el Régimen Simplificado de IVA a personas naturales¹ con ingresos brutos, contratos y consignaciones bancarias por debajo de determinado umbral (y algunas otras condiciones)², eximiéndolas de la obligación de facturar, cobrar IVA, declararlo y llevar la correspondiente contabilidad.

Ahora bien, son varias las motivaciones que dieron origen en cada país a estos regímenes simplificados para el pequeño contribuyente, pero en buena parte tienen que ver con la estrategia organizativa y de control de las administraciones de impuestos (Junquera y Pérez, 2001). Sin embargo, países como Brasil, Argentina, Uruguay y Perú, apuntándole a objetivos de política económica y social que trascienden la mera cuestión organizativa y de control en la administración de impuestos, optaron por un régimen simplificado especial para los cuentapropistas de bajísimos ingresos y/o los negocios de pequeñísimo tamaño (incluso ambulantes) denominado Monotributo. Como su nombre lo indica³, el Monotributo sustituye por un único tributo, generalmente reducido y de suma fija, aquella colección de impuestos que, bajo el régimen general, la persona (natural o jurídica) debe pagar.

En efecto, el contexto histórico y el correspondiente trámite legislativo de aquellos países que han implementado el Monotributo revela intenciones en su momento de: i) simplificar el proceso de pago de impuestos a estas personas y negocios, ii) hacerles tangibles los beneficios de tributar (cuando el sistema incluye beneficios de seguridad social) y iii) estimularlos mediante el alivio de su carga

¹ Todas las personas jurídicas, independientemente de su tamaño, pertenecen al Régimen Común.

² Los requisitos para que una persona sea cobijada por el Régimen Simplificado son: i) que en el año anterior (2014) hubieran tenido ingresos brutos totales inferiores a \$109.940.000, ii) no haber celebrado en el año anterior (2014) contratos de venta de bienes o prestación de servicios gravados por valor individual y superior a \$90.701.000, iii) no celebrar en el año en curso (2015) contratos de venta de bienes o prestación de servicios gravados por valor individual y superior a \$93.321.000, iv) que el monto de sus consignaciones bancarias, depósitos o inversiones financieras durante el año anterior (2014) hayan sido iguales o inferiores a \$123.683.000, v) que el monto de sus consignaciones bancarias, depósitos o inversiones financieras durante el año en curso (2015) sean iguales o inferiores a \$127.256.000, vi) que tenga como máximo un establecimiento de comercio u oficina, vii) que en el establecimiento de comercio, oficina, sede, local o negocio no se desarrollen actividades bajo franquicia, concesión, regalía, autorización o cualquier otro sistema que implique la explotación de intangibles, y viii) no ser usuario aduanero.

³ Según la Real Academia Española el término *mono* es un elemento compositivo (prefijal) que proviene del griego (μόνος) y que se aplica en la formación de nombres y adjetivos con el significado de “único” o “uno solo”. Por su parte, la palabra tributo se origina en el latín (tribūtum) y significa “obligación dineraria establecida por la ley, cuyo importe se destina al sostenimiento de las cargas públicas.”

impositiva. Ello con el clarísimo propósito de avanzar en la formalización y visibilidad de los cuentapropistas de bajos ingresos y los micro negocios.

Por ejemplo, en Perú, y ante *“la situación de informalidad y de bajo cumplimiento de estas empresas, en el año 1994 se instauró un régimen simplificado (denominado RUS, que se mantiene vigente), cuyo objetivo principal era precisamente la simplicidad de su determinación...”* (Sánchez, Rodríguez y Zumaeta, 2000). Por su parte, en Argentina las autoridades implementaron en 1998 el Monotributo como una forma *“de simplificar el cumplimiento de las obligaciones impositivas y previsionales de los pequeños contribuyentes y de esta manera incorporar a los trabajadores informales al ámbito de la seguridad social”* (Calero, 2012).

En últimas, *“el monotributo surge como una alternativa sencilla que facilita el cumplimiento de obligaciones formales a los pequeños contribuyentes... Se busca que las empresas revelen información y que, tanto los individuos como las actividades económicas, vean los dividendos de la formalidad... Es decir, aumentar los beneficios de la legalidad y disminuir los costos de la misma”* (Bustamante, 2013).

En este punto vale la pena abrir un paréntesis y preguntarse: ¿por qué hay tanta informalidad empresarial y laboral en América Latina? En realidad son muchas las hipótesis al respecto.

Una de ellas, y quizá la más popular, establece que la informalidad está asociada a que ciertos sectores de la población no perciben los beneficios de tributar. Así las cosas, los altos impuestos a la nómina y las respectivas contribuciones a la seguridad social que no tienen correspondencia con el valor de los beneficios recibidos por parte de los trabajadores sería una de las principales causas por las cuales las personas se salen del mercado laboral formal (Perry y Maloney, 2007).

También se ha planteado que la informalidad tiene que ver con los altos costos (en términos de tiempo, esfuerzo y dinero) de formalizarse. De este modo la informalidad sería atribuible a una masa de emprendedores que sale adelante a pesar de las restricciones y regulaciones impuestas por normas y burocracias excesivas, las cuales terminan obligando a los pequeños empresarios a refugiarse en la informalidad (Díaz, 2014 – citando: De Soto, 1986; Ghersi, 1989; Bustamante y otros, 1990).

Otro enfoque tiene que ver con el ciclo económico. Por ejemplo, en el caso argentino *“... en adición a la tendencia general de mediano plazo, durante los momentos de crisis, muchos contribuyentes buscaron vías de escape para seguir operando, por ejemplo, realizando maniobras de evasión fiscal o desenvolviéndose en el sector no registrado de la economía”* (Cetrángolo, Goldschmit, Gómez – Sabaíni y Morán, 2013).

Por supuesto, la informalidad también se ha asociado a los bajos costos esperados de no tributar debido a la limitada exigibilidad por parte del Estado. En otras palabras, se presume que quienes son informales son, al mismo tiempo, difíciles de identificar y controlar. Son *“colectivos de difícil control y elevado número”* (Junquera y Pérez, 2001).

Adicionalmente, se han mencionado ciertos factores culturales como causantes de la informalidad. *“En virtud de esta perspectiva, la formalización del negocio no forma parte de los valores culturales de los migrantes de origen rural, por lo que constituye una prioridad de segundo orden para los micro y pequeños empresarios”* (Díaz, 2014 – citando: Golte y Adams, 1987; Adams y Valdivia, 1991).

En cualquier caso, la lógica indica que debajo del problema de informalidad agregado también existen razones individuales por las cuales una persona (cuentapropista, empresario, etc.) decide no pagar impuestos. En efecto, cuando se combinan, de un lado, la complejidad del código de impuestos de un país así como lo engorroso que puede resultar el trámite para pagar dichos impuestos y, de otro lado, la inferior capacidad administrativa y contable del pequeño potencial contribuyente, el resultado no puede ser otro que la informalidad.

Cerrando el paréntesis y sea cual fuere el caso, los datos revelan que la magnitud del problema de informalidad en Latinoamérica es muy grande. En los casos de Argentina, Perú, Brasil y Chile más de una tercera parte de quienes trabajan (asalariados o no) lo hacen en condiciones de informalidad, siendo Perú el de mayor informalidad y Chile el de menor (Maurizio, 2015). En efecto, en Perú el empleo informal representa alrededor del 60% de la población económicamente activa ocupada, porcentaje que se ha reducido con respecto a 2003 (66.3%) pero que se mantuvo estable entre 2008 y 2011 (Díaz, 2014). En términos de informalidad empresarial (ausencia de registro ante la administración de impuestos) la proporción de informales en Perú bordea el 72% y es mucho más alta en las micro y pequeñas empresas (Infante y Chacaltana, 2014).

Ahora bien, una de las métricas que subyace a los altos niveles de informalidad en América Latina es el alto peso de los trabajadores por cuenta propia y los familiares no remunerados en el total de la población ocupada, siendo Bolivia (58.5%), Perú (51.5%), Colombia (48.6%), Guatemala (48.1%), Nicaragua (47.1%), República Dominicana (45.9%), Paraguay (43.4%) y Ecuador (41.8%) los países que exhiben los mayores porcentajes (ver Anexo Estadístico tomado de la CEPAL en Amarante y Perazzo, 2013).

En el caso de Colombia el problema de informalidad es muy grande y los datos hablan por sí solos. Durante el trimestre octubre – diciembre de 2014 (último dato disponible de la Gran Encuesta Integrada de Hogares – GEIH – del DANE) el porcentaje de personas que laboraban en la informalidad fue de 49.41% en las 23 principales ciudades (y de 48.19% en las 13 ciudades y áreas metropolitanas tradicionales). Peor aún, del total de cuentapropistas en las 23 ciudades (4’583,000 individuos), el 80.75% fue catalogado como informal (es decir, 3’701,000 personas).

Más sorprendente todavía es que siguen estando por fuera del mercado laboral formal de esas 23 ciudades el 79.61% de quienes fueron clasificados como *“patrón o empleador”*. Otro dato que sorprende de la encuesta es que el 19.49% de los empleados en las 23 ciudades (es decir, de quienes

en esos centros urbanos trabajan en una empresa o negocio con algún tipo de contrato o relación de dependencia laboral) también fueron catalogados como informales.

La misma GEIH revela que a nivel nacional sólo el 34.16% de las personas ocupadas tiene cobertura de pensión. Y si bien el 92.48% de los ocupados tiene aseguramiento en salud, el 44.59% de ellos(as) pertenece al Régimen Subsidiado. Finalmente, vale la pena mencionar que los datos del DANE muestran que el 39.28% de los asalariados en el país tiene un contrato de tipo verbal (el porcentaje en las 23 principales ciudades es del 28.54%). Datos estos que desnudan la magnitud del fenómeno de informalidad laboral en Colombia.

Por otra parte, la magnitud del problema de informalidad no se debe entender únicamente a la luz de las cifras agregadas, sino que debe examinarse bajo el lente de las consecuencias que dicho fenómeno acarrea. Por supuesto, el fenómeno de *“informalidad refleja subdesarrollo”* (Perry y Maloney, 2007). Pero el problema va mucho más allá. Resulta que la evidencia empírica apunta a una correlación positiva y fuerte entre la informalidad y la pobreza de los hogares. Por ejemplo, los datos de Argentina, Perú, Brasil y Chile revelan que la incidencia de la pobreza es entre dos y cinco veces superior en los trabajadores informales al comparárseles con quienes devengan su ingreso del mercado laboral formal (Maurizio, 2015).

Más aún, los datos de estos cuatro países muestran que los trabajadores informales reciben ingresos significativamente inferiores a los que obtienen los trabajadores formalizados debido a dos efectos que se multiplican a sí mismos: por un lado, su ingreso por hora es inferior y, por otro lado, la cantidad de horas que trabajan también es menor (Maurizio, 2015). Los datos de Colombia también muestran un vínculo entre ser informal y recibir menores ingresos laborales (Parra, 2012).

De otro lado, la menor remuneración por hora y menor demanda (menos horas trabajadas) que caracteriza a los informales parece estar correlacionado con su productividad laboral. Nuevamente el caso de Perú es ilustrativo: mientras en los sectores de más nivel agregado por trabajador la tasa de empleo formal fluctúa entre 72% y 82%, en los sectores de menor productividad laboral menos del 10% de los ocupados tiene un empleo formal (Díaz, 2014).

En consecuencia, la segmentación del mercado laboral entre formales (típicamente en sectores modernos y de alta productividad laboral) e informales (usualmente en sectores tradicionales y de baja productividad laboral) parece estar correlacionada con los niveles de pobreza y desigualdad en América Latina. *“Estas diferencias de productividad se trasladan a los ingresos de los ocupados y constituyen, por tanto, un factor determinante de la mala distribución del ingreso. Un mercado laboral segmentado con estas características dificulta la reducción de la pobreza y la desigualdad”* (Infante y Chacaltana, 2014).

Así mismo, quienes laboran en la informalidad tienden a: i) estar excluidos del sistema previsional o de seguridad social (salud, pensión y seguro de desempleo), ii) estar excluidos del sistema bancario formal

como herramienta de emprendimiento y/o suavización del consumo, iii) desempeñarse en condiciones que desatienden la legislación laboral. Y como si lo anterior fuera poco, existe además evidencia empírica que muestra una mayor prevalencia y peso de la informalidad en mujeres, jóvenes y adulto mayor (Maurizio, 2015). Lo anterior, sin duda, agudiza el problema de desigualdad derivado de la informalidad.

Ante la magnitud del fenómeno de informalidad en América Latina, no debe sorprender que en varios países se haya diseñado e implementado políticas públicas orientadas a atenuar las indeseables consecuencias del mismo. Una de esas políticas ha sido el sistema de monotributación para las personas de pequeñísima dimensión económica. Este sistema se ha sido implementado en países como Brasil, Perú, Argentina y Uruguay.

Como se dijo anteriormente, el Monotributo sustituye por un único tributo, generalmente reducido y de suma fija, aquella colección de impuestos que debe pagar la persona (natural o jurídica) bajo el régimen general. Como se verá más adelante, los países de Latinoamérica que han implementado el Monotributo buscaban que los cuentapropistas de bajos ingresos y los micro negocios sintieran un alivio, por un lado, en términos de la tramitología y complejidad logística a la hora de pagar impuestos y, por otro lado, en términos de su carga impositiva directa. Ello con el clarísimo propósito de avanzar en la formalización y visibilidad de estas personas y negocios.

1.2. ¿Cómo Funciona el Monotributo?

Un primer elemento que es esencial a la hora de construir un sistema de Monotributo es la *delimitación*. Esto se refiere a las condiciones que debe cumplir una persona o un negocio para estar ahí y generalmente se define en dos dimensiones. Primero, se establece un umbral de facturación, ventas o ingresos brutos. Segundo, se fijan límites en términos de ciertas variables físicas o económicas que son fáciles de medir y controlar: tamaño del local, monto del arriendo, consumo de energía, número de empleados, precios unitarios de venta, etc.

Casi siempre el sistema segrega en varias categorías a los contribuyentes en función de los umbrales fijados para cada criterio de delimitación. Entre más alta la categoría más alto el umbral y, naturalmente, más elevado el monto del tributo.

Por ejemplo, en Argentina el sistema de Monotributo se abre en 11 categorías. La primera categoría aplica para los monotributistas que alcanzan a estar por debajo de los siguientes toques: i) ingresos brutos hasta \$48,000 pesos argentinos (aproximadamente \$US 5,500), ii) tamaño de local hasta 30 m², iii) consumo anual de energía eléctrica hasta 3,300 KW, y iv) monto de arriendo anual hasta \$18,000 pesos argentinos (aproximadamente \$US 2,100). La categoría más alta establece los siguientes límites: i) ingresos brutos hasta \$600,000 pesos argentinos (aproximadamente \$US 70,000), ii) tamaño de local hasta 200 m², iii) consumo anual de energía eléctrica hasta 20,000 KW, y iv) monto de arriendo anual hasta \$72,000 pesos argentinos (aproximadamente \$US 8,100).

Por su parte, en Uruguay el régimen de Monotributo sólo tiene 4 categorías: una para los negocios unipersonales y 3 para las sociedades de hecho. Los ingresos brutos del monotributista unipersonal deben estar por debajo de \$542,302 pesos uruguayos (aproximadamente \$US 22,300). En contraste, las sociedades de hecho que están amparadas por el sistema deben tener ingresos brutos inferiores a \$903,837 pesos uruguayos (aproximadamente \$US 37,100). Las 3 categorías en que se clasifican dichas sociedades dependen de si tienen 1, 2 o 3 socios. Independientemente de la categoría los activos del negocio o la sociedad no pueden superar los \$451,919 pesos uruguayos (aproximadamente \$US 18,600) y el tamaño del local debe estar por debajo de los 15 m².

