

Modernización y simplificación del sistema tributario

—la reforma necesaria—

Orlando Castellón
José Antonio Nogales
Carlos Rocha
José Luis Carvajal

Coordinación y edición
Henry Oporto

Fundación Milenio



MODERNIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN
DEL SISTEMA TRIBUTARIO

Fundación Milenio

**MODERNIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN
DEL SISTEMA TRIBUTARIO**

LA REFORMA NECESARIA

Investigadores

Orlando Castellón
José Antonio Nogales
Carlos Rocha
José Luis Carvajal

Coordinación y edición

Henry Oporto

© Fundación Milenio
Milenio.bo@gmail.com
www.fundacion-milenio.org

Depósito legal: 4-1-3098-2021
ISBN: 978-9917-605-04-1

Producción:
Plural editores
Av. Ecuador 2337, esq. calle Rosendo Gutiérrez
Teléfono 2411018 / Casilla 5097 / La Paz, Bolivia
e-mail: plural@plural.bo / www: plural.bo

Impreso en Bolivia

Índice

Presentación	
El desafío fiscal	7
Autores	9
Introducción	11

PRIMERA PARTE

Problemática y propuesta de política tributaria

Capítulo 1	
Los problemas de la tributación.....	15
Capítulo 2	
Nueva política tributaria	23

SEGUNDA PARTE

Aspectos complementarios relativos al sistema y la política tributaria

Capítulo 3	
Escenario macroeconómico	43
Capítulo 4	
Indicadores relacionados con el sistema tributario.....	53
Capítulo 5	
Sobre las modificaciones al Código Tributario.....	79
Capítulo 6	
Políticas tributarias en el entorno internacional.....	91

Bibliografía 95

ANEXOS

Anexo 1
Inequidad de la carga tributaria en las personas naturales 99

Anexo 2
Impuesto a la Renta de las Personas Naturales en países de Sudamérica 105

Anexo 3
Estimación de la recaudación del IRPN..... 108

Anexo 4
Carga tributaria por empresas y por sector económico..... 109

Anexo 5
Tributación Minera Comparada 112

Anexo 6
Cálculo de los intereses en la deuda tributaria 113

Anexo 7
Medidas tributarias aplicadas en Bolivia por la pandemia 118

PRESENTACIÓN

El desafío fiscal

Diagnóstico y propuesta. Ese doble propósito ha marcado el quehacer de Fundación Milenio desde sus orígenes, a principios de los años 1990. El impulso inicial provino de un grupo de empresarios bolivianos que estaba preocupado por el rumbo de la democracia y el desarrollo. Se había logrado vencer la crisis inflacionaria con grandes sacrificios, especialmente para aquellos que vivían del gasto fiscal, pero se necesitaba pensar más allá de la coyuntura y tratar de aportar a la formulación de políticas públicas a partir del análisis, de los datos y del debate.

Los diagnósticos tenían, por lo tanto, la función de provocar debates y reflexiones que orientaran la formulación de propuestas.

Si alguien se toma el trabajo de revisar los documentos elaborados en la Fundación Milenio seguramente se sorprendería con la cantidad de iniciativas que han surgido en estos 30 años de historia institucional. Cuestiones relacionadas al sistema jurídico y constitucional, a la gestión pública, al manejo de los recursos naturales y de sus rentas, a la política laboral y la de inversiones, a la educación pública y universitaria y, por supuesto, a todo lo relacionado con la economía: la moneda, las reservas, el gasto público, el comercio exterior y, obviamente, el tema de los impuestos.

El libro que hoy presentamos no es ajeno a esa tradición y deber institucional. Es un diagnóstico detallado y fino del sistema tributario boliviano, a partir del cual se plantean propuestas para mejorarlo.

El equipo que ha trabajado en este libro es de altísimo nivel. Orlando Castellón es economista con especialización en tributación y gestión fiscal, José Antonio Nogales es abogado y también especialista en derecho tributario. Ambos han desempeñado funciones de alta responsabilidad en el Estado, lo que les permite plantear propuestas viables y prácticas, que eviten cambios traumáticos en el sistema público. Por su parte, el abogado Carlos Rocha, ex magistrado de la Corte Suprema de Justicia, no solamente aportó con su experiencia en la resolución de litigios y controversias entre los contribuyentes y el Estado, sino que pudo expresar también las demandas de los contribuyentes, agobiados muchas veces por una normativa que no deja de crecer y enredarse. José Luis Carvajal, que ha sido

director del INE, aportó con un manejo masivo y sofisticado de los datos necesarios para el análisis y la reflexión. En distintos momentos el equipo pudo contar con la participación crítica de Carlos Otorola, un especialista en el tema con profundo conocimiento del sistema tributario y su evolución histórica. La coordinación del trabajo y la articulación de ideas y propuestas estuvo a cargo del director de la Fundación, Henry Oporto.

A este excelente equipo debo agradecer el resultado que hoy ponemos a consideración del país, así como su tolerancia para dejarme participar e intervenir en sus debates y reflexiones, a veces de una manera que pudo parecer provocadora pero que era alentada por el deseo de ir algo más lejos en la innovación.

El estudio muestra que el sistema tributario boliviano ha ido perdiendo eficiencia, se ha hecho más difícil de cumplir, y al no poder ampliar la base de contribuyentes, se ha convertido en un mecanismo inequitativo que obstaculiza la creación de empleos y el crecimiento de la economía.

Las propuestas que emergen de ese diagnóstico apuntan a simplificar la estructura impositiva y de recaudaciones de manera que sea más fácil para el contribuyente aportar la cuota que le corresponda y no se vea en riesgo creciente de caer en errores y omisiones que lo ponen, como ahora, en posición vulnerable frente al servicio de impuestos. La simplificación permitiría también ampliar la base tributaria y mejorar la equidad del sistema, como se demuestra acá con proyecciones cuidadosamente elaboradas.

Como la mayor parte de las economías, la boliviana ha sido fuertemente golpeada por la pandemia y las políticas restrictivas al trabajo y la movilidad espacial que se aplicaron para controlarla. Pero además enfrentamos el agotamiento de un periodo de bonanza exportadora que dejó inversiones inconclusas, infraestructura con poco uso, promesas incumplidas y deuda creciente a pesar de haber aumentado (o quizás por ello) las disponibilidades de dinero de una manera inédita en la historia económica republicana. El aparato público es enorme, caro e ineficiente, y mantenerlo puede arrastrar al resto de la economía a una crisis imposible de remontar.

Así como en este libro se hace una propuesta para mejorar el sistema tributario, aumentando recaudaciones sin ahogar al contribuyente, corresponde que desde el Estado surjan propuestas claras y efectivas de reducción del gasto público, racionalizándolo de manera que mejore la calidad de los servicios públicos. Estas son tareas urgentes e ineludibles si queremos reactivar la economía y superar la crisis en un entorno de equidad y armonía.

Roberto Laserna
Presidente
Fundación Milenio

Autores

Orlando Enrique Castellón Tellería. Economista, estudios de postgrado en Derecho Tributario de la Universidad Andina “Simón Bolívar”, y en Técnicas y Administración Tributaria del Instituto de Estudios Fiscales-Escuela de Hacienda Pública de España. Fue docente en la Maestría de Gestión Tributaria en la Universidad Mayor de San Simón. Ha sido Jefe de Integración y Desarrollo Hidrocarburífero en el Ministerio de Hidrocarburos; Jefe de Impuestos y Director de Tributos Corporativo en YPFB; Director de Planificación y Control de Gestión en el Servicio de Impuestos Nacionales; Gerente de Normas y Desarrollo Aduanero y Asesor de Presidencia en la Aduana Nacional; intendente de Control y Desarrollo en la Superintendencia Tributaria. Es consultor internacional en proyectos de fortalecimiento institucional y de políticas tributarias.

José Antonio S. Nogales Zabala. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Mayor de San Andrés. Es experto en Política, Derecho y Administración Tributaria. Ha intervenido en diversos cursos y eventos especializados en Bolivia y en otros países. Ha sido docente de pre y postgrado en universidades y centros de capacitación superior nacionales y del exterior. Su actividad profesional está vinculada a la administración pública y al ejercicio independiente, así como a la consultoría nacional e internacional. Ha participado en la elaboración de importantes normas en materia tributaria.

Carlos José Rocha Orosco. Abogado, con estudios de posgrado en Ordenamiento y Administración Financiera en la Fundación Getulio Vargas de Brasil; Especialidad Superior en Derecho Tributario por la Universidad Andina Simón Bolívar; Control de la Jurisdicción Administrativa en el Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual de Venezuela; Programa Internacional de Derecho Constitucional y Administrativo en la Universidad Austral de Argentina. Fue docente e investigador en la Universidad Mayor de San Andrés y en la Universidad Católica Boliviana. Ha sido Ministro de la Corte Suprema de Justicia (1999-2006). Participó en la elaboración del Proyecto de Código Contencioso Administrativo-Tributario (2004-2005), y en el Anteproyecto del Código Procesal Contencioso Administrativo (2017). Publicó “Recurso contra Impuestos Ilegales” (1977); “La Jurisdicción Contenciosa Tributaria en Bolivia” (2003) y varios artículos sobre temas tributarios y administrativos en revistas especializadas.

José Luis Carvajal Burgos. Economista, con estudios de maestría en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad Católica Boliviana (UCB) en colaboración con el HIID, y en Economía Internacional y del Desarrollo de la Universidad Notre Dame de la Paix (Bélgica). Ha sido investigador en Maestrías para el Desarrollo de la UCB, y docente de políticas públicas en la misma universidad. Fue Asesor Económico del Servicio de Impuestos Nacionales, y se desempeñó como director ejecutivo del INE. Ha sido asesor de empresas privadas nacionales, y es consultor de organismos internacionales en temas económicos, aduaneros y tributarios. Ha publicado trabajos y artículos sobre cuestiones de economía, descentralización fiscal, autonomías, mercado de drogas y crisis internacional.

Henry Oporto Castro: Sociólogo, investigador y ensayista. En el servicio público ha sido alto cargo de la Vicepresidencia de la República, Director del Programa Nacional de Gobernabilidad y Viceministro de Planificación y de Tierras. Es Director de la Fundación Milenio. Autor de varios libros.

Introducción

La crisis sanitaria y económica detonada por la pandemia del COVID-19, ha supuesto para las familias bolivianas enormes sacrificios y ha afectado el ritmo de la producción, el comercio y en general la actividad económica y el empleo. Los perjuicios son considerables en una economía que ya venía lastrada por el derrumbe de sus principales exportaciones, un déficit fiscal elevado y otros desequilibrios macroeconómicos. Lo cierto es que la crisis no ha hecho sino agravar los desajustes y las fragilidades estructurales y precipitar una depresión severa, con altos índices de desempleo, caída de ingresos, aumento de pobreza e informalización creciente.

Bolivia resiente una combinación de problemas complejos que exigen respuestas eficaces, con herramientas de política económica coherentes y articuladas en una visión global y una estrategia capaz de ensamblar las urgencias inmediatas con medidas de largo aliento. Sin duda, una herramienta clave es la política tributaria que debe resolver los cuellos de botella que atorán el sistema tributario e interfieren el tránsito hacia una economía de oportunidades y bienestar social.

La problemática tributaria es también un escollo a la recuperación de la economía. Su permanencia, aunada a otras amenazas, conlleva el riesgo de prolongar la recesión actual y hacer más difícil la salida de la crisis.

