



CEPB

Confederación de Empresarios
Privados de Bolivia

BOLIVIA:
CREANDO UN ESPACIO PARA EL DEBATE
CON LA SOCIEDAD CIVIL

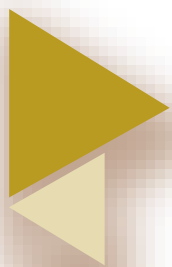
POLÍTICAS TRIBUTARIAS
PARA LA FORMALIZACIÓN Y AMPLIACIÓN
DE LA BASE IMPOSITIVA EN BOLIVIA



POLÍTICAS TRIBUTARIAS
PARA LA FORMALIZACIÓN Y AMPLIACIÓN
DE LA BASE IMPOSITIVA EN BOLIVIA



La Paz, Bolivia
Octubre 2017



Políticas Tributarias para la Formalización y Ampliación
de la Base Impositiva en Bolivia

Octubre de 2017

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	14
2. EL SISTEMA TRIBUTARIO ACTUAL	21
2.1. Valoración General	21
2.1.1. Determinantes de la Capacidad Recaudatoria	24
2.2. Indicadores de Eficiencia Tributaria	30
2.2.1. Indicadores Agregados de Padrón y Recaudaciones	30
2.2.2. Indicadores Específicos del IVA	39
3. PROPUESTAS DE AJUSTE	45
3.1. Formalización: Facturas por Efectivo	49
3.2. Cotización para Vejez a través del Consumo	59
3.3. Régimen Emprendedor	67
3.4 Norma PyME: valoración de capacidad de pago	71
4. CONCLUSIONES	76



ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1	Bolivia: Características del Padrón de Contribuyentes al 2015	27
Cuadro 2	Latinoamérica, Países Seleccionados: Trabajadores Asalariados y No Asalariados	28
Cuadro 3	Indicadores de evolución del Padrón de Tributario y participación en la Población Ocupada	32
Cuadro 4	Tasas de Crecimiento interanual Padrón de Contribuyentes, 2005-2015	32
Cuadro 5	Crecimiento del Padrón de Contribuyentes e incidencia, 2005-2015	33
Cuadro 6	Participación y Presión Tributaria por tipo de impuestos 2015.....	34
Cuadro 7	Crecimiento de la Presión Tributaria e Incidencia de la Recaudación Tributaria y Aduanera s/IDH, 2003-2015.....	37
Cuadro 8	Presión Tributaria por Sectores Económicos 2000, 2005, 2010-2015	38
Cuadro 9	Productividad del IVA e Índice de Productividad del IVA, 2000-2015 ..	40
Cuadro 10	Productividad del IVA Mercado Interno, 2000-2015	42
Cuadro 11	Renta Interna del Gobierno General, 2000-2015.....	58
Cuadro 12	Indicador Aproximado de Empleo Digno – Afiliación AFPs, 1999-2015	60
Cuadro 13	Simulación de Retención de Aportes	62
Cuadro 14	Cálculo de Recaudación Adicional: Cotización por el Consumo	66
Cuadro 15	Comparación Clasificación Régimen Simplificado (SIN) vs Microcrédito (ASFI)	73



ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Resultado Fiscal (Superavit/Déficit) SPNF, 1990-2017	21
Gráfico 2	Recaudación IDH y Participación en la Recaudación Total, 2005-2016	22
Gráfico 3	Esquema de Recaudación Tributaria.....	23
Gráfico 4	Informalidad por Condición Tributaria, 2005-2015.....	29
Gráfico 5	Padrón de Contribuyentes y % de Población Ocupada, 2000-2015.....	31
Gráfico 6	Conceptos Varios y % en Rec. Mercado Interno, 2003-2015	35
Gráfico 7	Presión Tributaria Global y Presión Tributaria sin IDH, 2000-2015.....	36
Gráfico 8	Productividades IVA Total e IVA Mercado Interno, 2000-2015	43
Gráfico 9	Esquema de Formalización Tributaria y Laboral	46
Gráfico 10	El Mecanismo RC-IVA	50
Gráfico 11	RC-IVA/Total IVA MI, 1990-2015	52
Gráfico 12	Programa de Facturas por Efectivo.....	54
Gráfico 13	Programa de Facturas por Efectivo II	55
Gráfico 14	Efecto Facturas por Efectivo vs RC-IVA	57



ACRÓNIMOS

AFP	Administradora de Fondos de Pensiones
APS	Autoridad de Pensiones y Seguros
ASFI	Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero
CEDEIM	Certificado de Devolución Impositiva
CENOCREF	Certificado de Nota de Crédito Fiscal
CEPB	Confederación de Empresarios Privados de Bolivia
CIIU	Clasificación Internacional Industrial Uniforme
CNS	Caja Nacional de Salud
GA	Gravamen Arancelario
GES	Gestora Publica de Pensiones
GRACO	Grande Contribuyente
ICE	Impuesto al Consumo Específico
IDH	Impuesto Directo a los Hidrocarburos
IEHD	Impuesto Especial a Hidrocarburos y Derivados
IRPE	Impuesto a la Renta Presunta de las Empresas
ISAE	Impuesto a la Salida Aérea al Exterior
IT	Impuesto a las Transacciones
ITF	Impuesto a las Transacciones Financieras
IUE	Impuesto a la Utilidad de las Empresas
IUE-RE	Impuesto a la Utilidad de las Empresas Remesas al Exterior
IUM	Impuesto a las Utilidades Mineras



IVA	Impuesto al Valor Agregado
IVA-IMP	Impuesto al Valor Agregado Importaciones
IVA-MI	Impuesto al Valor Agregado Mercado Interno
IV-ME	Impuesto a la Venta de Moneda Extranjera
LNG	Gas Natural Líquido
NIT	Número de Identificación Tributaria
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
PO	Población Ocupada
PRICO	Principales Contribuyentes
PT	Presión Tributaria
PyMEs	Pequeñas y Medianas Empresas
RAU	Régimen Agropecuario Unificado
RC-IVA	Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado
RG	Régimen Tributario General
RTE	Régimen Tributario Emprendedor
RTS	Régimen Tributario Simplificado
SIN	Servicio de Impuestos Nacionales
SPNF	Sector Público No Financiero
STI	Sistema Tributario Integrado
TGB	Impuesto a las Sucesiones y las Transmisiones Gratuitas de Bienes
TGE	Tesoro General del Estado
YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos





RESUMEN EJECUTIVO

Luego de 31 años de vigencia, el sistema tributario boliviano requiere de ajustes urgentes, que contribuyan a una ampliación efectiva de la base de contribuyentes, introduciendo mayor equidad y posibilitando mayor ingreso. En los últimos años, el esfuerzo recaudador se ha concentrado en pocos contribuyentes (grandes y visibles), mientras que la informalidad se ha expandido a un ritmo acelerado.

Transcurrido el período de bonanza 2005-2014, el problema del desbalance fiscal ha retornado con una perspectiva poco alentadora, especialmente, aquella ligada a la renta del gas. Ello implica, pensar en medidas de racionalización del gasto y la mejora en los ingresos, pero no sobre la base de los mismos contribuyentes que, ya enfrentan presiones tributarias considerables, sino incorporando contribuyentes hoy informales.

El sistema tributario está concentrado en pocas empresas y la complejidad/costo de la fiscalización, induce a que ésta se realice fundamentalmente en

estos casos. Lo anotado, implica excesos en la aplicación de la norma y, eventualmente, arbitrariedad sobre el contribuyente; las metas de recaudación son prioridad y prevalecen sobre otras metas como lograr ampliar el padrón incorporando a la informalidad.

Bolivia, es el país con mayor informalidad en toda Latinoamérica y, a diferencia de los años 80, cuando ésta era fundamentalmente de subsistencia, hoy incluye negocios dinámicos que antes de ser de subsistencia, se presentan como negocios de expansión. Estos son los nuevos contribuyentes, que deben sumarse gradualmente a la formalidad.

En este estudio, se presentan indicadores que reflejan un potencial interesante de mejora recaudatoria en el IVA, con mayor posibilidad de llegar a quienes hoy no contribuyen al fisco, introduciendo así más equidad al sistema.

El documento plantea una reforma parcial, enfocada en impuestos e ingresos, pero es claro que la sostenibilidad fiscal es un tema integral que tiene que ver, además, con los gastos. La propuesta tiene efecto

recaudador, pero lo que realmente la motiva, es la formalización voluntaria en la economía. Los impactos resultantes son más equidad tributaria, más competencia leal en los mercados, -mitigando el contrabando, por ejemplo-, más empleo protegido, mayor acceso a beneficios como la seguridad social y, mejores condiciones para cumplir las obligaciones tributarias.

Se plantea una reforma sustentada en cuatro componentes que, trabajan interrelacionados unos con otros y, se refuerzan entre sí. El primero, denominado "Facturas por Efectivo" es un esquema que induce a la demanda de facturas, por parte de los consumidores, en la expectativa del canje de éstas por dinero. La crecida en esta demanda, induce a mayor dinámica en el IVA y, se propone que una parte de esta recaudación adicional sea compartida, con los ciudadanos, a través del mencionado canje. El impacto es considerable, puesto que a diferencia del RC-IVA que, funciona sobre pocas personas, -sólo los dependientes con ingresos mayores a Bs. 8.000-, el efecto estaría sustentado en toda la población ocupada que, participaría voluntariamente, en el

sistema exigiendo facturas por sus compras.

El segundo componente denominado "Cotización para Jubilación a través del Consumo", también apunta a la formalización, cambiando el esquema de captura del ahorro previsional del momento del ingreso, hacia el momento del gasto o consumo. Muy pocos ciudadanos tienen dependencia formal y son asalariados (17% de la población ocupada), incidiendo en una cobertura del sistema muy limitada. En este comprendido, se propone un cambio importante, a fin de que un porcentaje equivalente a la cotización actual sea capturado, en cada factura de consumo. Se plantea que el sistema impositivo sirva a este propósito y, el resultado determinará que exista una demanda importante de facturas, para acreditar cotizaciones a las cuentas previsionales individuales de los ciudadanos. La afiliación podría fácilmente duplicarse, así como las recaudaciones del sistema; adicionalmente, la propuesta tendría un impacto en la sostenibilidad del Fondo Solidario, que hoy depende del IDH que está en caída.

Todo lo anterior, apunta a generar los incentivos a la formalidad y la participación del consumidor, en ese proceso. Pero ser formal tiene que ser también simple y con riesgos (contingencias fiscales) controlados. En este sentido, el tercer componente está representado, por un régimen impositivo nuevo denominado “Emprendedor” que, atiende la necesidad de poder cumplir fácilmente con las obligaciones tributarias. Es un régimen al cual se adscriben contribuyentes de manera voluntaria; son los emprendedores dinámicos que, son grandes para el Simplificado y pequeños para el General. En este régimen, se aplica un gravamen único, aplicado sobre las ventas como una presunción de las utilidades. El costo es similar o, marginalmente mayor, comparado con el General; entonces, la motivación es la simplicidad de cumplimiento de las obligaciones.

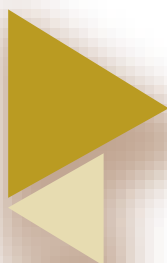
El cuarto componente de la propuesta, implica un ajuste en la normativa crediticia, de modo de alinear los intereses de los pequeños y medianos negocios, para declarar la totalidad de sus ingresos, puesto que, esa información será la base de su evaluación de capacidad de

repago. Esta información, deberá ser conocida por la Administración Tributaria y, de esa manera, se limita la opción por el no registro (evitar el NIT) y la sub declaración de ingresos. Al presente, existe un avance en esa normativa, pero ésta no es suficiente, puesto que el método de clasificación de pequeños negocios (SIN) y micro empresa (ASFI), permiten evadir la obligación de presentar información visada por la Administración Tributaria. Al respecto, se presenta una propuesta de ajuste a la norma que resuelve este tipo de problemas.





**POLÍTICAS TRIBUTARIAS PARA
LA FORMALIZACIÓN Y
AMPLIACIÓN DE LA BASE IMPOSITIVA
EN BOLIVIA**



1. INTRODUCCIÓN

Durante los años 80, Bolivia atravesó una de las crisis económicas más importantes de su historia, la misma que desembocó en un conjunto de ajustes fiscales y monetarios, para frenar una hiperinflación que había erosionado las bases del aparato productivo y el empleo. Entonces, se puso en marcha un programa de reducción del gasto público corriente y la baja del empleo estatal, en todos los niveles de gobierno, incluyendo a las empresas públicas. El costo del ajuste fue importante, no sólo en términos financieros sino sociales, dando paso a un segmento de trabajadores, que tuvieron que emprender actividades por cuenta propia, lo que hizo más visible y tangible la informalidad.

Así, la informalidad funcionó como un espacio de amortiguación, ante la carencia de empleo formal. Mucha o casi toda esa informalidad fue de subsistencia, de baja escala, limitada productividad y enfocada en sectores como el comercio al detalle, algunos servicios y la pequeña manufactura intensiva en mano de obra, casi artesanal. Para entonces, la informalidad era concebida como un espacio pequeño, - al menos en aporte al PIB- y, presuntamente transitorio, puesto que la recuperación económica, ayudaría a que estos pequeños informales, logren

crecer y promoverlos hacia la formalidad.

Durante los años 90, surgieron con fuerza, iniciativas financieras para acompañar esa visión de graduación y crecimiento de la actividad informal hacia la formalidad; el microcrédito fue diseñado con ese objetivo y, suponía la concesión de préstamos que, partían con valores muy pequeños, para luego incrementar los montos en la medida que crecían los negocios. En este ámbito, se formaría el “semillero” de nuevas empresas, que llegarían a ser clientes de bancos comerciales, cumpliendo todas las formalidades como los registros societarios y estados financieros, entre otros.

La crisis económica de la época, se había gestado gradualmente durante la década de los 70, período en el que se acumuló deuda externa, con la contribución adicional provocada por las cotizaciones importantes de las materias primas, las que se desplomaron a finales de ese período. En medio, el sistema tributario prevaleciente era complejo, con muchos gravámenes, igual cantidad de exenciones, alícuotas diferenciadas, rentas destinadas y problemas de gestión, que hacían que los ingresos fiscales, en términos reales, caigan por efecto de la

inflación¹, mientras que los gastos, se ajustaban al alza al ritmo de los precios. Ese contexto de crisis general, se originó en el ámbito fiscal, con déficits que bordearon el 30 por ciento del PIB y sin posibilidades de financiarlo.

La respuesta, desde la perspectiva fiscal, fue contraer severamente el gasto y, poner en marcha una reforma tributaria integral, sobre los principios de simplicidad, progresividad, equidad y eficiencia. Entonces, nació el régimen tributario con la Ley 843 del año 1986. Uno de los impuestos centrales fue el IVA, como un impuesto indirecto que apunta al consumo. Se creó también un impuesto la renta de las empresas, inicialmente presunto, sobre la valoración de activos (IRPE). No se consideró la puesta en vigencia de un impuesto a la renta de las personas naturales, tal como existe en la mayor parte de los sistemas tributarios, pero luego se implementó el RC-IVA como un híbrido de impuesto a la renta personal (recuperable) y, como un mecanismo de control en toda la cadena del IVA.

Desde entonces, se crearon una variedad de nuevos impuestos, con el fin de lograr cerrar brechas, en diferentes períodos de desbalance fiscal. Casi todos estos impuestos, son absolutamente limitados en su

recaudación, como el que grava los viajes de personas naturales al exterior o el impuesto al juego. Sin embargo, también se crearon impuestos recaudadores, como es el caso del Impuesto Directo a los Hidrocarburos, que fue un fuerte generador de ingresos durante la bonanza de precios entre 2006 y 2014. Con excepción de este último, la mayor parte de los impuestos post Ley N° 843, fueron parches que no lograron flujos de recaudación suficientes y, antes bien determinaron distorsiones en las decisiones de inversión, ahorro o consumo de los agentes económicos.

Transcurridos 31 años de la última reforma tributaria, existen hechos incontrastables que justifican la necesidad de pensar en un cambio. El déficit fiscal ha retornado y tomando en cuenta las previsiones oficiales, se tendría, por cuarto año consecutivo, cifras negativas y crecientes. Si bien, es importante controlar el déficit, también es importante notar las formas de financiamiento de éste. Bolivia, ya no es un país elegible para financiamiento concesional y, tampoco califica en varios esquemas de ayuda oficial al desarrollo (donaciones), como sucedió luego de la crisis de los 80. Los márgenes de endeudamiento tienen límite y el uso

¹ Efecto caracterizado por Olivera Tanzi en el que describe como la inflación acelerada deteriora más el saldo fiscal al erosionar el ingreso público mientras que el gasto está actualizado a los precios.

de los recursos de “colchones” internos, también son finitos.

Por otro lado, desde 2014 la renta del gas ha caído en casi 60% y el IDH es menos recaudador. Las perspectivas de una recuperación de la renta del gas, se ven cada vez más lejanas. Primero, el precio del petróleo no tiene una perspectiva de subida sino de estancamiento o, peor aún a la baja. A partir de la producción de *Esquistos*, la oferta es flexible al punto que, las acciones de la OPEP para subir precios, han sido reiteradamente fallidas. De hecho, esta tecnología también ha permitido expandir la oferta de gas a nivel global. Segundo, el gas natural se ha convertido en un *commodity* totalmente transable. La tecnología LNG, permite a la demanda de este energético, cotizar varias fuentes de provisión y minimizar costos, de modo que cada vez, son menos frecuentes los *contratos en firme*, por plazos extendidos, - como el que se suscribió con Brasil por 20 años. La tendencia es que comiencen a ganar espacio, las transacciones *spot* y la demanda comprará al mejor postor.

Ligados a lo anterior, están los cambios en la industria hidrocarbúrica en Brasil que, implicarán una demanda en firme, menor por parte de la estatal Petrobras y, la necesidad de negociar con varias operadoras privadas, en ese país. En suma, se tienen precios sustancialmente menores,

competencia global y demanda volátil, en el principal mercado para el gas boliviano.

El otro hecho incontrastable es la expansión de la informalidad, ya no sólo como un mecanismo de subsistencia, sino como una elección de operación basada en costo/beneficio, que tiene implicaciones en el empleo que se precariza; varias estimaciones apuntan a que, al menos 60 por ciento del empleo, es informal sin cumplimiento de los derechos laborales. Otra dimensión, es la poca productividad en las PyMEs frente a una realidad que, anuncia que el país deberá nuevamente apuntar a mercados externos, en la medida que el fin de la bonanza desinflará el mercado interno.

La informalidad, también tiene una dimensión en el comercio exterior y, en especial en las importaciones ilegales que, han ganado grandes espacios, desplazando a la producción y el comercio formales. Se estima que, el contrabando habría subido a cifras cercanas al 8% del PIB y, que el flujo que genera es mayor al valor agregado del sector “comercio formal”. Es claro que, en el país la informalidad no puede eliminarse por la sola disposición normativa; de hecho, un tramo de la informalidad ligada a los pequeños negocios deberá subsistir, pero otro tramo, debería encontrar los mecanismos e incentivos para evolucionar. Esto

implica evaluar y racionalizar los costos de ser formal.

Finalmente, desde la perspectiva tributaria es evidente que, el sistema ya no es el más adecuado frente a lo descrito; debió ampliar la base impositiva, facilitar la formalidad, ser neutral, particularmente, no afectando las decisiones de inversión; sin embargo y, hasta ahora, los resultados sobre estos aspectos fueron limitados. Cabe señalar que, al presente el 1% de los contribuyentes inscritos en el Padrón, genera más del 80% de las recaudaciones. El 65% de las recaudaciones, son generadas solamente, por 100 empresas catalogadas como principales contribuyentes (PRICO) y, cuando se aísla el efecto de YPFB y los hidrocarburos, la concentración persiste. La Paz y Santa Cruz, explican el 80% de las recaudaciones y, las personas jurídicas representan el 88% de los ingresos.

A lo largo de varios años y ciclos políticos, la Administración Tributaria, logró importantes avances en materia de institucionalidad, tecnología y recursos. Si bien, al presente existen problemas y desafíos importantes, en una mirada hacia atrás, se hacen visibles los avances logrados. Con todo, la situación actual muestra que, la agenda futura, excede acciones en la administración o la norma de aplicación tributaria (Código), para llegar a la estructura misma del sistema tributario.

El sistema fue concebido, sin la perspectiva de que la informalidad podría avanzar en las proporciones que hoy se aprecian, lo que da cuenta de sus limitaciones. Más aún, en la perspectiva de que el IDH siga en descenso, el resto de la estructura no podrá cubrir ese vacío, lo que lleva a cuestionar, no sólo los problemas de ingresos fiscales, sino también la dimensión y calidad del gasto público.

A partir del 2015, el sector formal ha sido sujeto de fuertes fiscalizaciones y la aplicación de sanciones, que resultan de interpretaciones heterogéneas de la norma y, metas recaudatorias impuestas a la Administración Tributaria. Existen problemas en varios frentes, como la extensión del plazo de prescripción de la Acción Administrativa, las tasas de interés crecientes, que se aplican en el cálculo de la deuda tributaria, la inconsistencia del criterio fiscalizador en la conformación del crédito fiscal y la deducibilidad de gastos. Igualmente, existen problemas en los procesos de fiscalización, en los que se exceden alcances y plazos, afectando los derechos de contribuyentes. En los procesos de devolución de impuestos pagados y la neutralidad impositiva para la exportación, se tienen dificultades con rezagos importantes para la fiscalización y emisión de CEDEIM's. Por su parte, en los procesos de ejecución, también existen excesos

como la aplicación de medidas c o a c t i v a s q u e , l l e v a n a congelamiento de cuentas bancarias y la afectación de recursos por montos mayores a los adeudados.