En Perú existen 6 categorías que se segmentan en función de los ingresos brutos o las compras mensuales del negocio del monotributista. La primera categoría establece como límite ingresos brutos o compras mensuales por debajo de \$5,000 soles (aproximadamente \$US 1,650). La más alta categoría admite ingresos brutos o adquisiciones mensuales hasta \$60,000 soles (aproximadamente \$US 19,700). En cualquier caso, los ingresos brutos o compras anuales no pueden superar los \$360,000 soles (aproximadamente \$US 118,000) y los activos fijos del negocio deben ser inferiores a \$70,000 soles (aproximadamente \$US 23,000).

En el Monotributo de Brasil el límite de admisibilidad también es función de los ingresos brutos anuales: i) \$60,000 reales para la categoría Microempendedor Individual (aproximadamente \$US 23,000), ii) \$360,000 reales (aproximadamente \$US 140,000) para la categoría de Microempresa y iii) \$3'600,000 reales (aproximadamente \$US 1'400,000) para la categoría Empresa de Pequeño Porte.

En síntesis, “a la hora de dar un concepto de pequeña empresa o pequeño empresario en el ámbito tributario latinoamericano es la variable volumen de ingresos brutos la determinante. Desde un punto de vista práctico parece la mejor solución, al menos en la etapa inicial de la adhesión. La debilidad del censo y el peso de la economía informal sugieren una estrategia de sencillez en el proceso de implantación... Es en una etapa posterior en la que para evitar la degradación del sistema hay que efectuar controles del universo de contribuyentes incluidos, a través de variables físicas o económicas y realizar una labor de depuración del censo” (Junquera y Pérez, 2001).

Un segundo elemento que debe definirse a la hora de implementar un sistema de Monotributo es el *alcance* en términos de los impuestos que sustituye. El régimen de cada país es diferente pero, usualmente, el Monotributo unifica impuestos directos e indirectos del orden nacional o federal como el impuesto de renta y el impuesto de ventas o valor agregado. Generalmente se excluyen los impuestos a la importación. A veces, como en Brasil, el Monotributo también sustituye gravámenes del orden territorial (departamentos y municipios).

En la mayoría de casos (la excepción es Perú), el Monotributo también sustituye contribuciones previsionales o de seguridad social de tal manera que, al percibir beneficios tangibles – especialmente

en salud, los cuales se empiezan a percibir desde el momento en que se queda cobijado por el aseguramiento –, la persona tenga un mayor incentivo a participar y permanecer en el sistema.

Otra de las características centrales a los sistemas de Monotributo tiene que ver con la *metodología de pago*. Es decir, cuánto se paga, cómo se paga y la frecuencia de los pagos. Desde luego, no se debe perder de vista que la esencia (y gancho) del sistema es, por un lado, su simpleza (por lo cual los pagos típicamente son de suma fija) y, por otro, el aligeramiento de la carga tributaria (por lo que las cuotas tienden a ser mínimas).

Por ejemplo, en Uruguay se hacen pagos mensuales que, dependiendo de la categoría de monotributista, oscilan (aproximadamente) entre \$US 22 y \$US 30 si no se opta por la cobertura en salud, o entre \$US 78 y \$US175 si se opta por dicho aseguramiento. Adicionalmente, los monotributistas sólo están obligados a llevar un talonario de facturas con un consecutivo emitido por la administración de impuestos.

El monotributista del Perú hace pagos mensuales que están en el rango aproximado de \$US 7 a \$US 200, dependiendo de la categoría. Sólo deben presentar los comprobantes de pago que sustenten las compra – ventas del negocio en forma cronológica y no están obligados a llevar libros contables.

En Argentina el monotributista hace pagos mensuales cuya cuota fija está aproximadamente entre \$US 50 y \$US 360 dependiendo, por supuesto, de la categoría. Por su parte, el contribuyente cobijado por el Monotributo en Brasil paga cuotas mensuales que comienzan en el equivalente aproximado de \$US 17 (categoría de Microempresario Individual).

1.3. Ventajas del Monotributo

Simplicidad

Como ya se ha planteado, el corazón (y principal gancho) de cualquier estructura de Monotributo es su simplicidad. De hecho, en Argentina el slogan con el cual el Monotributo fue socializado rezaba: *“Simple, muy simple...”*. Y no puede ser fortuito que el sistema Brasileiro se denomine precisamente SIMPLES.

Sin duda, es la simpleza del Monotributo lo que lo hace altamente atractivo tanto para el contribuyente como para la administración de impuestos. Por un lado, esa simplicidad le puede facilitar a la administración de impuestos el control del sistema (Sánchez, Rodríguez y Zumaeta, 2000). Por otro lado, la simplicidad genera al pequeño empresario, productor o cuentapropista *“una mayor certeza y seguridad jurídica para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias”* (Junquera y Pérez, 2001), gracias a lo cual se *“incentivará la mayor participación de los contribuyentes a estos regímenes”* (Sánchez, Rodríguez y Zumaeta, 2000).

Por ende, no puede ser casualidad que la evidencia de Brasil y México muestre que los programas de

simplificación administrativa (por ejemplo, para pagar impuestos u obtener licencias de operación) aumentan las tasas de registro de empresas formales, con grandes mejoras en la capacidad de generación de ingreso y empleo de dichas firmas (Perry y Maloney, 2007).

Crecimiento Económico

La teoría del ciclo de vida financiero de la empresa (Berger y Udell, 1998) establece que las empresas nuevas y pequeñas no sólo arrastran un mayor nivel de riesgo sino que, además, al carecer de colaterales e historial crediticio no tienen mayor acceso al crédito formal y por ende, están obligadas a financiarse con fondos propios o por ejemplo, con el crédito de sus proveedores (el cual es más costoso que acudir al sistema financiero formal) de tal manera que su rentabilidad y su flujo de caja son, en esta etapa, bastante estrechos. Aunque esta teoría ha sido evaluada empíricamente con resultados mixtos⁴, conceptualmente tiene sentido esperar que la formalización inducida por el Monotributo, al liberar en algún grado las restricciones de crédito del pequeño empresario, lo termina llevando a mejorar su desempeño.

Por otro lado, cualquier régimen simplificado supone una merma de la presión fiscal indirecta y, generalmente en los sistemas de Monotributo, también la directa (Junquera y Pérez, 2001); es decir, aumenta indefectiblemente la competitividad del pequeño empresario. Así las cosas, a través de este mecanismo de transmisión también es de esperar que el régimen de Monotributo mejore el desempeño del pequeño empresario.

Ahora bien, aunque la evidencia microeconómica es limitada, aquella que está disponible sugiere ganancias considerables en la eficiencia de las firmas que salen de la informalidad y comienzan a tributar (Fajnzylber y Maloney, 2007). En efecto, los datos muestran que la formalización atribuible a factores exógenos (como lo es la introducción de un sistema de Monotributo) se correlaciona con un mejor desempeño de las empresas, lo cual debería traducirse en mayores tasas de crecimiento económico (Fajnzylber y Maloney, 2007). Según los autores, ello puede estar asociado a que la formalización de un negocio aumenta su acceso al crédito y porque también se hace elegible para programas de apoyo del Estado (por ejemplo, de asistencia técnica).

En México, por ejemplo, existe evidencia empírica según la cual las ganancias y utilidades de aquellas microfirms que pagan impuestos son significativamente superiores a las de aquellas firmas informales de similar tamaño y habilidad empresarial (Fajnzylber, Maloney y Rojas, 2009).

En el caso del Monotributo Brasileiro (sistema SIMPLES) la evidencia disponible favorece la misma hipótesis. Por ejemplo, los datos muestran que los incentivos a formalizarse atribuibles al SIMPLES aumentaron significativamente el acceso al crédito por parte de los negocios cobijados por el sistema,

⁴ Ver por ejemplo (Sánchez – Vidal y Martín – Ugedo, 2008) para el caso español y (Barona y Gómez, 2010) para los resultados con una base de datos de 130 empresarios en Cali.

induciéndolos además a proyectos con mayores niveles de inversión y horizontes más largos de tiempo (Monteiro y Assunção, 2006). Pero, además, los datos revelan que las nuevas empresas que optaron por operar formalmente (y pagar impuestos) bajo el sistema SIMPLES tienen mayores niveles de ingreso, ganancias, trabajadores contratados, uso de capital, productividad laboral y productividad total de los factores (Fajnzylber, Maloney y Rojas, 2011).

En últimas, la evidencia empírica disponible permite comprar la idea según la cual *“cuando la empresa es pequeña es monotributista y a medida que va creciendo va asumiendo otras responsabilidades... y cumpliendo con sus obligaciones formales... la formalidad se vuelve un indicador de salud de la empresa.”* (Bustamante, 2013). Naturalmente, los aumentos en la salud de las empresas se traducen en mayores tasas de crecimiento económico.

Equidad y Reducción de Pobreza

Al inducir la expansión de los sectores formales que, como se vio, tienden a caracterizarse por mayores niveles de productividad laboral, el sistema de Monotributo induce una redistribución del ingreso en favor de quienes pasan de ser informales (y menos productivos) a estar formalizados. Es decir, al formalizarse probablemente van a devengar mayores niveles de ingreso debido a una mayor remuneración por hora y una mayor cantidad de horas trabajadas (debido a su mayor productividad).

Así pues, el Monotributo contribuye a diluir la segmentación laboral entre formales e informales, así como también la pobreza y por esa vía a mejorar la distribución del ingreso. Como se vio anteriormente, los datos de Latinoamérica así lo sugieren (Maurizio, 2015; Infante y Chacaltana, 2014; Díaz, 2014) y los datos de Colombia apuntarían en la misma dirección (Parra, 2012).

Por supuesto, si el Monotributo incorpora cobertura previsional o de seguridad social (lo cual incluso puede acelerar el aumento de productividad laboral de quienes se formalizan), ha de esperarse entonces una reducción aún más rápida en los niveles de pobreza y de desigualdad.

Asignación más eficiente de los recursos de la administración de impuestos

Toda organización cuenta con recursos humanos escasos. Las administraciones de impuestos no escapan a esa realidad y, por ende, deben también optimizar el aprovechamiento de ese capital humano escaso. El sistema de Monotributo permite a la administración de impuestos liberar su personal más calificado y su aparato de investigación/inteligencia fiscal hacia el control y seguimiento a los grupos o sectores de contribuyentes más relevantes en términos de recaudo o de riesgo latente de evasión (Junquera y Pérez, 2001).

Ahora bien, en economías en donde el mayor volumen de recaudación está concentrado en un pequeño porcentaje de los contribuyentes (y el peso recaudatorio de los contribuyentes efectiva o potencialmente cobijados por un régimen simplificado pesa muy poco) la segmentación eficiente de

los recursos humanos de la administración de impuestos cobra mayor vigencia. Y esto parece ser la regla en el continente americano: en los países miembros del CIAT⁵ entre el 0.35% y 2% de los contribuyentes generan entre el 51% y el 75% del recaudo (Junquera y Pérez, 2001).

Por otro lado, también existe evidencia que muestra una importante reducción en el ratio de contribuyentes por personal inspector (es decir, un aumento en la capacidad de control) cuando los contribuyentes son segmentados por módulos. Por ejemplo, en España este ratio bajó de 1,330 a 445 contribuyentes por inspector efectivo entre 1991 y 1995, tras la implantación del régimen de módulos en la reforma del Impuesto de Renta a las Personas Físicas o IRPF (Cordón, 1999).

Información

El Monotributo indudablemente aumenta el cúmulo de información de las personas y las empresas que queda a disposición de las autoridades.

Para la administración de impuestos el beneficio es indudable. Entrará un acervo de información sobre personas que antes no tributaban. Esto permite, por un lado, cruzar información nueva con la que antes no se contaba y que en adelante puede cotejarse con la que proveen los contribuyentes tradicionales. Por otro lado, este cúmulo de información nueva ayudará a *“perfilar la exacta ubicación del contribuyente, lo que se traducirá... en una mejor y mayor depuración del censo de profesionales”* (Junquera y Pérez, 2001). Es decir, más información disponible para la administración de impuestos en su tarea de controlar y mitigar la evasión fiscal tanto de los que vienen tributando como de los que optan por entrar al sistema.

Pero, la mayor visibilidad de aquellos micronegocios y cuentapropistas que antes ni tributaban y mucho menos se registraban (por ejemplo para licencias de funcionamiento) permite una ganancia para el Estado que va más allá de la mera administración tributaria. En efecto, se pueden obtener dividendos de eficiencia para el Estado en términos de la regulación sanitaria, el control de la seguridad industrial, el monitoreo al cumplimiento de la legislación laboral, la calidad de las estadísticas oficiales e, incluso, el desarrollo de labores inteligencia⁶.

1.4. Desventajas del Monotributo

Caída de recaudo en el corto plazo

El principal riesgo que se desprende del sistema de Monotributo es la inminente caída de corto plazo en el recaudo fiscal. Ello porque al nuevo sistema migran contribuyentes que ya tributaban bajo otros regímenes de mayor carga impositiva. Sin embargo, se deben tener en cuenta dos cosas.

⁵ Centro Interamericano de Administraciones Tributarias.

⁶ No se olvide que los problemas de microtráfico en Colombia están íntimamente ligados a cadenas de micronegocios en los barrios.

Primero, en el mediano plazo y como resultado del mayor nivel de crecimiento económico que se espera con la implantación del Monotributo, el recaudo debe aumentar. Por lo menos así lo dejan ver los datos en algunos de los países que optaron por el Monotributo (Lemgruber – Viol y Rodríguez, 2000).

Segundo, el Monotributo no debe concebirse como fuente de aumento de recaudo fiscal a corto plazo, sino como una herramienta que estimule la generación de empleo formal y la inclusión económica y social; es decir, como un instrumento que ayude a formalizar y, así, a mejorar la distribución del ingreso (Bustamante, 2013). En esta afirmación coinciden varios autores: *“Si esa caída se produce, y parece que ello es así, no cabe desvincularla de uno de los principales objetivos de estos regímenes, cual es el de incorporar la informalidad al sistema...”* (Junquera y Pérez, 2001). Incluso hay quienes van más allá: *“... los magros resultados alcanzados en materia recaudatoria no deberían ponderarse en demasía y, aunque escuetos, los montos de recaudación obtenidos deben incluirse en el conjunto de beneficios que se derivan de la aplicación del Monotributo, considerado parte de una estrategia de política tributaria que busca reducir los niveles de informalidad...”* (Cetrángolo, Goldschmit, Gómez – Sabaíni y Morán, 2013).

Involución: Fraude, Evasión y Enanismo

La experiencia indica que los sistemas de Monotributo funcionan bien en su primera etapa: bajos costos de implantación y aumento en el número de contribuyentes por los incentivos derivados de la sencillez del sistema, la menor presión fiscal y, en algunos casos, la inclusión de beneficios de la seguridad social (Junquera y Pérez, 2001). No obstante, si la administración de impuestos no evoluciona en su capacidad de control a esta nueva categoría de contribuyentes, por ejemplo mediante acciones y mecanismos de comprobación de la realidad de las declaraciones de las personas que se cobijaron bajo el nuevo régimen, es posible que el sistema involucre por el abuso de los mismos contribuyentes.

Sin duda, el sistema puede prestarse para la evasión y el fraude mediante la creación o utilización de empresas pequeñas artificiales (o fraccionamiento de empresas medianas) para reducir la carga impositiva de empresas grandes.

Adicionalmente, existe un riesgo de fraude y evasión en el sistema de facturación que se le exige al monotributista: *“... desde el punto de vista de los proveedores ocultación de ventas y desde el punto de vista de los clientes generación de facturas a favor por operaciones inexistentes”* (Junquera y Pérez, 2001). En este caso la recomendación es clara: *“... nunca se debe admitir crédito fiscal para los documentos que emitan los contribuyentes acogidos al sistema simplificado, ya que si son para consumidores finales no tendría ninguna trascendencia tributaria, mientras que si se emiten para otros sujetos pasivos, que además no se encuentren en el régimen, se estaría promoviendo la emisión de*

facturas falsas sin ningún coste para el emisor, pues sus rendimientos o cuotas estimadas no variarían” (Junquera y Pérez, 2001).