El actual sistema tributario, surgido con la Ley 843 de 1986, nació como un sistema simple y eficiente, cumpliendo con los estándares de imposición sobre la renta, el patrimonio y el consumo, además de alcanzar a sectores relevantes de nuestra economía, pero que con el curso del tiempo ha sufrido distorsiones y trabas diversas, además de tornarse disfuncional y obsoleto en varios aspectos que chocan con las necesidades económicas, fiscales y de desarrollo nacional.

En ese sentido, es perceptible la necesidad de actualizar y enmendar el sistema tributario y de modo tal de que la política tributaria contribuya a la reconstrucción económica, la creación de empleo, la atracción de inversiones y la formalización. Y todo ello, sin perjuicio de fortalecer los ingresos públicos, dentro de una senda de sostenibilidad fiscal.

El desafío es construir los consensos políticos y sociales necesarios para introducir cambios en la política tributaria y plantar los cimientos de un sistema tributario moderno y ajustado a los principios constitucionales de legalidad, capacidad económica, igualdad, progresividad, proporcionalidad y universalidad. Este libro pretende ser un aporte técnico e intelectual a un debate imperioso sobre una cuestión medular de la reforma fiscal que el país requiere.

Tales son las premisas que encuadran el diagnóstico y la propuesta de política tributaria que se exponen en los primeros dos capítulos del libro. La Segunda Parte, complementa y profundiza estos temas, ampliando conceptos, detallando fórmulas de cálculo y otras cuestiones específicas que deben ayudar a un mejor entendimiento de los lineamientos de política tributaria esbozados en este texto. La sección de Anexos contiene información estadística de referencia.

Huelga decir que el conjunto de este trabajo es un ensayo de aproximación a una temática sumamente compleja, pero cuyo abordaje se ha hecho imprescindible.

Es evidente que la reforma de la política tributaria es un reto formidable que comienza poniendo sobre el tapete los problemas y sus posibles soluciones. Obviamente, este cometido trasciende lo adelantado en este libro y demanda mucha más reflexión, investigación y análisis.

Como no podría ser de otra manera, los análisis y sugerencias que en él se formula son discutibles, y pueden considerarse en varios sentidos hipótesis de trabajo. Y es que de eso se trata, justamente.

PRIMERA PARTE
PROBLEMÁTICA Y PROPUESTA
DE POLÍTICA TRIBUTARIA

CAPÍTULO 1

Los problemas de la tributación

Transcurridos 35 años de la reforma tributaria de 1986, que trajo sencillez y efectividad a la política boliviana en materia impositiva pero que con el paso del tiempo se desactualizó en aspectos sustantivos y perdió eficacia, es natural la acumulación de conflictos y distorsiones, varios de ellos de gran complejidad. Abarcar todos los problemas y disfuncionalidades del sistema tributario nacional, excede el alcance de este trabajo. Este capítulo se centra en los aspectos de la cuestión tributaria que consideramos especialmente relevantes, en el sentido de que constituyen barreras significativas para la actividad y el progreso económico y que, por lo mismo, deben ser abordados con información veraz, con análisis consistentes y con apertura a nuevos enfoques e ideas.

Los tópicos que se examinan a continuación, condensan en buena medida el meollo de la problemática tributaria actual.

1. Universo reducido de contribuyentes

En Bolivia la Población Económicamente Activa (PEA) en el área urbana se estima en 4.2 millones de personas, y en el área rural en 2 millones de personas, totalizando 6.2 millones. De este universo de población activa, el 73% tiene un empleo informal,¹ un porcentaje de los más elevados en el contexto latinoamericano.

No cabe duda de que la informalidad es un obstáculo al desarrollo económico, incluyendo el hecho de que el carácter encubierto del fenómeno de la informalidad dificulta implementar políticas precisas y eficaces contra la pobreza. En este estudio nos centramos en la incidencia de la informalidad sobre el estrecho alcance efectivo del sistema tributario boliviano.

Como se sabe, los regímenes especiales del sistema tributario (Régimen Tributario Simplificado-RTS; Régimen Agropecuario Unificado-RAU; Sistema Tributario Integrado-STI) fueron inicialmente adoptados con carácter temporal, pero al cabo de casi tres décadas de

1 Encuestas de Hogares del INE, 2018.

mantenerse vigentes, se han convertido en permanentes, cobijándose en ellos un considerable número de sujetos económicos. Y no solo eso. También han experimentado una sucesiva ampliación de su universo social, siendo defendidos como “conquistas sociales”, lo que distorsiona el sentido de su creación, y es fuente de constantes conflictos entre sus beneficiarios y la autoridad fiscal.

La importancia social de los regímenes especiales contrasta con su escasa relevancia fiscal. De hecho, el aporte de estos regímenes no representa ni siquiera el 0,14% del total de la recaudación fiscal, a pesar de reunir al 26,19% del universo de personas inscritas en el padrón de contribuyentes. El registro desagregado del año 2019 arroja estos datos:

Tabla 1
Regímenes especiales y su aporte a la recaudación fiscal (2019)

Régimen Tributario	Personas registradas	Porcentaje del Padrón de Contribuyentes	Monto de recaudación fiscal (millones Bs)	Porcentaje de la recaudación fiscal
Régimen Tributario Simplificado (RTS)	106.667	23,70%	31.7	0,07%
Régimen Agropecuario Unificado (RAU)	9.116	2,03%	31.6	0,07%
Sistema Tributario Integrado (STI)	2.071	0,46%	0.20	0%
TOTAL	117.854	26,19%	63.5	0,14%

Fuente: Elaboración propia con datos del Servicio de Impuestos Nacionales

En la práctica, se ha configurado un sistema tributario con un universo efectivo pequeño de contribuyentes –si se compara con toda la población económicamente activa–, y cuyo aporte a la recaudación fiscal resulta siendo mínimo.

El mínimo aporte a la recaudación fiscal de los regímenes especiales pone de manifiesto la prevalencia de unas rentas mínimas no imponibles, además de un fenómeno de “enanismo fiscal²”, que permite esconderse a quienes deberían tributar en el régimen general. El resultado de todo lo anterior es una fiscalidad degradada y disfuncional y que se presta a que grandes capitales y volúmenes de negocios puedan camuflarse en la informalidad. Esto es particularmente perceptible en la situación de muchos comerciantes mayoristas, incluso vinculados con prácticas de contrabando, de negocios de comida con varias sucursales (a veces usando la misma denominación comercial, pero con distinto NIT), de actividades agropecuarias libres de control, de empresas de radiotaxis y de minibuses que camuflan la propiedad de los mismos, entre otros varios ejemplos.

2 Por enanismo fiscal se entiende la práctica de esconder ingresos en operaciones en efectivo o sin facturación, y así recibir un trato ilegítimo de pequeños contribuyentes.

2. Inequidad y regresividad en la tributación

Los problemas de inequidad y regresividad tienen varias expresiones. Comenzando por el hecho de que la mayor parte de la recaudación tributaria en Bolivia proviene de impuestos indirectos, principalmente del IVA, siendo ésta una característica de sistemas tributarios catalogados como regresivos. Esto, debido a que se produce una carga tributaria que no grava la capacidad económica real de los contribuyentes, lo cual es injusto y contrario a la Constitución.

Se sabe, también, que la evasión tributaria y el contrabando erosionan la base tributaria, menguando las recaudaciones. Muchas veces estas prácticas ilegales mueven grandes capitales que fomentan la informalidad y lesionan la confianza en el sistema tributario.

Otra cuestión relevante tiene que ver con el Impuesto a las Transacciones (IT), que, siendo un impuesto en cascada, incrementa los precios del mercado y es trasladado al consumidor final, acentuando la regresividad del sistema tributario.

De otro lado, la manera cómo se gravan las rentas provenientes del trabajo se presta a la inequidad dado que, por un mismo monto de ingresos, los trabajadores independientes llegan a soportar cargas cercanas al 22% cuando son originadas en honorarios, en tanto que, para los trabajadores con relación de dependencia laboral, y con salarios de hasta 5 mínimos nacionales, su carga tributaria es prácticamente de 0%.³

El tratamiento discriminatorio se extiende al sistema financiero, al cual se le ha impuesto una sobretasa de 25% del IUE cuando su coeficiente de rentabilidad sobre el patrimonio neto supera el 6%. Inicialmente, esta sobretasa (denominada Alícuota Adicional a las Utilidades de la Actividad de Intermediación Financiera) era de 12,5% para un coeficiente de rentabilidad sobre el patrimonio neto mayor al 13%, y únicamente alcanzaba a la banca. Sin embargo, recientemente esta sobretasa se ha extendido a las Empresas de Arrendamiento Financiero, Almacenes Generales de Depósito, Sociedades Administradoras de Fondos de Inversión (SAFI), Agencias de Bolsa y Sociedades de Titularización, todas ellas reguladas por la ASFI, y también a las Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras, reguladas por la Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros.

Hay que subrayar que el impacto de esta sobretasa no recae únicamente sobre dichas entidades financieras –que ven reducidos sus márgenes de rentabilidad y liquidez–, sino sobre otros sectores económicos que demandan créditos con bajas tasas de interés. Los perjuicios también alcanzan a los pequeños empresarios, emprendedores e innovadores, que tienen menos chances de acceder a capital de riesgo para sus proyectos. La sobretasa del 25% del IUE en el sistema financiero encarece el crédito en Bolivia.

3 El Anexo 1 releva datos inequívocos de la falta de racionalidad y equidad en las cargas tributarias que soportan los trabajadores y profesionales independientes.

3. Carga tributaria excesiva, que encarece la actividad económica y desincentiva el emprendimiento, las inversiones y la formalidad

Consideramos como “carga tributaria” la relación de tributos sobre los ingresos que las empresas y las personas soportan. Este concepto es diferente de la “presión tributaria” que refiere la relación de las recaudaciones tributarias sobre el Producto Interno Bruto (PIB).

Ahora bien, tomando como base el ranking de las 400 más grandes empresas en Bolivia,⁴ y las cifras de los mayores contribuyentes al fisco, se infiere que la carga tributaria en el país es considerablemente elevada con relación a los estándares internacionales, siendo este uno de los factores que explica su escasa capacidad de captar inversiones de capitales privados.

Así, por ejemplo, la carga tributaria que soporta el sector minero llega casi al 49% (Minera San Cristóbal tiene una carga de 56,6%),⁵ seguida de la carga tributaria de las AFP con una carga tributaria de 23%. En tercer lugar se ubican las empresas del sector industrial con un 21% en promedio (siendo mayor la carga de los fabricantes de cerveza, bebidas gaseosas y tabaco, afectados por el Impuesto al Consumo Específico, y menor carga de otras industrias como los laboratorios y las cementeras); en un cuarto lugar están las empresas del sector hidrocarburos con un 19%; y a las que les siguen los sectores de telecomunicaciones y de seguros generales con un 13%; el sector eléctrico y la banca con un 11%; finalmente el sector comercial con una carga de 8%.⁶

En cuanto a las personas naturales, los datos examinados indican que un trabajador con relación de dependencia, e ingresos de 5 salarios mínimos, soporta una carga tributaria cercana a 0%, mientras que otro trabajador independiente soporta un 22% de carga tributaria. Si a ello se le suma los aportes a la seguridad social, las cargas anuales crecen a 12,61% y 36,42% para trabajadores con y sin relación de dependencia, respectivamente. Aquí, evidentemente, hay problema de inequidad en contra de los trabajadores independientes.