En suma, lo que se aprecia es una presión recaudatoria, que incide en los mismos contribuyentes visibles; se busca compensar, al menos parcialmente, la brecha fiscal por la caída de la renta petrolera con mayor recaudación interna y, lo previsible es que no se podrá generar mayor ingreso, sin que en el intento, se afecte la capacidad operativa de las empresas.

El encarecimiento de la formalidad, por costos tributarios y obligaciones laborales, disuade a muchos para evitarla, aun cuando ello pueda significar renunciar a aspiraciones y oportunidades de crecimiento. El endurecimiento de la norma laboral, que limita la desvinculación; los fuertes incrementos salariales, al margen de la productividad y, los costos asociados al empleo formal, han favorecido a la informalidad.

Lo descrito hasta aquí, plantea la necesidad de repensar los impuestos, pero no sólo desde la perspectiva de recaudación, sino desde la óptica de que ésta contribuya a una formalización gradual y, con ello una base imponible más amplia y equilibrada, además de mejores posibilidades para el empleo decente. En esa perspectiva, el

presente documento, tiene como objetivo contribuir a una propuesta institucional, en la que se identifiquen iniciativas de política pública en tal dirección. De inicio, cabe señalar que este esfuerzo, está limitado en tiempo y recursos, como para cubrir criterios de una reforma integral que alcance al gasto público.

El documento está organizado en 4 secciones incluyendo esta introducción. La segunda, presenta un diagnóstico del marco tributario que, permite identificar las debilidades del mismo, en cuanto a tres ámbitos: El primero, referido a la cobertura del Padrón Tributario, distinguiendo los alcances en cuanto a personas naturales y jurídicas. El segundo, referido al análisis de la recaudación y, el tercero en el que se construyen indicadores estándares para medir su cobertura. Es oportuno adelantar que, el esfuerzo central del trabajo, está en el IVA puesto que es el principal impuesto recaudador, considerando su aplicación a las importaciones y el segundo, después del IUE, considerando sólo el mercado interno.

La tercera sección, presenta un esquema general de propuesta de ajustes al sistema tributario y de pensiones, con varios componentes. El elemento central de tales propuestas, tiene que ver con lograr una mayor cobertura de contribuyentes, a través de incentivos, por los cuales los consumidores cumplan un papel

relevante, demandando facturas por sus compras. Es posible que, la Administración Tributaria, logre efectos ampliatorios, si ésta se enfoca en nuevos contribuyentes, pero también es claro que al presente, el sistema mismo no incorpora mecanismos para que los

consumidores, sean parte del esquema de control; esto no implica transferir a los consumidores funciones estatales, sino lograr que, en el diseño de los sistemas, aquellos cumplan el rol de demanda de facturas. Las conclusiones se presentan en la cuarta y última sección.





2. EL SISTEMA TRIBUTARIO ACTUAL

2.1. Valoración General

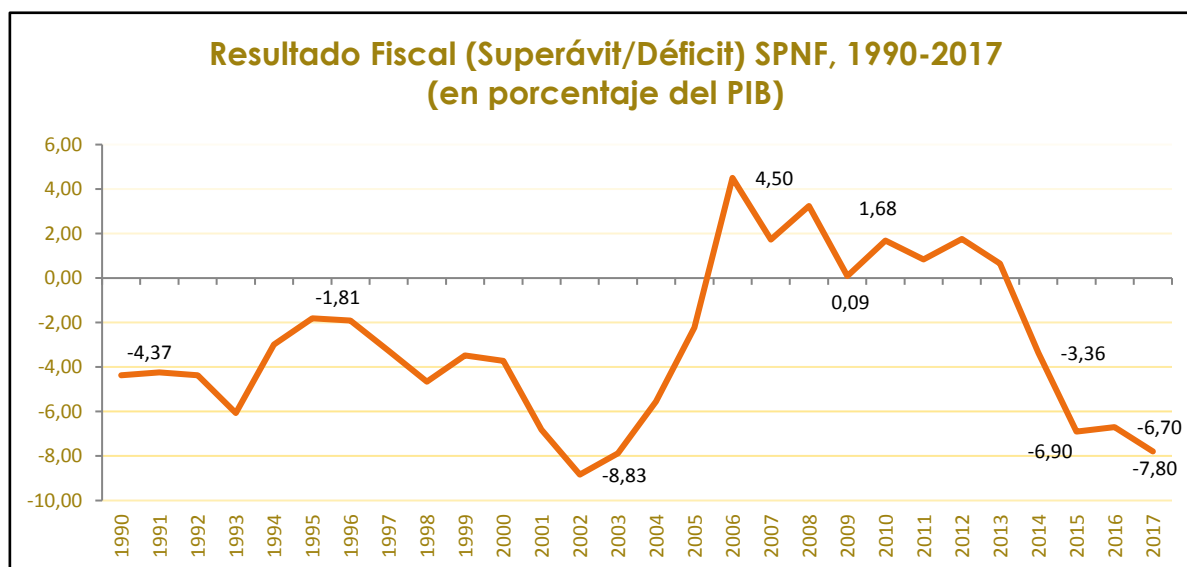
El sistema tributario, busca proporcionar los recursos necesarios para financiar el gasto público y, esa propiedad se define como *suficiencia*, que depende del número de impuestos que se aplican, el hecho que se grava, la base de contribuyentes, las alícuotas impositivas y la eficiencia de la Administración Tributaria.

El problema recurrente de la *suficiencia* en Bolivia, está ligado a

dos hechos importantes; por un lado, en varios periodos de la historia económica nacional, el gasto público se ha incrementado con cargo a ingresos temporales. Así sucedió en los años 70, con la expansión del gasto, particularmente corriente, financiado con endeudamiento externo. En lo reciente, lo sucedido con la expansión del gasto con cargo a la renta del IDH y el gas, parece ser el nuevo ejemplo de esa lógica cíclica.

Por otro lado, la concentración de la recaudación en pocos contribuyentes y, la estrechez de la base imponible, se suman como factores ligados a un fenómeno más reciente, que es la acelerada expansión de la informalidad de la economía.

Gráfico 1



Fuente: Elaboración con datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

El Gráfico 1 reporta el saldo fiscal, desde el año 1990, en él puede

apreciarse con claridad, la tendencia de déficit fiscal, en el largo plazo.

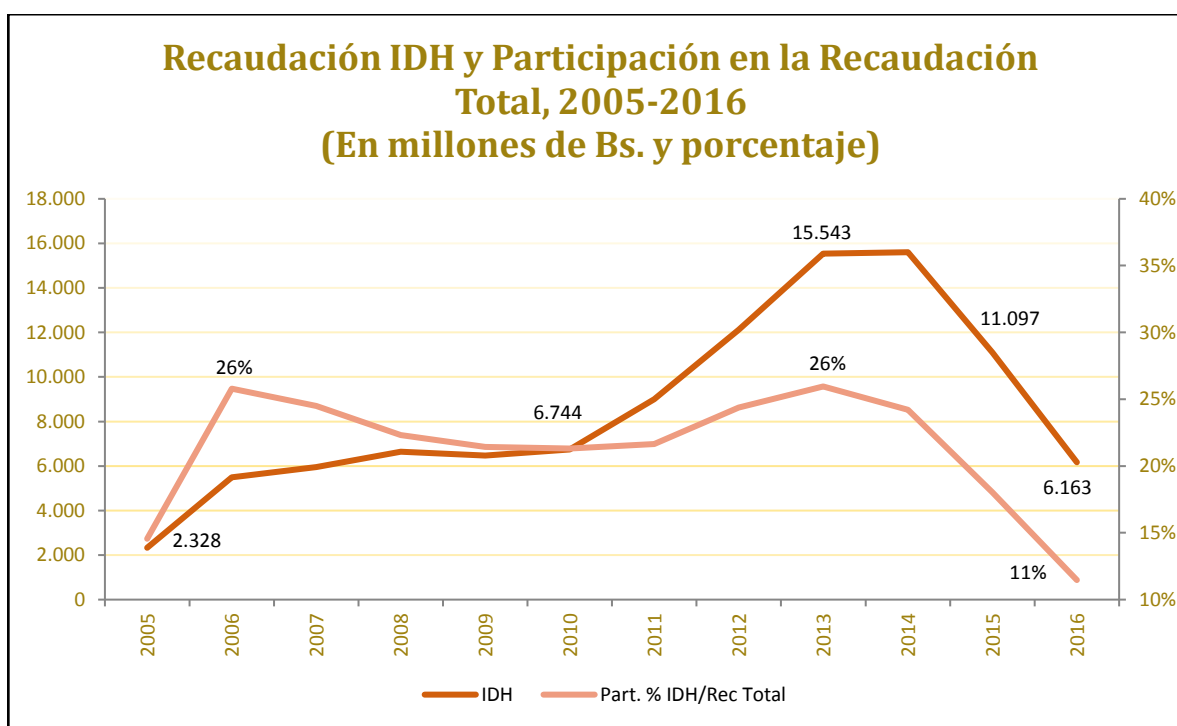
A lo largo de todo el período, los saldos han sido negativos, con excepción del tramo 2006 a 2013 que, corresponde a la bonanza de los hidrocarburos y los ingresos del IDH.

A partir de 2014, nuevamente se registró déficit y, tomando la

proyección oficial para 2017, se marcaría el cuarto año de saldo negativo.

La caída en la renta del gas ha sido fuerte, después de llegar a un pico en 2014, con Bs. 15.543 millones que, significó un cuarto de la recaudación total interna y aduanera. Porcentualmente, la contracción a 2016 fue de 60%, para cerrar el año con Bs. 6.163 millones (Gráfico 2).

Gráfico 2



Fuente: Elaboración con datos del Boletín de Ingresos y Gastos Tributarios 2015, MEFP.

Si bien, el balance fiscal de largo plazo, depende del ingreso y el gasto, es claro que la reducción del último, es una tarea compleja con componentes políticos importantes, pues usualmente, implica la pérdida de empleo público y/o la limitación en la asignación de beneficios, como es el caso de los incrementos

salariales altos y otras bonificaciones. Para efectos de este trabajo, el esfuerzo se concentra en el ingreso, en busca de ampliar la base imponible y el número de contribuyentes, induciendo a la formalidad. Sin embargo, cabe advertir que, ningún esfuerzo será suficiente, si el ritmo de expansión del

gasto es alto y la autoridad no lo frena o, eventualmente, lo contrae. Con esa delimitación las preguntas relevantes son:

- ¿Es posible pensar que el sistema tributario pueda mejorar la recaudación, si sigue concentrando sus esfuerzos en el mismo grupo de contribuyentes?
- ¿El sistema actual podrá cumplir con el objetivo de mitigar la informalidad y ampliar la base de contribuyentes?

La capacidad recaudatoria está dada por los ingresos que, son posibles de alcanzar, con un sistema tributario determinado y un esfuerzo fiscalizador óptimo. Esta capacidad recaudatoria, usualmente, es menor

que la recaudación potencial, que se obtendría si existiera un pleno cumplimiento voluntario, pero mayor que la recaudación real y efectiva (Gráfico 3).

La brecha que separa la recaudación potencial de la recaudación efectiva, corresponde a la evasión tributaria; pero sólo una parte de ella (a), la que separa a la recaudación efectiva de la capacidad recaudatoria, es responsabilidad de la Administración Tributaria, mientras que el resto, es decir, la brecha entre la recaudación potencial y la capacidad recaudatoria (b), es consecuencia de factores de política tributaria y factores de contexto, en particular, la *reciprocidad*, -entendida como la aceptación del pago de tributos, como respuesta a la percepción de calidad del gasto- que, define la predisposición de los ciudadanos a pagar estas obligaciones.

Gráfico 3

Esquema de Recaudación Tributaria



Fuente: Elaboración CEPB.

Para lograr *suficiencia*, se disponen de dos herramientas: aumentar la capacidad recaudatoria y mejorar la eficiencia de la Administración Tributaria. La primera, corresponde al ámbito de la política tributaria, en la que importan variables tales como, el nivel de las alícuotas y la amplitud de la base imponible, entre otras.

Por su parte, la eficiencia de la Administración Tributaria cumple el objetivo de reducir la evasión, para lo

cual dispone de facultades de fiscalización. Jorrat (1996), elaboró un estudio en el que incluyó el caso de Bolivia, determinando un 37% de potencial adicional de recaudación para el IVA, por ampliación de la base imponible.

Desde entonces, hubo avances en materia de cobertura, pero también en el crecimiento de la Población Ocupada (PO), tal como se verá más adelante.

2.1.1. Determinantes de la Capacidad Recaudatoria

La capacidad recaudatoria depende de la alícuota, el tamaño de la base imponible y la disposición de los contribuyentes para evadir o eludir los impuestos. El análisis tradicional, anota que cuando las alícuotas son muy altas, se impulsa la decisión de evasión. Sin embargo, enfoques más recientes muestran que, los costos administrativos, tiempo y recursos **requeridos**, para **cumplir** adecuadamente las regulaciones tributarias, tienen igual efecto. Más aún, cuando errores de cumplimiento, conducen a sanciones elevadas que pueden significar el deterioro de las condiciones de operación de los negocios, éstos tienen incentivos para permanecer informales evadiendo tributos y también riesgos.

Las Alícuotas, Costos y Sanciones

La teoría económica sugiere que, el impacto de un aumento de la alícuota sobre la recaudación es ambiguo, debido a la elección que los individuos hacen entre trabajo y ocio. Si las alícuotas son muy altas, todo aumento posterior, podría ser negativo, en el sentido de que la recaudación cae, pues la gente no está dispuesta a trabajar, casi exclusivamente, para financiar al Estado. Así, la literatura explica que los contribuyentes prefieren el ocio y no el trabajo.

La lógica expuesta, en un contexto como el boliviano, tiene una interpretación un tanto diferente.

Desde la perspectiva del contribuyente, importa no solamente

la alícuota, sino los costos asociados a todo el proceso de cumplimiento tributario que, implican la asignación de tiempo de profesionales contables y/o auditores, que no siempre están al alcance de los pequeños negocios.

Pero también, importan los riesgos y contingencias, que emergen del proceso de fiscalización, pues derivan en fuertes sanciones que ahuyentan al contribuyente. En tal tipo de escenario, las personas no deciden por el ocio; sino por la informalidad.

Los agentes económicos realizan decisiones de costo/beneficio y, particularmente, cuando los potenciales costos de la informalidad son bajos y los beneficios de la formalidad también son limitados, la decisión es ser informal.

Los costos de la informalidad están dados por la capacidad de fiscalización y la eventual penalización por evasión; es decir, por el efecto disuasivo que debe cumplir la sanción. Por definición, ésta no debe tener un objetivo recaudatorio, pues ello lleva a distorsiones en el sistema.

La informalidad en Bolivia no es un hecho reciente, pero su naturaleza ha cambiado de manera importante. En los años 90, la informalidad se entendía como un segmento mayormente de subsistencia; evidencia de ello fue el monto de microcrédito promedio que, fluctuaba alrededor de US\$ 500.

Al presente, dentro los amplios sectores informales, existen negocios

dinámicos que, a diferencia de los de subsistencia, tienen tasas de expansión importantes, potencial en mercado y clientes. La evidencia de esa dinámica es nuevamente el microcrédito promedio que, a finales de 2016 superó los US\$ 13.000 por cliente, dando además paso a una nueva clasificación que distingue microcrédito y crédito PyME.

En efecto, en la base de la pirámide empresarial de Bolivia, existe un creciente segmento de negocios con perspectiva de expansión; con emprendedores que buscan crecimiento y requieren acceso a financiamiento; necesitan relacionarse comercialmente con empresas formales, pero también varios de esos negocios mantienen un enfoque que apunta al consumidor final, el mismo que en la mayoría de los casos no exige factura por sus compras, debido a las altas exenciones fijadas en el Impuesto al Régimen Complementario al IVA (RC-IVA).

Entonces, para los emprendedores dinámicos, los costos de la informalidad pueden incluir limitaciones en acceso a mercados, cuando son proveedores de empresas, más no cuando sus clientes finales son consumidores (personas naturales). Así, la restricción de articulación comercial es un costo bajo y, las limitaciones de fiscalización, por razones presupuestarias o de personal, configuran igualmente un bajo costo para el informal.

La Base Imponible

La amplitud o estrechez de la base imponible, es un factor real que merma la recaudación tributaria. Los factores que definen ésta, se generan en la disponibilidad o ausencia de mecanismos de información para la identificación e incorporación de nuevos contribuyentes (sistemas de información e inteligencia), la estructura empresarial donde importa la formalidad y, la escala de los negocios, además de las exenciones y deducciones que se aplican.

En el caso de los impuestos indirectos sobre el consumo, en particular el IVA, las reformas efectuadas en América Latina, en los años 80, trataron de eliminar las exenciones y ampliar las bases imponibles. No obstante, en la actualidad aún subsisten un buen número de bienes y servicios exentos. Las razones más comúnmente señaladas, para justificar estas exenciones son, entre otras, disminuir la regresividad del impuesto, incentivar el consumo de bienes o servicios considerados meritorios y la dificultad para gravar ciertos productos (Tait, 1988).

La base imponible puede ser valorada a partir de las características del padrón de contribuyentes que se presenta en el Cuadro 1.

En materia de categorías, los principales contribuyentes (PRICO) que, están alrededor de una centena de empresas, representan 0.03% del Padrón y explican el 48.8% de la recaudación. Si a ellos, se suman los

Grandes Contribuyentes (GRACO) que, son cerca de 4.000 se concluye que un padrón acumulado de 1.1%, explica el 78.9% de la recaudación total. Sin duda estos datos, reportan una importante concentración de ingresos en pocos contribuyentes, en la que está incluida YPFB que genera el IDH. Aun haciendo ajustes, para no considerar a esta empresa en los cálculos, la realidad sigue siendo la misma desde la perspectiva de la dependencia del ingreso en pocos aportantes.

Las personas jurídicas que, son organizaciones empresariales, representan el 8.8% del padrón con un aporte de impuestos equivalente al 87.5% del total. Si se suman las personas unipersonales, que son el 55% del Padrón, se explica el 97.4% de las recaudaciones.

El análisis por departamento reporta que, La Paz y Santa Cruz, suman más de la mitad del Padrón y la recaudación correspondiente alcanza a 80.9% del total.

Finalmente, el análisis por sector o actividad económica, coloca al comercio en el primer lugar, levemente por encima de la industria y la actividad de hidrocarburos. Este dato es interesante puesto una parte relevante de la concentración general se genera por la presencia de empresas industriales y no comerciales. De hecho, industrias como la de cerveza, mineras,

hidrocarburos, cemento y financieras
están dentro las 100 principales

contribuyentes que son visibles y
fuertemente fiscalizadas.

Cuadro 1
Bolivia: Características del Padrón de Contribuyentes al 2015
(En porcentaje)

CATEGORIA	Part. % en Padrón	Part. Padrón Acum.	Part.% en Recaudación	Part.% Recaud. Acum.
PRICO	0,0%	0,0%	48,8%	48,8%
GRACO	1,1%	1,1%	30,1%	78,9%
Resto	80,0%	81,1%	20,9%	99,8%
Regímenes Especiales	18,8%	99,9%	0,2%	100,0%
TIPO DE PERSONA	Part. % en Padrón	Part. Padrón Acum.	Part.% en Recaudación	Part.% Recaud. Acum.
Persona Jurídica	8,8%	8,8%	87,5%	87,5%
Empresa Unipersonal	44,5%	53,3%	9,9%	97,4%
Persona Natural	46,7%	100,0%	2,6%	100,0%
Sucesión Indivisa	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%
DEPARTAMENTO	Part. % en Padrón	Part. Padrón Acum.	Part.% en Recaudación	Part.% Recaud. Acum.
Santa Cruz	25,7%	25,7%	42,2%	42,2%
La Paz	28,6%	54,3%	38,8%	80,9%
Cochabamba	16,2%	70,5%	10,8%	91,7%
Chuquisaca	5,3%	75,8%	2,3%	94,0%
Tarija	8,4%	84,2%	2,2%	96,2%
Potosí	5,1%	89,3%	1,6%	97,8%
Oruro	5,3%	94,6%	1,3%	99,0%
Beni	4,0%	98,6%	0,8%	99,8%
Pando	1,5%	100,0%	0,2%	100,0%
ACTIVIDAD ECONOMICA	Part. % en Padrón	Part. Padrón Acum.	Part.% en Recaudación	Part.% Recaud. Acum.
Comercio	20,8%	20,8%	17,8%	17,8%
Industria Manufacturera	5,1%	25,9%	16,0%	33,8%
Petróleo y Gas Natural	0,02%	25,9%	15,4%	49,2%
Otros Servicios	41,9%	67,8%	12,7%	62,0%
Transporte y Comunicaciones	6,2%	74,0%	11,4%	73,4%
Establecimientos Financieros	0,5%	74,6%	8,8%	82,2%
Construcción	5,5%	80,1%	6,2%	88,4%
Minerales Metálicos y no Metálicos	0,6%	80,7%	3,9%	92,4%
Administración Pública	0,1%	80,8%	3,8%	96,2%
Electricidad, Gas y Agua	0,1%	80,9%	3,3%	99,5%
Agricultura Caza, Pesca	0,2%	81,1%	0,1%	99,6%
Regímenes Especiales	18,8%	100,0%	0,4%	100,0%

Fuente: Elaboración con datos del SIN 2015.

