

# ANÁLISIS SOBRE LA BAJA CAPACIDAD RECAUDATORIA DEL IVA EN EL SECTOR DE LOS PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES: EL CASO DE BOLIVIA

Roberto Ugarte Quispaya



## SINOPSIS

El presente trabajo, evalúa la capacidad recaudatoria del IVA en los sectores de pequeños contribuyentes denominados micro y pequeñas empresas (MyPes). Identifica problemas en la aplicación del IVA y plantea medidas importantes como la de impulsar una alternativa de liquidación de forma abreviada en estos sectores, incentivando de esta manera a incorporarse a la formalidad en el cumplimiento impositivo.

El sistema impositivo boliviano afronta un problema estructural por la presencia de la economía informal, donde el peso de las recaudaciones recae en pocos contribuyentes y muchos que coexisten en el incumplimiento, el fraude y la evasión de impuestos.

*El Autor:* Maestría en Finanzas de Empresas de la Universidad Católica Boliviana de La Paz; Licenciado en Economía de la Universidad Mayor de San Andrés; Presidente Ejecutivo del Servicio de Impuestos Nacionales Bolivia (2010 – 2013); Viceministro de Política Tributaria (2008 – 2010); Director de Política Tributaria Interna (2006 – 2008); Docente invitado de Política y Administración Tributaria (varias Universidades).

## Contenido

1. El Sistema Tributario Boliviano
2. Identificación de problemas del Impuesto al Valor Agregado
3. Análisis sobre la efectividad del IVA para pequeños contribuyentes
4. Conclusiones
5. Abreviaciones y siglas
6. Bibliografía

El propósito de este trabajo es analizar los componentes que determinan la capacidad recaudatoria y la evasión del Impuesto al Valor Agregado, en el sector de los pequeños contribuyentes y proponer medidas que contribuyan a mejorar la efectividad en la aplicación de este Impuesto.

En Bolivia el Impuesto al Valor Agregado está vigente a partir de la Reforma Tributaria promulgada mediante la Ley 843 (20 de mayo de 1986) y sus posteriores normas que las complementaron. A más de dos décadas de vigencia del actual régimen impositivo, este requiere ser evaluado y ajustado en el marco de las nuevas realidades económicas y políticas. El régimen actual se caracteriza por:

1. El sistema tributario boliviano, se sustenta en los impuestos indirectos y por lo tanto tiene un carácter inequitativo, no se cuenta estrictamente con un impuesto que grave a la renta y patrimonio de las personas naturales. Permite a muchas personas acumular riquezas sin que puedan ser compartidas por el Estado.

Hoy en día la política tributaria debe buscar la progresividad del sistema equitativo y progresivo a favor de los que perciben menores ingresos y también incorporar facilidades en el cumplimiento tributario para los pequeños sectores productivos.

2. Es innegable que en Bolivia permanentemente se incrementa la economía informal, el cual afecta de manera negativa en el cumplimiento impositivo. El contrabando y la difusión de micro y pequeñas actividades hacen que el grueso de los pequeños contribuyentes, por las condiciones del mercado no pagan adecuadamente los impuestos, especialmente el IVA.
3. El análisis del cumplimiento impositivo por el tamaño de contribuyentes (según sus ventas declaradas), demuestra mayores niveles de evasión a medida que estos contribuyentes cuentan con menores ingresos anuales. La respuesta lógica, es que estos pequeños contribuyentes actúan racionalmente en la economía, no tiene la capacidad de trasladar el IVA al consumidor final, como lo pueden hacer las empresas grandes y medianas, por lo tanto, a fin de ser competitivos con otras actividades informales y el contrabando, ignoran el pago de los impuestos en la medida que les permita obtener márgenes de ganancias.

En esa lógica, el trabajo plantea una alternativa de solución, proyectando aplicar un IVA simplificado que consiste en gravar directamente el impuesto sobre las ventas de bienes y servicios y sin reconocimiento de crédito fiscal, de esa manera facilitar a que estos sectores cumplan con el pago del IVA.

## 1. EL SISTEMA TRIBUTARIO BOLIVIANO

El sistema tributario boliviano se caracteriza por ser simple, de base amplia (desde el punto de vista normativo), sustentada en la tributación al consumo. Cuenta con regímenes especiales para actividades marginales, que si bien no es deseable en el sistema, se lo ve como una necesidad de política social. En el sistema también resalta la ausencia de un efectivo impuesto a la renta y/o impuesto al patrimonio de personas naturales.

El régimen tributario en Bolivia concentra en el cumplimiento y responsabilidad impositiva de muy pocos contribuyentes.