También es preciso referir el impacto del Impuesto al Consumo Específico (ICE), aplicado a las bebidas alcohólicas. El ICE tiene dos alícuotas: una específica, con un importe fijo en bolivianos por cada litro; y otra, que es un porcentaje sobre el valor del producto.

4 Aludimos aquí al ranking de las 400 empresas más grandes en Bolivia, elaborado por el economista Hugo Siles Espada, con información sobre ventas, activos, pasivos, patrimonio, y utilidades de las empresas; una publicación de referencia en cuestiones corporativas

5 Otro indicador que corrobora la alta carga tributaria que soportan las empresas mineras en Bolivia es el que se conoce como *Government Take* (la participación del Estado respecto de los ingresos de una empresa). Se ha estimado, por ejemplo, que para las empresas mineras con un 20% de utilidades, el *Government Take* asciende al 70%, muy por encima del GT en países como Chile (44,7%), Perú (37,6%), México (49%). Véase el Anexo 5. Tributación Minera Comparada.

6 El cálculo de la carga tributaria para los distintos sectores económicos se explica más ampliamente en el Capítulo 5.

Combinadas ambas alícuotas conllevan una carga impositiva excesivamente elevada, con efectos no solo para los consumidores (a quienes se procura desincentivar su consumo excesivo) sino también para la recaudación fiscal en la medida en que alícuotas altas incentivan el contrabando. Esto se entiende mejor examinando el caso específico de la cerveza, una bebida de consumo masivo, donde por cada litro se tiene una alícuota fija de Bs 3.93, y una porcentual del 1%, lo que representa una carga efectiva del 66,38% sobre el valor del producto, tal como se aprecia en el siguiente ejercicio:

Tabla 2
Cálculo teórico del valor del ICE combinado

Valor de un litro de cerveza	Bs	6.01
Alícuota Especifica ICE	Bs	3.93
Alícuota Porcentual ICE	Bs	0.06
Valor ICE mixto	Bs	3.99
ICE mixto / Valor Producto		66,38%
Venta por litro de cerveza	Bs	10.00

Fuente: elaboración propia con datos de la CBN

Otro de los problemas de las alícuotas específicas para las bebidas radica en que se hallan indexadas a la UFV, resultando de ello un incremento anual superior a la tasa de inflación; esto es evidente si se mira la evolución de la alícuota específica de la cerveza, que ha sido elevada de Bs 3.62 en 2017 a Bs 3.93 en 2021. El resultado, como ya se dijo, es una carga impositiva de 66.38%; un nivel superior a los niveles vigentes en otros países de la región,⁷ lo cual redundaría en una pérdida de competitividad de la industria cervecera boliviana y, en consecuencia, en un estímulo al consumo de bebidas con mayor grado alcohólico (y mayor daño al organismo humano), pero cuya oferta prolifera en el mercado acicateada por el contrabando.

4. Presión tributaria elevada

Uno de los indicadores que permite medir la intensidad con la que el Estado grava a los contribuyentes es la presión tributaria (PT), que se obtiene por el cociente de los ingresos tributarios recaudados sobre el PIB. Según indican en los datos de la Dirección General de Estudios Tributarios del Viceministerio de Política Tributaria⁸, en el período de 2005 a 2019 la presión tributaria mantuvo una tendencia creciente, alcanzando en 2018 el 20,4% y en 2019 el 19,7%.

⁷ En Perú la carga efectiva para la cerveza es 50%, en Chile 20,5%, en Argentina 14% y en Paraguay 8%.

⁸ Boletín Económico de Ingresos Tributarios N° 10, 2019

Si a la totalidad de los ingresos recaudados se añade las contribuciones obligatorias a la seguridad social de largo plazo (el sistema de pensiones) que realizan las empresas, y también los ingresos no tributarios de la explotación de recursos naturales (“regalías”), hablamos ya de la “Presión Fiscal Equivalente”; este concepto comporta un enfoque más amplio que la medición tradicional de la presión tributaria, e incluye los impuestos de dominio subnacional.

Las estimaciones de este indicador sitúan a Bolivia como una economía con una de las tasas de presión tributaria más altas en la región. Así, el ejercicio de cálculo de la Presión Fiscal Equivalente (PFE), realizado en este trabajo, arroja una cifra de 27,5% para la gestión 2019. Esta cifra resulta de sumar la presión tributaria más los impuestos subnacionales (que ascienden al 18% del PIB), el IDH de 2,3% del PIB, las contribuciones a la seguridad social de 5,5% del PIB. Así, la suma de estos tres conceptos arroja un 25,8% del PIB. Agregando a esta cifra las regalías mineras e hidrocarburíferas (que representan el 1,7% del PIB), se obtiene el 27,5% de PFE.⁹

De acuerdo a la Dirección General de Estudios Tributarios del Viceministerio de Política Tributaria, y con base en datos del BID-CIAT 2019,¹⁰ Bolivia ocupa el cuarto lugar en la medición de la PFE, entre los países sudamericanos. En 2014 la PFE en Bolivia se situó en 33,9%, por encima del promedio regional; en 2015 alcanzó el 33,4%, sólo por debajo de Argentina. En el mismo año, el promedio regional de PFE fue de 25% del PIB.¹¹

5. Normas y procesos engorrosos y onerosos

El Código Tributario, como ley especial, debió ser protegido y blindado para asegurar una justa relación jurídica tributaria. Lamentablemente no es eso lo que ha sucedido. Una serie de cambios introducidos por la vía reglamentaria no solo que han provocado muchas incongruencias en el contenido de esta norma, sino que han dado pie a diversas interpretaciones, incluso contrapuestas a los principios constitucionales, y con grave quebranto de la seguridad jurídica en el funcionamiento del sistema tributario.

Los intereses, que son un accesorio del tributo omitido, al ser calculados por la fórmula del interés compuesto generan en la práctica una tasa efectiva superior en dos puntos porcentuales a la nominal, la cual además es aplicada sobre el tributo omitido actualizado,¹² lo que deslegitima y confunde el rol del fisco de recaudador con el de cualquier otro prestamista.

9 La fórmula de cálculo y la interpretación de los resultados se exponen en el Capítulo 5.

10 *Ibid.*

11 Estos últimos datos son del estudio: *Actualización de la presión fiscal equivalente en América Latina y el Caribe*, División de Gestión Fiscal, BID, octubre, 2017.

12 Esto puede evidenciarse en: <https://ov.impuestos.gob.bo/Paginas/Publico/CalculadoraTributariaExterna.aspx>

El mantenimiento de valor, al aplicarse con las UFV, conlleva un incremento del valor del tributo omitido en un 39% más alto que al aplicar la tasa de inflación, lo que no es congruente con la realidad económica que enfrenta el contribuyente.

Se espera que la relación jurídica tributaria mantenga un equilibrio entre los derechos y las obligaciones de los sujetos activo y pasivo. Esta premisa de ecuanimidad ha sido violentada por disposiciones dictadas para su aplicación retroactiva, en clara contradicción con los preceptos constitucionales de irretroactividad de la norma. Un claro ejemplo de ello es la ampliación de los plazos de la prescripción, plazos que además resultan discriminatorios cuando el fisco ejerce su facultad de determinación y cobranza con respecto a los plazos fijados para el ejercicio del derecho de los contribuyentes a la repetición.

Desde ya, las modificaciones en las formas de cálculo de la prescripción han detonado el crecimiento exponencial de la cartera morosa. En ese sentido, se puede decir que la *mora* producida es una respuesta natural de las personas de no aceptar pagar determinaciones fiscales consideradas injustas y de dudosa legalidad por el principio de no retroactividad de la norma. No debe sorprender, entonces, que para el año 2019 la mora se estimara ya en 41.625 millones de bolivianos.

Desde el punto de vista del costo de cumplimiento, se calcula al menos 91 iteraciones¹³ al año entre declaraciones determinativas e informativas que deben ser presentadas ante la administración tributaria. Los formularios diseñados para la recolección de la información trasladan la carga de su elaboración a los contribuyentes, de modo que éstos deben erogar recursos para cumplir dicha obligación y no ser pasibles a sanciones. Huelga decir que muchos de estos formularios son muy complejos y llenos de contradicciones (es el caso de los anexos tributarios del IUE, y también de los formularios de bancarización y de comisionistas y consignatarios).¹⁴

La consecuencia de ello es una sobrecarga de deberes de liquidación y reporte de información para los contribuyentes formales. No sorprende, entonces, que en el reporte *Ease of Doing Business* (Banco Mundial, 2020), Bolivia figure en el puesto 186 del ranking “pagando impuestos”, incluidas las contribuciones a la seguridad social, entre 190 economías.

Por otro lado, si bien se han producido ciertos avances tecnológicos en la administración tributaria, la facturación electrónica es todavía muy incipiente. Se estima que ni siquiera el 0,5% del universo de contribuyentes utiliza la modalidad de facturación electrónica, lo que va en desmedro de reducir la burocracia y los agobiantes trámites tributarios.

13 Se entiende como iteraciones las veces que el contribuyente interactúa con la administración tributaria para declarar o para realizar algún trámite.

14 Anecdóticamente, la disyuntiva de cumplir con el fisco o permanecer en la informalidad es muy notoria cuando se trata del alquiler de bienes inmuebles: para ser formal se deben presentar 28 declaraciones determinativas, 4 declaraciones informativas, y generar 12 facturas, lo que suma 44 iteraciones al año, con el consecuente riesgo de omitir alguna obligación formal o excederse en el plazo, lo que implica pagar multas que puede ser inclusive confiscatorias de las rentas devengadas.

6. Inseguridad jurídica y falta de transparencia

En Bolivia el Código Tributario faculta a las administraciones tributaria y aduanera dictar normas y establecer medios, formas y plazos para la gestión de los tributos. El problema es que esa facultad se ha visto muchas veces tergiversada, como bien se puede evidenciar en las resoluciones emitidas por ambas entidades, las cuales, en lugar de facilitar la tributación, lo que consiguen es desincentivar su cumplimiento.

La discrecionalidad para crear obligaciones formales, disponer multas¹⁵ e incurrir en otras arbitrariedades, es moneda corriente; el perjuicio no es solamente para los contribuyentes sino para las actividades económicas mismas que resienten la ausencia de seguridad y previsibilidad.

Pretender realizar la rectificación de una declaración jurada a favor del contribuyente por algún error, es otro procedimiento tortuoso que puede demandar hasta más de seis meses. Los plazos para resolver los trámites de devolución impositiva casi nunca son cumplidos.

La institución de la consulta tributaria no es respetada por las administraciones tributaria y aduanera, que eluden su responsabilidad de dar claridad y certidumbre a las reglas aplicadas, restando transparencia al sistema.

Otra práctica anómala es la frecuencia con que se recurre a la Ley de Presupuesto General del Estado (ley financiera) para introducir cambios en la Ley 843 y en el mismo Código Tributario, que son consideradas leyes especiales, en tanto que la ley financiera solamente tiene eficacia temporal de un año. Estas prácticas socavan la seguridad jurídica, especialmente cuando se realizan modificaciones intempestivas en las normas tributarias.

15 Por la vía reglamentaria, el Servicio de Impuestos Nacionales definió hasta 62 tipos de multas. En 2015, el monto de estas multas fácilmente podía superar los 10.000 bolivianos, por incumplimiento de deberes formales, lo que ha sido calificado como “terrorismo fiscal”. Cf. Alvaro Villegas Aldazosa: *El momento de reencauzar la política tributaria*, KAS-INESAD, Agenda Inteligente para el debate de políticas públicas en Bolivia, 2020.