Indicadores de Informalidad

Sin duda que, el grado de formalidad/informalidad de una economía, influye en su capacidad recaudatoria; a mayor informalidad, menor es la base de contribuyentes y menor la efectividad de los impuestos, especialmente, los directos que, requieren identificar, puntualmente, a los sujetos pasivos para gravarlos. De ahí, la prevalencia de impuestos indirectos, en países donde es difícil identificar a los sujetos pasivos y fiscalizar la base imponible, como los ingresos o rentas que, son frecuentemente sub declaradas.

La informalidad se expresa, particularmente, en el empleo y tiene implicancias tributarias. El Cuadro 2 reporta el porcentaje de trabajadores no asalariados, considerando la mayoría de los países latinoamericanos; en la fila superior, se refleja el promedio de la región y, luego se ordenan de mayor a menor, los casos con mayor informalidad. Bolivia ocupa el primer puesto con 59.9% de incidencia de trabajadores no asalariados, mientras que el promedio para la región es 35.3%.

Cuadro 2

**Latinoamérica, Países Seleccionados: Trabajadores Asalariados y No Asalariados
(En porcentaje de Población Ocupada a 2015)**

Países Seleccionados	Trabajadores Asalariados y a Sueldo	Trabajadores No Asalariados	Total General
América Latina y el Caribe	64,8	35,3	100
Bolivia, Estado Plurinacional de	40,1	59,9	100
Haití	41,6	58,4	100
Honduras	44,3	55,7	100
Colombia	47,7	52,4	100
Perú	47,9	52,1	100
Paraguay	57,6	42,4	100
Ecuador	57,9	42,1	100
Venezuela, República Bolivariana de	63,5	36,5	100
México	67,1	32,9	100
Panamá	68,3	31,7	100
Brasil	72,2	27,8	100
Uruguay	72,7	27,4	100
Chile	73,5	26,6	100
Argentina	75,4	24,6	100
Costa Rica	75,5	24,5	100

Fuente: Elaboración con datos de OIT "Soluciones Eficaces, Políticas Activas del Mercado de Trabajo en LAC" 2015.

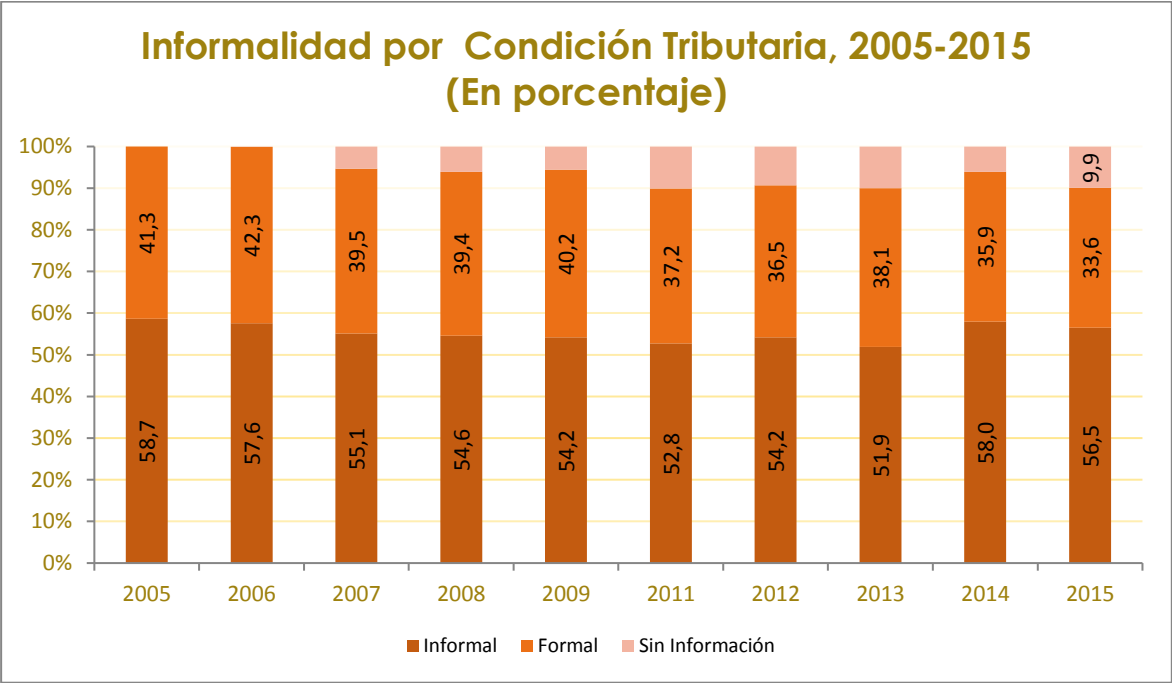
Tomando la información de las Encuestas de Hogares, es posible determinar con mayor cercanía, la condición tributaria de los empleadores. La encuesta identifica tres tipos de situaciones, que luego permiten inferir, sobre la condición tributaria y la informalidad:

i. *Obreros(as) y empleados(as) que declaran que su unidad económica no tiene NIT, y que trabajan en organizaciones privadas u organizaciones no gubernamentales (ONG) excluyendo aquellas extraterritoriales.*

- ii. *Trabajadores (as) por cuenta propia, cooperativistas, trabajadores (as) familiares y socios (as) patronos (as) o empleados (as) que declaran que la unidad económica donde trabajan no tiene NIT.*
- iii. *Empleados (as) del hogar.*

La informalidad medida con ese enfoque de registro tributario, estaría en 56.5% en 2015, tal como se puede apreciar en el Gráfico 4, en el que se muestra que, ese elevado nivel se ha mantenido inclusive durante los años recientes de auge económico.

Gráfico 4



Fuente: Elaboración con datos de EMINPRO-INESAD.

2.2. Indicadores de Eficiencia Tributaria

Un sistema impositivo es *eficiente*, en la medida en que genera pocas distorsiones económicas. También lo es, aunque desde otro punto de vista, cuando permite obtener la mayor cantidad de recursos, al menor costo posible. Una tercera dimensión importante de la eficiencia tributaria, está ligada a su aplicación, la misma que debe ser universal, en lo posible. Al respecto, la Constitución Política del Estado, establece que son deberes de las bolivianas y bolivianos, entre otros, tributar en proporción a su capacidad económica, de conformidad con la ley.

Así, la regla es que todos contribuyan en proporción a sus posibilidades y la excepción es la no tributación, -la misma que es contemplada en muchos sistemas- particularmente, cuando se enfrentan niveles importantes de pobreza y segmentos sociales con limitadas capacidades. En cuanto a la recaudación, la eficiencia mide cuántos recursos logra recaudar la administración bajo las normas vigentes.

A continuación, se presenta un conjunto de indicadores relativos al padrón de contribuyentes y la recaudación. Una primera mirada es general e incluye la totalidad de los impuestos. Luego, el esfuerzo se concentra en la medición del desempeño del IVA por dos razones;

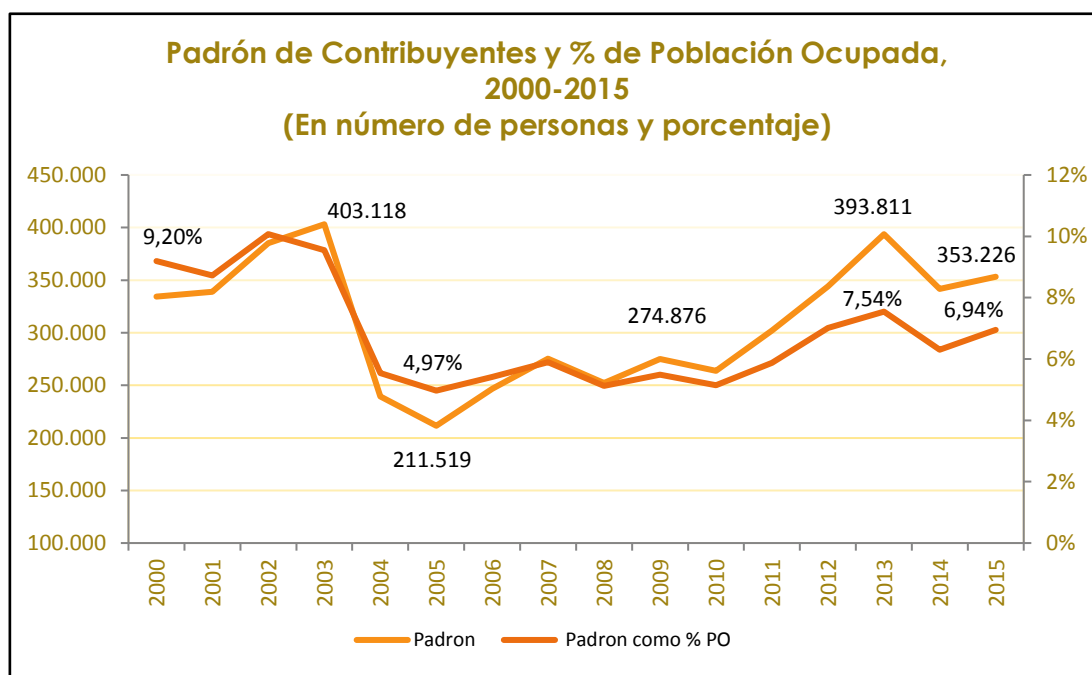
la primera es que, este impuesto es el más relevante, espacialmente, cuando se incluyen los ingresos de IVA por importaciones. La segunda, es que varias de las propuestas de ajuste que, se presentan más adelante, están ligadas a este impuesto, ello debido a que se mostrará el mayor potencial de éste para ampliar la base imponible, formalizar, lograr mayor equidad y contribuir a la *suficiencia* tributaria.

2.2.1. Indicadores Agregados de Padrón y Recaudaciones

Padrón

El Gráfico 5 reporta, en el eje izquierdo, la evolución del número de contribuyentes considerando todos los regímenes (Simplificado, General y los especiales como el Agropecuario y otros). Si se comparan las cifras de inicio de los 2000, contra lo más reciente (2015), es posible apreciar un incremento leve que lleva el valor, en cifras redondas, de 334 mil a 353 mil casos. Sin embargo, cabe anotar que, entre 2004 y 2005, el SIN realizó una depuración del Padrón que, significó un nuevo registro con cerca de 211 mil casos de arranque, para llegar a 353 mil en 2015, dato que corresponde a un crecimiento acumulado de 67%, con una tasa de crecimiento interanual promedio de 5.26%.

Gráfico 5



Fuente: Elaboración con datos del SIN y UDAPE.

En el eje derecho, se muestra el cociente entre el número de registros en el Padrón y la población ocupada (PO); en 2015, el padrón equivale a 6.94% de la PO, dato que informa de la baja cobertura del Padrón, respecto de la población que está empleada o tiene alguna ocupación económica que le devenga ingresos. Si del valor total del Padrón, se excluyen las personas jurídicas que, de acuerdo al Cuadro 1 representan el 8.8% y, se comparan personas naturales solamente, entonces el cociente para 2015 es de 6.33%, que es más bajo aún.

El Gráfico permite extraer algunas conclusiones importantes; primero, la baja cobertura y segundo la alta correlación entre variables. Tomando

en cuenta los valores a partir de 2005, luego de la depuración del Padrón, la correlación entre éste y la PO es 72.5%; es decir, la evolución del registro de contribuyentes está influenciada por la PO.

En el Cuadro 3, se puede apreciar las tasas de crecimiento del Padrón en número de contribuyentes y como porcentaje de la PO, en el que la dinámica de esta medida es menor al primer caso. Es decir que, aun cuando el Padrón ha crecido en 67%, la cobertura de éste respecto de la PO, ha crecido menos (40%). Así, una proporción mayor de la PO, no estaría siendo capturada en el registro de contribuyentes, dato que es consistente con el criterio de ampliación de la informalidad.

Cuadro 3

Indicadores de evolución del Padrón Tributario y participación en la Población Ocupada (En número de personas y porcentaje)

Año	2005	2015	Crec. %
Padrón en No. Contribuyentes	211.519	353.226	67%
Padrón % PO	4,97%	6,94%	40%

Fuente: Elaboración con datos del SIN y UDAPE.

En el Cuadro 4, se muestra las tasas de crecimiento interanual para cada componente del Padrón, luego de la depuración; se puede apreciar mayor dinámica en las categorías del Régimen Simplificado y GRACO,

como también en el Agrario que, no es relevante en cantidad. Por otro lado, el Resto de contribuyentes en el Régimen General ha crecido a un ritmo sustancialmente menor.

Cuadro 4

Tasas de crecimiento interanual Padrón de Contribuyentes 2005 al 2015 (En porcentaje)

GRACO	RESTO RG	RTS	STI	RAU	Total General
9,03%	5,14%	10,33%	-16,76%	15,64%	5,26%

Fuente: Elaboración con datos del Boletín de Ingresos y Gastos Tributarios 2015,EFP.

Lo descrito es importante, en la medida que muestra menor crecimiento en el resto del Régimen General, en el que se podría esperar mayor espacio de incorporación de contribuyentes, debido a la propia naturaleza de la estructura empresarial, en la que las empresas grades, son relativamente pocas mientras que, las medianas, pequeñas y micro son mayores. GRACO ha crecido por encima del promedio (5.26%) mientras que, el resto del RG, ha crecido por debajo de éste.

La actividad de recaudación es, en esencia, una actividad que debe lograr el mayor volumen posible, con la única limitación de no invertir esfuerzos de recaudación, que generen ingresos menores a los costos en que se incurre (escala). Si bien, un grupo reducido de contribuyentes de gran tamaño, genera una parte muy importante del ingreso fiscal en Bolivia, la lógica de ampliación incorporando muchos contribuyentes, que aportan menos ingreso, debe ser igual o más importante que aquella que enfatiza en los grandes.

Ello, ligado a la realidad que muestra pocas empresas GRACO, apunta a la incorporación de contribuyentes que caerían en el Resto del RG y, además los informales que, no son los más pequeños, sino aquellos que tienen mayor tamaño. En el Cuadro 5, se muestra el crecimiento de cada categoría y la incidencia de cada

caso, sobre el crecimiento general del Padrón. Se puede apreciar que, si bien el resto del RG creció más lento, su incidencia en la expansión general es la más alta (52.7%) y, de allí su importancia como segmento capaz de ampliar, efectivamente, la base de contribuyentes.

Cuadro 5

**Crecimiento del Padrón de Contribuyentes e incidencia
(En número de Personas y porcentaje del 2005 y 2015)**

Regímenes	Cont. 2005	Part. %	Cont. 2015	Part. %	Crecimiento	Incidencia
GRACO	1.687	0,8%	4.004	1,1%	137,3%	1,1%
Resto RG	171.269	81,0%	282.675	80,0%	65,0%	52,7%
RTS	21.671	10,2%	57.922	16,4%	167,3%	17,1%
STI	15.452	7,3%	2.468	0,7%	-84,0%	-6,1%
RAU	1.440	0,7%	6.157	1,7%	327,6%	2,2%
Total	211.519	100,0%	353.226	100,0%	67,0%	67,0%

Fuente: Elaboración con datos del Boletín de Ingresos y Gastos Tributarios 2015, MEFP.

Recaudaciones y Presión Tributaria

El Cuadro 6 refleja la recaudación total por impuestos considerando efectivo y papeles para el año 2015; en él se han clasificado los ingresos generados en el mercado interno, aquellos que son ligados a los hidrocarburos y, finalmente, los que se generan en la importación de bienes. Del total, los ingresos generados en el mercado interno, representan el 58.3%, mientras que los del sector hidrocarburos e importaciones son 18 y 23.7%, respectivamente. En perspectiva, la tendencia de ingresos por hidrocarburos no es la mejor, de modo que, parte de la recaudación adicional está en las importaciones,

las mismas que son mermadas por el contrabando. La otra parte, más importante, está en la ampliación de la base imponible en el mercado interno.

Respecto del Contrabando, la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia CEPB (2017), ha calculado una incidencia equivalente al 8% del PIB que, aplicando la tasa impositiva evadida por el IVA, generaría una recaudación adicional por cerca Bs. 2600 millones anuales. Lograr esos ingresos supondría un grado de efectividad alto, en términos de interdicción, reduciendo fuertemente el contrabando, hecho difícil de lograr en el corto plazo.

Con todo, los datos muestran que, el efecto recaudador ligado al contrabando es importante, pero tiene un límite, de modo que el ampliar la base impositiva en el mercado interno, es realmente crítico. De hecho, existen sinergias, esto es que una mayor formalización en el mercado interno, tendría como una consecuencia una mayor recaudación por importaciones.

Considerando ambos, mercado interno e importaciones, el IVA explica el 33% de las recaudaciones, demostrando que es el principal impuesto en la recaudación total; cuando se considera sólo el mercado interno, el peso del IVA representa el 29.5% de modo que, sigue siendo relevante y prácticamente comparable al IUE.

Cuadro 6
Participación y Presión Tributaria por tipo de Impuestos 2015
(En millones de Bs. Y porcentaje del PIB a precios Corrientes)

Impuesto	Recaudación	Participación % del Total	Participación % del Subtotal	Presión Tributaria
IUE	10.995,8	17,87%	30,7%	4,8%
IVA (Mercado Interno)	10.579,9	17,19%	29,5%	4,6%
IT	4.490,7	7,30%	12,5%	2,0%
IEHD (Refinerías)	2.409,6	3,92%	6,7%	1,1%
Conceptos Varios ¹	2.398,0	3,90%	6,7%	1,1%
ICE (Mercado Interno)	1.748,6	2,84%	4,9%	0,8%
IUE RE	1.095,7	1,78%	3,1%	0,5%
IEHD (Mercado Interno)	555,7	0,90%	1,5%	0,2%
RC-IVA	507,6	0,82%	1,4%	0,2%
ITF	387,7	0,63%	1,1%	0,2%
IVME	277,3	0,45%	0,8%	0,1%
IUM	210,2	0,34%	0,6%	0,1%
ISAE	102,3	0,17%	0,3%	0,0%
TGB	36,1	0,06%	0,1%	0,0%
Régimen Agropecuario Unificado	25,6	0,04%	0,1%	0,0%
Régimen Tributario Simplificado	25,2	0,04%	0,1%	0,0%
IJ/IPJ	24,9	0,04%	0,1%	0,0%
Otros Ingresos en Efectivo	2,9	0,00%	0,0%	0,0%
Sistema Tributario Integrado	0,3	0,00%	0,0%	0,0%
Programa Transitorio	0,0	0,00%	0,0%	0,0%
Subt. Impuestos Mercado Interno	35.874,1	58,29%	100%	15,7%
IVA (Importaciones)	10.176,6	16,54%	69,8%	4,5%
GA ²	3.254,0	5,29%	22,3%	1,4%
ICE (Importaciones)	1.108,5	1,80%	7,6%	0,5%
IEHD (Importaciones)	30,4	0,05%	0,2%	0,0%
Subt. Impuestos Importaciones	14.569,6	23,67%	100%	6,4%
IDH	11.096,8	18,03%	100%	4,9%
Recaudación Tributaria y Aduanera	61.540,6	100%	100%	27,0%

(1) El rubro de Conceptos Varios incluye la recaudación por concepto de adeudos tributarios, mora, multas, facilidades de pago y la recaudación desde la gestión 1990 de los impuestos i) IRPPB hasta 1994, ii) IERI hasta 1995, iii) IPR hasta 1999, iv) IRPE hasta 2002. La gestión 2009 incluye Bs470,0 millones de recaudación en valores de entidades en liquidación según Resolución Administrativa Nro.174.

(2) Recaudación en efectivo a fecha de pago de 1990 a 2004.

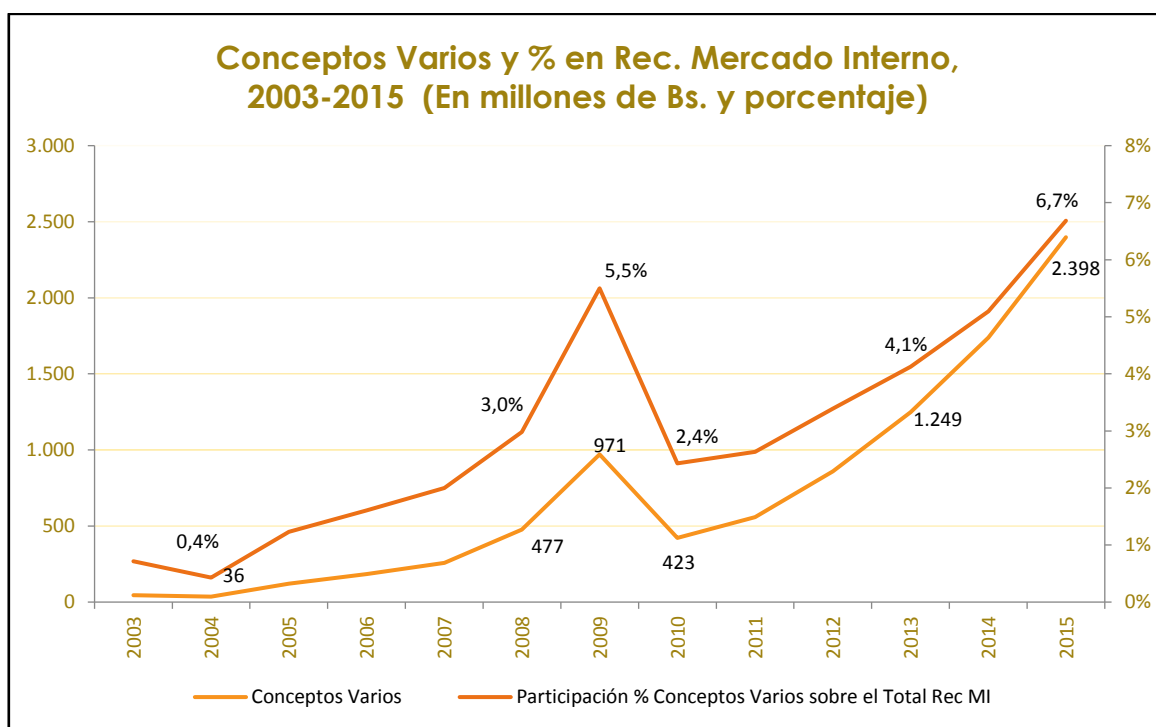
Fuente: Elaboración con datos del Boletín de Ingresos y Gastos Tributarios 2015 MEFP e INE.