También puede darse el fenómeno de enanismo. Esto es el incentivo a no crecer para no pasar al sistema general en el cual se pagan más impuestos. El enanismo no es necesariamente fraudulento pero sí reduce el crecimiento económico. Todo lo anterior (fraude, evasión y enanismo) significa inmovilidad hacia el régimen general lo cual, a su vez, genera cierta pérdida en materia de recaudo y equidad. *“Esta posible pérdida se refiere al costo generado por actitudes de ‘enanismo fiscal’, elusión y evasión impositiva que el Monotributo podría propiciar por la existencia de ciertos incentivos perversos que actúan como barreras de salida del mismo hacia el régimen general, situación en la que el régimen simplificado deja de ser un ‘puente intermedio’ entre ambos regímenes y se convierte en ‘refugio’ de contribuyentes, lo cual puede traducirse en pérdidas de recaudación más allá de también afectar la equidad del sistema tributario”* (Cetrángolo, Goldschmit, Gómez – Sabaíni y Morán, 2013).

En efecto, algunos autores argumentan que en Perú, 4 años después de implantado el Monotributo en 1994 (Sistema RUS), éste se convirtió en *“una puerta abierta para la evasión, y... el costo de administración respecto de su rendimiento es sumamente oneroso”* (Sánchez, Rodríguez y Zumaeta, 2000).

Así las cosas, si una vez introducido el Monotributo la propia administración de impuestos no evoluciona en el seguimiento y control efectivo al sistema, es muy probable que las modalidades de fraude, evasión fiscal y enanismo derivadas del mismo se conviertan en un problema. En efecto, *“una vez superada la etapa inicial se hace necesario un replanteamiento de la actuación administrativa con respecto a este grupo de contribuyentes... si no se completa esta fase inicial con una posterior de control, de recategorización, a través de otras variables que no sean el volumen de operaciones, el sistema claramente degenera, y no precisamente por el aumento de su complejidad, sino precisamente por la falta de actuaciones posteriores de depuración censal, de recategorización y control”* (Junquera y Pérez, 2001).

Algunos países han tratado de atenuar el enanismo y el fraude fiscal atribuible al sistema prohibiendo las relaciones comerciales del monotributista con empresas grandes. Por ejemplo, estableciendo que después de determinado lapso de tiempo aquellas empresas formales que compren a monotributistas ya no puedan deducir dichas compras como gastos contables. En otros casos (Perú, Uruguay) el sistema de Monotributo sólo cubre negocios que vendan al consumidor final.

2. EXPERIENCIA INTERNACIONAL

2.1. Los Países

Brasil

En Brasil la génesis del Monotributo se remonta al 5 de diciembre de 1996 con la expedición de la Ley No. 9317. Dicha norma dio origen al sistema SIMPLES Federal (Sistema Integrado de Pago de Impuestos y Contribuciones de las Microempresas y de las de Pequeño Porte). Es importante resaltar que el SIMPLES Federal ya tenía fundamento en la propia Constitución de 1988:

Art. 179: “La Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios dispensarán a las micro y pequeñas empresas según su definición legal, tratamiento jurídico diferenciado, con el fin de incentivarlas mediante la simplificación de sus obligaciones administrativas, tributarias, previsionales y crediticias, o por la eliminación o reducción de estas por ley.”

La ley del SIMPLES unificó 6 tributos del orden federal: i) impuesto a la renta de las personas jurídicas, ii) impuesto sobre productos industrializados, iii) aporte social sobre la utilidad neta, iv) aporte para el financiamiento de la seguridad social, v) aporte para el PIS/PASEP⁷ y vi) contribución patronal a la seguridad social. La seguridad social incluye el componente de salud.

La ley también habilitó a estados y municipios para que adhirieran (mediante convenio) al SIMPLES Federal con: i) el impuesto estadual a las operaciones relativas a la circulación de mercaderías y sobre prestaciones de servicios de transporte (ICMS), y ii) el impuesto municipal sobre servicios de cualquier naturaleza (ISS).

Nótese entonces que la simplificación tributaria y el alivio de presión fiscal en todo nivel (federal, estatal y municipal), concebidos por la propia Constitución como instrumentos de estímulo a las micro y pequeñas empresas, constituyeron el contexto histórico y la motivación de política económica durante la gestación del Monotributo en Brasil. Pero, además, como el SIMPLES Federal estableció que las contribuciones a la seguridad social por parte del empleador quedaban atadas a la facturación de la empresa y no al valor de la nómina, también se evidencia un interés de las autoridades económicas del momento por avanzar en la formalización del mercado laboral.

Ahora bien, los resultados en cuanto a la adhesión al SIMPLES Federal por parte de los estados y los municipios no fueron satisfactorios: pocos municipios adhirieron, ninguno de los estados que suscribió el convenio permaneció y varios estados terminaron creando sus propios regímenes simplificados – SIMPLES Paulista, SIMPLES Carioca, SIMPLES Candango – (Ingresos Federales de Brasil, 2010).

⁷ Este es un impuesto a la nómina consistente en un aporte al Programa de Integración Social (PIS) y al Programa de Formación de Patrimonio de los Servidores Públicos (PASEP).

Es por ello que en 2003 se llevó a cabo una Reforma Constitucional que facilitó la integración federal – estadual – municipal en materia tributaria permitiendo que por Ley Complementaria se creara un “régimen único de recaudación de impuestos y contribuciones de la Unión, de los Estados y de los Municipios”. Así pues, en 2006 se emitió la Ley Complementaria No. 123, la cual creó el SIMPLES Nacional, unificando los mismos tributos del anterior SIMPLES (6 del nivel federal, 1 estadual – el ICSM – y 1 municipal – el ISS –), pero esta vez haciendo obligatoria la inclusión de los impuestos de competencia estadual (ICMS) y municipal (ISS) en el nuevo régimen tributario unificado.

Posteriormente, la Ley Complementaria No. 128 de 2008 instituyó en la monotributación de Brasil el concepto de Micro Emprendedor Individual (MEI). Como contexto histórico y de política económica, la idea era atacar la informalidad, pues en ese momento el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística estimaba en 10.3 millones el número de emprendedores en informalidad y por fuera del sistema de seguridad social (Ingresos Federales de Brasil, 2010). Se definió como MEI a la persona física o empresario individual (en los sectores comercial, industrial y de servicios) con facturación anual de hasta \$US 20,500. Al MEI se le impuso un tributo mensual de suma fija de \$US 35 que cubre su contribución al sistema de seguridad social, así como el pago por ICMS (estadual) e ISS (municipal), quedando exento de los 6 impuestos federales.

Argentina

En Argentina el Monotributo nació a la vida jurídica con la Ley No. 24977 de 1998 denominada “Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (RS) – Monotributo”. El contexto histórico y de política económica en fue discutida y aprobada la Ley muestra que ésta estuvo motivada primordialmente por la formalización del pequeño trabajador o empresario independiente. “En ese sentido, el Monotributo argentino fue concebido como un instrumento de política tributaria tendiente a incluir en el sistema formal a aquellos pequeños contribuyentes (principalmente autónomos, como profesionales, empresarios, comerciantes, cuentapropistas, etc.) que no estaban ingresando sus impuestos, ya sea porque nunca se habían registrado en el sistema o porque se habían automarginado del mismo” (Cetrángolo, Goldschmit, Gómez – Sabaíni y Morán, 2013).

El Monotributo sustituyó con una suma fija mensual: i) el impuesto al valor agregado, ii) el impuesto a las ganancias y iii) las contribuciones a la seguridad social (incluido el componente de salud). El componente previsional del Monotributo no sólo cobijó al trabajador independiente, sino que admitió, bajo ciertas condiciones, que el empleador monotributista inscribiera cierto número de empleados en el nuevo sistema.

El régimen de Monotributo fue rápidamente reformado con la expedición de la Ley No. 25539 de 1999, la cual comenzó a regir en el año 2000. Por un lado, la ley modificó el componente previsional del Monotributo y, por otro lado, creó un régimen especial de seguridad social para empleados domésticos (Cetrángolo, Goldschmit, Gómez – Sabaíni y Morán, 2013).

La Ley No. 25865 de 2004 reformó nuevamente el sistema de Monotributo disponiendo, entre otras cosas, la segmentación de éste entre la prestación de servicios o locaciones y el resto de actividades. Esta reforma también dispuso que los empleadores monotributistas pagaran por la totalidad de sus trabajadores las contribuciones previsionales establecidas en el régimen general. Vale la pena mencionar que en esta reforma fue creado el Monotributo para pequeños contribuyentes eventuales (Cetrángolo, Goldschmit, Gómez – Sabaíni y Morán, 2013). Adicionalmente, la Ley 25865 creó el Monotributo Social (MS) *“con el objetivo de facilitar y promover la incorporación a la economía formal de personas en condición de vulnerabilidad social que realicen actividades productivas, comerciales y de servicios, únicamente como trabajadores independientes”* (Calero, 2012). El MS eximía (por 24 meses) del componente impositivo y previsional al contribuyente que clasificaba en esta categoría (Calero, 2012)⁸.

Posteriormente, y con la expedición de la Ley No. 26565 de 2009, comienza la cuarta etapa del esquema. Con esta reforma, entre otras cosas, se establecieron los nuevos umbrales de ingreso bruto y demás parámetros físicos que definen la admisibilidad al sistema de Monotributo. Se introdujo, además, como nueva variable de admisibilidad el valor anual de los alquileres. Adicionalmente, se aumentó el pago por el componente previsional, permitiendo la extensión de la cobertura en salud a los integrantes del grupo familiar mediante una contribución fija adicional por cada uno de ellos. Por último, vale la pena resaltar que esta norma también creó el Régimen de Inclusión Social y Promoción del Trabajo Independiente, estableciendo como umbral de ingreso bruto el mismo que tenía el Monotributo Social.

En la actualidad el Monotributo Argentino cuenta con 11 categorías, cuyos límites máximos de ingreso bruto van aproximadamente desde los \$US 2,700 hasta los \$US 35,000 (\$US 23,000 en el caso de locaciones y/o prestación de servicios). Los pagos mensuales comienzan aproximadamente en \$US 35 y llegan a \$US 175 (\$US 215 en el caso de locaciones y/o prestación de servicios). En el caso de la variable superficie afectada los límites máximos comienzan en 30m² y llegan a 200m². El umbral de máximo consumo anual de energía eléctrica empieza en 3,300 KW y termina en 20,000 KW. Para el valor anual de los alquileres se establecieron como límites máximos aquellos que van aproximadamente desde \$US 1,000 hasta \$US 5,000.

Hay quienes consideran que todo el cúmulo de reformas al Monotributo Argentino desde su creación (lo cual incluye no sólo las leyes referidas sino también numerosos decretos y resoluciones del Ejecutivo) ha desatado una alta dosis de inestabilidad en el sistema, generando no sólo distorsiones en términos de los incentivos creados, sino también dificultando la evaluación del esquema como política pública. *“Este proceso de continuos cambios constituye un serio impedimento para poder evaluar los efectos del sistema en relación con la captación de un mayor número de contribuyentes o la reducción*

⁸ La Ley No. 26223 de 2007 volvió permanente el MS siempre y cuando se mantuviesen las condiciones de ingreso (facturación) y vulnerabilidad social de la persona.

de la informalidad laboral existente, así como también resulta complicado evaluar los incentivos que el régimen genera en los distintos universos de contribuyentes...” (Cetrángolo, Goldschmit, Gómez – Sabaíni y Morán, 2013).

Uruguay

El Monotributo Uruguayo fue creado por la Ley No. 17296 de 2001. Como en otros países. el objetivo era formalizar actividades de pequeña dimensión económica de tal manera que empezaran a tributar mediante un único impuesto todos los tributos nacionales (excepto el de importación), así como los respectivos aportes al sistema de seguridad social.

Es interesante notar que la Ley 17296 fue la Ley del Presupuesto Nacional de ese año (2001) y no una Reforma Tributaria o una ley cuyo propósito fuera exclusivamente la creación del Monotributo. En efecto, de los 650 artículos contenidos en dicha Ley de Presupuesto sólo 7 fueron necesarios para la darle vida al Monotributo, siendo especialmente relevantes los siguientes:

“Artículo 590 (Alcance subjetivo).- Los titulares de empresas unipersonales de reducida dimensión económica que desarrollen actividad comercial en la vía pública y en espacios públicos, tanto ambulantes como estables, podrán optar por pagar en sustitución de las contribuciones especiales de seguridad social generadas por su propia actividad, y de todos los impuestos nacionales vigentes, excluidos los que gravan la importación, un único tributo.

Estarán comprendidos en la definición del inciso anterior, exclusivamente aquellos contribuyentes que cumplan con la totalidad de las siguientes condiciones:

- A. Ocupen como máximo cuatro personas, incluyendo al titular de la empresa unipersonal.*
- B. Los ingresos derivados de su actividad comercial no superen en el ejercicio el límite establecido en el literal E) del artículo 33 del Título 4 del Texto Ordenado 1996.*
- C. Realicen sus ventas de bienes y prestaciones de servicios al contado, sin la utilización de tarjetas de crédito, órdenes de compras o similares, ni el otorgamiento de financiación propia.*
- D. No exploten más de un puesto simultáneamente...*

Artículo 592 (Obligación tributaria unificada).- El monto del tributo único resultará de calcular sobre un sueldo ficto equivalente a un salario mínimo nacional, las tasas aplicables por concepto de contribuciones de seguridad social e impuestos recaudados por el Banco de Previsión Social (BPS) vigentes, con exclusión del denominado complemento de cuota mutual. El tributo único no incluye las contribuciones de seguridad social e impuestos aplicables sobre las remuneraciones de los dependientes, las cuales se regularán por las normas existentes a la vigencia de la presente ley...

Artículo 595 (Prestaciones).- Los afiliados optantes conservarán la totalidad de derechos emergentes de su inclusión y afiliación al sistema de seguridad social, con excepción de la asistencia médica de los

seguros de enfermedad. No obstante lo anterior, los citados tendrán opción para acceder al referido beneficio, en cuyo caso deberán abonar el complemento por cuota mutual respectivo.

Artículo 596 (Opciones).- El Poder Ejecutivo reglamentará todo lo referido al ejercicio de las opciones establecidas en los artículos 590 y 595 de la presente ley.”

Saltan a la vista varias cosas. Primero, el esquema fue introducido sin el desgaste político propio de las reformas tributarias. Por el contrario, al articularlo a una Ley de Presupuesto el nacimiento del Monotributo probablemente generó réditos políticos positivos tanto al Ejecutivo como al Legislativo. Segundo, al otorgarle facultades al Ejecutivo para su reglamentación, se evitó el desgaste de una prolongada discusión técnica en el Congreso, evitando así el riesgo de deformación de la idea original, y facilitando además la implementación del sistema por parte de la tecnocracia estatal especializada en el tema.

Tercero, el cálculo de la cuantía se hizo mediante fórmula elemental (lo que debe pagar una persona de salario mínimo por contribución a la seguridad social). Esto puede arrastrar un desequilibrio fiscal de corto plazo (como es natural en este tipo de sistemas) pues el Monotributo sustituye no sólo las contribuciones de seguridad social sino también los demás impuestos nacionales (distintos a los de importación).

Cuarto, en cualquier caso esta primera versión del Monotributo en Uruguay estuvo muy restringida: i) se limitó a los negocios en vía pública o espacio público, ii) se excluyeron los negocios que vendían a crédito o a plazo, iii) se acotó el alcance a negocios que explotaran un solo puesto físico y iv) se cobijaron únicamente las actividades de comercio. Quinto, los beneficios de seguridad social no incluían el aseguramiento en salud y, además, dejaban por fuera a los dependientes (a menos que se pagara un monto adicional).

Ahora bien, en los primeros años de vida del Monotributo los resultados en materia de formalización laboral no fueron satisfactorios y, por lo tanto, se dio una primera reforma. *“Debido al escaso éxito de la propuesta original en relación con la inclusión de trabajadores en el sector informal, en 2007 y en ocasión de la Ley de Reforma Tributaria, se introdujeron algunas modificaciones tendientes a flexibilizar las condiciones exigidas en la normativa”* (Amarante y Perazzo, 2013).