CAPÍTULO 2

Nueva política tributaria

La nueva política tributaria que aquí se esboza es una respuesta de fondo a los problemas relevados en el Capítulo 1. Su finalidad y contenido es corregir, actualizar y mejorar el sistema tributario boliviano, procurando devolverle simplicidad, eficiencia, progresividad y universalidad. Estos objetivos son esenciales para que la tributación en Bolivia promueva el crecimiento económico y social e impulse una cultura de responsabilidad ciudadana.

La propuesta tiene cuatro pilares: (i) simplificación tributaria; (ii) incentivos a la inversión y el emprendimiento; (iii) equidad y progresividad tributaria; (iv) reforma normativa y gobernanza institucional. A continuación, esbozamos los lineamientos, objetivos y acciones prioritarias en estas cuatro dimensiones.

1. Simplificación tributaria

Este primer pilar es básico para lograr un sistema concordante con los principios constitucionales en materia tributaria, pero además apto para facilitar la creación de oportunidades económicas y de trabajo. La idea de simplificación tributaria tiene que ver con la necesidad de racionalizar la cantidad de tributos, varios de ellos irracionales, injustificados e improductivos. También es preciso instituir procedimientos ágiles, sencillos y de bajo costo, que allanen el cumplimiento de los deberes tributarios en lugar de agobiar a la gente y poner freno a la iniciativa empresarial y emprendedora, como sucede hoy en día. Reducir la burocracia y los trámites asfixiantes es crucial para incentivar la formalización de las actividades económicas y ampliar el universo de contribuyentes efectivos.

Reducir el número de impuestos

Postulamos la necesidad de reducir los actuales 9 impuestos generales¹⁶ a solamente 4 impuestos generales, a saber:

16 Estos 9 impuestos son: Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuestos a las Transacciones (IT), Impuestos a la Utilidad de las Empresas (IUE), Régimen Complementario al IVA (RC-IVA), Impuesto a las Salidas Aéreas (ISAE), Impuesto al Juego (IJ), Impuesto a la Participación en el Juego (IPJ), Impuesto al Consumo

- (1) Impuesto al Valor Agregado (IVA)
- (2) Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas, para personas jurídicas (IUE)
- (3) Impuesto a la Renta de las Personas Naturales (IRPN)
- (4) Impuesto al Consumo Específico (ICE).

Estos tributos conservarían la esencia de su estructura técnica, con apego a las mejores prácticas internacionales, salvo ajustes precisos para su adecuación a la realidad actual de la economía y su aplicación bajo alguna de las dos modalidades de liquidación que se describen seguidamente. Así, el IVA se mantiene sin cambios, en tanto que el IUE tendría una alícuota rebajada, al tiempo que el ICE continúa gravando el consumo de aquellos productos que generan externalidades negativas en la salud de la población. El cambio importante consiste en la creación del IRPN, bajo el principio de progresividad y capacidad contributiva.

Para avanzar hacia un sistema tributario remozado, menos intrincado y con aptitud de cobertura potencialmente universal entre la población económica activa, conviene prescindir de aquellos impuestos que adolecen de racionalidad económica o que son fiscalmente ineficientes o contienen elementos de distorsión o simplemente imponen cargas abusivas provocando la resistencia de los contribuyentes e invitando a la evasión. Es lo que ocurre con estos tributos:

- Régimen Complementario al IVA (RC-IVA)
- Impuesto a las Transacciones
- Regímenes Especiales: RTS, RAU y STI
- Impuesto a las Salidas Aéreas, el Impuesto al Juego y el Impuesto a la Participación en el Juego
- Impuestos a las Transferencias Financieras
- Impuesto a las Grandes Fortunas

El propósito de suprimirlos es bajar la carga tributaria que soportan muchas empresas y personas naturales, a la vez de aliviar el abrumador esfuerzo de cobrar impuestos que recaudan poco o nada a costa de crear burocracia inútil, abuso de poder y prácticas de corrupción, mientras se desalienta el esfuerzo productivo de la sociedad. De esta manera, la administración tributaria podrá concentrar su labor en los impuestos generales, que es donde se debe demostrar máxima eficacia y efectividad, devolviéndole simplicidad y eficiencia al sistema.

Al hablar de impuestos ineficientes aludimos al hecho concreto de que la presión tributaria que supone la recaudación derivada de la mayoría de los impuestos antes mencionados ni siquiera llega al 0,2% de la recaudación total (es el caso de los Regímenes Especiales,

Específico (ICE), Impuesto a las Transferencias Financieras (ITF). No se incluyen el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD) ni el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), que son impuestos sectoriales. Tampoco se incluyen los tributos municipales y departamentales

el ISA, el IG, IPJ y IGF). Casi se podría decir que el gasto público que insume el cobro de estos tributos es probablemente más de lo que efectivamente se recauda. En este sentido, eliminar los “regímenes especiales” no significa un mayor sacrificio fiscal. Tanto más si con ello se sincera la realidad tributaria y se evita que los grandes y medianos negocios informales eludan pagar los tributos correlativos a su condición socioeconómica.

Desde ya, la creación del Impuesto a la Renta de Personas Naturales podrá constituirse en un sustituto mejor –y más justo– para la tributación de ese extenso universo de sujetos cobijados en los regímenes especiales para pequeños negocios.

El Impuesto a la Transacciones, por su parte, es un impuesto ciego y en cascada, y si bien es eficiente en su recaudación, no debería permanecer existiendo el IVA y el IUE, ya que le resta competitividad a la economía formal.

El Impuesto a las Transferencias Financieras, que nació con carácter temporal, ha devenido en un tributo permanente como los regímenes especiales. El ITF incrementa los costos de las transacciones financieras y desincentiva los depósitos en moneda extranjera, desalentando la bancarización y por tanto la formalización. Su eliminación permitirá corregir tales distorsiones.

En el caso del Impuesto a las Grandes Fortunas, recientemente creado, la razón principal para sugerir su eliminación es el efecto de desincentivo a la inversión que genera, además de castigar el ahorro legítimo de muchas familias; en contrapartida, este impuesto puede inducir a que muchos prefieran refugiar su patrimonio en el mundo de la informalidad o de los paraísos fiscales u otras prácticas espurias en detrimento de una sana fiscalidad.

Modalidades de liquidación tributaria

Para el pago de impuestos se propone crear dos modalidades de liquidación tributaria: (i) la modalidad determinativa automática (MDA), de aplicación trimestral; (ii) la modalidad auto determinativa (MAD) realizada por el contribuyente conforme a los periodos fiscales ya establecidos. La idea de estas dos modalidades de liquidación es simplificar y facilitar los procedimientos y trámites que los sujetos deben realizar para cumplir sus deberes tributarios, particularmente utilizando la facturación electrónica y el celular. Veamos:

A) Modalidad determinativa automática (MDA)

La modalidad MDA será optativa tanto para personas naturales como para personas jurídicas.¹⁷ En ella, la administración tributaria hace la liquidación de la obligación y ordena el pago consolidado de los impuestos determinados con base en la información de la base de datos de facturación electrónica y otras fuentes. Esta liquidación es por todos los impuestos a los que está sujeto el contribuyente, con excepción de aquellos en los que se

17 Las empresas unipersonales son consideradas como personas jurídicas.

constituye como Agente de Retención o cuando ha sido Sujeto de Retención. Quien participe de esta modalidad se acoge a las siguientes condiciones:

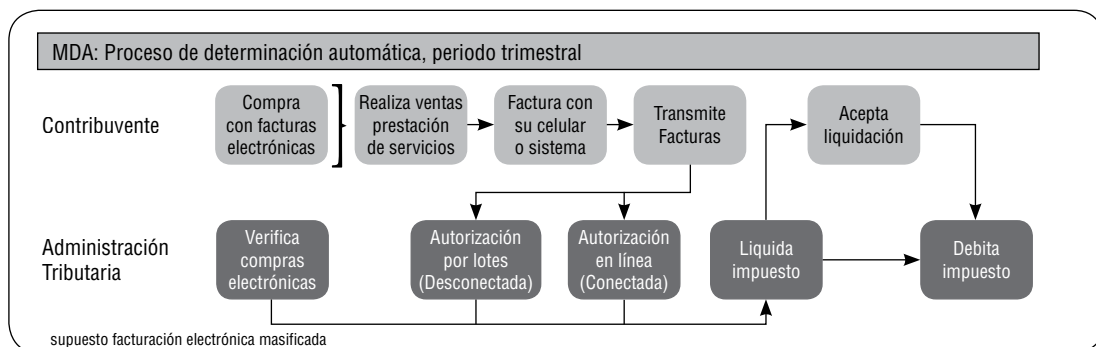
- Tener activa una cuenta bancaria con saldos para débitos automáticos.
- Aceptar los débitos a través de la entidad bancaria por cuenta del Servicio de Impuestos Nacionales (SIN).
- En caso de no tener saldo suficiente, aceptar y pagar las liquidaciones del SIN de manera inmediata.
- Emitir facturas por todas sus ventas únicamente bajo la modalidad de facturación electrónica; estas facturas generan crédito fiscal para el comprador, pero no generan débito fiscal (IVA) para el emisor.
- Exigir facturas electrónicas nominadas a su NIT, discriminando las que serán utilizadas para el IRPN.
- El 2% del valor de las facturas discriminadas servirán para compensar como pago a cuenta del IRPN.

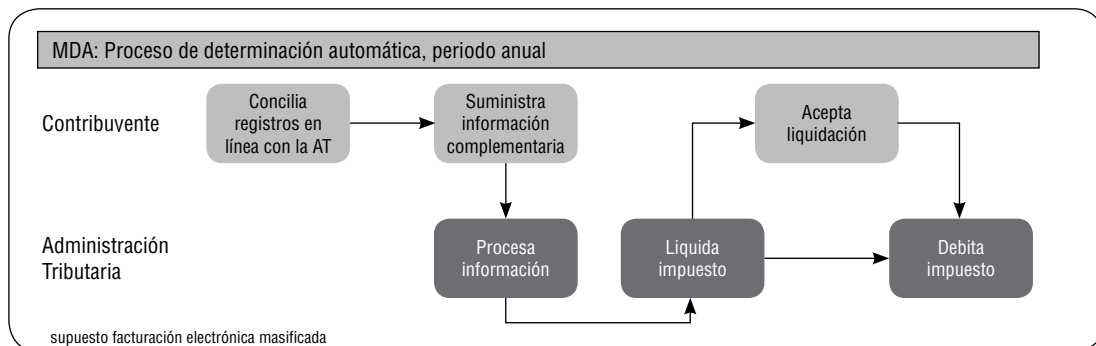
La MDA otorga las siguientes ventajas al contribuyente:

- Prescinde de presentar registros contables, libros o auxiliares de cualquier tipo ante el fisco. Las personas jurídicas deberán llevarlos, pero no presentarlos de manera periódica, sino a requerimiento de la administración tributaria en procesos de fiscalización.
- Las liquidaciones son generadas trimestralmente por el SIN, permitiendo el débito automático de la cuenta bancaria del contribuyente para el pago también trimestral de la obligación. Hasta donde el saldo en dicha cuenta alcance, el remanente será pagado por el contribuyente dentro del plazo establecido.
- Evita los costos asociados al cumplimiento de obligaciones formales, como también al riesgo de su incumplimiento.