Como se puede apreciar en el **Tabla 1**, de los 393,811 registrados en el Padrón de Contribuyentes, al 31 de diciembre de 2013, los Principales y Grandes Contribuyentes llegan cerca al 1% del Padrón, pero la recaudación alcanza al 90% del total de recaudo; en el resto del Régimen General de Tributación (medianos y pequeños contribuyentes) cuenta con el 86.16% del Padrón de Contribuyentes, pero la recaudación llega solo al 9.93% y de manera marginal podríamos decir que en los Regímenes Especiales se tiene poca registración en el Padrón de Contribuyentes, 12.85% y su recaudación es casi nula.

**Tabla 1**  
**Bolivia. Estructura del Padrón y Recaudación**  
**(Al 31 de diciembre de 2013)**

Tipo de Contribuyentes	PADRON		RECAUDACIÓN	
	Cantidad	Porcentual	En Miles de \$US.	Part. Porcentual
Principales y Grandes Contribuyentes	3.911	0,99%	5.926.494,3	89,98%
Resto Régimen General	339.302	86,16%	653.922,4	9,93%
Regímenes Especiales (*)	50.598	12,85%	5.706,8	0,09%
<b>TOTAL</b>	<b>393.811</b>	<b>100,00%</b>	<b>6.586.123,4</b>	<b>100,00%</b>

(\*) Otorgados al transporte público, comerciantes minoristas, artesanos y pequeños productores agropecuarios.

**Fuente:** Elaborados en base a datos del SIN.

Para diferenciar en quien recae la carga impositiva, tradicionalmente se clasifica los impuestos en directos e indirectos. “Los impuestos directos se perciben para colocar la carga fiscal sobre el sujeto que realmente paga el impuesto, en tanto que los impuestos

indirectos son gravados sobre los contribuyentes quienes se supone deben desplazar la carga fiscal en otros sujetos.”<sup>1</sup> El impuesto a la renta de personas o sociedades es definido como impuestos directos, mientras los impuestos al consumo se clasifican como indirectos.

1. Matthijs Alink y Victor van Kommer, *Manual de Administración Tributaria.. CIAT – IBFD. 2011. Pag. 2*

El régimen tributario boliviano, está compuesto por cinco **(5) impuestos indirectos** (IVA, IT, ICE, IEHD e IDH) y diez **(10) impuestos directos** (RC-IVA, IUE, IPBI, IPV, ITF, IVME, ITGB, IJ, ITM, y GA), además de contar con regímenes especiales.

Un sistema tributario tiende a ser más equitativo si su mayor nivel de recaudación se obtiene de impuestos directos. Mientras más bajo la importancia de los impuestos directos, existe mayor inequidad en la distribución de los impuestos. Un sistema impositivo equitativo será aquél donde el indicador de equidad tienda a uno.

Según la composición de las recaudaciones, el indicador de eficiencia del sistema tributario se mide tomando la siguiente relación:

$$E = (RID / RT) * 100$$

Dónde:

**E:** es el indicador de equidad tributaria,

**RID:** es la Recaudación total de Impuestos Directos

**RT:** es la Recaudación Tributaria total

Calculando este indicador se tiene que la equidad impositiva de Bolivia ha subido de un 16% en 2000 a 31% para el 2013 (sin tomar en cuenta el IDH). Esto significa que los impuestos directos en estos últimos años se han incrementado respecto a las recaudaciones totales, por lo que la equidad tributaria ha mejorado, aunque este 31% de equidad todavía es bajo.

Estos resultados revelan que las personas naturales no contribuyen de manera directa en el pago de los impuestos, y que las

recaudaciones se basan principalmente en impuestos relacionados al consumo (IVA, IT e IEHD principalmente) que alcanzan en promedio un 70% del total de recaudo, por lo que le da un carácter regresivo al sistema tributario.<sup>2</sup>

Por otro lado, carga tributaria en Bolivia se halla dentro los niveles aceptables en comparación con los países de la región. Según un análisis del CIAT<sup>3</sup> la carga tributaria en Bolivia alcanza a 26% del PIB.

### 1.1. Características del Impuesto al Valor Agregado – IVA

En Bolivia la estructura legal del IVA (Ley 843), presume de base amplia con una tasa general de 13% incorporado en el precio (lo que significa 14.9% como tasa efectiva), grava las operaciones de compraventa de bienes y la prestación de servicios. La norma tributaria contempla limitadas exenciones en este Impuesto.

El IVA se aplica en múltiples fases de la producción, grava a los insumos adquiridos y se deduce de los impuestos cobrados sobre las ventas. Es decir, si bien se exige a los vendedores que carguen el impuesto sobre todas sus ventas, se les permite deducir un crédito por los impuestos que se repercute sobre los insumos adquiridos.