En efecto, la Ley No. 18083 de 2006 (que entró en vigencia en 2007) modificó el Monotributo Uruguayo ampliando su cobertura a: i) pequeños locales en espacio privado, ii) actividades de producción artesanal manual, iii) sociedades de hecho (antes sólo se incluían sociedades unipersonales y familiares, iv) ventas a crédito, v) un mayor umbral de facturación, vi) actividades con ventas no sólo al consumidor final sino también a grandes empresas y al Estado. Incluso se flexibilizaron las condiciones con respecto a los dependientes contratados (Amarante y Perazzo, 2013).

En 2011 se expidió la Ley No. 18874, la cual creó el Monotributo Social MIDES para aquellas personas y hogares en condiciones de pobreza y vulnerabilidad socioeconómica:

“Artículo 1º. (Alcance subjetivo).- Quienes producen y comercializan bienes y prestan servicios, no tengan personal dependiente y cumplan con las condiciones establecidas en los artículos siguientes, podrán optar por pagar en sustitución de las contribuciones especiales de seguridad social generadas por su propia actividad y de todos los impuestos nacionales vigentes, excluidos los que gravan la importación, una prestación tributaria unificada que se denominará Monotributo Social MIDES. Estarán comprendidos en la definición a que refiere el inciso anterior exclusivamente los siguientes sujetos:

- A. Los emprendimientos personales.*
- B. Los emprendimientos asociativos integrados por un máximo de cuatro socios.*
- C. Los emprendimientos asociativos integrados exclusivamente por familiares, con hasta un cuarto grado de consanguinidad o un segundo de afinidad, siempre que el número de socios no supere los cinco integrantes.*

Será condición para estar incluido en el presente régimen que todos los integrantes de los sujetos antes mencionados integren hogares que se encuentren por debajo de la línea de pobreza que determina el Instituto Nacional de Estadística, o integrantes de hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica en los términos a los que refiere el artículo 2º de la Ley N° 18.227, de 22 de diciembre de 2007 y su reglamentación. A estos efectos, se entenderá que los emprendimientos personales refieren a empresas unipersonales y los emprendimientos asociativos refieren a sociedades de hecho.”

Por último, el Decreto No. 66 de 2011 amplió los límites del sistema de Monotributo a nuevos “colectivos” como: i) cuidadores de bicicletas, automóviles y motos, ii) limpiadores de vidrios de inmuebles y automotores, iii) guías de turismo, iv) paseadores y entrenadores de mascotas, v) servicios utilizando espacios radiales de hasta 5 horas por semana, vi) trabajadoras sexuales, entre otros.

Hoy en día el aporte mensual aproximado de un monotributista en Uruguay (sin cobertura de salud) está entre \$US 22 y \$US 30 dependiendo de la categoría. Si la persona opta por la cobertura en salud, el aporte está aproximadamente entre \$US 78 y \$US175, dependiendo de si la persona tiene o no hijos (o menores a cargo o mayores con discapacidad) y/o cónyuge.

Perú

En Perú el Monotributo nació con el Decreto Legislativo No. 777 del 31 de diciembre de 1993 bajo el nombre de Régimen Único Simplificado (RUS). El esquema cobijó a las personas naturales y empresas generadores de rentas de tercera categoría⁹ cuyos ingresos brutos no superasen determinado

⁹ Son rentas de tercera categoría las derivadas del comercio, la industria o minería; de la explotación agropecuaria, forestal, pesquera o de otros recursos naturales; de la prestación de servicios comerciales, industriales o de índole similar, como transportes, comunicaciones, sanatorios, hoteles, depósitos, garajes, reparaciones, construcciones, bancos, financieras, seguros, fianzas y capitalización; y, en general, de cualquier otra actividad que constituya

umbral¹⁰. Esta primera versión del Monotributo Peruano sustituyó, mediante el pago de un solo impuesto, los pagos correspondientes al impuesto de renta y al impuesto general a las ventas.

Como en los otros países el sistema ha sufrido numerosas modificaciones normativas. En efecto, la Ley No. 26750 de 1997 amplió el universo de potenciales beneficiarios a las personas naturales no profesionales con ingresos de cuarta categoría¹¹. Posteriormente, la Ley No. 27035 de 1998 entre otras cosas amplió: i) el número de categorías del sistema y ii) el umbral general de ingreso bruto para poder acogerse al mismo.

Pero la reforma de fondo ocurrió en 2003 con el Decreto Legislativo No. 937 (modificado por la Ley No. 28659 de 2005 y por el Decreto Legislativo No. 967 de 2006) que dio vida al nuevo RUS (NRUS). El nuevo esquema unificó en un solo tributo – de liquidación mensual – el impuesto de renta, el impuesto general a las ventas y el impuesto de promoción municipal, reduciendo aún más la carga tributaria vis a vis el régimen general. También se eliminaron las métricas físicas de admisibilidad al sistema.

Hoy en día pueden acogerse al NRUS las personas naturales o empresas que desarrollen actividades en los sectores de industria, comercio, y/o servicios, así como las personas naturales no profesionales que desempeñen algún oficio (sin relación de dependencia laboral). Finalmente, el monotributista del Perú debe realizar su pago mensualmente, presentando los comprobantes de pago que sustenten las compra – ventas del negocio en forma cronológica. Aunque no está obligado a llevar libros contables, los comprobantes de pago que presente el contribuyente no pueden ser cualquier factura, sino boletas de venta, tickets o cintas emitidas por ciertas máquinas registradoras¹².

Es importante notar que en el caso de Perú el Monotributo no ha incluido (ni incluye) las contribuciones y beneficios correspondientes al sistema de seguridad social.

España

En España no existe un Monotributo como tal. Sin embargo en su momento (Ley No. 18 del 6 de junio de 1991, la cual entró en vigencia en 1992) se implementó una reforma para segmentar por módulos el impuesto de renta sobre las personas físicas (IRPF) – el cual se diferencia del gravamen a la renta que recae sobre las sociedades o las personas jurídicas (IS) –. La reforma buscaba, entre otras cosas, hacer más eficiente la administración de impuestos en materia de: i) información disponible, ii) liberación de recursos para el control de contribuyentes grandes y medianos, y iii) control al fraude fiscal. *“Con anterioridad a este régimen los sistemas aplicables al pequeño empresario generaban un fraude muy*

negocio habitual de compra o producción y venta, permuta o disposición de bienes, las derivadas de la actividad de los agentes mediadores de comercio, rematadores y martilleros, notarios, y cualquier otra renta no incluida en las demás categorías.

¹⁰ En ese momento \$8,400 Nuevos Soles mensuales (aproximadamente \$US 4,000 en ese momento).

¹¹ Son ingresos de cuarta categoría los que se devengan en el desarrollo de un oficio sin que exista relación de dependencia laboral.

¹² Aquellas máquinas registradoras que emiten cintas sin derecho a crédito fiscal o a ser utilizadas para sustentar gasto y/o costo para efectos tributarios.

elevado y existían dificultades y problemas a la hora de hacer controles por parte de la inspección” (Junquera y Pérez, 2001).

La reforma introdujo parámetros físicos de fácil medición para la respectiva segmentación en módulos (tal como sucede con un esquema de Monotributo). Aunque el nuevo sistema aumentó la presión fiscal directa, el gran incentivo para que las personas se adhirieran al mismo era la simplificación de requisitos y obligaciones formales a la hora de tributar (tal como sucede también con los monotributistas).

En materia de una mayor eficiencia de la Administración Tributaria Española los resultados fueron catalogados como *“muy satisfactorios”*. (Junquera y Pérez, 2001). Así pues, el caso Español es relevante pues prueba que la segmentación o estratificación del contribuyente físico, por lo menos en materia de impuesto de renta puede (como se espera también del sistema estratificador de Monotributo) incrementar la eficiencia de la administración de impuestos.

Por supuesto, en España posteriormente vinieron múltiples reformas a su sistema de IRPF (Rueda, 2012)¹³, pero dichas reformas trazaron objetivos que trascienden los propósitos análogos al esquema de Monotributo que se estudia aquí (por ejemplo la reforma de 1998 buscaba la generación de empleo y la armonización del sistema tributario Español con el de los demás países de la Unión).

2.2. Resultados en Materia de Formalización:

Los datos disponibles en la literatura sugieren resultados positivos y satisfactorios en materia de formalización laboral y empresarial atribuibles a la implantación de los sistemas de Monotributo en América Latina.

Para empezar, es importante mencionar que existe sólida evidencia micro – econométrica que muestra que el sistema SIMPLES (Monotributo en Brasil) redujo significativamente la informalidad en varias dimensiones (Fajnzylber, Maloney y Rojas, 2011). También hay evidencia que apunta a que las regulaciones estatales previas a la existencia del SIMPLES creaban obstáculos a la formalización de las firmas y un ambiente adverso a la inversión, de tal manera que, al verse frente a un sistema tributario más sencillo, con menos trámites y con menores tasas, aumentó la formalización y el incentivo a invertir en los pequeños negocios (Monteiro y Assunção, 2006).

Por su parte, en el caso Uruguayo la evidencia también apunta a ganancias importantes en materia de formalización laboral: mientras en 2006 sólo el 6% de cuentapropistas protegidos por alguno seguro previsional lo estaban bajo el régimen de Monotributo, en 2010 el porcentaje era de 23% (Amarante y Perazzo, 2013).

¹³ Ley No. 40 de 1998, Ley No. 46 de 2002, Decreto Legislativo No. 3 de 2004, Ley No. 35 de 2006, Real Decreto – Ley No. 2 de 2008, Real Decreto – Ley No. 8 de 2010, Ley No. 38 de 2010, Real Decreto – Ley No. 13 de 2011.

En Argentina los datos igualmente revelan resultados altamente positivos en términos de formalización. Por ejemplo, una de las métricas empleadas para tomarle el pulso a los resultados en materia de formalización es la razón entre los pagos realizados al sistema por el componente impositivo (no previsional) y el número de contribuyentes activos en el mismo. Esta ratio permite medir el impacto del Monotributo en términos de la disposición del monotributista a realmente pagar impuestos. Pues bien, las estadísticas muestran que, mientras hasta 2007 esta métrica se ubicaba ligeramente por encima del 60%, a partir de 2008 alcanzó niveles que fluctúan entre 80% y 90% (Cetrángolo, Goldschmit, Gómez – Sabaíni y Morán, 2013).

El Monotributo argentino también exhibe resultados muy satisfactorios en formalización laboral – previsional. *“Mientras que el régimen simplificado de Monotributo mostró un considerable incremento a lo largo de la última década, ya que llegó a triplicarse el número de inscriptos activos en el componente previsional (1,4 millones), en el régimen de autónomos se evidenció un aumento muy leve durante el mismo período (con oscilaciones), permaneciendo su matrícula por debajo de los 400.000 contribuyentes activos”* (Cetrángolo, Goldschmit, Gómez – Sabaíni y Morán, 2013). Más aún, mientras entre 2004 y 2012 el peso de los autónomos en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) estuvo entre 5% y 6%, el peso de los monotributistas se disparó de 8.8% a 17.7% (Cetrángolo, Goldschmit, Gómez – Sabaíni y Morán, 2013).

En Perú los datos también revelan ganancias muy importantes en materia de formalización gracias al sistema de Monotributo (RUS). Dicho avance se observa especialmente a partir del bienio 2003 – 2004, gracias a lo cual a diciembre de 2011 el RUS ya tenía 700,000 contribuyentes registrados (Díaz, 2014). Ello en contraste con los 4 primeros años de funcionamiento del sistema (1994 – 1998), cuando el grado de informalidad no sólo no se redujo sino que aumentó de 17.69% a 28.48% (Sánchez, Rodríguez y Zumaeta, 2000)¹⁴.

Por supuesto que no todos los resultados en materia de formalización derivados de los sistemas de Monotributo en Latinoamérica son descollantes. Por ejemplo, en Uruguay los datos también desnudan una brecha todavía muy grande entre el nivel de formalización alcanzado y su potencial. De las 122,000 personas que en 2010 eran cuentapropistas y, por ende, potenciales monotributistas en ese país, sólo 17,500 estuvieron cobijados por la seguridad social bajo el régimen de monotributo y 70.8% del total de potenciales monotributistas estaba desamparado en materia de seguridad social (Amarante y Perazzo, 2013).

Utilizando un modelo probit las mismas autoras encuentran que la probabilidad de realizar aportes al sistema de Monotributo aumenta con el ingreso por hora y con el nivel de calificación de la persona, por lo cual *“el acceso a la protección continúa vedado para los trabajadores de menores ingresos”*

¹⁴ Ahora bien, sobre los resultados en los otros países en materia de número de contribuyentes inscritos ver el siguiente subcapítulo.

(Amarante y Perazzo, 2013). Concluyen que la alternativa del Monotributo Social MIDES, como respuesta a esta realidad, todavía requiere más evaluación.

Aún así, no es arriesgado señalar, tal como se observa de toda la literatura disponible, que los resultados en materia de formalización laboral y empresarial que pueden atribuirse al Monotributo son bastante positivos.

2.3. Resultados en Materia de Número de Contribuyentes:

A la hora de evaluar los sistemas de Monotributo en función del número de contribuyentes que dichos regímenes logran atraer, los resultados también se muestran satisfactorios según se colige de los datos que se han estimado en los estudios disponibles.

Por ejemplo, en Uruguay los resultados han sido evaluados por algunos autores como positivos, especialmente después de la reforma de 2007. *“Ese crecimiento fue relativamente lento hasta 2007, y a partir de allí se detecta un fuerte incremento. La cantidad de empresas inscritas prácticamente se duplicó si se compara el primer semestre de 2007 respecto de igual período de 2003. En efecto, desde la segunda mitad de 2007, una vez implementadas las modificaciones al régimen, se observa un fuerte y sostenido incremento en la cantidad de empresas activas y con pagos, así como en la cantidad de personas comprendidas, que casi se sextuplicaron en el período¹⁵”* (Amarante y Perazzo, 2013).

Como se mencionó en la sección anterior, la evidencia en Perú parece ser igualmente positiva, especialmente a partir de 2003 – 2004 cuando el número de contribuyentes registrados se disparó hasta llegar a 700.000 en 2011 (Díaz, 2014).

El caso argentino también arroja resultados muy satisfactorios en términos de la cantidad de contribuyentes inscritos, incluso desde su primer año de implementación y durante las fases recesivas del ciclo económico. *“En primer lugar debe señalarse que el número de contribuyentes inscriptos en el Monotributo ha mostrado un gran crecimiento desde su introducción en 1998. Si bien en sus primeros años de vigencia el ciclo recesivo de la economía argentina atentó contra la consolidación del régimen, en tanto generaba escasos recursos tributarios, ello no fue en desmedro de la cantidad de contribuyentes activos, la cual se incrementó año tras año”* (Cetrángolo, Goldschmit, Gómez – Sabaíni y Morán, 2013).

Por supuesto, durante la recuperación económica argentina el número de monotributistas inscritos creció mucho más: *“el caudal de contribuyentes del Monotributo acompañó la recuperación económica del país, acumulando más de 2 millones de inscriptos durante 2007, para mantenerse en torno a ese valor hasta que entró en vigencia la reforma del año 2009 (Ley No. 26565). A partir de entonces, nuevamente se observó una tendencia de sostenido crecimiento y consolidación del sistema que llegó a*

¹⁵ El período analizado por estas autoras llega hasta abril de 2011.

contar con un total de más de 2.7 millones de inscriptos (incluyendo todos los subregímenes) hacia enero de 2013” (Cetrángolo, Goldschmit, Gómez – Sabaíni y Morán, 2013).

Incluso, el impacto parece ser más marcado en los sectores más vulnerables de los trabajadores independientes argentinos (aquellos cobijados por el Monotributo Social¹⁶): “A fines de 2006 se encontraban inscriptos en el MS 25.094 efectores y para 2011, esa cifra se elevó a los 475.192, lo cual representó un incremento entre puntas del 1794% o 19 veces” (Calero, 2012). Adicionalmente, se estima que para 2012 los contribuyentes inscriptos en el Monotributo Social ya alcanzaban una cifra cercana a los 540,000 (Calero, 2012).