La MDA no aplicaría para los trabajadores con relación de dependencia, quienes tributan el IRPN por la vía de la retención del empleador, no obstante, quedan liberados de presentar facturas cuando éstas sean electrónicas.

Figura 1
Esquema de Modalidad de Determinación Automática





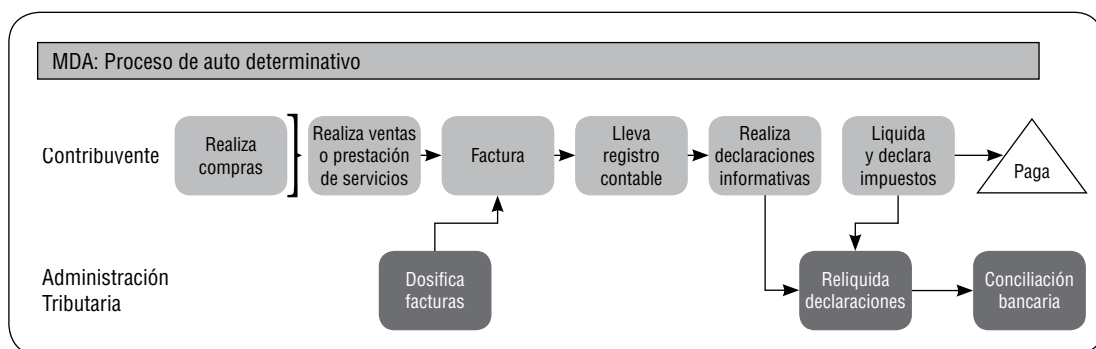
Como se aprecia en la Figura 1, es condición habilitadora que la modalidad de facturación electrónica se aplique de forma masiva y obligatoria; solamente sería permitida otra modalidad de facturación en lugares donde no existe internet.

El SIN deberá poner a disposición de todos los contribuyentes una aplicación informática de fácil manejo, de modo que se pueda emitir y recibir facturas electrónicas desde un teléfono celular. Para ello es indispensable que todas las obligaciones relacionadas con los datos consignados en la factura estén optimizadas para lograr el menor número de digitaciones posible. El comprador debería poder exhibir un código QR, que, al ser reconocido por el facturador celular, registre automáticamente todos los datos del comprador. El facturador celular debería permitir la personalización del tipo de servicio o productos con los que opera el contribuyente y de modo tal que, en lugar de escribir, solo deba seleccionar el objeto de la transacción.

B) Modalidad de auto determinación (MAD)

Esta segunda modalidad implica que es el propio sujeto pasivo quien declara ante el SIN sus transacciones y operaciones económicas, así como los hechos generadores que causan obligaciones tributarias y según los plazos establecidos en las normas, y además es quien determina el impuesto y realiza su pago.

Figura 2
Esquema de Modalidad Auto Determinativa



La premisa subyacente a estas dos modalidades alternativas de liquidación tributaria es que unos procedimientos sencillos y fáciles de operar por cualquier persona o negocio, puede actuar también como un incentivo al pago de impuestos, y por tanto a la formalización económica.

Masificación de la factura electrónica

El establecimiento de estas nuevas formas de liquidación tributaria debe venir de la mano de un esfuerzo sistemático y consistente por masificar la facturación electrónica en Bolivia. Ello requiere de la aplicación de modelos híbridos que le permitan al SIN conocer y autorizar la emisión de facturas en línea y también validar las facturas emitidas en procesos por lotes. Esta acción debe acompañarse del desarrollo de aplicaciones digitales que permitan a la gran mayoría de los contribuyentes facturar desde el teléfono celular.

Para actividades esporádicas realizadas por personas naturales que no cuenten con NIT, pero que requieran emitir una factura ocasional, será necesaria una disposición que les permita adquirir del SIN la factura electrónica correspondiente, previo pago de un canon sobre la presunción de los tributos causados (IVA e IRPN).

Una meta que podría plantearse es lograr al cabo de un año una cobertura de cerca del 90% en la facturación electrónica; un porcentaje similar al que consiguiera Colombia, en una experiencia muy exitosa, reconocida internacionalmente.

2. Equidad y progresividad tributaria

La solidez y efectividad de un sistema tributario depende en mucho de su legitimidad social, lo cual viene dado por la percepción de equidad en la definición y aplicación de las obligaciones tributarias. El principio de progresividad intenta, justamente, garantizar esa condición, que en la situación boliviana se ha resentido mucho. Este punto de la propuesta busca devolverle al sistema tributario una cualidad de más equidad y progresividad.

Impuesto a la Renta de las Personas Naturales

La cuestión más trascendente es la creación del Impuesto a la Renta de las Personas Naturales (IRPN), que grave todas las rentas de las personas naturales; sean éstas provenientes del trabajo, del capital o del patrimonio (alquileres, del rendimiento presunto de los anticréticos, dividendos por acciones, intereses por ahorros), o bien provengan de la remuneración de las personas naturales bajo relación de dependencia o de manera independiente.

La generalización del impuesto a la renta sobre los ingresos individuales, bajo la figura del IRPN, busca revertir la inequidad en la tributación de rendimientos provenientes de la renta del trabajo, del capital y del patrimonio, y de este modo también revertir los

grados de regresividad del sistema tributario. Las premisas para su diseño e implementación son:

- Grava la renta proveniente del trabajo de las personas naturales, tengan o no relación de dependencia.
- Prevé un mínimo no imponible equivalente a tres salarios mínimos nacionales al mes, para proteger a los más vulnerables en sus necesidades básicas de alimentación, salud y educación.
- Prevé la deducción del pago por aportes a la seguridad social.
- Prevé deducibles por concepto de cargas familiares.
- Prevé deducibles por inversiones.
- Los tramos de las alícuotas serían progresivos hasta un máximo del 20%.
- Admite la compensación de un 2% de las facturas electrónicas nominadas al contribuyente, distintas a las cargas familiares y las inversiones.
- Prevé la devolución en cuenta bancaria del contribuyente si al final del año resultan saldos a su favor, por los pagos a cuenta realizados.
- Los trabajadores en relación de dependencia tributarían por la vía de la retención.
- Se mantendrá el incentivo de exigir facturas en el mercado, debido a la posibilidad de compensación con el 2% de las facturas electrónicas nominadas.

El IRPN es también una medida para ampliar la base de contribuyentes y reducir la evasión fiscal, objetivos particularmente importantes en la coyuntura actual de extrema caída de los ingresos tributarios.¹⁸

Pues bien, siguiendo la estructura técnica del impuesto, proponemos el siguiente diseño:

Tabla 3

Concepto	Propuesta del IRPN
Denominación	Impuesto a la Renta de las Personas Naturales (IRPN).
Naturaleza	Directo Personal por Renta en la Fuente. Residentes nacionales y extranjeros
Hecho Imponible	Rentas percibidas del trabajo personal en relación de dependencia Rentas percibidas del trabajo personal sin relación de dependencia Rentas percibidas del rendimiento del capital en entidades financieras reguladas por ASFI.
Periodo y Devengo	Retenciones mensuales por rentas del capital en entidades financieras Retenciones mensuales por rentas del trabajo en relación de dependencia Declaración anual, año calendario, por rentas del trabajo sin relación de dependencia
Obligados a Declarar	Todos los sujetos pasivos una vez al año excepto los que hayan sido sujetos a retención
Sujetos Pasivos	Individuos Sociedad Conyugal

18 Llama la atención que Bolivia siga demorando la adopción de este impuesto cuya aplicación prácticamente se ha generalizado en América Latina. El Anexo 2 contiene un cuadro comparativo de la aplicación del impuesto a la renta de las personas en la región.

Concepto	Propuesta del IRPN
Rentas Exentas Subjetivas	Las de diplomáticos extranjeros a condición de reciprocidad Las de propiedad intelectual y de derechos de autor Las de rentas percibidas por servicios prestados en el exterior
Rentas Exentas Objetivas	Intereses percibidos por préstamos personales Indemnizaciones laborales de retiro, de incapacidad o de muerte Ganancias de títulos valores emitidos por el Estado Ganancias por dividendos y operaciones en Bolsa Donaciones, herencias, legados y beneficios por premios Ganancias de capital.
Base Imponible	Renta neta de fuente boliviana
Deducciones Generales	Mínimo no imponible de dos salarios mínimos nacionales. Un salario mínimo por gastos en salud, educación y vivienda. Aportes a la Seguridad Social para Salud y para Jubilación. (Caja - AFP)
Deducciones Personales	Cargas Familiares: -Cónyuge 20% de un salario mínimo. -Cada Hijo 20% de un salario mínimo por cada hijo menor de 25 años. -Cada dependiente 20% de un salario mínimo. -Pensiones de asistencia familiar.
Integración y Compensación	Se integran las rentas provenientes del trabajo en relación de dependencia y sin relación de dependencia para la aplicación de la alícuota progresiva. Se compensa con todos los pagos a cuenta y retenciones soportadas.
Tarifa o Alícuota	Por rentas integradas expresadas en salarios mínimos: Tramo 1: De Bs 1 a Bs 2.122 = 5% Tramo 2: De Bs 2.123 a Bs 4.244 = 10% Tramo 3: De Bs 4.245 a Bs 6.366 = 15% Tramo 4: De Bs 6.367 en adelante = 20%
Deducciones en la cuota	2% de las facturas electrónicas nominativas. Retenciones soportadas Pagos a cuenta del impuesto Saldos a favor de periodos anteriores
Retenciones y pagos a Cuenta	Retenciones por intereses percibidos en entidades financieras Retenciones por trabajo en relación de dependencia

Lo que se espera de la aplicación de este impuesto es reestablecer el criterio de equidad horizontal en las personas naturales que generan rentas del factor trabajo, corrigiendo la distorsión existente con el tratamiento discriminatorio del segmento de profesionales independientes. Este aspecto debería abrir la senda hacia la progresividad del sistema tributaria, en la medida en que se toman en cuenta tramos de rentas expresadas en salarios mínimos con alícuotas más altas para quienes perciben mayores ingresos por rendimientos de capital y de trabajo, lo que conlleva reponer el criterio de la equidad en lugar de la igualdad.

En efecto, y tal como se concibe el IRPN, éste no debe afectar los ingresos de la mayoría de los trabajadores con relación de dependencia; esto, porque se considera un mínimo no imponible, pero también por deducciones que se prevé en la base por gastos en salud, educación y vivienda, así como por los aportes a la jubilación, con el resultado de mantenerse prácticamente la misma base gravable actual del RC-IVA, aunque con las ventajas antes referidas y que el RC-IVA carece.

3. Incentivos a la inversión y el emprendimiento

En el contexto de la crisis sanitaria se han dictado varias medidas de alivio tributario. Tales medidas fueron necesarias para compensar en algún grado los rigores de la pandemia y la debacle económica. En cambio, los incentivos tributarios han sido mucho menos significativos.¹⁹ Esto último marca una diferencia importante con los otros países de la región, ni qué decir con varias economías desarrolladas, que se han mostrado pródigos en medidas de incentivo a la inversión.²⁰

Una economía como la boliviana, con bajos niveles de inversión privada, y prácticamente con sequía de inversión extranjera por varios años, no puede prescindir de incentivos a la inversión y la capacidad emprendedora.²¹ Esto es fundamental para dinamizar la economía y estimular la transformación productiva, tanto más si los incentivos fiscales encajan en una política amplia de promoción de las inversiones que provea las condiciones necesarias de seguridad jurídica, estabilidad política, fomento a las exportaciones, apertura de mercados externos, mercado laboral flexible y una regulación apropiada para la competencia económica.