Los tres impuestos, IVA, IUE e IT son la base de los ingresos internos a lo que suman otras categorías, entre las cuales llama la atención la denominada “Conceptos Varios” que alcanzó Bs. 2.398 millones, -quinto orden de importancia y comparable con IEHD Refinerías-, en la que se incluyen los ingresos por adeudos tributarios, cobranza de mora, multas y otros cargos que resultan de la fiscalización. Este dato reporta el peso que ha ganado este tipo de ingresos y, contribuye al argumento que

señala que las penalizaciones, han dejado de tener solamente un objetivo disuasorio y, se han convertido en mecanismo de recaudación.

El Gráfico 6 reporta la evolución de “Conceptos Varios” desde 2003; la subida de estos ingresos, se acentuó a partir de 2010, de modo que su importancia en el total de la recaudación del mercado interno también subió.

Gráfico 6



Fuente: Elaboración con datos del Boletín de Ingresos y Gastos Tributarios 2015, MEFP.

En términos porcentuales, estos ingresos subieron en su participación

sobre el total de recaudaciones del mercado interno, hasta llegar a un

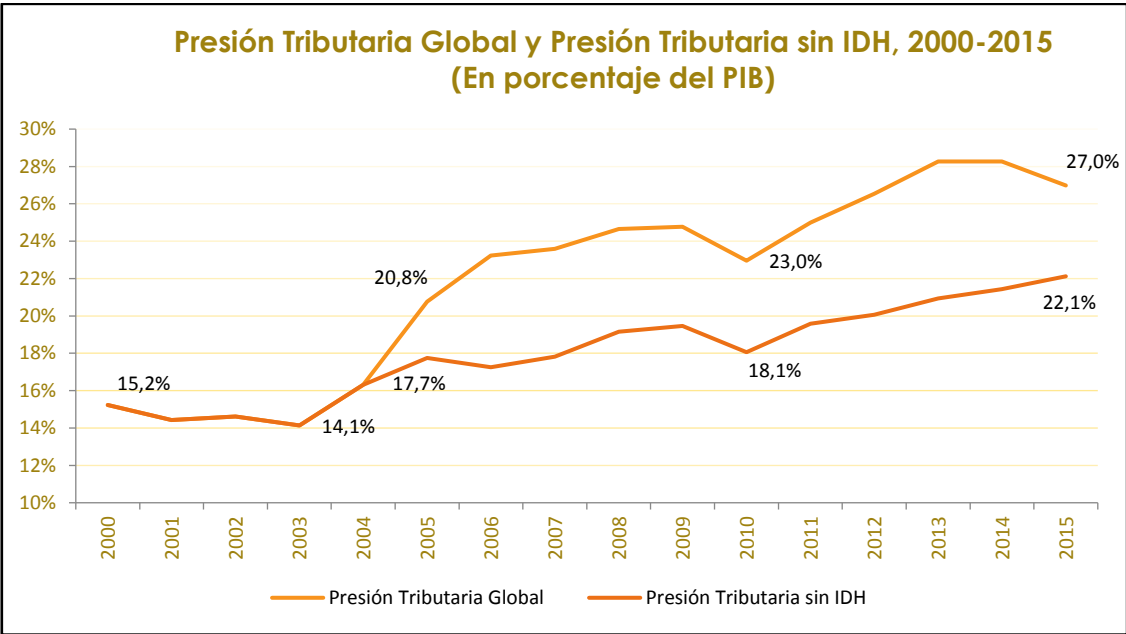
pico de 6.7% en 2015, de modo que tal argumento parece tener asidero en estas cifras.

De regreso al Cuadro 6, cuando se analiza la columna referida a la presión tributaria total (PT), los ingresos representan el 27% del PIB, cifra que incluye hidrocarburos. El dato sin hidrocarburos alcanza a 22.1% tal como se muestra en el Gráfico 7. Es interesante notar la subida en la presión, aun cuando no se incluye hidrocarburos. La tendencia ha sido

positiva luego de 2003, año en el que se registró el piso de 14.1%.

Entonces, la pregunta relevante es cuáles factores explican la subida en la presión tributaria, aún sin hidrocarburos y si, este efecto puede descomponerse en dos partes: i) la vinculada al mercado interno y aquella ligada a ii) importaciones, de forma tal de visualizar el peso relativo de ambos componentes en el total.

Gráfico 7



Fuente: Elaboración con datos del Boletín de Ingresos y Gastos Tributarios 2015, MEFP.

El Cuadro 7, muestra la evolución de la PT sin IDH, para el periodo en análisis y, la incidencia calculada en la columna final de la derecha permite elaborar una respuesta a la anterior interrogante.

El salto de 14.1 a 22.1% en la PT total, implica un crecimiento de 56.5% en este indicador. De ese valor, 39.5 puntos porcentuales, se explican en el mercado interno, mientras que 17 en las recaudaciones por importaciones.

Entonces, queda claro que la subida en la PT es resultado, principalmente, de avances de recaudación en el mercado interno. El IUE explica 25.3 puntos porcentuales y, es el principal

responsable del incremento; le sigue en importancia el IVA importaciones (11.3 puntos porcentuales) y luego el IVA mercado interno (8.6).

Cuadro 7
Crecimiento de la Presión Tributaria e Incidencia de la Recaudación Tributaria y Aduanera S/IDH 2003 y 2015 (En porcentaje)

Impuesto	PT 2003	Particip. %	PT 2015	Particip. %	Crecimiento %	Incidencia %
IUE	1,2%	8,8%	4,8%	21,8%	286,8%	25,3%
IVA (Mercado Interno)	3,4%	24,3%	4,6%	21,0%	35,3%	8,6%
IT	2,0%	14,1%	2,0%	8,9%	-1,0%	-0,1%
IEHD (Refinerías)	1,6%	11,3%	1,1%	4,8%	-33,8%	-3,8%
Conceptos Varios	0,1%	0,5%	1,1%	4,8%	1348,2%	6,9%
Otros Impuestos Mercado Interno(1)	1,8%	12,8%	2,2%	9,9%	21,0%	2,7%
Subtotal Recaudación Mercado Interno	10,1%	71,8%	15,7%	71,1%	55,0%	39,5%
IVA (Importaciones)	2,9%	20,2%	4,46%	20,2%	56,0%	11,3%
GA	0,9%	6,5%	1,43%	6,5%	56,0%	3,6%
ICE (Importaciones)	0,1%	0,9%	0,49%	2,2%	274,2%	2,5%
IEHD (Importaciones)	0,1%	0,6%	0,01%	0,1%	-84,4%	-0,5%
Subtotal Recaudación Importaciones	4,0%	28,2%	6,4%	28,9%	60,1%	17,0%
Recaudación Tributaria y Aduanera	14,1%	100,0%	22,1%	100,0%	56,5%	56,5%

(1) En la Fila de "Otros Impuestos Mercado Interno" se agregan la recaudación de "ICE MI, IUE RE, IEHD MI, RC-IVA, ITF, IVME, IUM, ISAE, TGB, RAU, RTS, IJ/IPJ, Otros ingresos en Efectivo, STI, Programa Transitorio".

No se considera la recaudación por IDH.

Fuente: Elaboración con datos del Boletín de Ingresos y Gastos Tributarios 2015, MEFP.

Por otra parte, en el Cuadro 8 se presenta un ejercicio de cálculo de la presión tributaria, por grupos de actividades económicas que, para fines de este análisis se han denominado sectores. Se agrupó la recaudación de las 32 actividades clasificadas por el SIN, en 10 actividades agregadas, para poder comparar y calcular la PT con las 10 actividades agregadas del PIB por Actividades Económicas (a precios básicos), desde el año 2000 hasta el año 2015.

El cálculo se realizó dividiendo el monto de la recaudación por sector, sobre el PIB del mismo sector y, el

resultado permite medir la intensidad con la que se grava a los contribuyentes en cada caso. El cálculo incluye el IDH e IEHD, debido a que son impuestos aplicados en sectores económicos específicos (Extracción de Minas y Canteras; Industrias Manufactureras).

Para el año 2015, la Presión Tributaria nacional alcanzó 35%, dato mayor al calculado por el SIN (27%), debido a que se toma en cuenta el PIB a precios básicos que, no incluye Derechos sobre Importaciones, IVA no deducible, IT y otros Impuestos Indirectos. Esto para evitar en el

cálculo, los mismos valores de impuestos en el numerador como en el denominador y, reportar el porcentaje que representan las

recaudaciones, respecto de la actividad económica antes de gravámenes.

Cuadro 8
Presión Tributaria por Sectores Económicos 2000, 2005, 2010-2015 (En porcentaje)

Sectores Económicos	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1 . AGRICULTURA, SILVICULTURA, CAZA Y	0.6%	1.0%	2.2%	3.2%	3.4%	2.8%	3.7%	3.2%
2 . EXTRACCIÓN DE MINAS Y CANTERAS	13.5%	61.8%	61.4%	68.5%	84.9%	91.2%	93.2%	89.9%
3 . INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	47.4%	43.4%	46.2%	51.7%	42.2%	46.4%	45.8%	49.0%
4 . ELECTRICIDAD GAS Y AGUA	24.3%	20.2%	29.0%	29.6%	34.0%	29.6%	29.3%	27.9%
5 . CONSTRUCCIÓN	13.0%	16.9%	18.8%	21.7%	23.2%	30.3%	35.1%	40.6%
6 . COMERCIO	22.9%	25.8%	31.7%	36.0%	41.7%	48.9%	52.9%	56.3%
TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y	13.2%	15.4%	20.4%	18.7%	21.6%	26.5%	23.9%	25.9%
7 . COMUNICACIONES								
8 . ESTABLECIMIENTOS FINANCIEROS, SEGUROS, BIENES INMUEBLES Y SERVICIOS PRESTADOS A LAS EMPRESAS	16.2%	32.2%	26.6%	28.1%	27.4%	30.4%	32.9%	32.8%
9 . OTROS (SERVICIOS COMUNALES, SOCIALES, PERSONALES Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)	8.2%	12.3%	6.9%	7.0%	8.0%	7.4%	7.4%	8.4%
10 . RESTAURANTES Y HOTELES	5.3%	4.1%	7.0%	7.6%	8.7%	9.9%	11.8%	12.8%
TOTALES	18%	25%	28%	32%	35%	38%	38%	35%

Fuente: Elaboración con datos del Boletín de Ingresos y Gastos Tributarios 2015 MEFP, INE.

La información, permite contrastar la situación sectorial y, también analizar potencialidades para cada caso. Un primer dato a destacar es el valor resultante en el sector de Extracción de Minas y Canteras, en el que las cuentas nacionales incluyen también a Hidrocarburos. La interpretación del dato es que las recaudaciones, representan un valor equivalente al 89.9% del valor agregado que genera el sector (PIB), cifra que es consistente con las elevadas políticas impositivas, efectivamente, aplicadas en éste.

El comercio, es el segundo sector en el que la PT es alta (56%) y, por

supuesto está describiendo, principalmente, a la formalidad. El espacio de potencialidad en este sector, no parece estar ligado a la formalización de pequeños actores que, posiblemente, caerían dentro el Régimen Simplificado, sino a los mayoristas que están, en muchos casos, vinculados al contrabando. Por su parte, el valor para las Industrias Manufactureras (49%), da cuenta de un segmento con alta carga, en el que el potencial de mayor recaudación depende, fundamentalmente, de un balance, en el que ampliar la base imponible es prioritario.

2.2.2. Indicadores Específicos del IVA

En la sección anterior, quedó evidente la importancia del IVA en la estructura de ingresos, tanto internos como de importaciones. Este impuesto indirecto funciona como un gravamen al consumo y permite capturar parte de la actividad informal, por lo que las mejoras, en su diseño e implementación, resultarían en avances relevantes en recaudación.

Respecto a la discusión de la eficiencia, entre impuestos directos e indirectos, Yañez (2014) señala que, un impuesto indirecto, grava una manifestación indirecta de la capacidad económica del contribuyente, sea la producción o el consumo. No plantea una relación directa entre el contribuyente y el Estado. El autor concluye que, el IVA es una forma de tributación al gasto en consumo que, se caracteriza por ser más eficiente que otras alternativas para gravar el gasto, al no generar efecto piramidación y cascada. Al no producir efecto cascada, deja de inducir a la integración vertical de las empresas, por razones tributarias.

Existen indicadores estándar que, ayudan a valorar la eficiencia recaudadora del IVA y, a continuación se presentan algunos de ellos. Un detalle metodológico exhaustivo, puede encontrarse en Thackray (2014) en un estudio para

Estonia y un enfoque que prioriza la efectividad de la Administración Tributaria que está disponible en DGI (2006), para el caso de Uruguay.

Productividad e Índice de Productividad del IVA

El indicador de Productividad del IVA o Eficiencia de Recaudación IVA, permite medir el alcance de la recaudación, respecto del consumo total privado y público de la economía:

$$P.IVA_i = \frac{Rec.IVA_i}{CFHyG_i * \tau_i} * 100$$

Donde:

P.IVA_i: Productividad del IVA

CFHyG_i: Consumo Final de los Hogares y Gobierno

τ_i: Alícuota general del IVA (13%)

Rec.IVA_i: Recaudación efectiva del IVA

Para construir el indicador, se consideró datos en millones de bolivianos, en una serie temporal desde el año 2000 a 2015.

Por su parte, el Índice de Productividad del IVA, permite medir cuánto de recaudación (en porcentaje del PIB), permite generar cada punto de alícuota del impuesto.

$$\text{Índice P. IVA}_i = \frac{\text{Rec. IVA}_i / \text{PIB}_i}{\tau_i}$$

Donde:

Índice P. IVA_i: Índice de Productividad del IVA

Rec. IVA_i: Recaudación del IVA

PIB_i: Producto Interno Bruto

τ_i: Alícuota general del IVA

Los resultados correspondientes, se muestran en el Cuadro 9, en el que se puede apreciar la evolución y, vale la pena remarcar que se está valorando ambos al tiempo, el desempeño del IVA mercado interno e importaciones.

La Productividad del IVA ha subido, sostenidamente, hasta un pico en 2013 (93.4%) que, da cuenta de una recaudación cercana a lo que representa el potencial medido por el consumo.

Cuadro 9

Productividad del IVA e Índice de productividad del IVA 2000 - 2015 (En millones de Bs. y porcentaje)

Año	PIB nominal	Rec. IVA	Gasto CFH e ISFLSH	Gasto de La Adm. Pública	Prod. del IVA	Índice de Prod. del IVA	IVA como % de PIB
2000	51.928,5	2.948,6	39.655,5	7.550,0	48,0%	0,44%	5,7%
2001	53.790,3	3.250,0	40.499,3	8.458,1	51,1%	0,46%	6,0%
2002	56.682,3	3.582,3	41.842,2	9.051,0	54,1%	0,49%	6,3%
2003	61.904,4	3.893,9	43.960,3	10.227,3	55,3%	0,48%	6,3%
2004	69.626,1	4.512,6	47.281,2	11.320,2	59,2%	0,50%	6,5%
2005	77.023,8	5.313,8	51.080,3	12.304,2	64,5%	0,53%	6,9%
2006	91.747,8	6.291,0	57.594,5	13.169,7	68,4%	0,53%	6,9%
2007	103.009,2	7.487,1	65.127,9	14.481,7	72,3%	0,56%	7,3%
2008	120.693,8	9.309,5	75.100,2	16.025,0	78,6%	0,59%	7,7%
2009	121.726,7	8.862,1	79.733,2	17.904,5	69,8%	0,56%	7,3%
2010	137.875,6	10.259,4	85.894,4	19.069,9	75,2%	0,57%	7,4%
2011	166.231,6	14.091,9	100.909,8	22.901,9	87,6%	0,65%	8,5%
2012	187.153,9	16.306,0	111.363,6	25.152,8	91,9%	0,67%	8,7%
2013	211.856,0	19.032,8	127.509,2	29.324,1	93,4%	0,69%	9,0%
2014	228.003,7	20.580,5	143.499,7	33.532,6	89,4%	0,69%	9,0%
2015	228.031,4	20.756,5	156.018,4	39.894,7	81,5%	0,70%	9,1%

La columna "Gasto CFH e ISFLSH" hace referencia al Gasto de consumo final de los hogares; la Recaudación IVA está compuesta por Mercado Interno e Importaciones.

Fuente: Elaboración con datos del Boletín de Ingresos y Gastos Tributarios 2015, MEFP e INE.

En los resultados del ejercicio, se puede observar que la productividad del IVA o “eficiencia de recaudación del IVA”, para el año 2015, alcanzó 81.5% del potencial dado por el consumo, dato menor con respecto a los cuatro años anteriores, período en el que, la eficiencia era en promedio 90.6% de recaudación. Por otra parte, del Índice de Productividad, se concluye que, cada punto porcentual de la alícuota, permite generar ingresos equivalentes a 0.70 puntos del PIB.

Ambos indicadores, reportan una mejora relevante en todo el periodo de análisis; sin embargo, vale la pena recordar que, en ellos se incluye IVA importaciones. Las compras del exterior han subido de manera acelerada, hasta el año 2014; en el año 2000, las importaciones alcanzaron US\$ 1700 millones, mientras que, en el 2014 superaron los US\$ 10.600 millones. Entonces, la subida en las importaciones y, su participación en el consumo explican, naturalmente, una mayor recaudación IVA.

Para afinar el análisis de eficiencia de recaudación del IVA y ver su productividad sólo en la actividad interna, se emplearon las siguientes variables: Valor Agregado Bruto como base imponible potencial a precios básicos y Recaudación IVA mercado interno. La formulación es la siguiente:

$$P.IVA_i mi = \frac{Rec.IVA_i / mi_i}{VAB_i * \tau_i}$$

Donde:

$P.IVA_i mi$:	Productividad del IVA mercado interno.
$Rec.IVA_i / mi_i$:	Recaudación del IVA mercado interno
VAB_i :	Valor Agregado Bruto
τ_i :	Alícuota General del IVA

El dato de Valor Agregado Bruto (VAB) proviene de cuentas nacionales, no incluye impuestos y, se genera por la diferencia entre la Producción Bruta y el Consumo Intermedio, aislando el efecto de las importaciones (en contraste el consumo incluye importaciones). La idea es aproximar, de manera más efectiva, el cálculo de la eficiencia del IVA_{mi}.

Cómo se puede observar en el Cuadro 10, la eficiencia en la recaudación del IVA mercado interno fue de 46.14% a 2015. Este dato reporta una mejora, pero a un ritmo más lento de lo que resulta, cuando se calcula con IVA Importaciones, lo que muestra el potencial, en materia de ampliación de ingresos, con una ampliación de la base tributaria.