En Brasil el número de contribuyentes cobijados por el SIMPLES se estimó en casi 5.5 millones para el año 2011. Si bien es cierto esta cifra representaba únicamente el 3.6% del total de contribuyentes, también es cierto que la cifra no es para nada despreciable cuando se mide en relación a su potencial, pues equivale al: 6% de la fuerza laboral, 23.3% de los cuentapropistas y 28.6% de los trabajadores independientes (OECD, UN, ECLASC, CIAT, 2012). Más aún, la cifra de inscriptos al SIMPLES parece haberse duplicado para el año 2014: casi 9.5 millones¹⁷.

Al igual que en Argentina, la fuerza de atracción desatada por el Monotributo brasilero fue incluso mayor cuando el sistema abrió una categoría focalizada en los sectores más vulnerables (Micro Emprendedor Individual o MEI¹⁸). En efecto, sólo entre enero y junio de 2010 el monto de inscriptos en el MEI pasó de 76,888 a 427.560 (Ingresos Federales de Brasil, 2010).

2.4. Resultados en Materia de Recaudo Fiscal:

A diferencia de los resultados en términos de formalización y de número de contribuyentes que terminan adhiriendo al sistema de Monotributo, los resultados en materia recaudatoria no son tan bueno. Incluso, “tal como suele observarse en la gran mayoría de los regímenes simplificados implementados en América Latina, los ingresos tributarios generados por la aplicación del Monotributo son muy reducidos en términos relativos, ya sea como porcentaje del PIB o como proporción de la recaudación nacional total” (Cetrángolo, Goldschmit, Gómez – Sabaíni y Morán, 2013).

En Argentina este porcentaje gravitó alrededor del 0.23% – 0.24% del PIB hasta 2009 (año de la última reforma), año a partir del cual aumentó llegando a 0.36% en 2012 (Cetrángolo, Goldschmit, Gómez – Sabaíni y Morán, 2013). En Uruguay y Perú el recaudo derivado del sistema de Monotributo fue estimado en 2011 únicamente en 0.05% y 0.10% del PIB, respectivamente – y en 0.09% y 0.34% del volumen total de recaudo tributario, respectivamente – (OECD, UN, ECLASC, CIAT, 2012). En Brasil la estimación para el mismo año (2011) es un poco superior: 0.97% del PIB y 2.84% del recaudo tributario total (OECD, UN, ECLASC, CIAT, 2012).

¹⁶ Subregimen introducido por la reforma de 2004 – Ley 28565 -, ver Capítulo 2.1 atrás.

¹⁷ <http://www.classecontabil.com.br/noticias/especialistas-pedem-atencao-antes-de-inscricao-no-simples>

¹⁸ Creado con la Ley Complementaria No. 128 de 2008, ver Capítulo 2.1 atrás.

Sin embargo, en Brasil existe evidencia de una reducción de 13% en el recaudo originado en pequeños contribuyentes cuatro años después de la introducción del Monotributo (sistema SIMPLES) en 1996 (Lemgruber – Viol y Rodríguez, 2000). Sin embargo, semejante caída *“puede ser considerada normal para un programa que tiene el objetivo final de aumentar los ingresos, y en consonancia con la reducción explícita de impuestos previstas en la legislación”* (Lemgruber – Viol y Rodríguez, 2000).

Nuevamente, en este punto vale la pena invocar una advertencia que ya fue mencionada en el primer capítulo: el sistema de Monotributo no debe concebirse como fuente de aumento de recaudo fiscal a corto plazo, sino como una herramienta que estimule la generación de empleo formal y la inclusión económica y social; es decir, como un instrumento que ayude a formalizar y, así, a mejorar la distribución del ingreso (Bustamante, 2013), de tal manera que *“... los magros resultados alcanzados en materia recaudatoria no deberían ponderarse en demasía y, aunque escuetos, los montos de recaudación obtenidos deben incluirse en el conjunto de beneficios que se derivan de la aplicación del Monotributo, considerado parte de una estrategia de política tributaria que busca reducir los niveles de informalidad...”* (Cetrángolo, Goldschmit, Gómez – Sabaíni y Morán, 2013).

3. UNA PROPUESTA PARA COLOMBIA

El proceso político de toma de decisiones (y legitimación de éstas) para implementar un Monotributo en Colombia tiene una gran oportunidad en la discusión y trámite por el Congreso del Plan Nacional de Desarrollo 2015 – 2018. Por supuesto, el proceso técnico – administrativo de implementación estará condicionado al grado de desarrollo de la administración de impuestos del país (Junquera y Pérez, 2001).

Aunque en la literatura ya existe un primer esbozo de propuesta para un sistema de Monotributo en Colombia (ver Bustamante, 2013), vale la pena profundizar un poco más en esta idea. Lo primero es invocar la magnitud del problema de informalidad en el país, así como las consecuencias que ello genera en materia de productividad laboral, pobreza y desigualdad (ver Capítulo 1 atrás), como razones muy poderosas para avanzar en el diseño e implementación de un sistema monotributista en Colombia. Especialmente si se tiene en cuenta que los resultados en materia de reducción de informalidad que se han documentado en otros países que han optado por el Monotributo son positivos (ver Capítulo 2 atrás).

3.1. Árbol de Decisiones:

La puesta en marcha de una estructura de Monotributo en Colombia exige resolver el correspondiente árbol de decisiones (Junquera y Pérez, 2001).

Nivel 1 - Tributos

El primer nivel de decisión tiene que ver con los tributos a ser sustituidos por el Monotributo. Esto, a su vez, requiere determinar si los impuestos a ser cobijados por la estructura monotributista son sólo del ámbito nacional¹⁹ o si, adicionalmente, se podrían incluir aquellos del ámbito municipal²⁰/departamental²¹. Es importante notar que la inclusión de tributos del orden regional (municipal/departamental) en un potencial sistema monotributista va a requerir reformas no sólo de Ley sino también de la Constitución Política. En América Latina el único país que ha logrado extender la estructura de Monotributo al ámbito regional (no sin traumatismos) ha sido Brasil (ver Capítulo 2 atrás).

Ahora, en este nivel del árbol de decisiones también es menester definir si los aportes – beneficios en materia de seguridad social van a ser recogidos o no por el Monotributo. Recuérdese que los sistemas de Monotributo de Brasil, Argentina y Uruguay los incluyen, mientras que en Perú la seguridad social está excluida (ver Capítulo 2 atrás). De ser incluidos dichos aportes – beneficios, es necesario,

¹⁹ Renta, IVA (interno y externo), patrimonio, gravamen a los movimientos financieros, timbre, aranceles, impuesto global a la gasolina.

²⁰ Industria y comercio, predial, vehículos, sobretasa a la gasolina.

²¹ Registro, licores, cerveza, cigarrillos y tabaco, sobretasa a la gasolina.

naturalmente, puntualizar el alcance en términos de protección social con que queda cobijado el monotributista (si la cobertura incluye sólo pensión o también salud y riesgos profesionales).

Nivel 2 – Ámbito Subjetivo de Aplicación

El segundo nivel del árbol de decisión apunta al ámbito subjetivo de aplicación del Monotributo. Esto obliga a concretar, por un lado, el tipo de contribuyente que ha de adherir al esquema y, por otro lado, el tipo de actividades que pueden ser cobijadas. Es decir, determinar si el Monotributo sólo va a cobijar personas naturales (físicas) o si también abarcará personas jurídicas (y/o sociedades de hecho). Adicionalmente, esto implica establecer si el sistema admitirá únicamente la actividad del comerciante (vendedor estable y/o ambulante), del artesano y de la pequeña o micro industria o si, además de ello, se incluirán las actividades de los profesionales independientes. Con respecto a esto último, algunos estudios apuntan a que la inclusión en el Monotributo del profesional independiente genera un mayor riesgo de defraudación pero, al mismo tiempo, una mayor productividad en materia de recaudo por unidad de ingreso bruto facturado (Junquera y Pérez, 2001).

En este nivel del árbol de decisiones también es necesario decidir si las actividades del sector rural se van a incluir o no en el sistema de Monotributo. Sobre esto vale la pena anotar que, si bien es cierto la extensión al sector rural magnifica significativamente el potencial de formalización que se busca con esta herramienta fiscal, también es cierto que ello aumentaría la carga administrativa y de fiscalización del sistema. Por ejemplo, es por esto que *“en España, sólo se incluyó a este sector al cuarto año de entrada en vigor del régimen simplificado”* (Junquera y Pérez, 2001).

Otros dos elementos que deben resolverse en este nivel es el tratamiento que se le dará a los contribuyentes que ejercen más de una actividad económica, así como el que se aplicará al cónyuge y los hijos del monotributista (en el componente de seguridad social). Sobre lo primero la decisión debe depender de la capacidad de la administración de impuestos para controlar el sistema (y evitar defraudaciones mediante la inclusión en el sistema de actividades que por su naturaleza no deberían monotributar). Sobre lo segundo, es importante tener en cuenta que la productividad en términos de recaudo será mayor entre mayores beneficios de seguridad social pueda recibir el núcleo familiar del monotributista (aunque el costo fiscal neto probablemente también será mayor).

Nivel 3 – Ámbito Objetivo de Aplicación

En un tercer nivel del árbol de decisiones se deben anclar las variables con las cuales se va a delimitar el sistema. Es decir, establecer aquellas variables a partir de las cuales el contribuyente y la administración de impuestos sabrán si la persona clasifica o no como monotributista. Lo primero es definir las variables económicas que determinarán la admisibilidad al esquema y, posteriormente, precisar algunas variables físicas para acotar aún más no sólo la admisibilidad sino también la permanencia en el mismo.

Usualmente, la variable económica que se utiliza para fijar el umbral a partir del cual la persona clasifica como monotributista es el volumen de ingresos brutos. Así ocurre en los sistemas de Monotributo de Brasil, Argentina, Uruguay y Perú (ver Capítulo 1 atrás). Sin embargo, en estos países también se acude a otras variables económicas para complementar la delimitación: i) monto del arriendo (Argentina), ii) volumen de activos (Uruguay) y iii) monto de compras mensuales (Perú). Es importante notar que el Régimen Simplificado de IVA en Colombia utiliza múltiples variables económicas de corte: ingresos brutos, ventas, consignaciones bancarias, depósitos e inversiones financieras.

Con respecto a las variables físicas que se pueden utilizar para acotar aún más la admisibilidad y permanencia en el sistema las posibilidades son muchas. Por ejemplo, recuérdese que en Argentina se utilizan (ver Capítulo 1 atrás): i) tamaño de local y ii) consumo anual de energía eléctrica. Por su parte, en el caso de Uruguay las variables físicas empleadas son (ver Capítulo 1 atrás): i) número de socios y ii) tamaño del local. Para Colombia se ha propuesto utilizar (Bustamante, 2013): i) número de establecimientos o sedes en donde se desarrolla la actividad (máximo uno), ii) tamaño del local (máximo 30m², al igual que en la mínima categoría argentina), y iii) número de trabajadores (máximo cuatro)²².

En este punto también se deben encuadrar los criterios de tratamiento a los ingresos extraordinarios del monotributista (por ejemplo, una herencia), así como a aquellos que no se relacionan con su actividad económica (por ejemplo, una pensión).

Finalmente, y teniendo en cuenta que los valores que exhibirá el monotributista para las variables económicas de delimitación (y para algunas de las físicas) probablemente van a fluctuar mes a mes, es preciso establecer, además, la metodología de cálculo que ha de aplicarse sobre dichas variables. En otras palabras, es necesario que en este nivel también se determine si se acudirá, por ejemplo, a promedios anuales, promedios semestrales, promedios trimestrales o, en contraste, al mayor valor registrado durante el año (o durante algún período durante el año).

Nivel 4 – Movilidad

El cuarto nivel del árbol de decisiones para la estructuración de un Monotributo tiene que ver con las condiciones para entrar y salir del sistema. En efecto, es imprescindible decidir si el monotributista debe expresar formalmente o no su intención de ingresar o renunciar al sistema. Ahora bien, *“si la finalidad es atraer al sector informal la única solución factible sería una adhesión expresa... que permitiera un control censal mínimo”* (Junquera y Pérez, 2001). De este modo, es entonces necesario definir el conjunto de documentos que la persona ha de presentar ante la administración de impuestos

²² La propuesta de (Bustamante, 2013) también incluye otro tipo de variable de orden jurídico: i) la actividad económica principal debe representar por lo menos el 70% de las ventas o ingresos totales, vi) no estar obligado a presentar declaración de renta, vii) no ser usuario aduanero, viii) no desarrollar negocio que explote intangibles (franquicia, concesión, regalías, etc.).

para ingresar y renunciar al sistema, así como el plazo que tiene para hacerlo antes y/o después de cada ejercicio fiscal. Sobre esto no sobra recordar que la clave es la simpleza.

Nivel 5 – Obligaciones Formales

Un quinto nivel en el árbol de decisiones exige la fijación de las obligaciones formales que se van a exigir al monotributista en términos de libros contables y facturas. Aquí vale la pena anotar que el Régimen Simplificada de IVA en Colombia exige al contribuyente tanto de llevar libros contables, como de emitir las correspondientes facturas por su actividad.

Esto contrasta, por ejemplo, con el Monotributo peruano. Recuérdese que aunque en dicho sistema (ver Capítulo 2 atrás) no se exigen registros y libros contables, el contribuyente debe presentar los comprobantes de pago que dan soporte a las compra – ventas del negocio en forma cronológica. Más aún, dichos comprobantes de pago no pueden ser cualquier factura, sino boletas de venta, tickets o cintas sin derecho a créditos fiscales y que son emitidas por ciertas máquinas registradoras.

Nivel 6 – Controles

En este nivel de toma de decisiones es necesario definir los controles que atenúen el riesgo de involución por fraude, evasión y enanismo.

Sobre esto es importante recordar que la mayoría de países analizados no admite crédito fiscal con los documentos que emiten los monotributistas. Ello porque, si son para consumidores finales, es claro que no hay impacto tributario, pero si se emiten para otros sujetos pasivos por fuera del sistema, habría un incentivo perverso a emitir, por ejemplo, facturas falsas sin ningún costo para el monotributista, pues sus aportes no cambiarían.

Recuérdese también que algunos países han tratado de atenuar el enanismo y el fraude fiscal atribuible al sistema prohibiendo las relaciones comerciales del monotributista con empresas grandes (ver Capítulo 1 atrás). Por ejemplo, estableciendo que después de determinado lapso de tiempo aquellas empresas formales que compren a monotributistas ya no puedan deducir dichas compras como gastos contables. En otro casos (Perú, Uruguay) el sistema de Monotributo sólo cobija negocios que vendan al consumidor final.

Nivel 7 – Pagos

El nivel siete del árbol de decisiones determina la metodología de pago del Monotributo: cuánto se paga, cómo se paga y la frecuencia de los pagos. En cuanto a lo primero, la decisión debe fundamentarse, por ejemplo, en modelos teóricos y trabajos econométricos que permitan deducir el monto que maximiza la adhesión al sistema, el recaudo y la reducción de la informalidad. Ello, a su vez, requiere la utilización de bases de datos tanto de la propia administración de impuestos como del mercado laboral. Desde luego, no se debe perder de vista que la esencia (y gancho) del sistema es, por

un lado, su simpleza (por lo cual los pagos típicamente son de suma fija) y, por otro, el aligeramiento de la carga tributaria (por lo que las cuotas tienden a ser mínimas).

Los demás elementos a definirse en este nivel (forma y frecuencia de pago) serán función, naturalmente, de la estructura y capacidad logística de la administración de impuestos. Sin embargo, la forma en que generalmente funciona es que el mismo contribuyente estima la categoría en la cual clasifica al inicio del período fiscal y, posteriormente, deposita en un banco el pago mensual que corresponde a su categoría.