Por cierto, los incentivos tributarios no deben entenderse como sinónimo de privilegios y concesiones fiscales ilegítimos. Se trata, por el contrario, de bajar el costo de producir para lograr mayor productividad y competitividad de las empresas e industrias nacionales y extranjeras que se asienten en el país, mediante la inyección de capital y de procesos de innovación y mejora tecnológica, lo cual debe traducirse en un aumento de la capacidad productiva y exportadora de la economía boliviana y, por tanto, de más y mejores puestos de trabajo.

La política de incentivos que proponemos, comprende las siguientes medidas:

- A. Reducir la alícuota del IUE al 20%. Esta reducción persigue inyectar liquidez a las empresas y mejorar la capacidad de movilizar inversión privada nacional y extranjera. La alícuota de 20% mejoraría la posición boliviana en el contexto regional, donde la alícuota del IUE promedio es de 27%.²² La nueva alícuota de 20% sería similar al techo de la alícuota del Impuesto a la Renta de Personas Naturales (IRPN).²³
- B. Con el mismo propósito, y a fin de reforzar la capacidad de atraer inversión extranjera, eliminar la Alícuota Adicional del IUE que se aplica en la actualidad a los sectores financiero, minería e hidrocarburos.

19 Véase el Anexo 7, que detalla las medidas de alivio tributario, y también los incentivos establecidos con motivo de la pandemia.

20 Según un informe del BCB, al cierre de 2020, *los flujos de circulación de la IED en el país fueron negativos*: de \$us -217 millones en 2019, durante 2020 se pasó a \$us -1.048 millones, reflejando un comportamiento negativo de \$us 831 millones. Se trata de la peor cifra de los últimos ocho años, período en el cual la tendencia ha sido progresivamente declinante desde una cifra de \$us 1.749 millones lograda en 2013 (El Deber, 15/06/2021).

21 La tendencia declinante de la inversión privada es uno de los temas que se profundizan en el Capítulo 3.

22 Considérese que otro país pequeño, como es Paraguay aplica una alícuota del 10%, que lo ha hecho muy atractivo para captar inversiones. Véase el Capítulo 6.

23 En muchos países las alícuotas del impuesto a la renta de personas y de sociedades tienden a converger, para así evitar la evasión fiscal.

- C. Excluir del IUE las utilidades reinvertidas como aportes de capital o que incrementen la producción nacional de bienes y servicios.
- D. Hacer deducible de las utilidades de las empresas la creación de nuevas fuentes de trabajo en el ejercicio fiscal, aplicando un determinado número de salarios mínimos multiplicado por el porcentaje que representa la nueva fuente laboral en la planilla total.
- E. Ampliar a cinco años consecutivos el arrastre de pérdidas.
- F. Modificar el actual sistema de devolución impositiva a las exportaciones, sustituyéndolo por uno de aplicación automática que incluya la exportación de servicios. La política presupuestaria deberá consignar esta medida.
- G. Implantar la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) para simplificar, estandarizar, transparentar, agilizar y hacer más eficientes los procesos de comercio exterior. Una mayor agilidad de las operaciones aumentará la competitividad de las empresas nacionales y mejorará su participación en el mercado internacional.

Racionalidad en los impuestos selectivos al consumo

Desde un enfoque de fiscalidad amplio, se debe poner atención a los efectos contraproducentes de la imposición de alícuotas o gravámenes elevados, incluso en términos de la recaudación fiscal. El caso del alza del ICE a las bebidas alcohólicas ilustra bien el hecho de que impuestos altos no necesariamente significan mayores recaudaciones; incluso a menudo sucede lo contrario, puesto que de inmediato surge el incentivo para el contrabando, la evasión impositiva y la informalidad.

El ICE ha sido concebido para atenuar la regresividad de los impuestos al consumo, gravando con mayores alícuotas el consumo tanto de bienes suntuarios como de otros productos con externalidades negativas, como son las bebidas alcohólicas que afectan a la salud de las personas. Pues bien, para cumplir estos objetivos, y a la vez corregir los incentivos perversos al contrabando, proponemos cambiar la composición de las alícuotas específicas y porcentuales, bajo dos premisas: (i) Aplicar una sola alícuota porcentual de 50% a todas las bebidas alcohólicas; (ii) Graduar la alícuota específica de Bs por Litro, con los siguientes valores:

Tabla 4
Propuesta de nuevas alícuotas específicas para bebidas alcohólicas

Bebida Alcohólica	Alícuota específica Bs/Litro
Cerveza con 0,5 % o más grados alcohólicos	1
Vinos	3
Bebidas fermentadas y vinos espumosos	3
Chicha de maíz	2
Alcoholes	7
Singanis, Licores y cremas en general	7
Pisco, Ron y Vodka, otros aguardientes	8
Whisky	9

La nueva política tributaria, para el caso de las bebidas alcohólicas, se orienta a disminuir las externalidades negativas y a la vez ser más progresiva, razón por la que se propone alícuotas específicas más altas cuanto mayor sea su grado alcohólico. Este enfoque busca devolverle racionalidad a la aplicación del ICE a las bebidas alcohólicas, de manera que las industrias bolivianas puedan ganar en competitividad, reducir sus costos e incrementar su rentabilidad, afianzándose como industrias sólidas, generadoras de empleo formal y con capacidad de crecimiento empresarial. Los nuevos valores de la Tabla 4, no solo que no afectarían los ingresos del fisco, sino que probablemente puedan generar más recursos por el hecho de que la expansión de la capacidad productiva tiene el potencial de producir mejores recaudaciones.

4. Cambios normativos y reingeniería institucional

Una nueva política tributaria presupone cambios en las normas que rigen el sistema, lo mismo que una reforma de los organismos encargados de su administración. El objetivo es restablecer un marco de seguridad y previsibilidad –hoy inexistente– en la relación Estado-contribuyentes, que debe asumirse como un bien público esencial para la actividad económica y para un ambiente propicio de negocios e inversiones. Se trata también de mejorar el desempeño, la transparencia y la vocación de servicio de los entes recaudadores, corrigiendo los problemas y deficiencias que han abierto una brecha de confianza entre la autoridad y los contribuyentes.

La reforma que se propone toca al Código Tributario, que debe ser actualizado, y también a la estructura y funcionamiento del Servicio de Impuestos Nacionales y de la Aduana Nacional. Otra cuestión importante es lograr una mayor uniformidad de criterios en las administraciones tributarias y aduaneras, de manera de simplificar los trámites y obligaciones para las empresas y para los ciudadanos.

Ajustes al Código Tributario

Los temas candentes consisten en resolver la dispersión normativa en materia tributaria, evitar la discrecionalidad interpretativa, fortalecer los derechos de los contribuyentes y reducir los costos fiscales de la gestión procesal. Estas son cuestiones críticas que deben resolverse ajustando aspectos del Código Tributario (Ley 2492, de 2003).²⁴ Veamos:

Deuda tributaria:

- Redefinir la deuda tributaria, separando el tributo omitido de sus accesorios y la eliminación de la multa como parte de ella.
- Redefinir la fórmula de cálculo de los intereses, sustituyendo el interés compuesto por el simple.

24 El Capítulo 5 desarrolla el análisis de todos estos temas.

- Sustituir la UFV por el índice de inflación, para el cálculo del mantenimiento del valor
- Redefinir la gradualidad de la sanción por omisión de pago al 50%, por no ser casos dolosos.
- Redefinir las facultades del SIN y de la Aduana Nacional para la graduación de multas, de manera que su aplicación guarde relación directa con la materialidad del incumplimiento del deber formal, y estableciéndose un máximo fijo para las obligaciones creadas por la propia administración. El incumplimiento de deberes formales debe disminuirse en el tramo máximo, y disponerse que la multa no debe ser mayor al tributo que se hubiera omitido. Para los casos en que no haya tributo omitido, establecerse importes fijos proporcionales a la infracción.
- Reponer el plazo de la prescripción a 4 años.

Derechos de los contribuyentes:

- Incorporar al Artículo 68 del Código Tributario los preceptos de la Carta de Derechos de los Contribuyentes (aprobada en la Asamblea General del Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario de 2016, en Montevideo, Uruguay).
- Hacer obligatoria la publicación de las respuestas vinculantes, atendidas bajo la institución de la consulta tributaria.
- Corregir la imprescriptibilidad de la deuda tributaria ejecutoriada.

Seguridad jurídica:

- Incorporar un Título en el Código Tributario, denominado “Principios Constitucionales y de Política Fiscal”, definiendo los siguientes: Legalidad, Capacidad Económica, Igualdad, Progresividad, Proporcionalidad, Universalidad, Prohibición de Confiscatoriedad. Asimismo, aclarar los mandatos constitucionales para la Administración Tributaria.
- Reponer la previsión legal de irretroactividad de la norma contenida en el Artículo 9 de la Ley 1340.
- Reestructurar el procedimiento recursivo administrativo y el proceso contencioso administrativo, con la creación de la jurisdicción especializada tributaria, que comprende también la cuestión aduanera.
- Incorporar en la Ley de Administración Presupuestaria (Ley 2042, de 21 de diciembre de 1999) la limitación expresa de que a través de la ley financiera solamente se pueda dictar disposiciones en materia tributaria concernientes a aspectos cuya temporalidad esté restringida al ejercicio fiscal de vigencia de la ley.
- Facultar a los organismos tributario y aduanero la declaración de prescripción de oficio.

Integración de la administración tributaria y aduanera

Proponemos la integración del Servicio de Impuestos Nacionales y de la Aduana Nacional, en una sola entidad administradora, y con la característica de un organismo eminentemente técnico, altamente profesional, con plena autonomía de funcionamiento y a

resguardo de la intromisión política. Esta integración sería la base para una reingeniería de los servicios tributarios y aduaneros, que se traduzca en una adecuada gobernanza y gestión estatal, con mecanismos de buena gerencia, supervisión y coordinación eficiente, con menos burocracia y tramitología y con procedimientos contenciosos efectivos y garantía de los derechos de los contribuyentes.

Recuérdese que la ley establece la institucionalización de los servicios tributario y aduanero, sin embargo, esta prescripción no pasa de ser una declaración de intenciones. Más aún, la realidad prevaleciente es su constante desinstitucionalización, especialmente en cuanto a la designación de autoridades y la carencia de una genuina carrera administrativa, lo que tiene efectos sensibles sobre su desempeño y el ejercicio efectivo de la autonomía administrativa, técnica y económica, reconocida por ley, pero ausente en la práctica.

La selección de cargos basada en méritos y por concurso público efectivo –no simulado– es una asignatura pendiente, como lo es también la autonomía de gestión, la despolitización y la erradicación del clientelismo y la corrupción. La designación interina en los altos niveles directivos y ejecutivos se ha convertido en la regla, dejándose de lado la titularización de estos cargos. El ejercicio de funciones por fuera de la ley, tendría que producir la nulidad de los actos administrativos de estas autoridades. Estos y otros problemas urgen ser encarados a través de la reingeniería e integración del Servicio de Impuestos y de la Aduana Nacional.

Hay que decir que esta clase de integración ya opera en varios países, y con resultados promisorios en muchos casos. Entre los beneficios que cabe esperar está el ahorro de recursos por economías de escala derivada de procesos transversales, la unificación de criterios en la aplicación de normas y protocolos, la integración de las bases de datos, y, por cierto, la agilización de trámites y la reducción de tiempos y costos para los contribuyentes.