La ventaja de este mecanismo garantiza los ingresos al recaudarse a lo largo de toda la cadena productiva y no distorsiona las decisiones de producción. La siguiente tabla teóricamente explica a través de un ejemplo, la forma cómo funciona el IVA, donde el consumidor final es el que paga el impuesto (en la última fase), pese a que las empresas en la cadena productiva asumen la responsabilidad de pagar el impuesto.

2. Se ha generalizado el uso del término "regresividad" para calificar a los impuestos que exigen un mayor esfuerzo contributivo a quienes menos capacidad tributaria tienen. Es el caso del IVA, que siendo un impuesto plano en su alícuota, al gravar productos de primera necesidad impone un esfuerzo tributario mayor a las clases bajas. <http://www.encyclopediainfinanciera.com/fiscalidad/impuestos/impuestosprogresivosvsregresivos.htm>

3. Estadísticas Tributarias de América Latina. 2014. CIAT

**Tabla 2**  
**Cadena del IVA**  
**(en unidades monetarias)**

Contribuyente	Compras	Ventas	Debito Fiscal IVA	Crédito fiscal IVA	IVA Pagado	IVA Repercutido
Empresa 1	0	1,000	130	0	130	0
Empresa 2	1,000	1,360	177	130	47	130
Empresa 3	1,360	1,850	240	177	64	177
Empresa 4	1,850	2,515	327	240	87	240
CONSUMIDOR FINAL	2,515			327	0	327
<b>TOTAL RECAUDACIÓN</b>					<b>327</b>	

La **Empresa 1** vende su producción (se asume que los insumos no tienen el respaldo del IVA) a un precio de UM 1,000 (incluido el IVA) a la **Empresa 2** que, a su vez, vende su producción por UM 1,360 a la **Empresa 3** y así sucesivamente hasta llegar al consumidor final que compra por UM 2,515. La **Empresa 4** repercute el IVA al consumidor final por UM 327 y siendo la última fase de la cadena, es quien al final paga el IVA, pese a que las empresas cumplieron con el pago al Estado en las distintas fases.

El régimen impositivo está diseñado para gravar en el consumo interno. Pero la norma tributaria, también incorpora a las importaciones para la aplicación del IVA, cuyo pago es en el momento del despacho aduanero, aplicando una tasa efectiva del 14,94 % sobre el valor CIF importaciones.

Según la normativa, las exportaciones están liberadas del débito fiscal IVA (equivalente a tasa cero), lo que significa que las exportaciones salen del país sin pagar el IVA interno. Esta es la esencia del principio de imposición en destino, que es la norma internacional. En complemento, por el principio de neutralidad impositiva, el crédito fiscal IVA (repercutido en el exportador al comprar insumos y bienes de capital) es devuelto por el Estado una vez realice las exportaciones de sus productos, mediante valores fiscales (CEDEIMs).

## 1.2. Regímenes Especiales y el IVA

A partir de la vigencia de la Ley 843, mediante decretos supremos se crean en Bolivia los regímenes especiales, de carácter transitorio, destinados a los contribuyentes que tiene actividades marginales y que les resulta dificultoso el poder cumplir con las obligaciones tributarias, como el de otorgar facturas, por ejemplo.

Los regímenes Especiales de Tributación son; el Régimen Tributario Simplificado, alcanza a los que realizan actividades de artesanías, comerciantes minoristas y vivanderos, quienes deben cumplir con los requisitos de niveles de ventas anuales, capital y precios unitarios; El Sistema Tributario Integrado, destinado a las personas naturales que se dedican a prestar servicios de transporte urbano e interprovincial y son propietarios hasta dos movilidades; el Régimen Agropecuario Unificado que alcanza a las personas naturales que se dedican a las actividades agropecuarias en pequeños predios.

Estos regímenes especiales tienen la característica de consolidar la liquidación y el pago de los Impuestos al Valor Agregado, el Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas y el Impuesto a las Transacciones.

Es importante resaltar que estos regímenes especiales, pese a que la normativa menciona que son de carácter transitorio, su vigencia permanecerá por siempre, mientras existan las pequeñas actividades personales generalmente involucradas con la informalidad en Bolivia.

### 1.3. Recaudación del IVA

El IVA es el impuesto que más creció, 266% entre las gestiones 2005 al 2013, la productividad del

IVA (Rec. IVA / PIB) se incrementó de 6.7% en 2005 al 9.5% en el 2013. Este aspecto, refleja principalmente por el buen desempeño de la economía boliviana, promedio 4.5% crecimiento del PIB/año, también se debe a una mejor capacidad recaudadora del sistema, como efecto de los ajustes al Código Tributario, eficiencia en la Administración Tributaria, mayores controles y el mejoramiento de la cultura tributaria.