Nivel 8 – Retenciones

El octavo nivel de decisión para la implantación del Monotributo tiene que ver con la estructura de retenciones que debe sincronizarse con el sistema. La literatura sugiere (ver Junquera y Pérez, 2001) que el monotributista: i) sea agente retenedor de lo que corresponde aportar a sus trabajadores al sistema de seguridad social (si el sistema incluye personas jurídicas), ii) sea también sujeto retenido en cierto nivel de ingresos por servicios profesionales (siempre y cuando el sistema incluya los profesionales – ver Nivel 2 o Ámbito Subjetivo de Aplicación).

En cualquier caso, es esencial que el sistema de Monotributo vaya acompañado de *“una norma según la cual sigue existiendo la obligación de retener por parte de aquellos obligados tributarios que realicen operaciones con quienes no acrediten su inclusión en el régimen simplificado, como una forma más en el intento de acotar la informalidad”* (Junquera y Pérez, 2001).

Nivel 9 – Sanciones

Por último, es menester establecer las sanciones y multas que han de actuar como mecanismos de castigo y disuasión ante la defraudación al sistema. En este nivel lo primero es estudiar si se requieren normas adicionales a lo que ya está establecido en los códigos. En cualquier caso, es importante asegurar una norma que castigue la falsedad en la declaración expresa que debe hacer el contribuyente para acogerse al sistema, así como la falsedad en cuanto al volumen de ingreso bruto que se declara. La severidad del castigo y de la sanción generalmente se impone de manera gradual y proporcional a la falta.

3.2. Simulación:

Es útil tener como punto de referencia algunos órdenes de magnitud de los valores de recaudo y gasto fiscal que podría arrojar un hipotético Monotributo en Colombia. Con ese propósito se presenta en esta sección la simulación de uno de estos sistemas. Naturalmente, este tipo de simulación, en su forma más básica y sencilla, requiere, por lo menos, establecer algunos supuestos sobre los niveles 1 – 3 y 6 del árbol de decisiones expuesto en la sección anterior. Específicamente, para el ejercicio que acá se propone se hacen los siguientes supuestos:

- Nivel 1:
 - Incluir dos impuestos del ámbito nacional: Impuesto de Renta e IVA interno. Otros impuestos de la esfera nacional (ej.: impuesto al patrimonio) no se incluyen como quiera que, en términos prácticos, dicho tributo es irrelevante para el pequeño contribuyente.
 - Incluir una contribución al régimen de seguridad social consistente en un aporte al sistema de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).
- Nivel 2:
 - Cobijar únicamente personas naturales (cuentapropistas y empleados domésticos) de tal manera que el Régimen Simplificado de IVA desaparece (por lo menos conceptualmente) para los nuevos monotributistas sin que se genere una hemorragia de personas jurídicas (atomizadas o fraccionadas) hacia el nuevo sistema de Monotributo (con el consecuente efecto fiscal).
 - Incluir todo el espectro de actividades comerciales, artesanales, de manufactura, de servicios (incluso profesionales) y del sector rural. Esto en contraste con (Bustamante, 2013) quien sugiere incluir sólo el comercio en una primera etapa del sistema.
- Nivel 3:
 - Fijar los umbrales de admisibilidad en términos de salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) de acuerdo a las siguientes categorías:

Categoría 1: ingreso bruto anual hasta 12 SMMLV.

Categoría 2: ingreso bruto anual hasta 24 SMMLV.

Categoría 3: ingreso bruto anual hasta 48 SMMLV.
- Nivel 6:
 - Fijar la siguiente estructura para el pago del Monotributo:

Categoría 1: \$X pesos mensuales

Categoría 2: \$2.5X pesos mensuales

Categoría 3: \$4X pesos mensuales promedio

Es importante notar varias cosas.

Primero, el máximo ingreso del potencial monotributista está significativamente por debajo del umbral que exige de declarar renta a una persona natural en Colombia en el año 2015: 1,400 UVT's o, lo que es lo mismo, 61.44 SMMLV²³. Si se supone que las demás variables de delimitación a aplicar son, al menos, aquellas que hoy en día también aplican para eximir a una persona natural de declarar renta (patrimonio bruto por debajo de 4,500 UVT's, compras y consumos inferiores a 2,800 UVT's, consumos con tarjetas de crédito inferiores a 2,800 UVT's, consignaciones bancarias, depósitos e inversiones financieras inferiores a 4,500 UVT's), entonces es claro que los potenciales monotributistas de esta propuesta no declaraban renta antes de entrar al sistema.

Segundo, y derivado del punto anterior, los ingresos estimables bajo este modelo hipotético de Monotributo representan una ganancia neta para las rentas fiscales de la Nación, pues quienes clasifican como monotributistas ni declaraban renta, ni declaraban IVA (bajo los anteriores parámetros de admisibilidad los potenciales monotributistas también pertenecen al Régimen Simplificado de IVA).

Tercero, nótese que el modelo implica que el aumento del aporte entre una categoría y otra sea constante (1.5X). Si bien es cierto que esto hace que se pierda la progresividad entre las Categorías 2 y 3, también es cierto que simplifica el análisis y, en cualquier caso, siempre es posible simular el modelo aumentando un poco (hasta recuperar la progresividad) el aporte de la Categoría 3.

Cuarto, en materia de gasto fiscal el efecto significativo proviene del aporte que debe hacer el Estado por los BEPS. Recuérdese que según la última GEIH sólo el 34.16% de las personas ocupadas en el país tiene cobertura de pensión (el porcentaje debe ser más bajo aún para cuentapropistas y empleados domésticos).

Quinto, en este ejercicio no se incluyen los beneficios de salud por varias razones. Primero, según la GEIH el 92.48% de los ocupados en el país ya tiene aseguramiento en salud, con el 44.59% de ellos(as) en el Régimen Subsidiado. Así las cosas, el aseguramiento en salud no parece ser el gran atractivo de un potencial Monotributo en Colombia. De hecho, el Régimen Subsidiado de Salud es algo que ha ido en contra de la formalización laboral. Algo distinto sería que se hiciera obligatoria la inscripción de la persona como monotributista para su permanencia en el Régimen Subsidiado de Salud. Pero ello no parece ser viable desde el punto de vista político.

Ahora bien, según la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), en el país había 3.970.000 cuentapropistas y 382.000 empleados domésticos durante el trimestre octubre a diciembre de 2014.

²³ Para 2015 el valor de la UVT es \$28,279 pesos y el del SMMLV es \$644,336.

Este resultado es robusto a los resultados del módulo de micronegocios que se incluyó en dicha encuesta entre abril y diciembre de 2013. En efecto, en dicho módulo se identificaron 3.895.000 micronegocios de cuentapropistas en el país. Así las cosas, es bastante sensato suponer una cantidad de 4.500.000 potenciales monotributistas para el presente ejercicio (entre trabajadores por cuenta propia, empleados domésticos y aquellos que no han sido identificados por las encuestas).

Por otro lado, dicho módulo de micronegocios de la GEIH en 2013 es muy importante además porque dio luces sobre la distribución de ingresos de quienes operan este tipo de negocios (86% de los cuales son los 3.895.000 cuentapropistas en ese entonces identificados):

- 39.5% por debajo de 1 SMMLV.
- 23.3% entre 1 y 2 SMMLV.
- 37.2% más de 2 SMMLV.

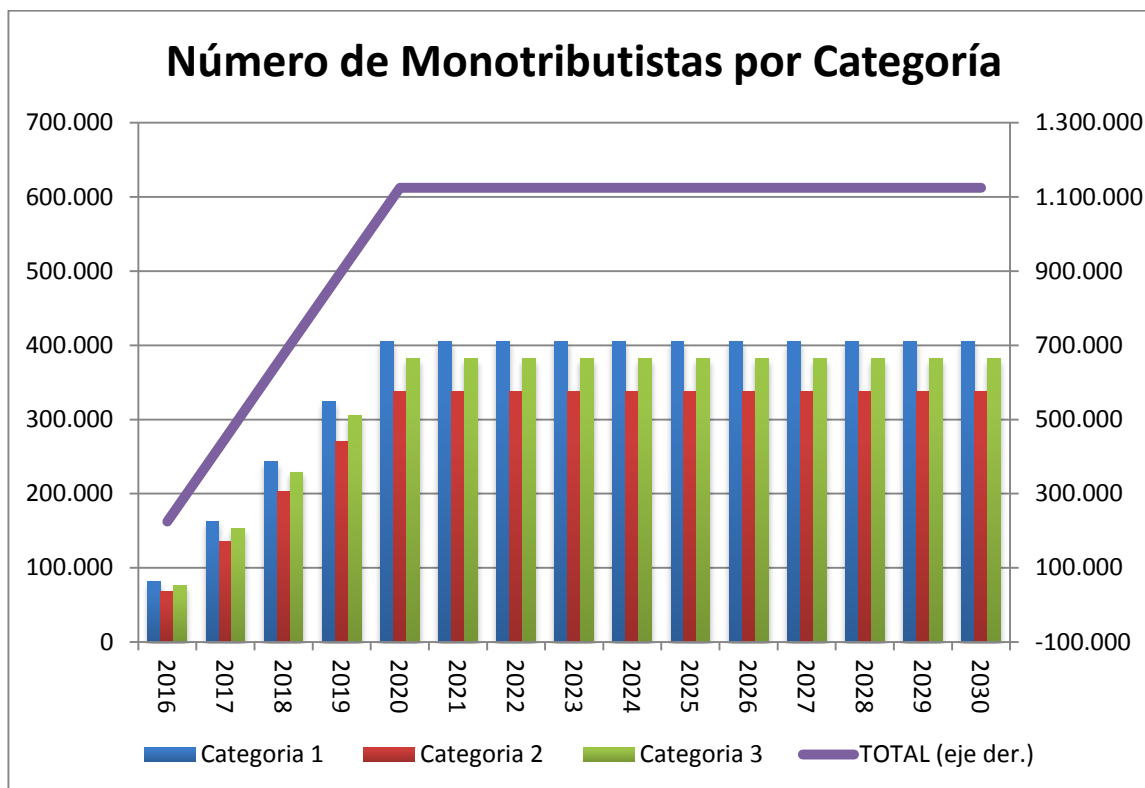
Si se supone que el 100% de los empleados domésticos devengan un ingreso entre 1 y 2 SMMLV, entonces la distribución de ingresos por categorías del sistema sería la siguiente:

- Categoría 1: 36.03%
- Categoría 2: 30.03%
- Categoría 3: 33.93%

Es importante anotar que en la anterior distribución puede existir un sesgo. En efecto, es muy posible que el subconjunto de cuentapropistas identificados por el módulo de micronegocios en la GEIH de abril – diciembre de 2013 no replique la misma distribución de ingresos del total de micronegocios censados (cuentapropistas + empleadores). Sin embargo, la distribución del subconjunto de cuentapropistas sí debe ser muy aproximada a la distribución del conjunto total que acá se utiliza, como quiera que el 86% de dicho conjunto total corresponde al subconjunto de cuentapropistas.

Los últimos supuestos tienen que ver con la rapidez de adhesión al sistema. Para este ejercicio se va a suponer que el sistema de Monotributo empieza con un crecimiento lento (como en los casos de Perú y Uruguay) y que converge, linealmente y al cabo de 5 años, a un máximo del 25% de los cuentapropistas del país (similar a los resultados del SIMPLES en Brasil). Se supondrá además que esta velocidad de adhesión será homogénea por categorías. El siguiente gráfico ilustra la evolución en la cantidad de monotributistas por categoría entre 2016 y 2030:

Gráfico 1



Nótese que la cantidad de monotributistas comienza en 225,000 y converge a 1'125,000 (utilizar el eje derecho del gráfico). Esta cantidad es consistente con lo que se ha observado en los otros países de Latinoamérica que han optado por el Monotributo. Nótese también que, en cada momento del tiempo, las categorías que más y menos monotributistas recogen son la No. 1 y la No. 2, reflejando la distribución de ingreso tomada que se explicó atrás. Es importante notar que, si estos supuestos en materia de número de contribuyentes inscritos al sistema llegaran a cumplirse, los impactos en materia de formalización laboral (por lo menos pensional) serían sumamente positivos para Colombia.

En los siguientes gráficos se presenta el resultado de la simulación en términos del efecto fiscal neto como función de dos variables: i) porcentaje del aporte que se va a BEPS y ii) monto del aporte mensual. En realidad los Gráficos 2 a 3 se pueden entender como un análisis de sensibilidad del efecto fiscal neto del modelo en dos dimensiones: i) fijando en 50% el porcentaje del aporte que se va a BEPS para llevarlo gradualmente a 70% del aporte total, ii) fijando en \$20,000 el aporte mensual para la Categoría 1 (con los correspondientes equivalentes en las otras 2 categorías) para llevarlo gradualmente hasta \$50,000²⁴.

²⁴ Es importante notar que en algunos casos el aporte a BEPS que termina haciendo el monotributista (especialmente en la categoría 3 cuando el porcentaje que va a BEPS o el monto del aporte es suficientemente alto) puede exceder el máximo permitido. De todas maneras esto no afecta el propósito del ejercicio que es obtener algunos órdenes de magnitud sobre los potenciales resultados de un Monotributo como el que acá se simula.