5. Sostenibilidad fiscal

La modernización y simplificación del sistema tributario, esbozada en este trabajo, tiene por objeto resolver los cuellos de botella de la tributación actual, así como impulsar la reconstrucción y el crecimiento de la economía nacional. Las medidas que se proponen tienen un enfoque integral porque también buscan asegurar ingresos fiscales, ahorrar en gastos innecesarios y optimizar los costos y recursos de gestión tributaria.

Hay que recordar que en los últimos 20 años el promedio de la participación de las recaudaciones tributarias totales (mercado interno, importaciones e hidrocarburos) en el financiamiento del gasto corriente, ha sido del orden del 70%; vale decir que las recaudaciones tributarias son la principal fuente de financiamiento del sector público. De ahí, también, la importancia de afianzar la capacidad fiscal recaudadora del Estado.

En este acápite, el tema es el impacto fiscal de los cambios sugeridos en materia de impuestos y regímenes de contribuyentes. El impacto más relevante proviene de la eliminación del IT, que estimamos en una pérdida de recaudaciones por más de Bs. 5 mil millones (1,77%

del PIB). En segundo lugar, anotamos la reducción de la alícuota del IUE de 25 al 20% y la eliminación de las sobretasas, lo que implicaría una pérdida aproximada de Bs. 2.167 millones (0,77% del PIB). Tercero, la supresión del ITF y del RC-IVA que, agregados, arrojan un monto de Bs. 1.039 millones (0,36% del PIB). Finalmente, la eliminación de los impuestos ineficientes y de los regímenes simplificados, que suman Bs. 284.7 millones (0,1% del PIB). Con estos números, estimamos una pérdida en recaudaciones de Bs. 8.505 millones, equivalente al 3,01% del PIB. Este, pues, sería el costo fiscal de la reforma. Sin embargo, la reforma también conlleva la creación de nuevos impuestos y la ampliación del universo de contribuyentes y cuyos rendimientos tendrían el efecto de compensar dicho costo fiscal.

Desde ya, un tributo de nueva creación, y muy relevante por su impacto esperado en la recaudación, es el Impuesto a la Renta de las Personas Naturales (IRPN). Este impuesto permitiría ensanchar la base tributaria y lograr un sistema impositivo progresivo: lo primero se alcanzaría incorporando alrededor de 805 mil contribuyentes (que hoy figuran en los registros de las AFP como dependientes, tanto en el sector privado como en el sector público); y lo segundo, aplicando alícuotas que fluctúan entre 10% y el 20% en la escala superior de ingresos. Con el IRPN se prevé generar un ingreso estimado de Bs. 4.221 millones (1,49% del PIB).²⁵

También se debe enfatizar que esta propuesta de política tributaria busca incidir en la reactivación de la economía, lo cual, a la postre, debe redundar en mayores ingresos fiscales. Ciertamente, no podemos hacer acá una previsión precisa de lo que sería este incremento, aunque sí podemos intentar una aproximación provisional, tomando como referencia las proyecciones de crecimiento. Así, por ejemplo, el Banco Mundial ha proyectado para el 2021, una tasa de crecimiento de la economía boliviana de 3,9%.²⁶ Otra proyección a tomar en cuenta es la del Presupuesto Nacional 2021, que fija la tasa de crecimiento para este 2021 en 4,8%.²⁷ Estas proyecciones nos sirven para hacer un ejercicio de aproximación al desempeño de la recaudación fiscal en la gestión 2021, y habida cuenta las pérdidas y ganancias previstos en los rendimientos tributarios.

Al respecto, la elasticidad Recaudación/PIB permite mostrar los cambios en las recaudaciones con respecto a cambios en el PIB. Este indicador se ha usado para el cálculo de la elasticidad en el estudio realizado por Adrián Manjón (2019),²⁸ obteniendo un resultado de 1,61 de elasticidad Recaudación sobre el PIB. Aplicando esta elasticidad a la tasa de crecimiento inicialmente proyectada por el Banco Mundial de 3,9%,²⁹ se esperaría que el

25 El Anexo 3 contiene el detalle del cálculo de la recaudación del IRPN, junto con la explicación de los tramos de ingreso y de base imponible, así como las alícuotas respectivas para cada tramo de ingreso.

26 Un reciente informe del Banco Mundial, "Global Economic Prospects", de junio 2021, revisa su proyección de crecimiento de la economía de Bolivia en 2021, situándola ahora en 4,7%.

27 Esta tasa ha sido rebajada al 4,4% del PIB, en las metas del Programa Fiscal Financiero del Ministerio de Economía y el Banco Central para este 2021.

28 Cf. Manjón Álvarez, Adrián "Elasticidades tributarias dinámicas: evidencias a corto plazo y largo plazo en Bolivia, 1990-2018", en Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico No. 31, mayo 2019, 99-133.

29 Para el cálculo de la elasticidad Recaudación/PIB, mantenemos la tasa de 3,9% originalmente prevista por el Banco Mundial, y que viene a ser la más moderada entre las proyecciones conocidas. Ello tiene la ventaja de que configurar un escenario probablemente más cercano a la realidad.

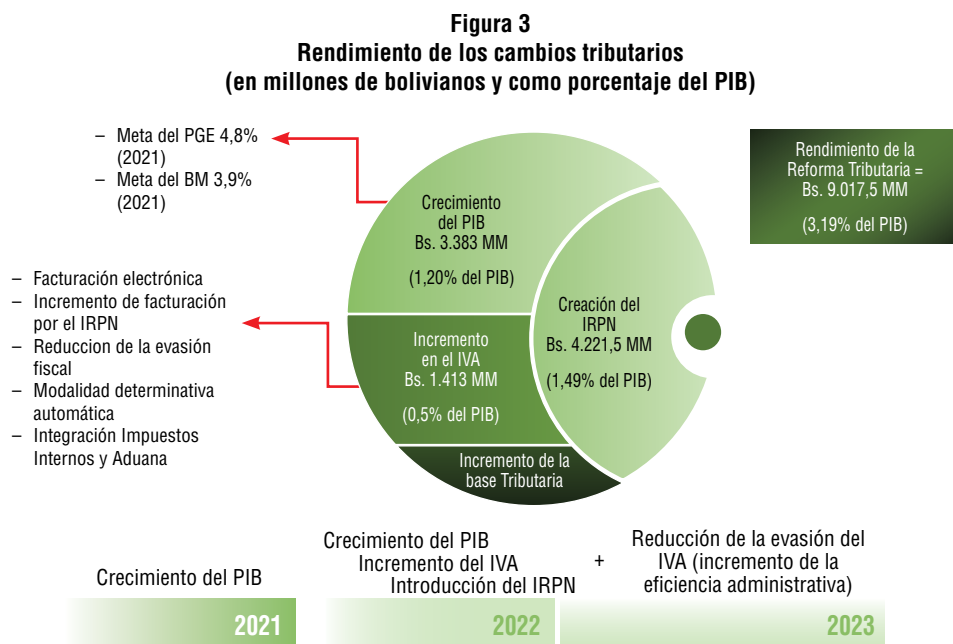
incremento en las recaudaciones por mercado interno llegue al 0,92% del PIB, en tanto que las recaudaciones por mercado externo serían de 0,28% del PIB. Traducidos estos porcentajes en cifras absolutas, se obtiene un monto total de recaudación tributaria de Bs. 3.383 millones para este 2021.

Ahora bien, estimamos que las medidas de facturación electrónica, integración e institucionalización de la administración tributaria, más el impulso al incremento en la emisión de facturas por cuenta de la compensación con el IRPN, pudieran generar en el primer año una recaudación equivalente al 0,5% del PIB, que se elevaría al 1% del PIB en los años venideros.

También es de esperar que la reducción de la alícuota del IUE al 20% genere una pérdida al inicio de su aplicación, aunque en el mediano plazo se compense esta pérdida temporal por más inversiones y mayor capacidad operativa de los actores económicos.

Como ya se vio en la estimación de la elasticidad Recaudación sobre PIB, los rendimientos de la reforma producen una recaudación equivalente al 3,19% del PIB, y ya que el costo fiscal asciende al 3,01% del PIB, se generaría entonces una brecha positiva (superávit fiscal) del orden del 0,18% del PIB. Cabe señalar que estas estimaciones son conservadoras, porque no incluyen la cuantificación de otros impactos más difíciles de estimar pero que pueden ser relevantes, como el saneamiento de la cartera en mora, la reducción de la informalidad, la disminución de la evasión tributaria.

Un resumen de los impactos señalados se muestra en esta figura.



Fuente: Elaboración propia.

Desde el punto de vista del aporte al financiamiento de los gastos corrientes, se obtiene un costo fiscal total equivale al 8,88% del gasto corriente, mientras que la compensación fiscal alcanza a 9,42% del gasto corriente; de donde resulta que la diferencia es positiva, con un saldo a favor de 0,54% de los gastos corrientes. A partir de estos números se puede ver que el costo fiscal de la reforma tributaria se compensa, y no se registra una pérdida en el mediano plazo.

Tabla 5
Costo fiscal como % del gasto corriente y del PIB

Costo Fiscal	En millones de bolivianos	% del Gasto Corriente	% del PIB
IT	5.013,7	5,24%	1,77%
IJ/IPJ	88,2	0,09%	0,03%
RC-IVA	517,6	0,54%	0,18%
ITF	521,8	0,55%	0,18%
ISAE	133,0	0,14%	0,05%
Regímenes Especiales	63,5	0,07%	0,02%
Reducción de la alícuota del IUE	2.167,7	2,26%	0,77%
Total Costo Fiscal (A)	8.505,5	8,88%	3,01%
Rendimiento Fiscal	En millones de bolivianos	% del Gasto Corriente	% del PIB
IRPN	4.221,5	4,41%	1,49%
Crecimiento del PIB	3.383,0	3,53%	1,20%
Incrementos en el IVA	1.413,3	1,48%	0,50%
Total Renimiento Fiscal (B)	9.017,8	9,42%	3,19%

Resultado de la Reforma Fiscal (B - A)	512,3	0,54%	0,18%
---	--------------	--------------	--------------

Fuente: Elaboración propia con base a datos del MEFP (2019).

La perspectiva positiva viene dada por la relación directa de la recaudación con el PIB. Esto significa la probabilidad de una mayor recaudación tributaria a medida que la economía se recupere, y aún más en tanto y en cuanto la política tributaria sea capaz de impulsar la formalidad, el emprendimiento y las inversiones.

En suma, la nueva política tributaria tendría el potencial de crear condiciones favorables para el aumento de los ingresos fiscales en el tiempo; sus resultados bien podrían quedar consolidados en un período de tres años, y conforme la recuperación económica pueda tomar impulso.

6. Recomendaciones

En los límites de este trabajo, no es posible abordar todos aquellos otros temas relacionados con la propuesta de política tributaria, o que pueden desprenderse de su formulación. Por ello, nos limitamos acá a mencionarlos:

- a) La elaboración de una Ley de Simplificación y Modernización Tributaria, que reúna en una sola norma legislativa el conjunto de medidas de política tributaria, tal como se hizo el año 1986 con la Ley de Reforma Tributaria 843.
- b) Los cálculos y estimaciones realizadas deben ser actualizados y validados con los datos estadísticos desagregados que disponen las administraciones tributaria y aduanera.