**Gráfica 1**  
**Recaudación IVA**  
(en millones de Bs. y % del PIB)



## 2. IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

### 2.1. La economía informal en Bolivia

Según los informes del Observatorio Boliviano del Empleo y Seguridad Social del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (Cedla) y del Instituto de Asistencia Social Económica y Tecnológica (Inaset)<sup>4</sup> que coinciden con los informes gubernamentales de reducción del desempleo, observan que en Bolivia se evidencia el crecimiento del

sector informal por el empleo de mala calidad o precario que llega a más del 70 por ciento de la población económicamente activa.

Otro dato importante del Estudio del CEDLA, es que hace referencia a las empresas que cuentan con el Registro de Comercio, de estas sobresalen las unipersonales con 103.621

4. RENÉ QUENALLATA [elpais@opinion.com.bo](mailto:elpais@opinion.com.bo) 20/05/2014 | Ed. Imp. <http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2014/0520/noticias.php?id=128454>.

---

firmas, las de responsabilidad limitada (17.635 firmas), seguidas de las de sociedad anónima (1.492 firmas). Lo que significa que los emprendimientos pequeños alcanzan al 84% del total. Estos indicadores actualizados son un buen indicador para concluir que el sector informal en la economía boliviana es muy significativo, ya que evitan el tema de los beneficios sociales, seguridad social y pago de impuestos.

Por otra parte es importante mencionar que el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, en los últimos años mereció la atención de políticas públicas para el sector de la pequeña y micro empresa (Mypes), sin embargo, se mantiene la contradicción al ser la informalidad una fuente de generación de empleos aún sean precarios y por otra, ser refugio económico de actividades de contrabando y evasión fiscal.

## 2.2 Capacidad recaudatoria y evasión del IVA

La capacidad recaudadora del IVA se mide por la eficiencia del IVA (determinada por la política tributaria y por el nivel de cultura de los contribuyentes que cumplen con el pago) y los efectos de la Administración Tributaria por realizar controles y fiscalizaciones óptimas. Mientras que para medir la evasión tributaria restamos de la recaudación potencial la capacidad recaudatoria.

Para alcanzar la suficiencia del sistema del IVA, disponemos de dos herramientas: 1) aumentar la capacidad recaudatoria y 2) mejorar la eficiencia de la administración tributaria. Como se señaló, la primera de ellas pertenece principalmente al ámbito de la política tributaria quien define el nivel de las tasas, la amplitud de la base imponible, sanciones, etc., y la cultura tributaria de los ciudadanos. La segunda, se refiere a la eficiencia de la Administración Tributaria, para reducir la evasión y mejorar la fiscalización principalmente.

Por otro lado, la base y cumplimiento tributario en Bolivia, se concentra en pocos contribuyentes (**ver Tabla 1**), y existe un gran número de pequeñas empresas vinculadas principalmente con actividades informales. Los problemas que se plantean en este trabajo, se orientan a evaluar el cumplimiento del pago del IVA por parte de los contribuyentes con menor capacidad económica (MyPes). Se evidencia diferentes factores sobre este aspecto, los cuales son:

- El IVA tiene una premisa importante para su funcionamiento; que toda la cadena productiva este dentro las actividades formales. El IVA se liquida a través del método de la deducción por facturas, créditos y débitos, entonces exige a todos los agentes económicos a ser incorporados en su cumplimiento.
- En los países con menor grado de desarrollo como es el caso de Bolivia, el IVA tiene menos eficiencia recaudatoria que otros impuestos alternativos (por ejemplo el Impuesto a las Transacciones). Los costos de recaudación son importantes para la Administración Tributaria así también los costos de cumplimiento que afrontan los contribuyentes. No obstante, dado que los costos de cumplimiento suelen repercutir con mayor fuerza en las empresas pequeñas (por ejemplo, si tomamos los datos de la **Tabla 3**, los contribuyentes del RGT con ventas anuales de \$US. 30,200, en promedio asumen un costo por cumplimiento tributario del 2.2% respecto a sus ingresos anuales, mientras que una empresa GRACO que tiene ventas promedio de \$US. 3.3 millones/año, asume el 0.37% de sus ventas)<sup>5</sup>.
- Los controles que lleva adelante la Administración Tributaria por temas de fiscalización, son limitadas (verificación de emisión de facturas fiscales al momento de la venta, la veracidad del Crédito Fiscal IVA en las declaraciones, el contrabando y la infor-

---

5. *Mype, paga a contador y otros gastos \$US. 450/año. Mientras que una empresa GRACO contrata personal contable y otros gastos \$US. 9,270/año.*

- malidad, el correcto pago del IVA, etc.) y no abarca a un gran porcentaje de los contribuyentes. Esta situación demuestra que el control del IVA es irregular especialmente en los pequeños contribuyentes.
- Lo único que puede hacer la Administración tributaria es generar sensación de riesgo y fiscalizar a contribuyentes que son generalmente las grandes empresas, por el criterio de costo – beneficio y para el cumplimiento de metas de recaudación.
  - De acuerdo a datos expuestos en la Memoria del SIN 2012<sup>6</sup>, en esa gestión se realizaron 193 fiscalizaciones integrales, 3.036 verificaciones externas y 11.176 verificaciones internas, llegando a un total de 14.405 trabajos de control y revisión del correcto pago de impuestos. El Padrón de contribuyentes al 2012 pasa a los 300,000 contribuyentes inscritos; entonces solo hay una cobertura de verificación de impuestos del 3.7% del universo de contribuyentes/año.