Cuadro 10

Productividad del IVA Mercado Interno 2000 - 2015 (En millones de Bs. y porcentaje)

Año	VAB	Rec. IVA MI	Prod. IVA MI
2000	44.863,5	1.427,0	24,5%
2001	46.862,2	1.635,1	26,8%
2002	49.287,7	1.829,4	28,6%
2003	53.911,4	2.122,8	30,3%
2004	60.332,1	2.298,7	29,3%
2005	63.174,3	2.520,6	30,7%
2006	72.318,2	3.117,7	33,2%
2007	80.081,5	3.654,3	35,1%
2008	93.570,1	4.230,5	34,8%
2009	98.164,2	4.401,8	34,5%
2010	111.452,5	4.681,3	32,3%
2011	129.771,7	5.628,2	33,4%
2012	142.179,7	7.178,3	38,8%
2013	158.961,8	8.587,9	41,6%
2014	171.006,2	10.033,4	45,1%
2015	176.390,8	10.579,9	46,1%

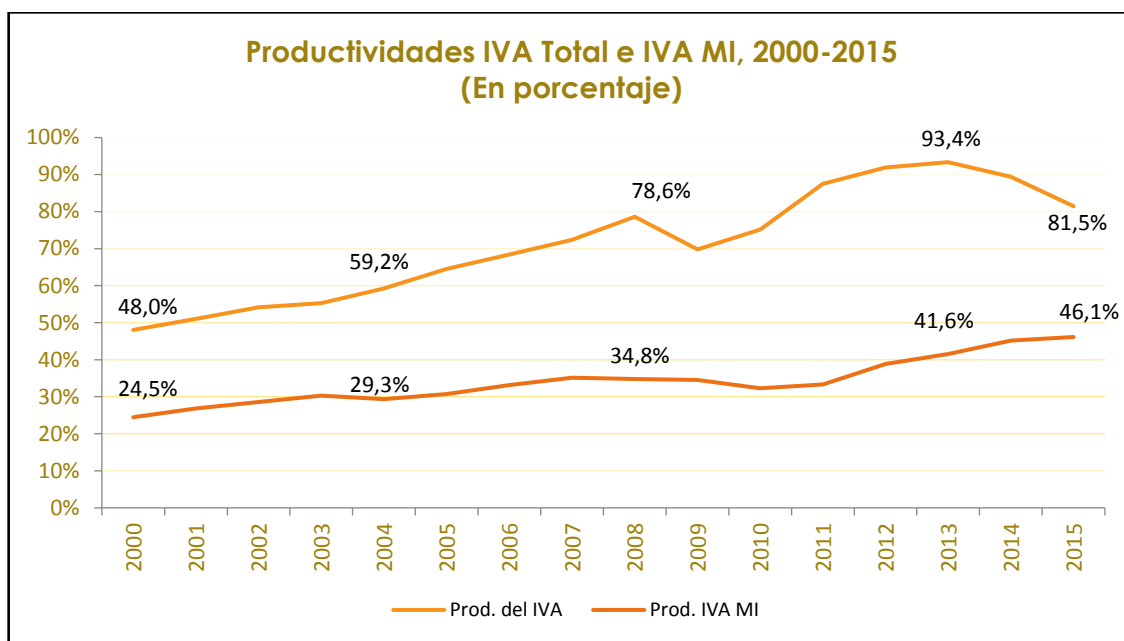
Valor agregado Bruto VAB a precios básicos

Fuente: Elaboración con datos del Boletín de Ingresos y Gastos Tributarios 2015, MEFP e INE.

En el Gráfico 8 se compara la eficiencia de recaudación del IVA mercado interno y del IVA total. Se advierte que, el potencial de recaudación del mercado interno es mayor; a 2015 los ingresos IVA, representan un valor equivalente al

46% del VAB,- medida macro aproximada al valor agregado interno, que sería la base imponible del impuesto- y, se infiere que, con las iniciativas de política adecuadas, este indicador podría subir.

Gráfico 8



Fuente: Elaboración con datos del Boletín de Ingresos y Gastos Tributarios 2015, MEFP e INE.

En la siguiente sección, se exploran ese tipo de iniciativas en búsqueda de impacto, tanto en el IVA mercado interno como en importaciones.





3. PROPUESTAS DE AJUSTE

El diagnóstico que antecede, dejó suficiente evidencia para considerar, desde lo técnico, la necesidad de un ajuste al sistema tributario boliviano. Sin embargo, una dimensión importante de tal decisión es la viabilidad política, en la que la naturaleza misma de los ajustes es relevante. Tomando ello en mente, resulta indispensable pensar ejes de diseño que hagan, en lo posible, voluntaria la adhesión a los ajustes y generen incentivos, antes que imposiciones que con alta probabilidad pueden ser rechazadas.

Como se apreciará más adelante, ese fue un criterio transversal en las propuestas que aquí se plantean.

Hassan (2013) presenta una discusión muy útil sobre la economía política de las reformas fiscales, basada en la experiencia de Bangladesh, país con índices de informalidad similares o superiores a los de Bolivia. En lo central, anota 3 mensajes que condicionan el lanzamiento y éxito de una reforma tributaria.

Primero, señala que, cuando los gobiernos tienen acceso a financiamiento extraordinario no

tributario, la decisión de una reforma es, usualmente, pospuesta hasta que se retorna a una situación de carencia de ingresos.

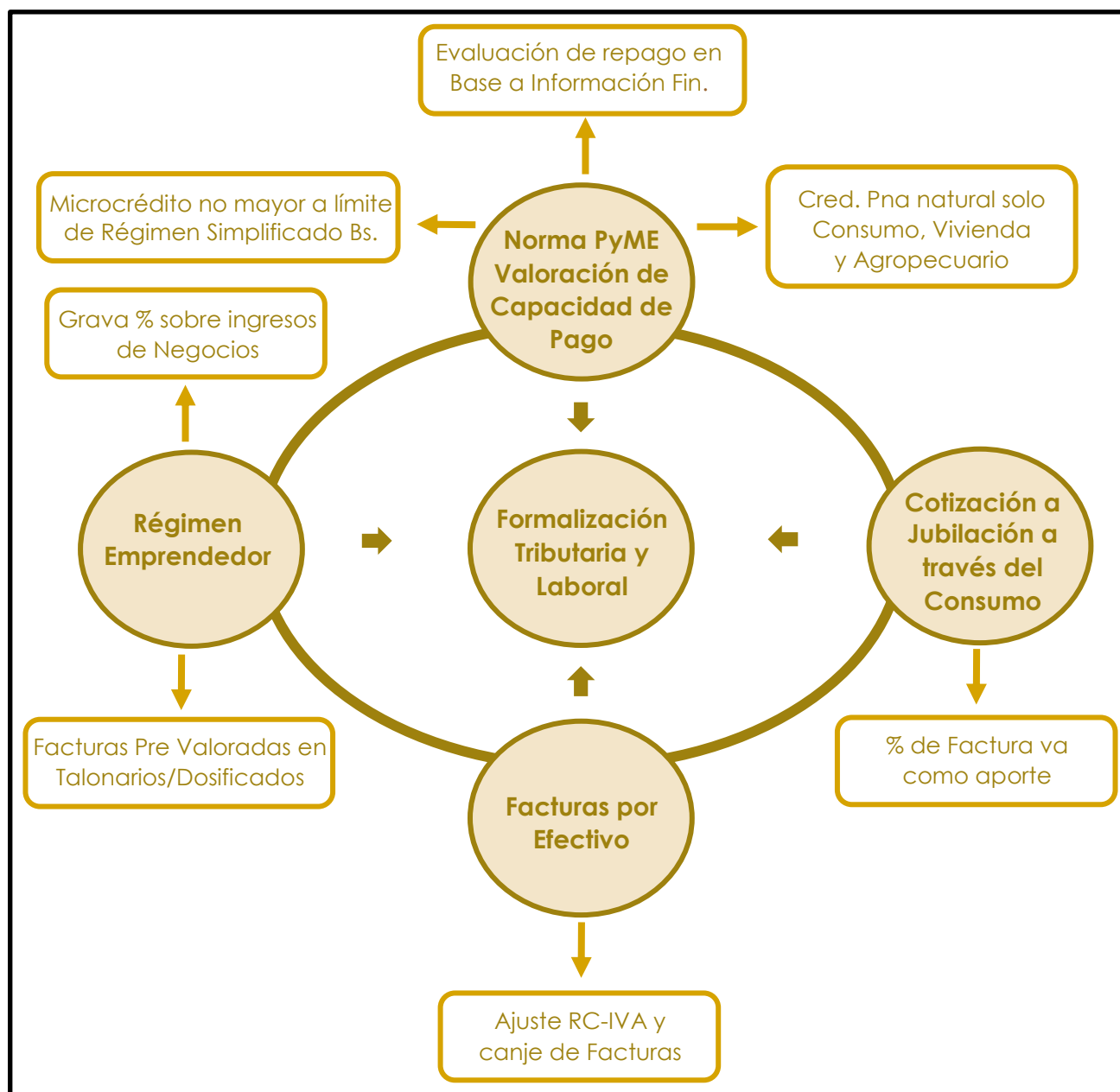
Segundo, los gobiernos asumen los costos/inversión, -incluyen costos políticos-, de una reforma cuando tienen un horizonte largo de permanencia en el mandato y, las reformas significan beneficios que se percibirán en su gestión. Los costos sociales de este tipo de reformas, suelen ser importantes y carece de sentido asumirlos, cuando los beneficios los percibirán otra administración.

Tercero, las crisis fiscales y los momentos de transición política, juegan un rol en la generación de oportunidades para una reforma. Las crisis suelen transparentar inequidades y problemas en los gastos, de modo que, se conforma una corriente creciente de adhesión a una reforma.

Para el caso boliviano, el centro de interés de ajuste al sistema fiscal es la contribución a la formalización de la economía ampliando la base impositiva, lo que a su turno, significa mayores ingresos fiscales, competencia leal y, menor presión sobre los mismos contribuyentes, hoy formales. Desde lo laboral, los ajustes apuntan a mejorar la cantidad de trabajadores con beneficios, entre ellos el acceso al sistema de pensiones y jubilación.

El Gráfico 9 muestra el esquema global de la propuesta, en la que se anotan aspectos clave de cada componente y, se expone la interdependencia y complementariedad entre éstos.

Gráfico 9



Fuente: Elaboración CEPB.

Los objetivos a los que esta reforma apunta, son los siguientes:

1. Inducir a una formalización gradual y voluntaria en la economía.
2. Proteger y ampliar el empleo formal existente.
3. Facilitar el acceso de trabajadores a beneficios como la jubilación.
4. Ampliar la base de contribuyentes y posibilitar una mejor distribución de la carga tributaria.
5. Facilitar la transición de emprendedores pequeños y dinámicos hacia el Régimen Tributario General.
6. Mejorar el desempeño del IVA, particularmente, en el mercado interno.
7. Involucrar al consumidor en la formalización y preservar su capacidad de consumo, que dinamiza las ventas.
8. Contribuir a que el esfuerzo fiscal y monetario, para mantener el dinamismo de crecimiento, se traduzca en fortaleza de la producción nacional.

Los componentes de reforma se conciben como complementarios e interrelacionados. El primero, es un esquema de impulso a la formalización a través del canje de una fracción del valor de facturas emitidas, a favor de personas

naturales por un monto, en efectivo. El ajuste busca restituir y multiplicar el efecto dinamizador, que tuvo el RC-IVA en la toda la cadena del IVA, el mismo que se ha diluido por la informalidad y las exenciones ligadas al Salario Mínimo Nacional.

El segundo componente está ligado al sistema de pensiones, el mismo que enfrenta problemas de baja cobertura y baja rentabilidad. El problema central es que, los aportes se capturan con un agente de retención que, es el empleador formal y, en Bolivia la economía, es fundamentalmente informal.

La propuesta implica cambiar ello, de modo que la retención o aporte se realice, no en el momento de la generación del ingreso del trabajador, sino en el momento del consumo. Todas las personas que generan ingresos salariales y no salariales consumen. Entonces, toda persona que busque consignar recursos a su cuenta individual de jubilación, estará en la disposición de exigir factura, porque la acreditación y base de cálculo del aporte, será la factura.

El tercer componente tiene relación con la generación de un régimen tributario intermedio; hoy se tiene el Simplificado y el General. En el primero, los requerimientos de información y formalidad son mínimos, mientras que en el segundo son amplios, complejos y demandan apoyo de contadores y auditores. Se

plantea, entonces, un régimen intermedio que cumple el rol de “puente” o mecanismo gradual de formalización y, responde a la lógica de incorporar a los emprendedores pequeños y dinámicos, que crecen desde la base de la pirámide empresarial. En este régimen, se cobraría un porcentaje sobre los ingresos (ventas) de los negocios como presunción de la utilidad.

La adscripción al mismo sería voluntaria y, no supone un nuevo gravamen, sino una alternativa para el que crece y no cabe cómodo en el Simplificado, pero aún no es tan grande como para asumir el Régimen General.

Finalmente, el cuarto componente incluye el análisis de las condiciones de acceso a financiamiento crediticio, el mismo que debe funcionar como otro espacio de políticas para la formalización.

La cartera de créditos PyMe y Microcrédito, ha superado los US\$ 1.159 MM en diciembre de 2016 con un total de 85.500 clientes que demandan recursos y, para demostrar

su capacidad de pago, deben reflejar sus capacidades reales, particularmente, en ventas y utilidades.

Al presente, existe un avance con una circular de la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero que, dispone que la determinación de la capacidad de pago del prestatario, debe ser realizada en base a información financiera, presentada por el sujeto de crédito al Servicio Nacional de Impuestos.

En las siguientes subsecciones, se describen cada uno de los componentes y los impactos esperados para cada caso. Es claro que, los ajustes propuestos implican momentos y oportunidades de espacio político para su implementación. Sin embargo, también cabe anotar que se ha tomado el cuidado necesario para diseñar un esquema, que tenga el menor costo posible, incorporando mecanismos voluntarios y de incentivo, con prevalencia de beneficios para las partes involucradas; trabajadores, empleadores y Estado.

3.1. Formalización: Facturas por Efectivo

Este componente se sustenta en la importancia del IVA y, la evidencia del potencial recaudador del mismo. El margen de mejora y ampliación de este impuesto es relevante, pero cabe señalar que, en los últimos años los mecanismos internos, propios del diseño del mismo, se han debilitado.

Por un lado, los trabajadores formales en la economía son una minoría y la demanda de facturas por sus compras es débil. Pero, además, la normativa que exige de presentar facturas en el RC-IVA² a dependientes laborales, -hasta cuatro salarios mínimos-, es otro factor que diluye el efecto recaudador. Lo anotado es importante puesto que, la demanda de facturas es el principal dinamizador de toda la cadena de formalidad y recaudación del IVA. Cuando el eslabón final (consumidor) no demanda facturas, toda la cadena se debilita, afectando el potencial en los demás eslabones.

En su origen, la exención de 4 salarios mínimos, obedeció a la lógica de evitar la retención de ingresos a segmentos de bajo salario; por ejemplo, a inicios de la década de los 2000, esta exención no superaba los

Bs. 1600, de modo que todos los salarios por debajo de ese monto, no requerían facturas de descargo.

Al presente, 4 salarios mínimos suman Bs. 8000, cifra que es, prácticamente, el doble del salario medio nominal, en el sector privado de la economía. Sólo quienes tienen un ingreso mayor a ese umbral, requieren descargar facturas y, por la diferencia que supera el umbral. Entonces, la mayor parte de los trabajadores dependientes que, de inicio representan menos del 40% de la PO, no necesitan facturas. Por su parte, todo el sector de empleo e ingresos informales, queda fuera (60%) y tampoco las demanda.

En suma, el efecto de control del RC-IVA es muy limitado y, en el diseño original debía cumplir el rol de dinamización del IVA, antes que uno recaudatorio.

En el pasado reciente, la autoridad intentó reducir el umbral de 4 salarios mínimos, pero sin éxito, pues rápidamente la iniciativa fue penalizada políticamente como un "impuestazo", lo que dejó claro que, al menos en el corto plazo, no será posible modificar esa variable.

El Decreto Supremo 2491 de agosto de 2015, definió la reducción y el Decreto Supremo 2620 de diciembre

² RC-IVA. Régimen Complementario al IVA. No es propiamente un impuesto a la renta de las personas; en Bolivia no existe tal impuesto. El RC-IVA es retenido del salario del trabajador formal y puede ser recuperado en 100% a través de deducciones con facturas por todo tipo de consumo.

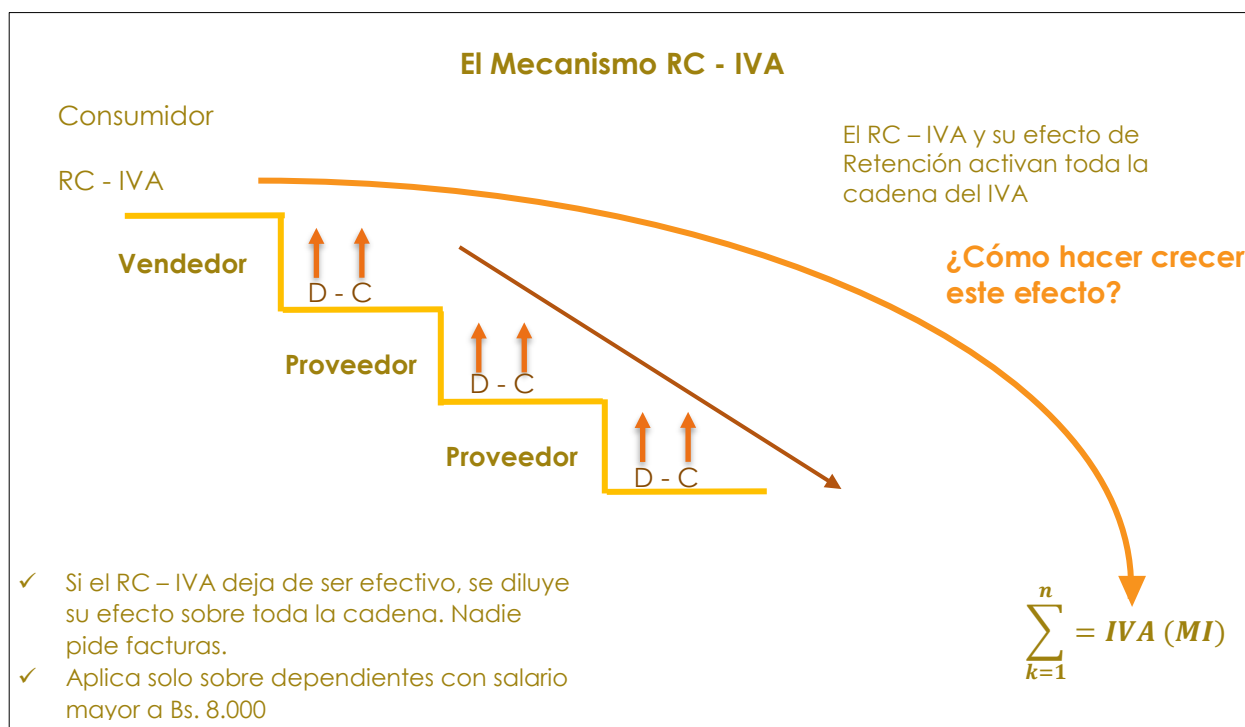
del mismo año, retrocedió en la medida ante la presión de varios sectores, incluyendo a la Central Obrera Boliviana (COB). En conclusión, el sistema hace que, menos notas fiscales sean requeridas, lo que favorece la informalidad que, está ligada también a la comercialización de productos de contrabando.

El Gráfico 10 muestra el esquema de funcionamiento del RC-IVA con el IVA y, queda evidente el efecto “dinamizador” del primero sobre el

segundo. Cuando el consumidor adquiere un bien o servicio, exige nota fiscal para descargar la retención del 13% del RC-IVA, que le hace su empleador formal³.

Como la totalidad de la retención es deducible, el consumidor puede recuperar la totalidad del RC-IVA, de modo que, no le afecta en la medida que gasta todo su ingreso. Por su parte, los ingresos altos que, no se consumen en su totalidad deberían ser afectados, incorporándose entonces un criterio de progresividad.

Gráfico 10



Fuente: Elaboración CEPB.

³ La exigencia de factura no sucede si el trabajador es informal, cuenta propia o siendo formal devenga menos de Bs. 8.000.

Cuando el vendedor emite la factura, se inicia la cadena del IVA y le genera débito fiscal por 13% de las ventas. Entonces, éste buscará que sus proveedores mayoristas, también le emitan facturas, para acumular crédito fiscal por sus compras. Así, en cada nivel la diferencia entre débito y crédito fiscal, conforma la base liquidable del IVA. En cada escalón del proceso productivo, se repite esta dinámica y la sumatoria de las diferencias entre débitos y créditos acumula la base imponible total del impuesto para el mercado interno.

En el caso de importaciones, el proceso de internación determina, directamente, el crédito fiscal correspondiente, de modo que las ventas internas de lo importado, que generan débito, puedan igualmente ser compensadas.

En el pasado, esta dinámica dio lugar al surgimiento de un mercado negro de facturas y la falsificación de éstas; sin embargo, durante los últimos años, se han generado avances importantes en la Administración Tributaria, para el cruce de información, así como el empleo de tecnología para la validación.⁴

El problema con la dinámica del IVA, surge cuando los consumidores no exigen nota fiscal por sus compras, como es el caso del sistema en Bolivia. Entonces las ventas sin factura,

reducen el débito fiscal y, el efecto se va transmitiendo a toda la cadena. La recaudación se ve afectada por la pérdida de efectividad del RC-IVA. Así, tanto para los consumidores como para los proveedores (empresas), es menos importante acumular crédito fiscal y ello induce a la informalidad.

El único uso para el crédito fiscal IVA es la compensación contra los débitos; si los consumidores no exigen factura, no se genera débito y, en consecuencia, los productores no requieren pedir notas a sus proveedores para acumular crédito fiscal. Así, las ventas sin factura se expanden beneficiando, entre otros, a los productos importados ilegalmente.

Las cifras a 2015 reportan que, el RC-IVA recaudó 1.4% del total de impuestos internos, aspecto previsible por todo lo descrito previamente, lo que lleva a un problema mayor, relativo a la pérdida de control sobre el IVA. En el Gráfico 11, se muestra el cociente, entre las recaudaciones por este impuesto y el IVA mercado interno.