Gráfico 2

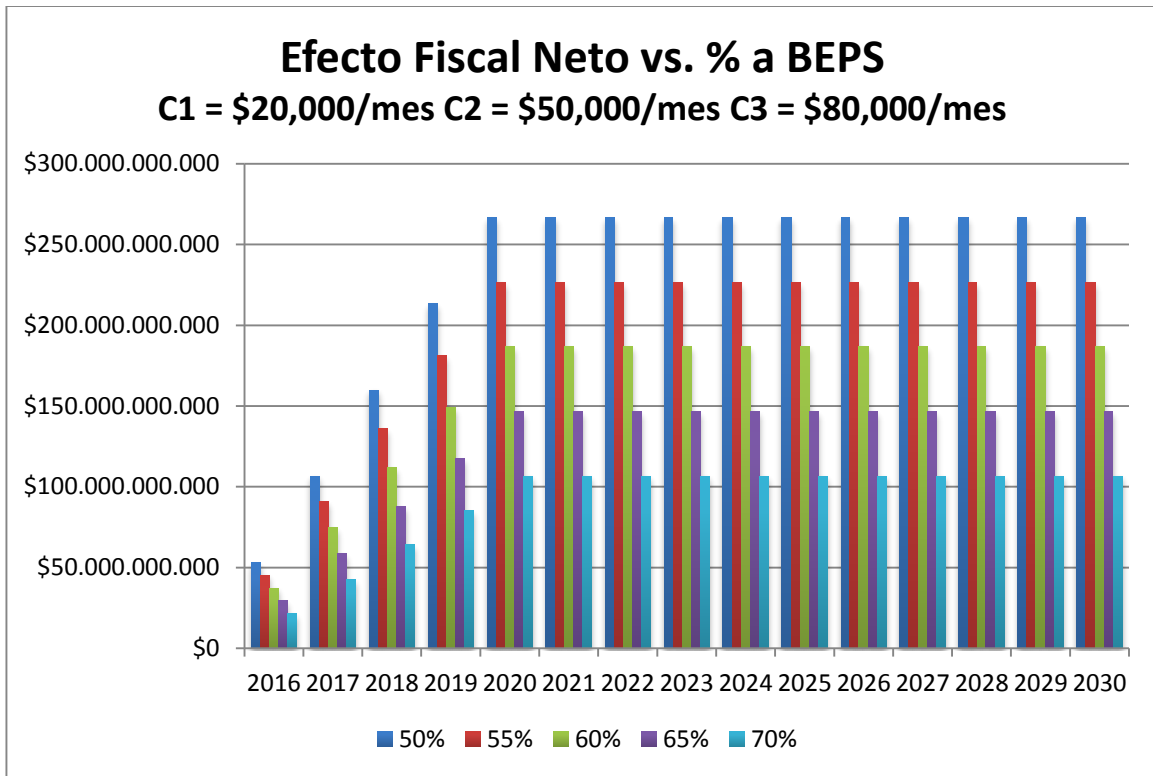


Gráfico 3

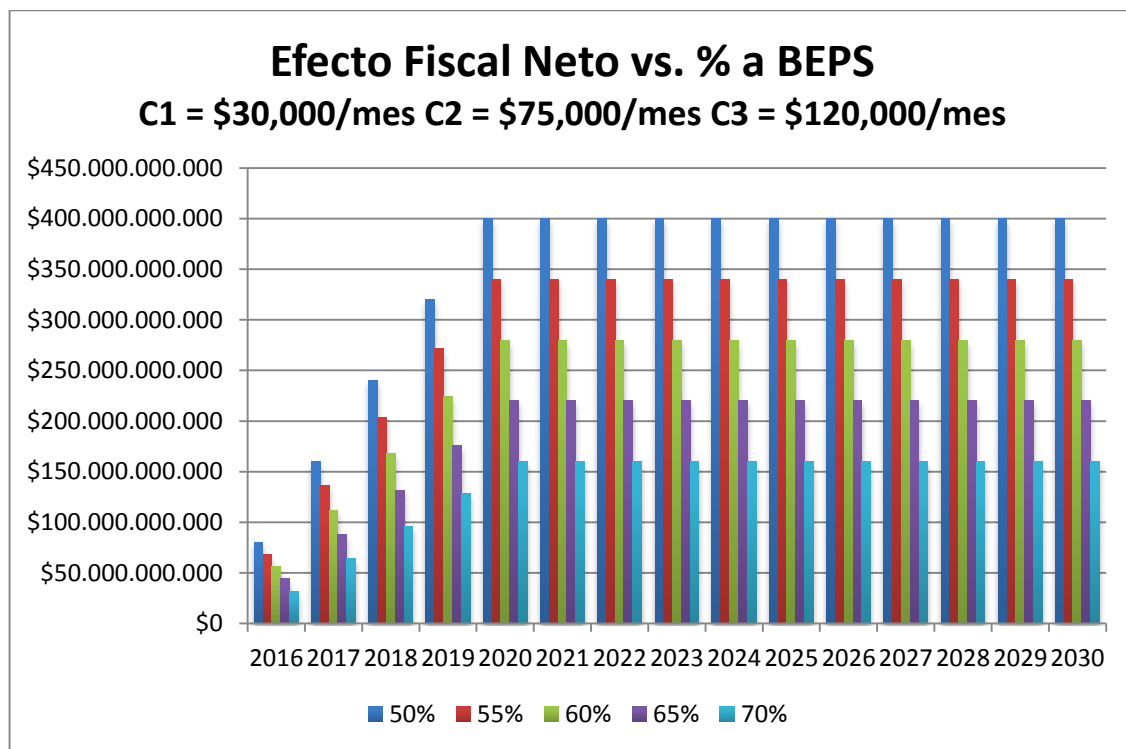


Gráfico 4

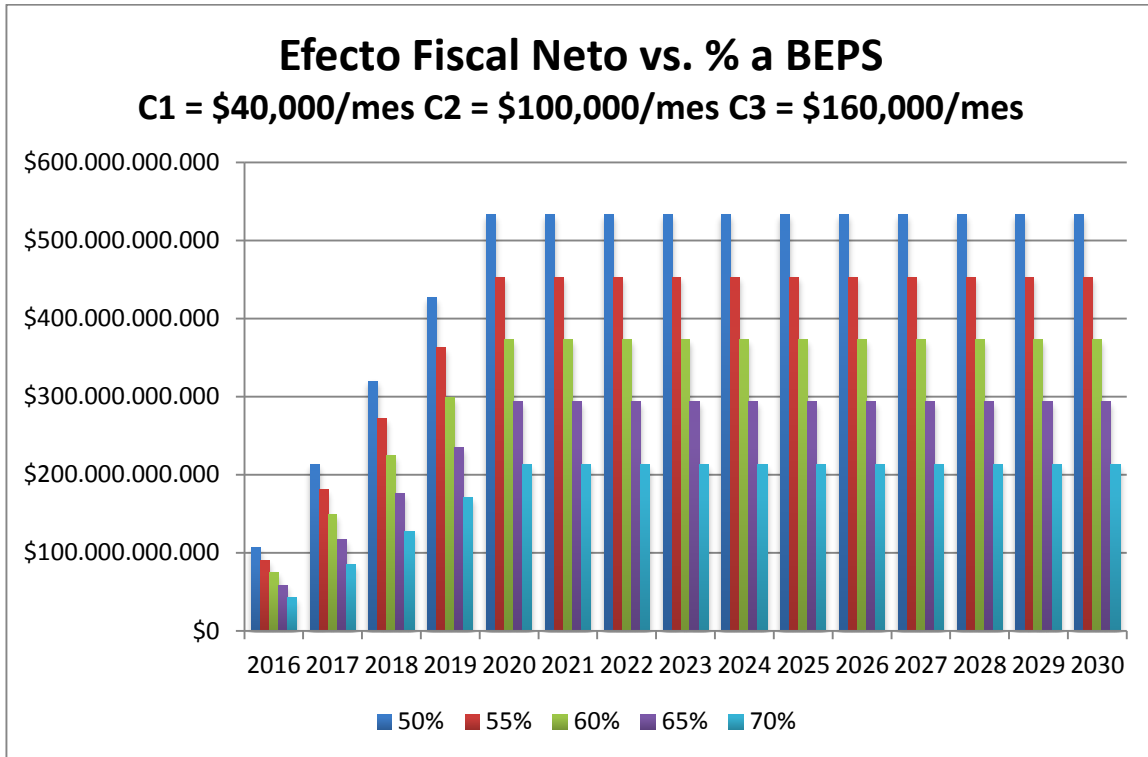
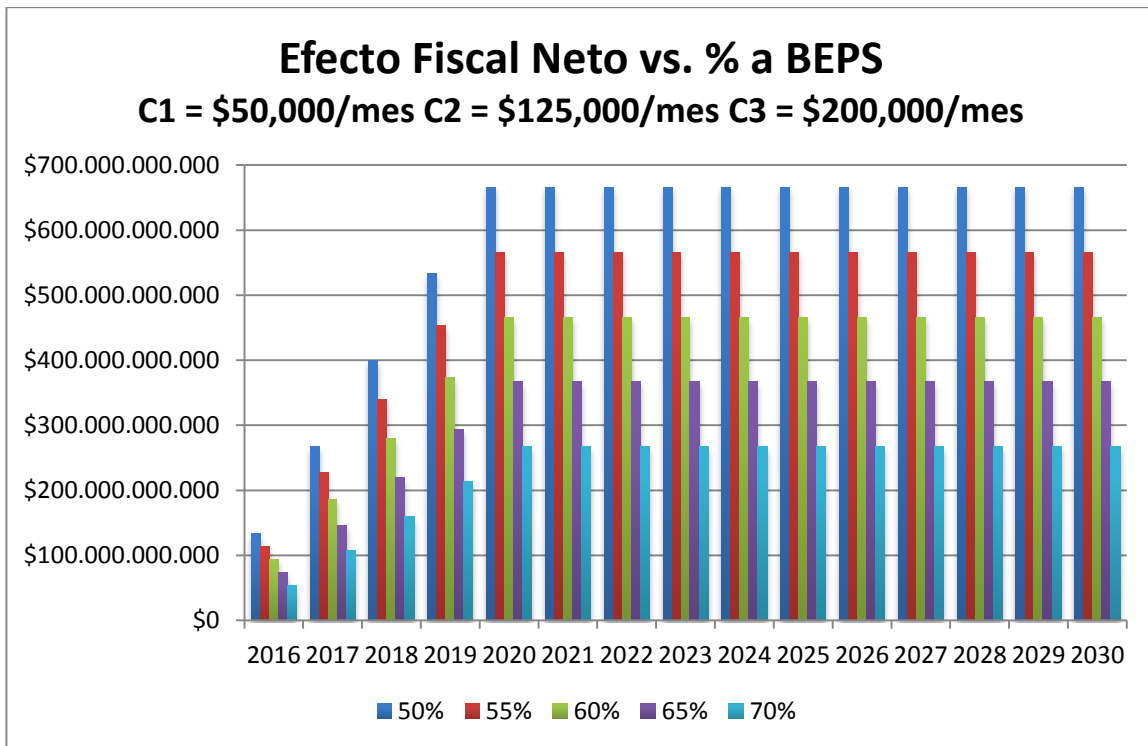


Gráfico 5



4. SÍNTESIS PRODUCTOS FINALES DEL ACOMPAÑAMIENTO A LA BANCA DE LAS OPORTUNIDADES EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DEL MONOTRIBUTO EN COLOMBIA

A continuación se sintetizan los productos finales mínimos que fueron desarrollados en este documento:

- Presentar una propuesta para el diseño e implementación dentro del Régimen simplificado de tributación un “único Tributo” dirigido a pequeños contribuyentes como una medida de inclusión a la economía formal.

Se ha propuesto la implementación de un régimen monotributista en el mismo espíritu de aquellos que se han desarrollado en Brasil, Perú, Argentina y Uruguay. Es decir, un régimen simplificado de Monotributo cuyo propósito central es desatar un proceso de formalización inicialmente asociado al aspecto pensional. Proceso de formalización cuyo propósito, tal como ha sido documentado en la literatura, índice significativamente sobre la reducción de la pobreza y un mayor crecimiento económico.

- Crear o proponer una alternativa sencilla de tributación que facilite el cumplimiento de obligaciones formales a los pequeños contribuyentes.

El Monotributo propuesto recoge únicamente los impuestos de renta e IVA, unificados mediante un único pago mensual de reducido monto (similar a los rangos de pago en Uruguay y Perú), con beneficios observables para la persona mediante el esquema de BEPS, y sin sacrificio alguno en materia de recaudo. Por el contrario, esta propuesta debe generar un recaudo neto positivo al Tesoro Nacional. El sistema propuesto incluye todo el espectro de actividades comerciales, artesanales, de manufactura, de servicios (incluso profesionales) y del sector rural. El esquema es realmente simple: tres categorías de posibles monotributistas en función de las cuales se define el aporte mensual que debe hacer la persona.

En materia de controles este documento propone que no se admita ningún tipo de crédito fiscal derivado de las facturas o boletas de venta emitidas por el monotributista.

- Establecer la población objeto (Persona Natural y/o Jurídica) y los lineamientos para que puedan ser incluidos dentro del nuevo régimen simplificado de tributación.

La población objeto de la propuesta de PRONUS corresponde a personas naturales que sean cuentapropistas (incluidos profesionales) y empleados(as) domésticos(as), con un ingreso bruto inferior a 4 salarios mínimos mensuales legales vigentes (smmlv). Nótese que esto contrasta con lo que propone Bustamante (2013), quien plantea que el Monotributo aplique también sobre personas jurídicas aunque sólo en el sector comercio. La razón por la cual este primer documento de PRONUS se aleja de este planteamiento es doble.

Primero, porque una política pública de este tipo no es de poca monta y, por ende, a juicio de PRONUS requiere de cierta gradualidad en su implementación. Ello no sólo por el esfuerzo que se puede venir en términos de adaptación logístico – administrativa para la administración de impuestos, sino también por el desafío inherente en materia de asimilación por parte de la sociedad y, por ende, de comunicación, socialización y promoción desde el Estado. Comenzar únicamente con personas naturales es una forma de acoger dicha gradualidad.

Segundo, porque con la propuesta de PRONUS no se sacrifica el propósito central de cualquier régimen de Monotributo, a saber, la reducción de desigualdades sociales mediante la formalización laboral. En efecto, con la propuesta implícita en la simulación contenida en este primer documento de PRONUS se podría estar desatando una gran reforma pensional y, así, atacando una de las más grandes fuentes de inequidad y pobreza en el país.

Los cálculos muestran que la población objeto definida en esta consultoría permite estimar un cubrimiento de mediano plazo de más de un millón de monotributistas.

- Diseñar los parámetros a tener en cuenta y requisitos para que los individuos y los negocios informales pueda pertenecer al nuevo régimen.

Los parámetros que delimitan el sistema son los siguientes: i) ingreso bruto inferior a 4 smmlv en todo el espectro de actividades económicas, ii) patrimonio bruto por debajo de 4,500 UVT's, iii) compras y consumos inferiores a 2,800 UVT's, iv) consumos con tarjetas de crédito inferiores a 2,800 UVT's, v) consignaciones bancarias, depósitos e inversiones financieras inferiores a 4,500 UVT's. Es importante notar, adicionalmente, que bajo los anteriores parámetros de admisibilidad los potenciales monotributistas también pertenecen al Régimen Simplificado de IVA.

Ahora bien, dentro de este universo de potenciales monotributistas se establecen 3 categorías, únicamente en función del ingreso bruto anual:

Categoría 1: ingreso bruto anual hasta 12 SMMLV

Categoría 2: ingreso bruto anual hasta 24 SMMLV

Categoría 3: ingreso bruto anual hasta 48 SMMLV

- Proponer una posible forma de medición del pago del tributo así como un estimado del valor de los aportes.

El monto del tributo se ha cuantificado utilizando rangos que se acercan a los esquemas uruguayo y peruano:

Categoría 1: \$20,000 a \$50.000 mensuales

Categoría 2: \$50,000 a \$125.000 mensuales

Categoría 3: \$80,000 a \$200.000 mensuales

- Visitas y reuniones equipos DIAN, MHCP y MCIT.

Sobre las preguntas puntuales de las entidades, ver Anexo 1.

Sin embargo, y más allá de la socialización ya realizada por PRONUS con los equipos técnicos de la DIAN, MHCP y MCIT, **una segunda etapa de este proyecto debe incluir visitas de algunos funcionarios de la DIAN y MHCP a alguno(s) de los países en donde ya está implementado el Monotributo. Esto con el fin de asimilar, de sus pares técnicos en dichos países, la experiencia y el conocimiento en el diseño e implementación de este tipo de régimen tributario y, de este modo, construir una matriz DOFA, un panel de riesgos y un cronograma plausible de ejecución para la implementación del sistema en Colombia. Igualmente, es necesario que en dicha segunda etapa se usen datos a nivel micro y técnicas econométricas que escapen al alcance de este primer trabajo, con el fin de establecer de manera puntual los límites, umbrales, tasas y demás elementos técnicos del monotributo.**

5. CONCLUSIONES

De los capítulos anteriores se puede concluir:

- La magnitud del problema de informalidad en Latinoamérica es enorme.
- La evidencia empírica muestra una correlación muy fuerte entre la informalidad y la pobreza de los hogares.
- En efecto, la segmentación del mercado laboral entre formales (típicamente en sectores modernos y de alta productividad laboral) e informales (usualmente en sectores tradicionales y de baja productividad laboral) está ligada a los niveles de pobreza y desigualdad en América Latina.
- Pero, además, quienes laboran en la informalidad tienden a: i) estar excluidos del sistema previsional o de seguridad social (salud, pensión y seguro de desempleo), ii) estar excluidos del sistema bancario formal como herramienta de emprendimiento y/o suavización del consumo, iii) desempeñarse en condiciones que desatienden la legislación laboral. Lo anterior, como es obvio, agudiza el problema de desigualdad derivado de la informalidad.
- En Colombia el problema de informalidad también es muy grande: durante el trimestre octubre – diciembre de 2014 (último dato disponible de la GEIH del DANE) el porcentaje de personas que laboraban en la informalidad fue de 49.41% en las 23 principales ciudades (y de 48.19% en las 13 ciudades y áreas metropolitanas tradicionales); del total de cuentapropistas en las 23 ciudades (4'583,000 individuos), el 80.75% fue catalogado como informal (es decir, 3'701,000 personas).
- Países como Brasil, Argentina, Uruguay y Perú, apuntándole primordialmente a objetivos de formalización laboral, optaron por implementar un régimen de Monotributo para cuentapropistas de bajísimos ingresos y/o negocios de pequeñísimo tamaño (incluso ambulantes).
- El Monotributo genera importantes ventajas en términos de : i) la simpleza para tributar, ii) crecimiento económico, iii) equidad y reducción de pobrezas, iv) asignación más eficiente de los recursos de la administración de impuestos, y v) generación de información y bases de datos para las autoridades.
- Ahora bien, el sistema monotributista también acarrea riesgos en dos frentes: i) caída de corto plazo en el recaudo fiscal, y ii) involución por fraude, evasión y enanismo.