**Tabla 3**  
**Ventas, compras y utilidades por tipo de contribuyentes**  
**gestión 2013**  
**(Expresado en miles de \$US)**

Contribuyentes Clasificados s/g sus Ventas Anuales			Datos Declarados por los Contribuyentes				Indicadores	
De	Hasta	No. de Contribuyentes	Ventas de Bienes y Servicios Facturados	Compras Declaradas p/ Merc. Interno	Valor Agregado (Base imponible)	Utilidad Neta Imponible (Base Imponible p/IUE)	Valor Agregado / Ventas	Ventas No. de Contribuyentes
2.454,0	Adelante	1.729	29.903.751,5	23.412.608,2	6.491.143,3	1.295.347,9	21,7%	17.295,4
1.077,6	255,7	1.643	2.616.952,3	2.312.870,7	304.081,6	39.992,5	11,6%	1.592,8
613,6	1.077,6	1.924	1.548.499,3	1.350.807,9	197.691,4	19.161,16	12,8%	804,8
301,7	613,6	3.817	1.624.335,1	1.424.684,7	199.650,4	24.906,3	12,3%	425,6
122,8	301,7	9.246	1.739.762,1	1.580.500,4	159.261,7	34.732,8	9,2%	188,2
64,7	122,8	11.191	993.597,8	924.439,2	69.158,6	12.208,3	7,0%	88,8
30,2	64,7	19.487	856.544,9	792.680,4	63.864,5	13.819,5	7,5%	44,0
-	30,2	212.821	1.033.620,5	2.251.261,1	(1.217.640,6)	32.208,0	-117,8%	4,9
Total General		<b>261.858</b>	<b>40.317.063,4</b>	<b>34.049.852,6</b>	<b>6.267.210,9</b>	<b>1.472.377,0</b>	<b>15.5%</b>	<b>154.0</b>

**Fuente:** Elaborados en base a datos del SIN.

Como se evidencia en el cuadro precedente, en el caso de los grandes contribuyentes que cuentan con más de \$US. 2,5 millones de ventas al año, declaran el 74% de las ventas totales anuales, un 21.7% de valor agregado y en promedio \$US. 17.3 millones por empresa.

Mientras que los contribuyentes con ventas de hasta \$US. 30,200 declaran el 2.6% del total de las ventas totales anuales, un 117% negativo de valor agregado y en promedio \$US. 4,900 de ventas anuales por empresa.

6. Servicio de Impuestos Nacionales. Memoria Institucional 2012.

Este panorama, refleja que el sistema impositivo boliviano está concentrado en cerca de cuatro mil contribuyentes (1.3%).

En los contribuyentes con ventas menores a \$US.30,200 / año, se evidencia un alto índice de informalidad en el cumplimiento impositivo. Estos contribuyentes (81.3% del total) declaran

compras mayores a sus ventas, sin que sean grandes inversionistas.

En este segmento podría afirmarse que están las empresas unipersonales, familiares, profesionales independientes, cooperativas productivas, en general Mypes.

**Tabla 4**  
**Impuestos por tipo de contribuyentes**  
**gestión 2013**  
**(Expresado en miles de \$US)**

Contribuyentes Clasificados s/g sus Ventas Anuales			Datos Declarados			Indicadores		
De	Hasta	No. de Contribu.	IVA	IT	IUE	IVA / TOTAL	IT/ TOTAL	IUE / TOTAL
2.454	Adelante	1.729	903.147,3	834.087,0	1.019.345,6	79,3%	71,7%	86,6%
1.078	256	1.643	74.494,1	72.202,5	39.495,0	6,4%	6,2%	3,4%
614	1.078	1.924	39.577,4	45.510,6	18.757,7	3,4%	3,9%	1,6%
302	614	3.817	36.521,2	49.507,7	22.139,0	3,1%	4,3%	1,9%
123	302	9.246	34.693,0	56.091,5	26.580,5	3,0%	4,8%	2,3%
65	123	11.191	18.409,3	30.746,5	11.451,9	1,6%	2,6%	1,0%
30	65	19.487	16.422,3	34.913,5	12.428,6	1,4%	3,0%	1,1%
-	30	212.821	22.472,2	39.485,0	27.084,4	1,9%	3,4%	2,3%
<b>Total General</b>		<b>261.858</b>	<b>1.172.736,8</b>	<b>1.162.544,4</b>	<b>1.177.282,6</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Elaborados en base a datos del SIN.