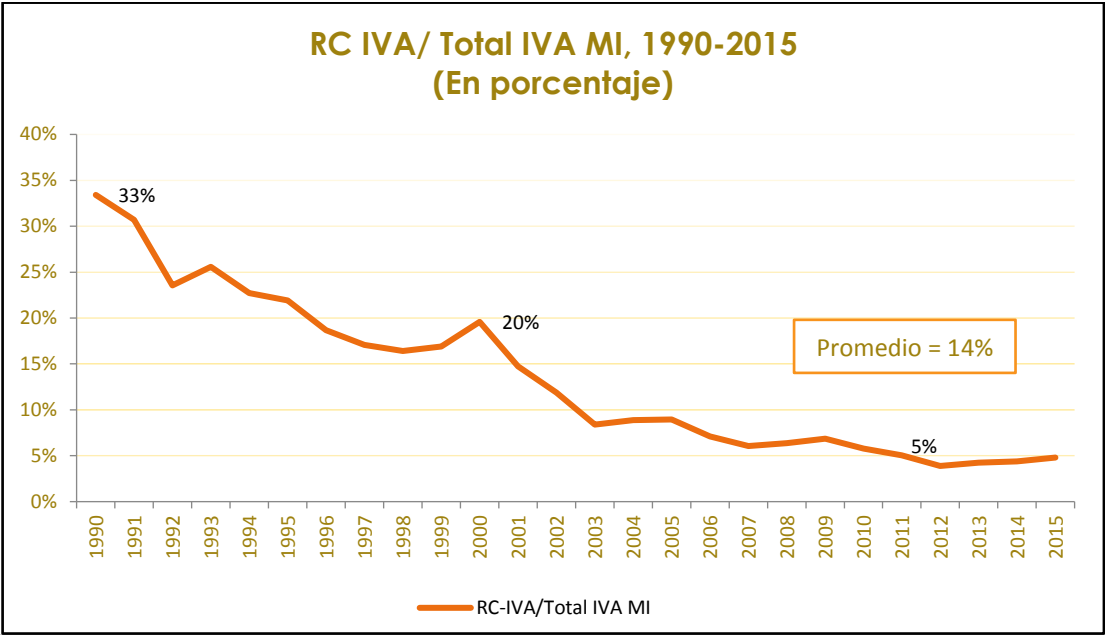
A inicios de los 90, los ingresos por RC-IVA equivalían a 33% del IVA, mientras que a 2015 cayeron a 5%. Es decir, en proporción, son menos ingresos respecto del impuesto a ser controlado.

⁴ Al presente se pueden generar facturas con códigos QR y también existe la posibilidad de facturación con medios electrónicos.

En este punto, resulta pertinente preguntarse cómo se podría restablecer el efecto amplio y dinamizador que tuvo en su momento el RC-IVA y, si es posible imaginar un mecanismo que, no sólo involucre en el control a los dependientes, sino

también al resto de la población ocupada (60%). En otras palabras, ello implicaría pensar en un mecanismo, por el que todas las personas demanden notas fiscales por sus compras.

Gráfico 11



Fuente: Elaboración con datos del MEFP.

A partir de lo anotado, se plantea la posibilidad que las facturas tengan un valor de canje en un procedimiento simple. Es decir, que el consumidor acumule sus facturas y, las pueda cambiar por dinero en efectivo, en cualquier entidad financiera, por ejemplo a finales de año.

Un efecto como el descrito, lograría que muchos consumidores opten por

la compra con factura, particularmente, cuando el precio de lo formal y lo informal estén relativamente cerca; si bien, existió la práctica de rebajar el precio por la venta sin factura, un mecanismo

como el descrito, sería una alternativa por la que varios consumidores optarían, pensando que funciona como un medio de ahorro, que se va acumulando de manera visible, a diferencia de la rebaja que,

esencialmente, es arbitraria y controlada por una sola de las partes, el vendedor.

El sistema sólo funcionaría, para el canje de facturas emitidas a nombre de personas naturales; no funcionaría para empresas. Suponiendo que, el canje se produce en el mes de diciembre, estas facturas podrían ser verificadas y validadas, gradualmente, por el SIN a lo largo del año, antes de su canje por efectivo.

Con ello, se tendría un potencial igual a toda la PO requiriendo facturas, de modo que, se induzca a la generación de débitos y créditos fiscales, haciendo más eficiente el IVA y promoviendo competencia leal para el sector formal, que genera impuestos y empleos protegidos. La mejora en la recaudación provendría de un ajuste en el diseño del sistema que, recuperaría la cualidad de ser amplio en su cobertura.

Las siguientes preguntas a abordar son ¿cuál es la fuente de financiamiento para el canje y cuál la tasa respectiva? En lo que sigue se abordan ambos temas.

Es lógicamente previsible que, este mecanismo incrementa las recaudaciones IVA mercado interno y, también el vinculado a las importaciones, debido a la mayor tendencia a importar legalmente, pues la mercadería de contrabando no factura por no tener crédito fiscal

para compensar. Entonces, lo que se plantea es que una parte de las recaudaciones incrementales, se destine al canje de facturas a favor de los ciudadanos y, otra parte se quede con el Tesoro. Desde la perspectiva de este último, estaría compartiendo una parte de lo que hoy no tiene y, en consecuencia no debería considerarse como costo fiscal.

Inicialmente y por simplicidad, se podría asumir que la recaudación incremental se distribuye en partes iguales entre Estado y ciudadanos, pero es posible considerar otra hipótesis de trabajo. Es claro, sin embargo, que cuanto menor sea la parte que se asigne a los ciudadanos, menor será la tasa de canje y, por lo tanto, menor el efecto sobre la demanda de facturas y la formalización.

La tasa de canje será un valor porcentual uniforme sobre cualquier factura validada y emitida, a nombre de una persona natural; no es transferible y sólo puede hacerla efectiva esa persona. A efectos de la construcción de esta propuesta, se plantea que la tasa de canje sea 3.25%, lo que implicaría que por cada factura de Bs. 100, el ciudadano tendría la posibilidad de obtener Bs. 3.25. Normativamente, el esquema se plantea como voluntario, de modo que la persona que así lo decida podrá adherirse a ese beneficio (Gráfico 12).

Gráfico 12

Programa de Facturas Por Efectivo

Toda factura se canjea por efectivo en un equivalente a un porcentaje del valor consignado en ella. Podría ser canjeada a fin de año. Por ejemplo, por cada Bs. 100, el titular de la factura recibiría Bs. 3,25 (que será una fracción de la alícuota del impuesto).

FACTURA		N°	
de		de	
CLIENTE:		N.I.F.:	
DOMICILIO:		PRGO:	
CANTIDAD	CONCEPTO - REFERENCIA	RECIBO	IMPORTE
TOTAL BRUTO	DESCUENTO	BASE	TOTAL
%	%	%	%

→ 3,25 Bs.

Fuente: Elaboración CEPB.

Dicha tasa podría ser una variable, que se ajuste anualmente, en función de las prioridades de formalización; vale la pena anotar que, en la medida que se baje mucho la tasa para capturar una mayor parte para el Estado, el efecto recaudador se diluiría fuertemente. En el otro extremo, si la tasa de canje sube, el adicional de recaudación a compartir se incrementa en beneficio de ambos, ciudadanos y Estado.

En consecuencia, el efecto es asimétrico y funciona mejor cuanto más se compromete para compartir

con la gente. La tasa de canje debería ser anunciada, públicamente, antes del inicio de la gestión y, no debería ser modificada sino hasta la gestión siguiente, luego de haber cumplido los pagos con el público. El cambio a medio camino, restaría credibilidad al sistema y se caería, nuevamente, en un problema de poca emisión de notas fiscales.

A efectos de valorar el impacto, se puede asumir un consumo de hogar por Bs. 10.000 al mes que, posiblemente, está dentro una frecuencia alta, considerando que

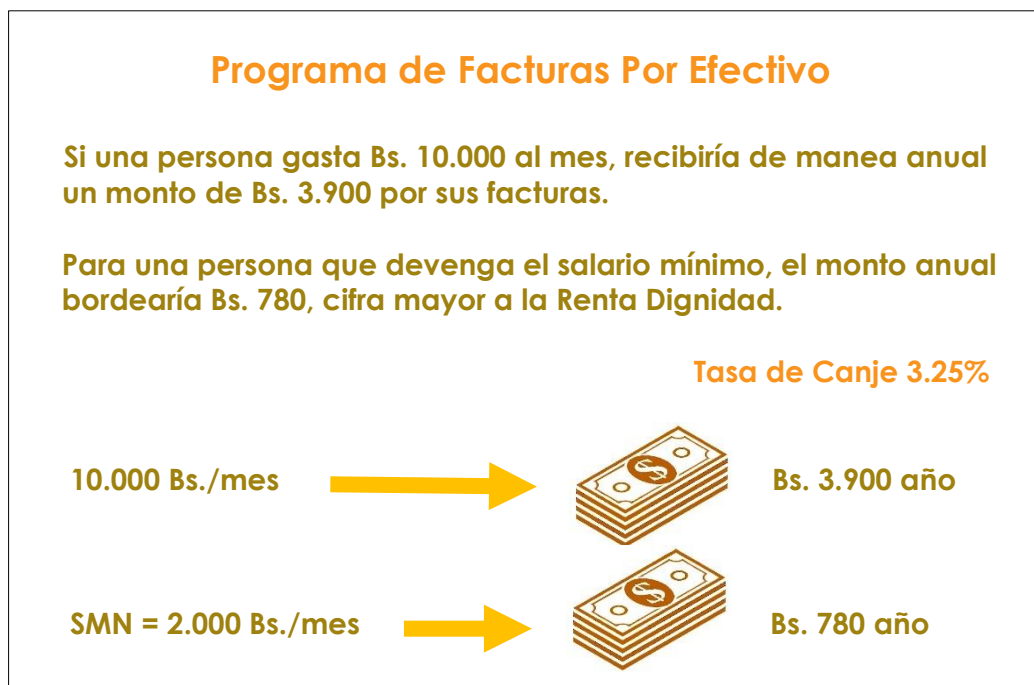
ambos padres trabajan y, que el ingreso medio nominal es poco más de Bs. 4000. En tal caso, el total de facturas en un año, a una tasa de 3.25%, generaría un pago de fin de año por Bs. 3.900, cifra interesante particularmente a efectos de financiar gastos extraordinarios del periodo (Gráfico 13).

En el caso del salario mínimo, esta tasa de canje generaría un ingreso de Bs. 780 a fin de año, cifra equivalente a la renta dignidad de tres meses. Lo interesante, en todo caso, es el efecto

que tendría, además, en términos de cultura tributaria y el grado de involucramiento que esto podría tener en la sociedad.

En los hogares, los integrantes de la familia inducirían a la compra con factura, por la retribución esperada, inclusive aquellos miembros que no son los responsables de la generación del ingreso (niños, adultos mayores, etc.).

Gráfico 13



Fuente: Elaboración CEPB.

A efectos de calcular el potencial de la medida, es necesario contar con un supuesto respecto del valor agregado generado en la economía.

El INE ha publicado la última Matriz Insumo Producto para el año 2012, en la que es posible verificar el porcentaje que representa el Valor Agregado Bruto de la Producción Bruta por Actividad económica.

Existen sectores, en los que esta relación es elevada, como en la agroindustria y la agricultura misma (49 y 78% respectivamente).

En la minería, el dato es de 63% y, en varios otros sectores el indicador es más bajo. Para el conjunto de todos los sectores, se reporta un indicador de 47% y, para efectos del ejercicio de cálculo en este documento, se redondea en 50%.

Así, si el valor de la producción bruta es de 100, el valor agregado sería 50 y, esa es la base imponible sobre la que se podría recalcular, el efecto del esquema de facturas en la recaudación del IVA. De hecho, la alícuota del IVA de 13%, aplicada a una base de 50 unidades monetarias,

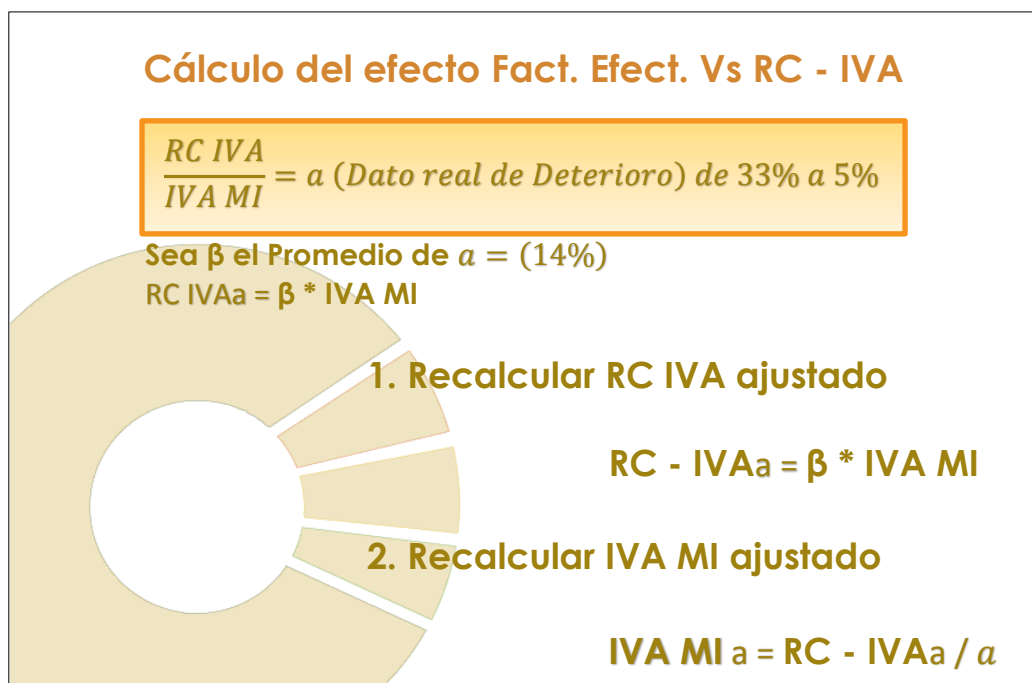
daría una recaudación potencial de 6.5 ($50 \times 13\%$).

Retomando el criterio del porcentaje de canje que, se planteó previamente para la simulación de la medida (3.25% de cada factura), se tiene que dicho valor es exactamente la mitad de la recaudación adicional que, se prevé generar con la medida ($3.25/6.5=0.5$). Así, la mitad se dedicaría a distribuir recursos a personas naturales y, la otra mitad se quedaría con el TGE.

Con ese dato como insumo, se puede calcular el efecto de incremento en recaudación, asumiendo que la demanda adicional de facturas podría ser comparable a un efecto, por el cual, el cociente entre RC-IVA/ IVA-MI alcance un promedio de 14%, dato real, si se calcula dicho valor en la serie del Gráfico 10 anterior.

En el Gráfico 14, se muestra el cálculo en dos etapas que, permiten estimar cuánto podría haber sido la recaudación, si el efecto dinamizador del RC-IVA no se hubiera diluido y, más bien se hubiese mantenido un promedio de 14%.

Gráfico 14



Fuente: Elaboración CEPB.

Entonces, el ejercicio usa los datos reales del pasado para recalcular los ingresos IVA MI_o ajustados. El paso 1 implica recalcular el RC-IVA y, para ello se aplica el promedio del cociente $\beta = 14\%$ en la identidad (1). En el segundo paso, se recalcula el IVA MI_o de acuerdo la identidad (2).

A continuación, se presentan los resultados del ejercicio en el Cuadro 11; la primera línea, refleja los valores reales del IVA mercado interno para el período considerado, mientras que, la segunda corresponde al RC-IVA. La línea 3, es el total de recaudaciones en efectivo y papeles; incluye todos los impuestos excepto los vinculados a hidrocarburos.

El ejercicio, debe contribuir a comparar las líneas 1(IVA MI real) contra la 6 (IVA MI ajustado), en la que, el valor hacia 2015 se incrementa, sustancialmente, como respuesta al incremento en el efecto dinamizador, que genera el canje de "Facturas por Efectivo".

Las recaudaciones de IVA que, resultan del ejercicio crecen en 184%, cifra que ciertamente es elevada y, podría estar sesgada por el dato de valor agregado de 50% encontrado en la Matriz Insumo Producto de 2012; es decir, incide el impacto que tienen sectores de alto valor agregado, pero limitada potencialidad de formalidad como la agricultura.

Cuadro 11

Renta Interna del Gobierno General, 2000-2015 (En millones de Bs. Efectivo y Valores)

	Fuente de ingreso	2000	2005	2010	2015(p)
1	Impuesto al Valor Agregado - Mercado Interno	1,295.2	2,381.3	4,550.4	10,579.9
2	Régimen Complementario al IVA	253.5	213.3	262.2	507.6
3	TOTAL	6,340.2	11,555.9	21,031.9	46,657.6
4=2/1	RC IVA/Total IVA Mercado	20%	9%	6%	5%
5=1*14%	RC-IVAa - Ajustado (al promedio)	176	324	619	1,440
6=2/5	IVA M.I. Ajustado = RC IVAa/cociente	900	3,618	10,747	30,011
7=6-1	IVA M.I. Ajustado - IVA M.I. Original (Incremento IVA MI)	-395	1,237	6,197	19,431
8=((6/1)-1)*100	Incremento porcentual en IVA MI	-30%	52%	136%	184%
9=7/2	1/2 para facturas por efectivo		619	3,098	9,715
10=7-1	Neto para TGN		3,000	7,649	20,295

"3 Total" Corresponde a la suma total de ingresos, no incluye IDH, IEHD.

Fuente: Elaboración con datos del MEFP.

Sin embargo, también cabe anotar que, en este ejercicio no se incluyó el efecto sobre el IVA importaciones que, también debería tener un incremento recaudador. Así, podría considerarse una compensación de una posible sobrestimación, en el mercado interno, con la no contemplación del efecto sobre las recaudaciones IVA importaciones. Si lo descrito es válido, se destinarían Bs. 9.715 millones al canje de facturas y, un monto similar, sería recaudación adicional para el TGE, de modo que el potencial de la medida es relevante.

Finalmente, cabe señalar que, en la medida que la propuesta genere el interés en las autoridades, se debe afinar el cálculo tomando datos

reales de la base imponible que registra el Servicio de Impuestos Nacionales, lo que reducirá el promedio de valor agregado de 50% observado en las cuentas nacionales.

Por ejemplo, si el valor agregado depurado de sectores con baja posibilidad de formalizar (p.e. agricultura), baja a 40%, la máxima tasa de canje se reduciría de 3.25% a 2.6%, manteniendo el criterio de compartir a partes iguales el adicional de recaudación. Entonces, si la prioridad es formalizar, la Autoridad podría decidir, bajar un tanto, la participación del TGE y mantener el atractivo para la demanda de facturas en el consumidor.

Los beneficios de este componente de reforma se sintetizan en:

1. Mayor incentivo para ser Formal – Empleo Protegido.
2. Más consumidores exigen factura – Formalización (no sólo los dependientes formales).
3. Mayor competencia leal y menor incentivo al contrabando.
4. Mejores perspectivas de mercado para el formal.
5. Mayor recaudación fiscal – Cadena del IVA.
6. Participación social con incentivo para pedir facturas.
8. Mayor posibilidad de consumo – liquidez para la población.
9. El valor de canje es variable y la autoridad puede calibrarlo. No se convierte en un gasto fiscal fijo e inflexible.

3.2. Cotización para Vejez a través del Consumo

Los sistemas de seguridad social y de cobertura de vejez, se fundaron sobre dos características: la primera de ellas, fue el financiamiento intergeneracional que, asumía tasas de crecimiento importantes, en la base de la pirámide generacional. La segunda, asume todavía que, la forma más eficiente de retener una parte del ingreso es al momento de la generación de éste, -por ejemplo, a tiempo del pago de salarios.

El financiamiento intergeneracional, también llamado de “Reparto”, exigía que una parte del salario de los trabajadores activos, cubriera las jubilaciones de los pasivos; el esquema se basaba en la observación de altas tasas de crecimiento, en segmentos de población activa y joven, -hecho incontrastable en 1883, cuando el primer sistema se puso en marcha en Alemania.

En Latinoamérica, también prevaleció ese enfoque hasta los años 90, en que la mayor parte de los sistemas mostró ser insostenible, puesto que la población joven crece más lento y, la población en edad de retiro, más rápido. Pero además subió la expectativa de vida, en tramos de edades avanzadas, debido a las mejoras en los sistemas de salud.

En consecuencia, el resultado fue la inviabilidad del reparto y, el cambio hacia sistemas de ahorro y capitalización de aportes, lo que implica que se acumulen fondos que, deben ser invertidos para lograr una adecuada rentabilidad.

Donde no hubo mayor evolución, es en la forma de captura del ahorro, el mismo que en todos los países de Latinoamérica, se produce al momento de la liquidación de salarios. Los empleadores actúan como agentes de retención y, son responsables de transferir estas

cotizaciones a los entes gestores, que en algunos casos son privados y en otros estatales.

El problema con lo descrito se hace visible, en países donde la informalidad es el principal espacio de empleo, como sucede en Bolivia. Las estimaciones con encuestas de

hogares, reportan que sólo el 17.4% de la PO, declara estar afiliada a alguna de las administradoras de fondos en el país (Cuadro 12). En consecuencia, la cobertura del sistema es muy limitada, aun cuando existe la posibilidad de afiliación voluntaria y, practicar aportes sobre un mínimo definido en la Ley.

Cuadro 12
Indicador Aproximado de Empleo Digno – Afiliación a AFPs, 1999 – 2015
(En porcentaje)

Periodo	1999	2000	2001	2002	2003-2004	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015
Tasa de Afiliados al Sistema de Pensiones (%)	11.6	11.5	10.8	8.9	9.7	12.7	12.1	14.0	16.3	17.3	20.0	15.1	17.4
Coeficiente de variación (%)	6.3	5.7	5.4	5.7	4.9	6.8	5.2	4.8	3.3	3.8	3.6	5.3	3.8

Fuente: Elaboración con datos de EMINPRO-INESAD

Uno de los principios de los sistemas de pensiones es la universalidad de éstos y, en contextos como el nacional, ello queda como enunciado constitucional y normativo, con poca correspondencia en la realidad.