- Sin embargo, en el mediano plazo y como resultado del mayor nivel de crecimiento económico que se espera con la implantación del Monotributo, el recaudo debe aumentar.
- Además, el Monotributo no debe concebirse como fuente de aumento de recaudo fiscal a corto plazo, sino como una herramienta que estimule la generación de empleo formal y la inclusión económica y social.
- Los casos de Brasil, Argentina, Uruguay y Perú constituyen un importante precedente para la implementación de un sistema de Monotributo en Colombia.
- En esos países los resultados en materia de formalización laboral y de número de contribuyentes son relativamente buenos.
- También se observa, como es de esperarse, una caída en el recaudo fiscal de corto plazo.
- Sin embargo, acá se ha simulado un sistema de Monotributo que, además de inducir enormes beneficios en materia de formalización laboral (pensional), genera recaudo fiscal neto para la Nación.
- En cualquier caso, la implementación de un sistema de Monotributo en Colombia requiere que las autoridades resuelvan un árbol de decisiones de 9 niveles: i) tributos a incluir, ii) ámbito subjetivo de aplicación, iii) ámbito objetivo de aplicación, iv) movilidad hacia y desde el sistema, v) obligaciones formales, vi) controles, vii) pagos, viii) retenciones y ix) sanciones.
- El Plan de Desarrollo en su eje de equidad abre una enorme oportunidad para introducir esta idea en la hoja de ruta de la Nación.

6. REFERENCIAS

1. Adams, N. y N. Valdivia, 1991. Los Otros Empresarios. Ética de Migrantes y Formación de Empresas en Lima, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
2. Amarante, V. e I. Perazzo, 2013. *“Trabajo por Cuenta Propia y Monotributo en Uruguay”*, Serie Documentos de Trabajo, DT 4/13, Instituto de Economía, Universidad de la República – Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Uruguay.
3. Barona, B. y A. Gómez, 2010. *“Aspectos Conceptuales y Empíricos de la Financiación de Nuevas Emoresas en Colombia”*, Cuadernos de Administración Universidad del Valle, No. 43.
4. Berger, A. N. y G.F. Udell, 1998. *“The economics of Small Business Finance: The Roles of Private Equity and Debt Markets in the Financial Growth Cycle”*, Journal of Banking & Finance, 22 (6-8), 613-673.
5. Bustamante, A. y otros, 1990. De Marginales a Informales, DESCO, Lima.
6. Bustamante, J. P., 2013. *“Informalidad y Monotributo”*, Notas Fiscales, Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Política Macroeconómica – Centro de Estudios Fiscales, No. 19.
7. Calero, A. V., 2012. *“Políticas para la Formalización de los Trabajadores por Cuenta Propia: el Caso del Monotributo Social”*, Nota Técnica No. 63 – Empleo e Ingresos – correspondiente al Informe Económico No. 80, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Argentina.
8. Cetrángolo, O., A. Goldschmit, J. C. Gómez – Sabaíni y D. Morán, 2013. *“Desempeño del Monotributo en la Formalización del Empleo y la Ampliación de la Protección Social”*, Documentos de Trabajo – Oficina de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Argentina, No. 4.
9. Cordón, T., 1999. *“La Fiscalidad de la Pequeña y Mediana Empresa”*, Revista de Administración Tributaria CIAT/AEAT/IEF, No. 18.
10. Chacaltana, J., 2010. *“Magnitud y Heterogeneidad: Políticas de Fomento al Empleo Juvenil y las Micro y Pequeñas Empresas”*, Serie Macroeconomía del Desarrollo No. 98, CEPAL.

11. De Soto, H., 1986. El Otro Sendero. Instituto Libertad y Democracia – ILD. Lima.
12. Díaz, J. J., 2014. “*Formalización Empresarial y Laboral*”, en Hacia un Desarrollo Inclusivo – El Caso del Perú, Naciones Unidas – Cepal – Organización Internacional del Trabajo, Santiago de Chile.
13. Fajnzylber, P. y W. F. Maloney, 2007. “*Microfirm Dynamics and Informality*”, en Informality: Exit and Exclusion, The World Bank, Washington D.C.
14. Fajnzylber, P., W. F. Maloney y G. V. Montes, 2009. “*Releasing Constraints to Growth or Pushing on a Tring? Policies and Performance of Mexican Micro – firms*”, Journal of Development Studies 45: 1027 – 1047.
15. Fajnzylber, P., W. F. Maloney y G. V. Montes, 2011. “*Does Formality Improve Microfirm Performance?*” *Quasi – Experimental Evidence from the Brazilian SIMPLES Program*”, Journal of Development Economics 94: 262 – 276.
16. Ghersi, E. (ed.), 1989. El Comercio Ambulatorio en Lima. Instituto Libertad y Democracia – ILD. Lima.
17. Golte, J. y N. Adams, 1987. Los Caballos de Troya de los Invasores: Estrategias Campesinas en la Conquista de la Gran Lima, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
18. Infante, R. y J. Chacaltana, 2014. “*Introducción*”, en Hacia un Desarrollo Inclusivo – El Caso del Perú, Naciones Unidas – Cepal – Organización Internacional del Trabajo, Santiago de Chile.
19. Ingresos Federales de Brasil, 2010. “*El Mejoramiento de la Eficacia de las Administraciones Tributarias a través de Nuevos Modelos de Organización – Subtema 3.2 – Los Sistemas de Información y la Nueva Organización. Hasta Dónde Debe Llegar la Integración*” Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT. Paris, Francia.
20. Junquera, R. F. y J. Pérez, 2001. “*Regímenes Especiales de Tributación para las Pequeñas y Medianas Empresas en América Latina*”, Documentos Instituto de Estudios Fiscales, No. 18.

21. Lemgruber – Viol, A. y J. J. Rodríguez, 2000. “*Tratamento Tributario da Micro e Pequena Empresa no Brasil*”, Trabalho Premiado no XIII Concurso de Monografias CIAT – AEAT – IEF.
22. Maurizio, R., 2015. “*Labour Informality in Latin America: the Case of Argentina, Chile, Brazil and Peru*”, en The Informal Economy in Developing Countries, Routledge Studies in Development Economics, Routledge, New York.
23. Monteiro, J. C. M. y J. J. Assunção, 2006. “*Outgoing the Shadows: Estimating the Impact of Bureaucracy Simplification and Tax Cut on Formality and Investment*”, Working Paper, Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro, PUC – Río.
24. OECD, United Nations (UN), Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), Inter – American Center for Tax Administrations (CIAT), 2012. “Special Feature – Taxation and SMES in Latin America”, in Revenue Statistics in Latin America 1990 - 2010
25. Paredes, B., 2005. “*Percepción del Pequeño Contribuyente y de la Administración Tributaria sobre el Régimen Simplificado de Tributación (Proyecto Aprobado en Primera Discusión) Caso: Municipio Libertador del Estado Mérida*”, República Bolivariana de Venezuela – Universidad de Los Andes – Facultad de Ciencias Económicas y Sociales – trabajo Presentado como Requisito Parcial para Optar al Grado de Magister en Ciencia Contables.
26. Parra, M., 2012. “*Condiciones Laborales e Informalidad en Colombia*”, Fedesarrollo.
27. Perry, G. y W. F. Maloney, 2007. “*Overview*”, en Informality: Exit and Exclusion, The World Bank, Washington D.C.
28. Real Academia Española: <http://www.rae.es>
29. Rueda, N., 2012. “*Evolución del Sistema Tributario en España*”, eXtoikos, No. 7.
30. Sánchez, A., S. Rodríguez y J. Zumaeta, 2000. “*Una Propuesta Alternativa al Actual Régimen Especial de Tributación Dirigido a las Pequeñas y Microempresas del Perú*”, Superintendencia Nacional de Administración Tributaria – SUNAT Perú, XIII Concurso de Monografias CIAT – AEAT – IEF.

31. Sánchez – Vidal, J. y J. F. Martín – Ugedo, 2008. *“Edad y Tamaño Empresarial y Ciclo de Vida Financiero”*, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, WP – EC 2008 – 12.
32. Silas, S., 2009. *“Simples Nacional: Contextualização, Conceitos e Filosofia Administrativa”*, Apresentação Receita Federal, Brasília.

ANEXO 1

RESPUESTAS A LAS OBSERVACIONES AL ÚLTIMO ENTREGABLE DEL INFORME FINAL “PROPUESTA DE MONOTRIBUTO PARA COLOMBIA”

26 de marzo de 2015

OBSERVACIONES

Dentro de las principales observaciones presentadas por los representantes de estas entidades están las siguientes:

- Especificar cuál es la pregunta puntual que se hace en la Encuesta Integrada de Hogares para definir “informalidad” y precisar las estadísticas que se presentan en el informe.

La informalidad en la GEIH se define a partir de varios filtros técnicos que están formalmente establecidos en el siguiente documento:

https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/metodologia_informalidad.pdf

A manera de resumen (ver Pgs. 6 – 7 del documento precitado): “*se considera que los asalariados tienen un empleo informal si su relación de trabajo, de derecho o de hecho, no está sujeta a la legislación laboral nacional, al impuesto sobre la renta, a la protección social o a determinadas prestaciones relacionadas con el empleo (preaviso al despido, indemnización por despido, vacaciones anuales pagadas, o licencia pagada por enfermedad, etc)*”. Esta definición ha sido tomada de la OIT: 17a. Conferencia Internacional de Estadísticos del trabajo – Ginebra, Diciembre de 2003.

Un microestablecimiento se define como aquel espacio físico utilizado para desarrollar una actividad económica de comercio, servicio o industria donde laboran hasta 9 personas y su grado de informalidad se define a partir de 4 grados:

GRADO DE INFORMALIDAD	EMPRESAS DE LOS HOGARES	
	REGISTRO MERCANTIL	CONTABILIDAD
Grado 1	NO	NO
Grado 2	SI	NO
Grado 3	NO	SI
Grado 4	SI	SI

Por su parte, la población ocupada informal es aquella que cumple alguna de las siguientes características:

1. Empleados particulares y obreros que laboran en establecimientos, negocios o empresas que ocupen hasta cinco personas en todas sus agencias y sucursales, incluyendo al patrono y/o socio;
2. Trabajadores familiares sin remuneración;
3. Trabajadores sin remuneración en empresas o negocios de otros hogares;

4. Empleados domésticos;
 5. Jornaleros o peones;
 6. Trabajadores por cuenta propia que laboran en establecimientos de hasta cinco personas, excepto los independientes profesionales;
 7. Patrones o empleadores en empresas de cinco trabajadores o menos;
 8. Se excluyen los obreros o empleados del gobierno.
- Revisar la problemática que hoy enfrenta la DIAN (principalmente en materia de evasión) en el régimen simplificado de IVA, y tener esto en cuenta en el análisis que se presenta en el informe.

El documento de PRONUS identificó en el capítulo 1.4 varios riesgos a la hora de implementar un régimen de Monotributo, varios de los cuales (si no todos) aplican igualmente para el Régimen Simplificado (RS) de IVA. Para atenuar esta problemática el documento identificó varias alternativas que deben ser evaluadas: i) limitar las relaciones del contribuyente con empresas que están por fuera del RS; ii) limitar la deducibilidad contable de las compras realizadas a quienes estén en el RS; iii) acotar las ventas del RS únicamente a consumidores finales; iv) nunca admitir crédito fiscal para las facturas o boletas emitidas por quien pertenece al RS.

- Evaluar hasta qué punto es cierta la afirmación de la DIAN de que el CREE es un esquema monotributo para personas jurídicas. Si es así cómo cambia la propuesta del informe de PRONUS?

En criterio de PRONUS esta afirmación no es precisa por dos razones. Primero, porque el CREE es un impuesto de renta que sustituyó únicamente las contribuciones parafiscales de SENA e ICBF. Es decir, las empresas responsables del CREE siguen liquidando, por separado, su impuesto de renta, IVA, patrimonio, etc. Segundo, porque el CREE no está motivado en el mismo propósito de los sistemas de Monotributo: la formalización laboral y empresarial. En otras palabras, las empresas que pagan el CREE ya estaban formalizadas (de hecho están sustituyendo contribuciones que anteriormente pagaban sobre la nómina y que ahora pagan sobre su renta).

- Revisar el ajuste legal que introduce al régimen tributario colombiano la figura de “trabajador por cuenta propia”, cómo está definido el esquema tributario para estas personas? Y mirar si esta modifica la propuesta presentada por PRONUS en el documento.

De acuerdo al artículo 329 de la Ley 1607 del 26 de diciembre de 2012:

“Se entiende como trabajador por cuenta propia, toda persona natural residente en el país cuyos ingresos provengan en una proporción igual o superior a un ochenta por ciento (80%) de la realización de una de las actividades económicas señaladas en el Capítulo II del Título V del Libro I del Estatuto Tributario.”

De acuerdo al Estatuto Tributario (artículo 340), las actividades económicas que permiten que una persona natural sea catalogada como trabajador por cuenta propia son:

- 1 Actividades deportivas y otras actividades de esparcimiento
- 2 Agropecuario, silvicultura y pesca
- 3 Comercio al por mayor
- 4 Comercio al por menor

- 5 Comercio de vehículos automotores, accesorios y productos conexos
- 6 Construcción
- 7 Electricidad, gas y vapor
- 8 Fabricación de productos minerales y otros
- 9 Fabricación de sustancias químicas
- 10 Industria de la madera, corcho y papel
- 11 Manufactura alimentos
- 12 Manufactura textiles, prendas de vestir y cuero
- 13 Minería
- 14 Servicio de transporte, almacenamiento y comunicaciones
- 15 Servicios de hoteles, restaurantes y similares
- 16 Servicios financieros

Así las cosas, hasta este punto, para que una persona natural sea clasificada como trabajador por cuenta propia ésta debe cumplir dos condiciones:

- a) Que su actividad corresponda a una de las relacionadas en los puntos 1 – 16 arriba.
- b) Que sus ingresos, derivados de dicha actividad, representen por lo menos el 80% del total de sus ingresos.

Ahora bien, posteriormente el artículo 3 del Decreto 3032 del 27 de diciembre de 2013 estableció otros tres requisitos para ser categorizado como trabajador por cuenta propia:

- a) Presta el servicio por su cuenta y riesgo.
- b) Su renta gravable es inferior a 27.000 UVT's.
- c) El patrimonio líquido declarado en el período gravable anterior es inferior a 12.000 UVT's.

Teniendo en cuenta lo anterior, y dado que en el ejercicio presentado por PRONUS se establecen como límites de admisibilidad ingresos por debajo de 1.400 UVT's y patrimonio inferior a 4.500 UVT's (que son los mismos límites que aplican para que una persona esté eximida de declarar renta), es claro que dicho ejercicio no requiere de modificación alguna a la definición actual de “trabajador por cuenta propia” y que, por lo tanto, el esquema tributario aplicable a este tipo de personas cambiaría únicamente en la medida en que el sujeto clasificara dentro de los parámetros de admisibilidad del Monotributo.

- Explorar opciones como la que plantea el Ministerio de Comercio, de ofrecer valores agregados al comerciante “en proceso de formalización” como por ejemplo el recaudo de impuestos de diversos niveles: nacional – departamental y municipal. Qué el recaudo esté integrado (vía una plataforma única) aunque por temas constitucionales dichos impuestos (renta, IVA, ICA, Registro Mercantil, etc.) no se puedan integrar en un único impuesto.

En criterio de PRONUS todas estas iniciativas son muy loables. En efecto, una plataforma única de tributación es algo que simplificaría mucho la vida al contribuyente colombiano (como lo ha sido la planilla única de seguridad social). Lo que pasa es que ese tipo de herramienta, si bien es algo a lo que el Estado colombiano podría (y en concepto de PRONUS debería) apuntar, también es algo que requiere tanta coordinación y colaboración armónica entre las diferentes entidades nacionales y regionales involucradas que, de vincularlo a la implementación de un sistema de Monotributo en el país, podría dificultar y dilatar la ejecución. Nuevamente, PRONUS insiste en la simplicidad y la gradualidad como requisitos esenciales para la introducción de un sistema de Monotributo en Colombia.