Con relación al cumplimiento impositivo, con datos de la gestión 2013, los grandes contribuyentes que representan a las dos primeras filas de la **Tabla 3**, pagan el IVA el 85.7% del total recaudado por este impuesto.

Mientras que los contribuyentes con ventas hasta \$US. 65,000 (las dos últimas filas de la Tabla 3), pagan el 3.3% del total IVA.

Este comportamiento significa que a medida que baja el tamaño del contribuyente por sus ventas,

disminuye significativamente el cumplimiento impositivo. Por lo que se entiende, en estos rangos de menores ingresos, existe un mayor nivel de evasión fiscal.

Esta situación se debe a varios factores; no facturan todas sus ventas, no cuentan con crédito fiscal IVA por que compran sin facturas, en su mayoría lo realizan en los mercados informales y en muchos casos se ven obligados a transgredir presentando facturas de compras falsas.

### 3. ANÁLISIS SOBRE LA EFECTIVIDAD DEL IVA PARA PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES

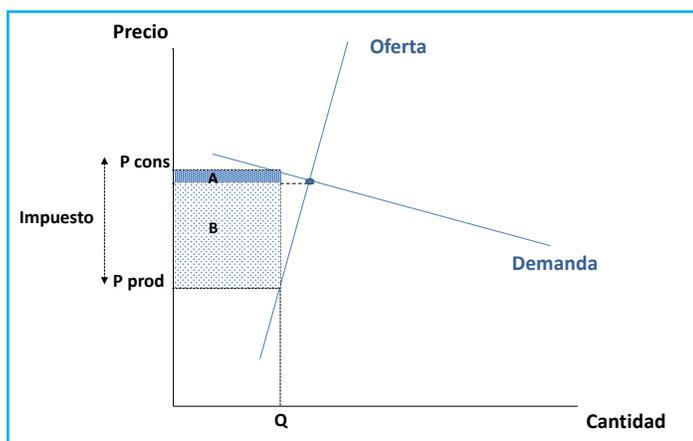
#### 3.1. El IVA como un incentivo hacia la informalidad y la evasión

Según el análisis microeconómico, los impuestos sobre los bienes y servicios, no deberían reducir los beneficios, ya que las empresas se limitan a trasladar a los consumidores, como es el caso del IVA por ejemplo. En realidad el efecto de los impuestos recae sobre las transacciones entre los productores y consumidores. Elevan los precios que paga el consumidor y reducen los beneficios de las empresas. La teoría indica que la parte que se traslade depende de las características de la demanda y oferta<sup>7</sup>.

Las condiciones de a quien pesará el efecto impositivo en el mercado de bienes y servicios, estará dada por las elasticidades de la oferta y demanda de bienes.

En el caso de las pequeñas empresas, por la rigidez en su escala de producción y especialmente por las externalidades que surgen de la competencia desleal de la economía informal, generalmente tiene una demanda elástica y una oferta inelástica. Esta situación hace que los impuestos indirectos se trasladen en mayor proporción al productor y en menor escala al consumidor, tal como se explica en la siguiente **Gráfica 2**.

**Gráfica 2**  
**Traslación de los impuestos**



El área **A** de la Gráfica anterior, representa el impuesto que se traslada al consumidor, mientras que el área **B**, es el impuesto que se traslada al productor. Lo que significa que a las pequeñas empresas y pequeñas actividades en general, les resultan tremendamente difi-

cultas poder cumplir a cabalidad con las obligaciones impositivas. Es así desde el punto de vista de fomento a las actividades en el sector de las MyPes, las políticas fiscales deben considerar esta situación.

7. Hal R. Varian, *Microeconomía intermedia*. 1996.

### 3.2. Mejorar la efectividad del IVA para pequeños contribuyentes

Como anteriormente se sostuvo, el IVA por su concepción es un modelo impositivo que funciona efectivamente en una economía donde todos los agentes económicos se encuentran dentro la formalidad. En Bolivia, se tiene una gran influencia de economías subterráneas, actividades que se encubren dentro la ilegalidad, el contrabando, etc., que inducen a otras empresas a no permitir su formalidad.

Por esas razones, a fin de no seguir manteniendo un IVA no efectivo en sectores de pequeños contribuyentes, comercio minorista, unipersonales y profesionales independientes y crear oportunidades para que estos grupos, tengan el incentivo de formalizarse y no permanecer dentro la contravención, es necesario crear un tipo de impuesto alternativo y complementario al actual IVA.