En el largo plazo, la dificultad con ello es social y financiera; en el primer caso, se traduce en un número creciente de personas de edad avanzada sin ingresos, engrosando los indicadores de pobreza. En el segundo caso, implica la inviabilidad de sistemas no contributivos que, responden al criterio de solidaridad. Así, los fondos comunes, para estos casos, se agotan y/o los esfuerzos fiscales para financiamiento de

beneficios, son insuficientes. En una perspectiva de mediano o largo plazo, ésta podría ser la situación con el Fondo Solidario y la Renta Dignidad en Bolivia, ésta última financiada, principalmente, con la coparticipación en el IDH que, está en caída.

El tema de pensiones requiere de ajustes, para mejorar resultados en materia de cobertura, pero también en cuanto al rendimiento de las inversiones, las colocaciones en el exterior, la conformación de multifondos, la calidad esperada de las rentas, la sostenibilidad de los fondos y la gestión del sistema. Por sí misma, es un área con grandes problemas que requieren soluciones

de igual envergadura. En este documento, se toca una arista del mismo que tiene vinculación con la formalización; la cobertura.

El planteamiento emerge del criterio que, las personas generan ingresos de diferentes fuentes y, muchas de ellas no funcionan como base para la retención de fondos y captura del ahorro forzoso. El ingreso se destina al consumo o al ahorro, en un determinado momento, pero intertemporalmente es razonable pensar que, una persona consumirá la mayor parte de su ingreso generado a lo largo de su vida. Es decir, toda o la mayor parte del ingreso se convertirá en consumo.

Mientras que, la captura del aporte, por el lado del ingreso requiere de formalidad laboral en un rol de retención, la posibilidad de ello, por el lado del consumo, podría sustentarse en una plataforma existente que, tiene fines tributarios. Así surge la idea de que los aportes, se retengan en el gasto, mediante un porcentaje de las facturas emitidas a personas naturales, que pasarían a ser afiliados cotizantes por esta vía.

El concepto implica un viraje importante, donde toda persona mayor de edad que consume y exige factura, tendrá el incentivo para afiliarse y con su gasto acumulará ahorro previsional, lo que supone un incremento drástico en la cobertura del sistema y el flujo de recursos a los

gestores. Por supuesto que, ello supone mayor transparencia, capacidad de gestión y supervisión que, puede llevar a otros debates que son urgentes, pero no caben en el alcance de este trabajo.

Anton (2011), para el caso de México, coincidió en el diagnóstico e impacto de la informalidad sobre el sistema de seguridad social de ese país y, propuso un incremento a la alícuota del IVA para llegar a 16%, de forma que éste se financie por el lado del consumo. Lo que se plantea aquí, coincide en la orientación al consumo como fuente de ingreso; sin embargo, no se propone ningún ajuste en las tasas impositivas, hecho que queda clarificado en lo que sigue.

En el Cuadro 13, se muestra un ejemplo que simplifica la realidad con el objetivo de plantear, con mayor detalle, los alcances de la propuesta. Existen dos tipos de trabajadores que son i) los que tienen dependencia laboral (un empleador formal) y, ii) los independientes donde se engloba a todos los que no tienen dependencia.

Se asume un salario de 100 unidades monetarias, por la facilidad del cálculo de porcentajes; en lo que corresponde a montos a ser retenidos, es claro que existen componentes como el aporte individual, el aporte solidario, la comisión por administración y la cotización por riesgo común que, conjuntamente, suman al menos 12.71%. Sin embargo,

en aras de la simplicidad del análisis se plantea, por el momento, sólo el 10%.

En el cuadro, se presentan dos columnas que reflejan la situación actual de retención del aporte, en el momento del ingreso y, la que resultaría de una modificación en ese esquema, para retenerlo en el momento del consumo. Partiendo el análisis de lo vigente, se tiene una

retención de 10% equivalente a 10 unidades monetarias. En consecuencia, el ingreso líquido es 90. Se puede simplificar más la realidad en el ejemplo, considerando un sólo bien, cuyo precio al consumidor es 1, de forma tal que, se gastan 90 unidades y se consumen 90 bienes. Así, en el esquema actual 10 unidades van a la AFP (Gestora) y, el resto se consume (ahorra) dependiendo del nivel de ingreso del dependiente.

Cuadro 13

**Simulación de Retención de Aportes
(En unidades monetarias)**

	Situación Actual	Modificada
Dependiente		
Salario	100	100
Aporte 10%	10	0
Ingreso Líquido	90	100
Precio Unitario al Consumidor	1	1.1
Gasto	90	100
Consumo	90	90
Ahorro Previsional	10	10
Total	1 00	1 00
Independiente		
Ingreso	100	100
Aporte 10%	0	0
Ingreso Líquido	100	100
Precio Unitario al Consumidor	1	1.1
Gasto	100	100
Consumo	100	90
Ahorro Previsional	0	10
Total	1 00	1 00
Ventas (factura)	100	110
Consumo Intermedio	80	80
Aportes (9.1% / Factura)	0	10
Margen (Base Imp. IUE)	20	20
Liquidación Impositiva		
1. 9.1% sobre factura al SIN	0	10
2. Débito 13% descontado	13.0	13
3. Crédito sin cambios	10.4	10.4
4. Base Imponible IVA	2.6	2.6

Fuente: Elaboración CEPB.

En la columna de la derecha, para el caso de la situación modificada, la situación sería de la siguiente manera: para el mismo salario de 100, ya no existiría retención por parte del empleador, de modo que el ingreso líquido sería 100. Puesto que se busca que, para esta persona el ingreso líquido sea el mismo y, que su aporte lo retenga el proveedor del bien de consumo, el precio debería incluir el 10% de aporte de modo que éste sube de 1 a 1.1. En consecuencia, para esta persona, el gasto es de 100 y, su consumo sigue siendo 90, sin que exista ningún cambio; su ahorro previsional seguirá siendo 10.

En el caso del trabajador independiente se deben esperar cambios, puesto que al presente, éste no aporta y es claro que se quiere que la fuente del aporte sea el mismo, a través de su consumo. Entonces, es previsible y deseable que, una parte de su ingreso se traduzca en ahorro previsional, de modo que, naturalmente, tendrá menos para consumo.

El caso del independiente en el esquema actual no requiere mayor explicación; tienen un ingreso de 100, consume 100 y no tienen ahorro previsional. En el esquema modificado, este consumidor enfrentará un precio que incluye el porcentaje de aporte; entonces, el vendedor le retiene el aporte, de modo que su consumo baja a 90,

pero tiene ahora un ahorro previsional por 10.

En suma, con el nuevo esquema, el aporte lo retiene el vendedor y el dinero del aporte lo tiene éste. La pregunta entonces es, ¿cómo se hace para que ese dinero llegue al ente gestor de pensiones identificando al consumidor? La parte baja del cuadro, ayuda a construir la respuesta del caso.

Actualmente, el vendedor emite una factura por 100, se asume que compra la mercadería que vende en 80, no retiene nada en la factura y, por lo tanto, su margen es de 20 (base imponible del IUE). Ahora, en el esquema modificado, este vendedor emite una factura por 110 y, efectivamente esa es la cantidad de dinero que recibe. Cuando éste hace su liquidación mensual de impuestos, sobre el valor de la factura aplicará 9.1% (que suma 10 unidades monetarias) y, adjuntando un formulario hará el depósito al SIN. Este recibe dicho monto y lo transfiere al gestor, detallando el monto asociado a cada carnet de identidad que, se consignó en cada factura.

Luego de hecho lo anterior, la situación impositiva del vendedor no cambia, producto del nuevo esquema. En el caso actual, la base del IVA será el 13% de la diferencia entre débito y crédito, que suma 2.6 unidades monetarias. En el caso modificado, se llega a lo mismo

puesto que, el cálculo del débito, se hace descontando el aporte retenido, de modo que la liquidación también es de 2.6.

Entonces con lo descrito, se logra en el consumidor un fuerte incentivo para pedir facturas, puesto que ello, le significa aportes a su fondo de jubilación. Este efecto, se añade al planteado en el componente de "Facturas por Efectivo", desarrollado en una sección anterior, de modo que el esquema de rebaja en precios, a cambio de comprar sin factura, se hace menos atractivo y difícil de valorar por parte del consumidor.

La sensación de perder mucho por no pedir factura, prevalecerá de modo que, se pedirá ésta antes que, intentar calcular si la rebaja que le ofrece el vendedor es justa o no.

Los vendedores de bienes y servicios actúan como agentes de retención; ellos liquidan impuestos, que son recaudados con mecanismos existentes, de modo que lo que se busca es aprovechar el sistema impositivo para recaudar las cotizaciones. Si ya se recauda impuestos, debe ser plenamente posible, recaudar un adicional que es el aporte para jubilación.

Pero el esquema tiene mayor potencial, en la medida que llega a la totalidad de trabajadores, sin importar si éstos tienen dependencia formal o no la tienen. El límite es la PO, que se

estima en cerca de 5.2 millones de personas en 2015, frente a los cerca de 726 mil cotizantes activos a 2016. El impulso a la formalidad, sería tal que el sistema tributario y la base de contribuyentes se ampliaría (todos pedirían factura y muchos negocios tendrían que formalizarse) y, por esa lógica intrínseca de diseño, subirían los afiliados, los aportes, pero también los ingresos tributarios.

El ejercicio planteado, ciertamente, simplifica la realidad y se puede complejizar sin que la esencia del resultado y la viabilidad cambien. Sin embargo, un ámbito importante a analizar, tiene que ver con la subida de precios. Del ejercicio, queda claro que la retención, necesariamente, implica que el precio al consumidor suba en la proporción exacta al aporte; no se puede retener el mismo de otra manera.

Adicionalmente surgen algunas complejidades que se deben valorar:

Primero, un productor puede estar vendiendo al mismo tiempo a un consumidor final y a una empresa. Por ejemplo, le vende a un consumidor final y a un distribuidor, - como persona natural o como empresa. Del esquema, queda claro que el precio al consumidor debe subir, pero en los hechos es previsible que todos los precios suban. Sería muy complejo y distorsionante, esperar que la fábrica discrimine precios en función del tipo de comprador.

Acudiendo al ejemplo, no se puede esperar que facture 100, si es persona jurídica o, 110 si es persona natural y, que este tipo de discriminación no sea un mecanismo que cause problemas diversos, para las empresas, los consumidores y el recaudador. En consecuencia, lo más probable es que el precio prevaleciente, sea 110, para todos los casos.

Habría entonces un salto de precios de una sola vez y, es importante señalar que eso es totalmente diferente a un proceso sistemático de subida de precios o inflación que, obedece a desbalances fuertes y permanentes, en los fundamentos de la economía, que no es el caso.

En ese escenario, habría aportes retenidos para consumidores o facturas con carnet de identidad, pero también facturas de 110 unidades monetarias, emitidas a personas jurídicas (empresas). Puesto que el objetivo, no es que la subida de precios favorezca a empresas, resulta necesario capturar el incremento de 10% de estos casos (facturados a NIT), para transferirlo a favor de los afiliados.

La aplicación general del esquema de liquidación, presentado a todos los contribuyentes, aseguraría la captura del margen que no es imputable, individualmente, a consumidores.

Entonces, estos recursos serían captados por la Administración Tributaria y, el objetivo es que fluyan, igualmente, al sistema de pensiones.

Lo anotado abre varias opciones de distribución, en favor de los afiliados y una de ellas es incrementar con estos recursos el Fondo Solidario, en la perspectiva de que muchos no logren alcanzar la jubilación, por la inestabilidad laboral o el insuficiente rendimiento de las inversiones, hecho que al presente, es un problema real. Entonces, el fortalecer dicho fondo podría asegurar una mejor calidad en las rentas y sostenibilidad en el largo plazo, contribuyendo a sustituir el financiamiento que se ha perdido por la caída del IDH.

El Cuadro 14 presenta una simulación del efecto que, tendría la medida en términos de incremento de cotizantes para jubilación y recaudaciones del sistema de pensiones; la medida inducirá a los consumidores a exigir factura y, ello lograría que (al menos) un 30% de la PO que, hoy no cotiza se sume con la exigencia de notas fiscales por sus compras.

Así, 1.3 millones de cotizantes adicionales, junto a los existentes que son 726 mil, sumarían cerca de 2 millones de afiliados activos.

Cuadro 14

Cálculo de Recaudación Adicional: Cotización por el Consumo

	2016	2016a	Impacto
Población Ocupada (miles)	5,200	5,200	
Cotizantes activos (miles)	726		2,046
Potencial Afiliación Adicional (miles)	4,400	30%	1,320
Recaudación Promedio Bs. año	11,385	11,385	
Recaudación en Bs. MM	8,263	23,291	15,028
En US\$	1,187	3,346	2,159

Fuente: Elaboración con datos de la APS.

Tomando los datos oficiales de la APS para el año 2016, el valor promedio de recaudación, por afiliado alcanza a Bs. 11.385; en las cifras se contabilizó a los afiliados que, aportaron al menos seis meses durante el año. Ese aporte promedio, aplicado al nuevo número de cotizantes, genera ingresos por aportes que suman Bs. 15 mil millones adicionales que equivalen a US\$ 2.159 millones.

El incremento estimado es importante, aun considerando que sólo el 30% de la PO no alcanzada, se incorpora. Tal resultado es posible, -si no conservador-, en la medida que todos consumen y, la limitación a un efecto, como el descrito solamente, estaría dada por la decisión, -poco probable-, del consumidor de no exigir factura que, implicaría renunciar a una jubilación futura o, una rebaja de precio sustancial que compense el aporte previsional no apropiado, más el potencial de canje por efectivo diseñado en el otro componente de "Facturas por Efectivo".

En el caso de los que ya son jubilados, la emisión de factura a nombre de los hijos o herederos activos, implicaría igual incentivo para constituir rentas a favor de ellos.

Para cerrar, cabe comentar que la medida tendría un efecto sobre el empleo protegido. Por un lado, la demanda de facturas justificará formalidad en los empleadores, lo que eventualmente, puede también significar mayor empleo cumpliendo la normativa laboral. Una limitante sería, sin embargo, es la inflexibilidad laboral vigente en el país, incluyendo la casi imposibilidad de desvinculación. A ello, cabe sumar los costos ligados a incrementos salariales, totalmente divorciados de la productividad del trabajo y, los que resultaron de medidas costosas como el Segundo Aguinaldo.

Existe evidencia dura, que refleja que una reducción de costos laborales, -llamados parafiscales en ciertos países-, resulta en una mejora del

empleo protegido. Osorio (2016) reporta para el caso de Colombia que, la reducción de los costos no salariales, producto de una reforma tributaria implementada en 2012, tuvo como impacto positivo una reducción de la informalidad laboral en 2,3 puntos porcentuales.

3.3. Régimen Emprendedor

El sistema tributario boliviano está conformado por dos grandes regímenes, que son el Simplificado y el General; existen regímenes especiales para la agricultura RAU y el Sistema Tributario Integrado (STI) para el transporte.

El Régimen Simplificado fue concebido para los pequeños negocios, que tienen un capital menor a Bs. 37.000 y ventas anuales menores a Bs. 136.000. En esta categoría caben actividades de ventas al por menor, artesanos, vivanderos, pequeñas tiendas y otros de pequeña escala. El pago es bimensual y fluctúa de acuerdo a 5 categorías, entre Bs. 47 hasta Bs. 200. Estos contribuyentes, no emiten facturas y, se presume que sus operaciones están dirigidas, principalmente, a consumidores finales y no así a empresas que demandan insumos.

Este régimen no exige de parte de los contribuyentes llevar libros de

contabilidad, ni hacer las tareas de reporte periódico de ingresos, compras, inventarios y otros a la Administración Tributaria. No requiere llenar formularios en físico ni en línea, o estados financieros a efectos de liquidar el IVA o el IUE y, no implica la necesidad de contadores o tiempo específico dedicado a la gestión de las obligaciones tributarias. En consecuencia, es consistente con el objeto de adecuarse al tipo de contribuyentes descritos previamente.

La fiscalización en este régimen no es exhaustiva y en gran medida responde a criterios ligados a la visibilidad de los negocios, su tamaño aparente y en algunos casos el tipo de productos; por ejemplo, no pueden estar en el Simplificado los negocios que venden artículos electrodomésticos, electrónicos y otros de valor unitario alto.

En el tiempo, varias han sido las ocasiones en las que las autoridades han denunciado problemas relativos a la mimetización de grandes operaciones en este régimen; negocios de apariencia pequeña en lo que es visible al cliente y el control, pero con bodegas grandes no visibles que dan cuenta de capitales mayores a los límites fijados en la normativa.

Por su parte, el Régimen General está dirigido a toda actividad económica con montos superiores a los límites del Simplificado, requiere de contabilidad y la atención a todas las demandas

de información, lo que significa dedicación y especialidad del personal encargado de estas tareas. Este régimen exige básicamente los mismos requisitos a una pequeña empresa y a un banco corporativo; este último tiene un departamento especializado de contabilidad, sin embargo, el negocio pequeño tiene un gerente general que cumple multifunciones y la carga administrativa para éste puede ser alta, difícil de cumplir y riesgosa, en la medida que se cometan errores.

En la base de la pirámide de establecimientos económicos existe un segmento de emprendedores dinámicos que develan esa característica por el crecimiento en su financiamiento. Con regularidad acceden a crédito, en montos crecientes y con un récord de repago importante. Muchos inician su trayectoria con microcrédito y luego llegan a escalas de empresa pequeña o mediana; a diferencia de muchos pequeños que se mantienen, indefinidamente en esa dimensión, estos dinámicos crecen, ya no en una visión de subsistencia sino de un negocio que se amplía.

Desde la perspectiva tributaria, el problema con estos dinámicos es que son muy grandes para el Simplificado y muy pequeños (incluyendo sus capacidades administrativas) para el Régimen General, de modo que la opción de un régimen intermedio tendría sentido. Pero inmediatamente

se plantea esa idea surgen preocupaciones, principalmente para el fisco. Sobre ello se elabora más adelante una vez se explique la naturaleza de lo propuesto, además en el marco general de los otros componentes (Facturas por Efectivo y Cotización mediante Consumo) discutidos previamente.

Es posible caracterizar a los dinámicos en dos grupos que no necesariamente son excluyentes. Es decir, varios dinámicos podrían actuar en uno o ambos escenarios.

- a. **El grupo dirigido al consumidor final.-** es el segmento que opera bienes y servicios destinados a personas naturales como mercado final. Pueden ser comercializadores, pero también prestan servicios y, con menor frecuencia, transforman insumos en productos finales. Con todo, lo relevante es que ellos buscan llegar al consumidor final. Para este grupo, la posibilidad de emitir factura o no es irrelevante en el estado de situación actual, en el que muy pocas personas naturales demandan ésta por sus compras, situación que debería cambiar con las iniciativas planteadas en secciones previas.

b. **El grupo proveedor intermedio.-**

es el segmento que tiene como destinatario predominante un tercero que, puede añadirle valor al producto o venderlo sin mayor proceso al consumidor.

En este grupo tienen mayor peso los que generan insumos; mientras crecen, necesitan relacionarse comercialmente con otros operadores que tienen llegada al consumidor. Un ejemplo más o menos general, describe a varios proveedores de supermercados, que desarrollan actividades básicas en la industria de alimentos (snacks, mermeladas artesanales, etc.).

Lo propio sucede en líneas de productos naturales no sólo en alimentos sino cosméticos naturales, cremas, etc. En todo caso, lo relevante de la descripción es que ellos no buscan llegar al consumidor final; requieren de un actor de mayor escala que sí tiene llegada al consumidor.

Para este grupo, la posibilidad de emitir factura es importante,

puesto que la demanda su cliente que es formal y requiere crédito fiscal.

El Régimen Emprendedor estaría concebido para estos operadores dinámicos e implica el pago de un sólo impuesto que, es igual o un tanto mayor a la suma de los que se paga en el General⁵.

La idea no es que el Régimen Emprendedor sea menos oneroso en términos impositivos; al contrario, podría ser levemente mayor, para evitar el incentivo a migrar del General a éste, por motivos de elusión. El atractivo central del Régimen es que sea más fácil de cumplir y con menor riesgo en la fiscalización.

En efecto, la gran diferencia es que se liquidaría con facilidad, poco esfuerzo administrativo y poco riesgo posterior por problemas de fiscalización⁶. Este impuesto se presentaría como "IUE Presunto del Régimen Emprendedor IUE-PRE", a efectos de que no se perciba como un impuesto adicional, -vale la pena recordar que el IUE ya tiene versiones nuevas como el aplicable a bancos-, se liquidaría con un porcentaje fijo aplicable a la suma de las ventas brutas del mes.

⁵ La alícuota se calcularía en un promedio, tomando las obligaciones que típicamente paga una empresa pequeña en el General (IVA, IT, IUE, ICE, etc.), considerando las diferentes bases imponibles y expresándola como un promedio de las ventas. La información requerida para ese cálculo la tiene el SIN y en este informe no se llega ese detalle de elaboración.

⁶ En un paralelo a lo que hoy sucede con profesionales que prefieren un sólo proceso simple que es la retención en vez de emitir facturas, llevar contabilidad, incurrir en costos y riesgos.