Se aplicaría una carga más sencilla y efectiva, en base a los mismos elementos constitutivos del Impuesto al Valor Agregado, el cual tendría el carácter de gravar las ventas de bienes y servicios, dentro parámetros previamente establecidos (por ejemplo, a contribuyentes que tengan ventas menores a \$US. 30,200 / año, número de empleados, o tamaño del negocio).

El hecho imponible del IVA simplificado propuesto, deviene al momento de la trans-

ferencia del bien o servicio, con una alícuota que sustituye al gravamen del actual IVA no implicaría una disminución del impuesto que actualmente recauda el fisco. Los sujetos pasivos de esta nueva carga estarían dirigidos a las pequeñas actividades (Mypes).

En la **Tabla 5**, se expone una secuencia del funcionamiento del IVA tal cual está establecido en la actual normativa y para su exposición se incorpora la liquidación del IUE.

Como se observa, en la cadena de comercialización del producto, el IVA al final es pagado por el consumidor (UM. 280) y bajo los supuestos definidos para el análisis, el IUE pagado por los diferentes agentes es de UM. 175, lo que hace que el fisco capte por impuestos UM. 455.

En la **Tabla 6**, se incorpora el IVA simplificado propuesto para el sector de las MyPes. En el comportamiento del cumplimiento impositivo de la cadena de comercialización, se suspende el reconocimiento del crédito fiscal y al gravar con un IVA simplificado con el 4% sobre las ventas, ya no existirá el problema del crédito fiscal, puesto que se facilita y se incentiva en la formalización del sector de las MyPes. Por otra parte, se toma en cuenta el cumplimiento del IUE, y al ser sujetos del IVA simplificado, tendrán la obligación de tomar como gastos el crédito fiscal no utilizado, para fines de determinación del IUE.

**Tabla 5**  
**Funcionamiento del IVA y el IUE en la cadena productiva. Según las normas vigentes (Expresado en UM)**

Contribuyentes	Ventas	Compras	Debito Fiscal	Crédito Fiscal	IVA Determinado	IUE a Pagar	Recaudación Fisco
Empresa 1	1.000		130	-	130	33	163
Empresa 2	1.360	1.000	177	130	47	44	91
MyPes	1.850	1.360	241	177	64	60	124
Empresa 3	1.156	850	150	111	40	38	77
Consumidor fina (*)		2.156		280			
<b>TOTALES</b>					<b>280</b>	<b>175</b>	<b>455</b>

**Fuente:** Elaboración propia

(\*) Consumidor final compras de MyPes y Empresa 3

**Tabla 6**  
**Funcionamiento del IVA y el IUE en la cadena productiva**  
**Según propuesta**  
**(Expresado en UM)**

Contribuyentes	Ventas	Compras	Debito Fiscal	Crédito Fiscal	IVA Determinado	IUE a Pagar	Recaudación Fisco
Empresa 1	1.000		130	-	130	33	163
Empresa 2	1.360	1.000	177	130	47	44	91
MyPes	1.677	1.360	67	-	67	15	82
Empresa 3	907	667	118	27	91	30	121
Consumidor fina (*)		1.907		248			
<b>TOTALES</b>					<b>335</b>	<b>122</b>	<b>457</b>

**Fuente:** Elaboración propia

(\*) Consumidor final compras de MyPes y Empresa 3

En la forma como se liquida los impuestos según las **Tablas 5 y 6**, se considera un valor agregado del 36% sobre las compras en la cadena productiva, 15% de utilidad sobre los ingresos. En el IVA simplificado para el sector de las MyPes se aplica una alícuota del 4% sobre las ventas, se reconoce el crédito fiscal del 4% para los compradores de las empresas pequeñas gravadas con esta alícuota y se supone que para fines de exposición las ventas de las MyPes a la Empresa es de UM. 3 667 y al consumidor final UM. 1,000.

El resultado del ejercicio antes descrito, demuestra que con la aplicación de un IVA simplificado en los pequeños contribuyentes, producto de la disminución de la alícuota del 13% al 4% y sin reconocimiento del crédito fiscal para este sector, se tiene como resultado los siguientes aspectos:

- Facilita el cumplimiento impositivo de las Mypes.
- Disminuye el problema del descargo de los créditos fiscales, por los problemas de la existencia de sectores informales, el cual les resulta dificultoso contar con facturas por la compra de insumos y materias primas.
- Desincentiva a la evasión impositiva, porque para no recibir el impacto de la

carga tributaria, acuden a no facturar en su totalidad sus ventas.

- Se reduce las prácticas delictivas por la presentación de facturas ilegales de compras o presentar facturas que no corresponden a sus actividades.
- Beneficia relativamente en el pago impositivo e incentiva la productividad del sector. Disminuye los costos de administrar el cumplimiento de sus impuestos y sobre todo alivia el soporte de la carga que actualmente debe soportar el pequeño productor y no así el consumidor, más que todo, por la presencia de una economía informal.
- Otras pequeñas actividades que se encuentran en la informalidad tendrán el incentivo de poder registrarse para el pago de los impuestos y constituirse en actividades legales.
- Se evita que el fisco pierda recaudación, al contrario ésta se incrementaría por la incorporación de nuevas pequeñas empresas y la disminución de la evasión impositiva. Asimismo, el fisco dejaría de consumir recursos materiales y humanos para perseguir actividades delictivas, como el comercio ilegal de facturas.

Por último, para que funcione este mecanismo simplificado del IVA, se debe implementar el sistema de facturación, diferenciando las facturas para compras de bienes intermedios y las “notas de venta” para consumidores finales.

Esta medida permitirá a la Administración Tributaria realizar de manera más efectiva el control cruzado de las compras y ventas a través de la base de datos de declaraciones de los contribuyentes.

## 4. CONCLUSIONES

El presente trabajo ha pretendido describir la baja capacidad recaudadora del IVA en los sectores con pequeñas capacidades económicas denominadas Micro y pequeñas empresas (MyPes). Se concluye que en Bolivia como un país con alta presencia de actividades informales, el IVA tal como se aplica, no funciona en esos sectores.

El IVA actual desincentiva a las pequeñas actividades a formalizarse y cumplir adecuadamente con su pago. Estos sectores no están dispuestos a asumir con la carga del IVA por las condiciones

del mercado con la presencia de actividades informales.

Para facilitar el cumplimiento impositivo e incentivar a la formalización de las pequeñas actividades económicas, es necesario aplicar un IVA de manera simplificada, obviando la declaración del crédito fiscal, y aplicar una alícuota que sea similar al valor agregado sobre sus ventas de manera directa.

Con este ensayo, se pretende generar discusiones sobre nuevas formas de aplicar el IVA.

## 6. ABREVIACIONES Y SIGLAS

<b>CTB</b>	Código Tributario Boliviano
<b>CEDEIMs</b>	Certificado de Devolución de Impuestos
<b>GA</b>	Gravamen Arancelario
<b>GRACO</b>	Grandes Contribuyentes, clasificados por el SIN.
<b>ICE</b>	Impuestos a los Consumos Específicos
<b>IDH</b>	Impuesto Directo a los Hidrocarburos
<b>IRPF</b>	Impuesto a la Renta de Personas Físicas
<b>ISAE</b>	Impuesto a las Salidas Aéreas al Exterior
<b>IJ</b>	Impuesto al Juego
<b>IT</b>	Impuesto a las Transacciones
<b>ITF</b>	Impuesto a las Transacciones Financieras
<b>ITGB</b>	Impuesto a las Sucesiones y las Transmisiones Gratuitas de Bienes
<b>IVA</b>	Impuesto al Valor Agregado
<b>IVME</b>	Impuesto a la Venta de Moneda Extranjera

<b>IEHD</b>	Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados
<b>IUE</b>	Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas
<b>MEPF</b>	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
<b>MyPes</b>	Micro y Pequeñas Empresas
<b>NIT</b>	Número de Identificación Tributaria.
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PRICO</b>	Principales Contribuyentes, definidos por el SIN
<b>RAU</b>	Régimen Agropecuario Unificado
<b>RC-IVA</b>	Régimen Complementario al IVA
<b>RGT</b>	Régimen General de Tributación
<b>RTS</b>	Régimen Tributario Simplificado
<b>SIN</b>	Servicio de Impuestos Nacionales
<b>STI</b>	Sistema Tributario Integrado
<b>TGN</b>	Tesoro General de la Nación

## 5. BIBLIOGRAFÍA

Servicio de Impuestos Nacionales. Plan Estratégico Institucional; PEI 2010 – 2015.

Matthijs Alink y Victor van Kommer. Manual de Administración Tributaria. CIAT – IBFD.

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias - CIAT. Estadísticas Tributarias de América Latina. 2014.

Servicio de Impuestos Nacionales. Memoria Institucional 2012.

Hal R. Varian, Microeconomía intermedia. 1996.

### Referencias electrónicas

International Tax Dialogue. El Impuesto sobre el Valor Agregado Experiencias y Problemática. Preparado para la Conferencia sobre el IVA organizada por el Diálogo Fiscal Internacional VAT. Roma, 15 y 16 de marzo de 2005. [http://www.itdweb.org/VATConference/Documents/FINAL%20conference%20paper\\_Spanish.pdf](http://www.itdweb.org/VATConference/Documents/FINAL%20conference%20paper_Spanish.pdf).