Con lo descrito surgen las siguientes preguntas:

- a. ¿Qué haría que los contribuyentes en el Régimen Emprendedor declaren la mayor parte de sus ventas?
- b. ¿Cómo se evita que los que ya funcionan, adecuadamente, en el General migren al Emprendedor con el objetivo de pagar menos impuestos?

La primera pregunta tiene dos posibles respuestas en función de la caracterización hecha, previamente, sobre la naturaleza de los emprendedores dinámicos. Para los que buscan llegar al consumidor, el incentivo a la declaración de la mayor parte de sus ventas, es la demanda de facturas que ejercerá el consumidor para i) acceder al canje de Facturas por Efectivo y ii) para acreditar sus aportes a su fondo de jubilación.

Para el emprendedor que, tiene como objetivo llegar como proveedor intermedio, el incentivo es la posibilidad de emitir factura y consolidar relaciones comerciales (mercado) que, hoy están limitadas, por la no generación de crédito fiscal a favor de sus clientes formales.

Respecto de la segunda pregunta, la preocupación no debería ser la migración, puesto que la alícuota, generará un costo tributario

comparable o incluso superior a lo que resulta en el General. Tiene poco sentido que, un contribuyente que ya está en el General y ha logrado capacidad de gestión de tributos, posición de nombre y marca, clientes, récord de financiamiento, etc., decida migrar al Emprendedor. Se podría, incluso prohibir este tipo migración, lo que sería un avance. Sin embargo, también es previsible que, negocios que están creciendo pero aun así son pequeños para el General, tengan necesidad de acogerse a este nuevo esquema y eso debiera ser posible bajo ciertas condiciones.

En todo caso, esos que estén dispuestos a migrar estarán privilegiando la simpleza en la liquidación, enfrentando costos comparables o incluso superiores en impuestos, a los que pagan en el Régimen General.

Una ventaja importante es que, la fiscalización y el control del cumplimiento de obligaciones tributarias serían más simples; esto resulta atractivo, particularmente, para los negocios que no quieren enfrentar contingencias futuras en procesos de fiscalización complejos.

Por su parte, el esquema, también es atractivo para la Administración Tributaria que, podrá hacer controles con mayor escala, también por la simpleza de la liquidación y la posibilidad de avanzar en controles

informáticos que, se concentrarán en una sola variable que es ventas y la emisión de facturas, lo que contrasta con la situación actual donde se requiere de equipos especializados para auditorías de ingresos, gastos, inventarios, etc.

De hecho, la complejidad de la fiscalización y los costos operativos que ella genera para la Administración, en un contexto de limitaciones de personal y recursos, explica por qué ésta concentra su esfuerzo en los grandes contribuyentes. Entre tanto, los negocios más pequeños, usualmente no alcanzados por la Administración Tributaria, están liquidando impuestos con poco control y sin mecanismos que los ayuden a evitarse problemas futuros.

Este nuevo régimen se plantea como totalmente opcional, de modo que los contribuyentes definirán, si prefieren pasar a éste o saltar directamente al General. Esto es importante desde la perspectiva política de la medida.

Ya se mencionó que el costo tributario en este régimen sería comparable o algo mayor que en el General, lo que contribuiría a evitar que los negocios que crecen decidan permanecer indefinidamente en éste. Pero además, en la norma se pueden definir parámetros techo que cuando sean alcanzados (ventas

principalmente), determinen la migración hacia el General.

3.4. Norma PyME: valoración de capacidad de pago

Este es el último componente considerado, que también deberá contribuir a la formalización y, a una adecuada declaración de ingresos por parte de los contribuyentes, en especial, los pequeños que estarían ingresando al Régimen Emprendedor.

La circular de la Autoridad de Fiscalización del Sistema Financiero ASFI No 255/2014, en su artículo 4 señala:

“La determinación de la capacidad de pago del prestatario deberá ser realizada utilizando la información presentada por el sujeto de crédito al Servicio de Impuestos Nacionales (SIN), en función al tamaño de la actividad del prestatario según lo dispuesto en el Artículo 2 de la presente sección y de acuerdo a los siguientes criterios:

1. **Gran Empresa.-** la Entidad de Intermediación Financiera (EIF) para la evaluación y otorgación de operaciones de crédito, deberá considerar información financiera presentada al SIN de las gestiones fiscales que

Establezcan sus políticas crediticias.

2. **Mediana Empresa.**- *A partir del vencimiento del plazo de presentación de la información financiera al SIN correspondiente a la gestión fiscal 2012, la EIF, para la evaluación y otorgación de operaciones de crédito, deberá considerar información financiera presentada al SIN mínimamente de una gestión fiscal.*
3. **Pequeña empresa.**- *A partir del vencimiento del plazo de presentación de la información financiera al SIN correspondiente a la gestión fiscal 2013, la EIF, para la evaluación y otorgación de operaciones de crédito, deberá considerar información financiera presentada al SIN, mínimamente de una gestión fiscal.*
4. **Microempresa.**- *La evaluación crediticia deberá ser realizada aplicando la tecnología desarrollada por la EIF”.*

Lo anotado muestra un avance interesante, puesto que alinea los incentivos para declarar adecuadamente ingresos que, suponen la construcción de antecedentes crediticios y capacidad real de endeudamiento, con los

intereses generales de veracidad de estas cifras, para fines tributarios.

El cliente que quiera acceder a niveles de financiamiento que acompañen su crecimiento, deberá presentar estados financieros conocidos por el SIN.

Un criterio relevante está relacionado al tipo de crédito; los clientes que solicitan financiamiento como personas naturales sólo deben acceder a créditos para i) consumo y ii) vivienda. Todos los demás tipos de crédito, que son esencialmente productivos, deben ser evaluados en el marco de actividades sujetas a tributación. La excepción a lo anterior sería el crédito al sector agrícola, dirigido al pequeño productor rural, que tiene un régimen específico (RAU) y, no tiene mucho potencial tributario.

Con todo, persiste un problema en la clasificación que hace el SIN respecto de la que efectúa la ASFI, de modo que los métodos no conducen a resultados con igual efecto. El método (SIN) es simple y limita el capital y las ventas en techos de Bs. 37.000 y 136.1 respectivamente. Los contribuyentes por debajo de ello son Simplificado y los otros están en el General.

Por su parte, el método ASFI es un tanto más complejo y se detalla en la siguiente expresión de raíz cúbica:

$$\text{Índice} = \sqrt[3]{\left(\frac{\text{Ingreso por ventas}}{35.000.000} * \frac{\text{Patrimonio}}{21.000.000} * \frac{\text{Personal ocupado}}{100}\right)}$$

Si se aplican ambos esquemas a casos hipotéticos, se puede apreciar la falta de sintonía entre ambos esquemas (Cuadro 15).

Cuando se toman los datos del límite del SIN para Régimen Simplificado y, se aplica la formula ASFI, se tiene un valor crítico que conduce a la clasificación de Micro Empresa; es

decir, se trata de un crédito a microempresa que se clasifica en el Régimen Simplificado. En consecuencia, la norma ASFI que, define que no se requiera información financiera del SIN es consistente, con el hecho que el cliente es Régimen Simplificado y no tiene registros de ninguna naturaleza (Caso SIN-RS en el cuadro).

Cuadro 15

Comparación Clasificación Régimen Simplificado (SIN) Vs. Microcrédito (ASFI)

CASO	Parámetro ASFI	Límites SIN	Caso 1	Caso 2	Caso 3
Ventas	35,000,000	136,000	500,000	1,000,000	1,200,000
Patrimonio	21,000,000	37,000	300,000	600,000	720,000
Personal Ocupado	100	1	2	3	3
Valor Crítico ASFI	0.035				
Primer Término		0.004	0.014	0.029	0.03
Segundo Término		0.002	0.014	0.029	0.03
Tercer Término		0.010	0.020	0.030	0.03
	Valor I	ASFI	SIN	En estos casos, la clasificación ASFI es microempresa y el régimen es el general. No está obligado a presentar estados financieros	
SIN RS	0.0040909	Micro Empresa	Simplificado		
Caso 1	0.0159813	Micro Empresa	General		
Caso 2	0.0290399	Micro Empresa	General		
Caso 3	0.0327931	Micro Empresa	General		

Fuente: Elaboración en base a normativa SIN y ASFI.

En contraste, en el caso 1 se asume que el cliente tiene Bs. 500.000 de ventas y capital por Bs. 300.000, -se mantiene el ratio de ASFI, Patrimonio/ Ventas en 60% para fines de cálculo.

Así, por los límites SIN, se sabe que este negocio no es Simplificado sino General. Ahora, aplicando la formula ASFI, resulta que el cliente es Microempresa.

Entonces, cuando la ASFI clasifica al deudor como "Microempresa" éste queda exento de presentar información financiera visada por el SIN, siendo que le corresponde hacerlo por estar en el Régimen General; es decir, la norma permite eludir la presentación de esta información.

En el cuadro se exponen 3 ejemplos de múltiples combinaciones de clientes clasificados en microcrédito que, logran acceso a financiamiento sin mostrar información enviada al SIN. Ello, a pesar que les correspondería el registro en el Régimen General. Entonces, la inconsistencia entre uno y otro método, lleva a este tipo de resultado no deseado.

Lo que se busca es evitar que determinados créditos, que deberían evaluarse como financiamiento concedido a negocios con exigencia de información financiera, fluyan evitando cumplir tal requisito, por estar clasificado el deudor como Microempresa.

En ese marco, se proponen los siguientes alcances a incluirse en una norma de la ASFI:

- i. Todo crédito que no sea para i) Consumo; ii) Vivienda o iii) Agropecuario Rural (Microcrédito) debe registrarse como financiamiento a persona jurídica (Incluye, si corresponde, la categoría de Empresa Unipersonal).
- ii. Para todo crédito que calza en el inciso anterior, el cliente debe presentar a la Entidad Financiera, un registro vigente ante el SIN, como parte de la documentación mínima exigida por ésta.
- iii. Para todo crédito que se apruebe, en el marco de los incisos anteriores, y cuando el cliente declare un capital mayor a Bs. 37.000 y, ventas anuales mayores a Bs. 136.000, NO corresponderá el registro en el Régimen Simplificado, debiendo el cliente presentar ante la entidad financiera, el registro de Régimen General o, el que le corresponda según la norma tributaria, a efectos de la valoración de su capacidad de endeudamiento y repago.





4. CONCLUSIONES

- ▶ 1. Luego de más de 30 años de vigencia, el sistema tributario boliviano requiere ajustes importantes, frente a los cambios que se han generado en la economía, en particular, la ampliación de la informalidad, el incremento en las importaciones, especialmente ilegales y, la concentración de la recaudación en pocos contribuyentes grandes y visibles.

PRESAL; la tendencia a la privatización de varios componentes de Petrobras; la presencia de operadores privados en ese país, asumiendo un rol comercial en sustitución de la estatal y, la incertidumbre sobre la certificación de reservas en Bolivia, son todos elementos que configuran un futuro con poca renta fiscal ligada a este producto.
- ▶ 2. El año 2014 marcó el punto de reversión en la bonanza que, se experimentó por los precios de materias primas, en particular, el gas natural. Los precios bajaron dramáticamente y, los ingresos fiscales por este concepto, cayeron en más de 60%. En perspectiva, no se anticipa un nuevo episodio de auge ligado a hidrocarburos, lo que implica pensar, en términos de ingreso fiscal, una pérdida permanente de flujo por este concepto.
- ▶ 3. Aspectos como la producción de gas mediante la técnica del Esquistos; el desacople del precio del gas respecto del petróleo y la creciente oferta global; la tecnología de LNG y el movimiento hacia mercados *Spot*; la renegociación del contrato con el Brasil y sus reservas de gas en el área del
- ▶ 4. La mencionada caída de ingresos, desembocó en el retorno de un problema crónico en la economía que, es el déficit fiscal. Luego de los años de bonanza que generaron superávit, desde 2014, el saldo fiscal negativo fue creciente y la previsión, dado el estado de situación actual, es poco auspicioso. Por el momento, el déficit se puede financiar con los colchones del auge y el acceso a financiamiento externo; sin embargo, ambas fuentes tienen un límite. Es indiscutible que, el movimiento hacia el equilibrio es un tema que pasa por subir el ingreso, pero también por racionalizar el gasto.
- ▶ 5. En lo relativo a subir el ingreso, cabe señalar que ello depende de las alícuotas impositivas y/o la base de contribuyentes. Es poco

recomendable que, se considere en algún momento subir las alícuotas, como también es poco viable que esa medida sea aceptada por diversos segmentos de la sociedad. Entonces, el espacio de trabajo posible está ligado a la ampliación de la base impositiva.

6. Bolivia es la economía con mayor incidencia de informalidad en toda la región latinoamericana y, ello incide sobre el potencial de la base impositiva. Si bien, la Presión Tributaria está entre las más elevadas de la región, también es claro que las recaudaciones están concentradas en pocos contribuyentes formales, visibles y de gran tamaño. Las grandes empresas explican el 80% de las recaudaciones, mientras que, los ingresos generados por gravámenes a personas naturales, -incluyendo empresas unipersonales-, es bajo.

7. Durante los últimos años se ha incrementado el padrón de contribuyentes, pero en una proporción menor a la subida de la Población Ocupada, dato que muestra la tendencia a la informalización del comercio y la producción. Entre los regímenes con mayor dinámica expansiva está GRACO, mientras que el resto del RG creció menos. Si

bien hubo un esfuerzo por cubrir a más sectores, los resultados reflejan, proporcionalmente, mayor incorporación de grandes contribuyentes. Sin embargo, en términos de incidencia el peso del resto del RG es el más alto y, explica el potencial de ampliación del padrón, en base a pequeños y medianos negocios, muchos de ellos hoy en la informalidad.

8. Tomando en conjunto las recaudaciones del mercado interno y las importaciones, el IVA es el impuesto más importante por su recaudación. El segundo y más importante en lo interno es el IUE, mientras que el resto de tributos tienen individualmente menos peso. El IDH es aún relevante, pero con tendencia a la baja y perspectivas inciertas. El IVA, por ser un impuesto indirecto, tiene además el potencial de crecer, si su efectividad es ajustada para llegar a la informalidad.

9. Llama la atención, dentro los componentes de ingreso, la subida de aquellos que resultan de fiscalizaciones y sanciones por parte de la Administración Tributaria. En efecto, estos ingresos son consonantes con los criterios ampliamente difundidos en medios que, dan cuenta del endurecimiento fiscalizador, el crecimiento de las deudas por el

rigor de la actualización y las sanciones. Aparentemente, las penalizaciones han dejado su función meramente disuasiva para convertirse en medio de recaudación.

10. La medición de la productividad del IVA, da cuenta de un progreso, a lo largo de los últimos 15 años. Sin embargo, cabe anotar que, en el pasado más reciente, la crecida exponencial en las importaciones explica parte de este resultado. Cuando se enfoca la medición en el IVA mercado interno, también se aprecia un progreso, pero sustancialmente menor, dato que permite sustentar con cifras lo que la intuición adelanta: es posible ampliar su cobertura a un segmento amplio de informalidad que no es de subsistencia, sino de crecimiento en sus negocios.

11. Con base en el diagnóstico presentado se ha formulado una propuesta de ajuste en el sistema tributario, que tiene 4 componentes interrelacionados y complementarios. Son modificaciones que apuntan a generar sinergias de unas con otras, con el objetivo central de ampliar la base de contribuyentes y con ello los ingresos.

12. Las metas son inducir a una formalización gradual y voluntaria; proteger y ampliar el empleo formal existente; facilitar el acceso de trabajadores a beneficios como la jubilación; distribuir con mayor equidad la carga tributaria concentrada en pocos formales y de mayor tamaño; facilitar la transición de emprendedores pequeños y dinámicos hacia el Régimen General tributario y mejorar el desempeño del IVA.

13. El primer componente de formalización "Facturas por Efectivo", implica una demanda creciente por notas fiscales por la compra de bienes y servicios, debido al valor de canje que tendrán éstas por dinero, en un porcentaje que defina anualmente la autoridad. El esquema induce a que, no sólo los trabajadores dependientes, sino también los demás, exijan facturas y ello dinamice el efecto de recaudación sobre toda la cadena del IVA. El costo del canje, se financia con recaudaciones adicionales que se comparten, en un 50% con los ciudadanos que participen voluntariamente en el sistema y, por lo tanto, ello no representa un costo fiscal, puesto que hoy esos recursos no son capturados por el sistema impositivo. La medida significa un incremento sustancial en los ingresos fiscales

y, un efecto fuerte hacia la formalización de negocios que, hoy no emiten factura y, por lo tanto, no activan la emisión de débito fiscal que es clave en la determinación de la base imponible del IVA.

▶ 14. El segundo componente implica la cotización de aportes para la jubilación a través del consumo. En este caso, se sustituye la retención al momento de la generación del ingreso por similar acción, pero a tiempo del consumo. La medida implica que el aporte sea retenido, como un porcentaje de la factura equivalente a la cotización respectiva. Con ello, se logra que no sólo los trabajadores dependientes resulten afiliados al sistema, sino *toda persona natural, mayor de edad, con actividad económica que incurra en consumo con regularidad*. El número de afiliados cotizantes activos en 2016, sumó cerca de 726 mil personas, mientras que con esta medida el potencial es la Población Ocupada que suma 5.2 millones.

▶ 15. Se plantea una estimación conservadora, en la que la medida podría tener efecto sobre el 30% de la PO, no alcanzada por el sistema de pensiones. Ello sumaría 1,3 millones de afiliados adicionales

que, con un valor anual promedio de cotizaciones calculado con datos oficiales (Bs. 11.385), podría significar un incremento de US\$ 2.159 millones anuales. Esta medida se suma a la anterior, como mecanismo que induce a la demanda de facturas; los ciudadanos sabrían que cada factura tiene i) un valor de canje y ii) un valor de aporte para su jubilación. Es altamente probable que, estos factores hagan que el consumidor exija factura por estos beneficios, frente a la complejidad que le representaría calcular, si la posible rebaja que le hace el vendedor es justa o no y, compensa por la pérdida de ellos cuando no recibe factura.

▶ 16. El tercer componente supone la creación de un régimen tributario intermedio entre el Simplificado y el General. Esto responde a la constatación que, existen emprendedores dinámicos en la informalidad, quienes son grandes para el Simplificado pero pequeños para el General. El salto en requerimientos institucionales para el contribuyente, en uno y otro caso es importante; mientras que uno no requiere de información contable formal, el otro exige estados financieros, libros de ventas, compras, inventarios y el soporte

profesional contable indispensable.

17. El Régimen Emprendedor es un puente entre uno y el otro. Exige solamente una declaración de ventas y el impuesto aplicable es una presunción de las utilidades del contribuyente, expresada como porcentaje de esos ingresos. Se plantea que, el costo tributario total sea igual o marginalmente mayor a lo que el contribuyente pagaría en el general, de modo que no existirá incentivo de elusión tributaria para migrar a este régimen. El valor crítico del mismo para el contribuyente y la Administración Tributaria es la simplicidad de cumplimiento y fiscalización.

18. El último componente tiene relación con la normativa financiera. Ya existe una disposición que, determina que la valoración de la capacidad de pago del deudor, se realice con información financiera presentada al SIN, con la excepción de los créditos a microempresas. Por otra parte, la norma tributaria define expresamente que, el límite para

el Régimen Simplificado es un capital de Bs. 37 mil y Bs. 136 mil en ventas. Al presente, no existe sintonía entre estas normas, de modo que un negocio que debe estar en el Régimen General, podría quedar exento de presentar información financiera visada por el SIN, de modo que se vulnera el propósito de la medida.

19. En consecuencia, se formula una propuesta de ajuste a la medida que, significaría que todo crédito que no sea para consumo, vivienda o agricultura rural a nivel micro, deba ser valorada como crédito concedido a persona jurídica, incluyendo empresas unipersonales. Siendo así, cuando el monto del capital declarado del deudor, sea mayor a los límites establecidos por el SIN, la capacidad de pago debe ser evaluada con información de estados financieros o ventas (si marcha el Régimen Emprendedor). Con ello, se alinean los intereses para declarar correctamente los datos y, así acceder a mayores niveles de financiamiento crediticio.



Referencias

Anton A, "The end of informality in Mexico, Fiscal Reform for Universal Social Insurance" ResearchGate 2011.

Jorraf M, "Evaluación de la capacidad recaudatoria del sistema tributario y de la evasión tributaria" Servicio de Impuestos Internos de Chile, 1996.

Tait. A, "Value Added Tax, International Practice and Problems" International Monetary Fund, Washington DC 1988

DGI "Eficiencia de la Administración Tributaria en la recaudación ¿Contribuye la gestión de la DGI a incrementar la recaudación impositiva?" Dirección General Impositiva, Asesoría Económica, Uruguay, 2006.

Yañez, J. "Impuesto al Valor Agregado: Eficiencia y Crecimiento" Centro de Estudios Tributarios, Universidad de Chile, 2014.

Hassan M, "The Political Economy of Tax Reform in Bangladesh, Political Settlements, Informal Institutions and the negotiation of Reform" International Center for Tax and Development, 2013.

Osorio L, "Reforma tributaria e informalidad laboral en Colombia: Un análisis de equilibrio general dinámico y estocástico", Banco de la República, Ensayos sobre Política Económica, Colombia, 2016.





**POLÍTICAS TRIBUTARIAS
PARA LA FORMALIZACIÓN Y AMPLIACIÓN
DE LA BASE IMPOSITIVA EN BOLIVIA**

Documento elaborado por



La Paz, Bolivia
Octubre 2017