En nuestra propuesta de simplificación tributaria se elimina el Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF) por sus efectos distorsivos en las operaciones de los agentes económicos, aunque reconocemos su eficacia recaudadora. Valorando este último atributo del ITF, y si acaso las necesidades de sostenibilidad fiscal lo aconsejaran, siempre queda la opción de una eventual restauración de este impuesto o de su eliminación gradual en tanto y en cuanto las otras medidas puedan producir el impacto positivo deseado.

- c) Para la transición del actual sistema tributario creado con la Ley 843 y sus modificaciones posteriores, hacia el nuevo sistema tributario, se debería evaluar la creación de un impuesto de regularización pagadero por una sola vez. Este impuesto sería similar al aplicado con la reforma tributaria el año 1986 y solamente alcanzaría a quienes quieran evitar fiscalizaciones por periodos no prescritos del anterior sistema tributario.
- d) También hay necesidad de profundizar otros estudios sobre cuestiones tales como:
 - La eficacia del Gasto Tributario.
 - La creación de una jurisdicción especializada para los recursos que pueda interponer el contribuyente en el ámbito administrativo en una sola instancia con el Procedimiento del Recurso Jerárquico y en el ámbito jurisdiccional con el Procedimiento del Contencioso Tributario.
 - La tributación de los servicios tecnológicos prestados por compañías transnacionales no domiciliadas en Bolivia.
 - La revisión de la Ley Marco de Autonomías, a fin de evitar la proliferación de tributos de escasa rentabilidad; incluyendo el estudio de un Impuesto al Patrimonio que tenga como deducible el pago de los impuestos municipales que gravan la propiedad o posesión de bienes inmuebles y de vehículos automotores, así como de los impuestos que gravan la propiedad de motonaves y aeronaves.
 - La aplicación de tributos ambientales para la preservación del medio ambiente.
 - La promoción de parques industriales y tecnológicos, cuyos usuarios estarían exentos del IUE por un período determinado de años.
 - Un marco normativo para contratos de estabilidad tributaria o fiscal
 - La unificación del Número de Identificación Tributaria (NIT) y de la Cédula de Identidad, en el caso de personas naturales y de otros registros en un solo número.
- e) Las operaciones de importación y exportación pueden ser facilitadas y agilizadas a tiempo de mejorar las recaudaciones aduaneras ahorrando costos de tramitación, con

la pronta implementación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior, y aprovechando los desarrollos informáticos que la Aduana ha logrado en los últimos años.

- f) La política tributaria aquí esbozada requiere ser complementada y articulada con otras políticas y estrategias de política económica, desarrollo productivo y medio ambiente, y cuya orientación general confluya en la recuperación económica. En ese marco, cobra importancia poner el foco en las políticas laborales y de seguridad social (incluyendo los aportes al sistema de pensiones) que, de suyo, tienen enorme incidencia sobre el fenómeno de la informalidad económica.

SEGUNDA PARTE
ASPECTOS COMPLEMENTARIOS RELATIVOS
AL SISTEMA Y LA POLÍTICA TRIBUTARIA

CAPÍTULO 3

Escenario macroeconómico

En la sección anterior se expuso la problemática del sistema tributario boliviano; seguidamente, se delinearon los objetivos y prioridades para un cambio de política en materia tributaria orientada a devolverle simplicidad, eficiencia, progresividad y universalidad. En esta segunda parte se recapitula el escenario macroeconómico signado por la recesión, el abultado déficit fiscal, la caída de las reservas internacionales, la crisis del sector exportador tradicional, el descenso de los ingresos públicos y las restricciones presupuestarias, así como por el alto desempleo, la expansión de la informalidad y la caída del nivel de vida.

Este telón fondo es pertinente para poder, luego, profundizar en los aspectos críticos de la tributación nacional y, consiguientemente, en las acciones remediales. Tal como ya se dijo, el planteamiento de remodelación de la política tributaria es una necesidad evidente, sobre todo en un contexto de crisis socioeconómica que hace imperiosa una reforma fiscal de gran alcance.

El impacto de la pandemia

Bolivia no ha escapado a las secuelas destructivas de la epidemia que asola al mundo entero. La manifestación más evidente es la fuerte contracción de las actividades económicas. De acuerdo al Monitor Macroeconómico de la Cámara Nacional de Industrias,³⁰ a septiembre de 2020 la economía boliviana registró una caída de casi -10,4%, lo que implica un descenso del PIB proyectado para el año 2020 de cerca de 4.000 millones de dólares respecto al 2019; en junio de 2020 la contracción llegó a -11,11%.

Según el Índice Global de Actividad Económica (IGAE),³¹ a octubre del 2020, las cifras de pérdidas experimentadas por los sectores económicos mostraban el siguiente panorama: minería -33,3%, construcción -32,6%, transporte -18,3%, industria manufacturera (exceptuando las industrias alimentarias) -15,7%, restaurantes y hoteles -15,6%. Otros sectores, como comunicaciones, agricultura, industria alimentaria, supermercados y

30 Cámara Nacional de Industrias (CNI). La Paz, Bolivia - diciembre 2020, Año 9, Boletín Nro. 11

31 http://www.iisec.ucb.edu.bo/assets_iisec/publicacion/Separata_Bolivia_Debate_compressed_1.pdf

farmacias, habiendo resistido mejor el impacto de la pandemia, tampoco estuvieron exentos de pérdidas importantes.

Los datos oficiales han corroborado esas cifras. Así, la rendición pública de cuentas final 2020, del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, mostró una caída anual del PIB del 11,1%, y una fuerte disminución de los ingresos fiscales. Con el desplome de la economía nacional, la tasa de desempleo se situó en 11,56% a julio de 2020, y en 8,7% en el mes de octubre, según datos del INE. Ya para enero de 2021, la tasa de desocupación se estimó en 9,67%.

El paulatino retorno a la actividad económica en los últimos dos meses del año anterior revirtió en algo la intensa contracción de los meses previos. Así, el Programa Fiscal-Financiero 2020 - Segunda Revisión,³² señala una contracción del PIB de -8,4% en 2020, y un déficit fiscal superior a los USD 5.000 millones (12,7% del PIB) en el mismo año; este último dato refleja el enorme impacto en las cuentas públicas, tanto por menores ingresos fiscales como por el aumento del gasto público –debido en gran medida a los requerimientos de atención sanitaria y otras ayudas sociales a la población–.

El mismo Programa Fiscal-Financiero establece como objetivos para este 2021 un crecimiento del PIB de alrededor de 4,4% –aunque proyecciones más recientes elevan la tasa de crecimiento–, con un déficit fiscal aproximado de 7,9% del PIB (pero que puede ser más alto). Si bien estas cifras sugieren un repunte gradual –previsible después de una caída tan abrupta–, se trata ante todo de un rebote de índole estadístico antes que una recuperación genuina y consistente de la actividad productiva y económica.³³ De hecho, varios analistas piensan que la vuelta a los niveles previos a la pandemia no será algo inmediato, y que ello puede tomar algunos años, siguiendo una trayectoria de salida más en “U” (o incluso en “W”), lo cual configuraría un escenario de mucha volatilidad).

Las mismas autoridades de gobierno han dicho que el cumplimiento de las metas de crecimiento está condicionado al control de la pandemia; por cierto, una variable que introduce el factor de incertidumbre, independientemente de otros eventos que pueden incidir en el desempeño económico, sin olvidar la evolución aún incierta de la economía mundial.³⁴

32 https://www.bcb.gob.bo/webdocs/10_notas_prensa/NP_46%20PROGRAMA_FINANCIERO.pdf

33 La precariedad que arrastra la economía boliviana se observa en las evaluaciones de las calificadoras de riesgo. Así, para Standard & Poor's (S&P) Global Ratings, el panorama que se vislumbra es poco alentador. De hecho, S&P bajó la perspectiva de Bolivia de estable a negativa “debido a su bajo PIB per cápita, el aumento de la deuda pública y la limitada flexibilidad fiscal y monetaria” (Página Siete, 23/03/2021).

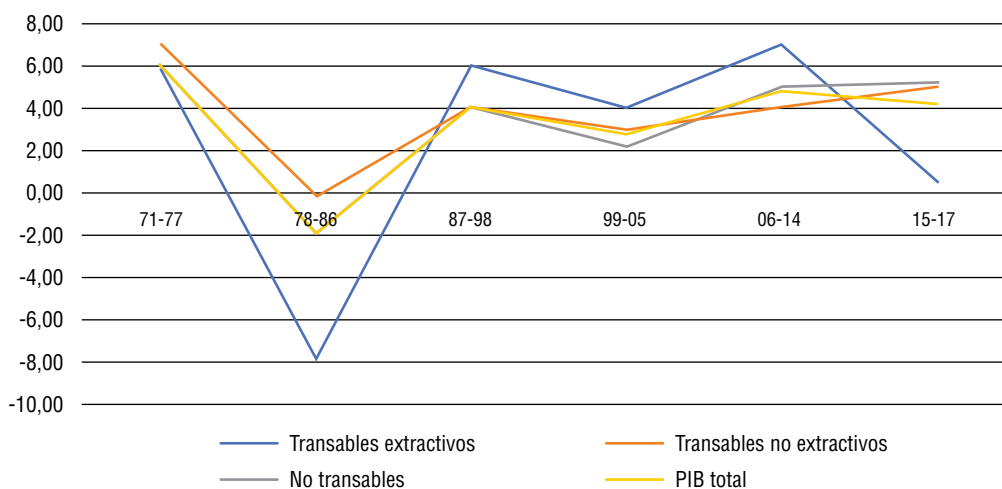
34 En su informe de junio 2021, el FMI proyecta para Bolivia una tasa de crecimiento de 5%, advirtiendo empero que ello está supeditado al avance de la vacunación contra el Covid-19, y a que se preserve la estabilidad financiera y se reduzca el déficit fiscal. Además, el organismo plantea *recomendaciones para ajustar el modelo económico*, que van desde explorar la posibilidad de flexibilizar el tipo de cambio, bajar el déficit fiscal, quitar las restricciones a las exportaciones y promover las inversiones. Véase: El Deber, 17/06/2021.

Problemas estructurales

También se debe considerar las condiciones preexistentes a la pandemia, como la desaceleración económica de los últimos 5 a 6 años, que siguió a la conclusión del super ciclo de las materias primas, y la fuerte caída de las exportaciones de gas y minerales por un efecto combinado de bajos precios, menor producción y menor demanda en los mercados externos. Lo cierto es que el desempeño menguante de la economía boliviana ha desvelado una serie de debilidades estructurales, lo mismo que la impronta de condiciones institucionales mayormente adversas para un crecimiento sostenido, diversificado y de base ancha.

Hay que recordar que, históricamente, el modelo de crecimiento de Bolivia se ha basado en la explotación y exportación de materias primas de rubros extractivos como minería e hidrocarburos, principalmente. Los periodos de bonanza, como los que se dieron en la década de los 70, en el siglo XX, y a partir de la segunda mitad de los años 2000, implicaron momentos de auge de dichos sectores, aunque también de alguna manera de otros como la construcción, los servicios financieros y comerciales, la administración pública. En contraste, los periodos de crisis de los sectores extractivos-exportadores (así ocurrió en los años 80, 90 y en la primera mitad de los 2000), arrastró en su caída a los demás sectores y en general a toda la economía nacional. El Gráfico 1 ilustra esta trayectoria cíclica.

Gráfico 1
Crecimiento del PIB, sectores transables



Fuente: Luis Carlos Jemio (2019).

Paradójicamente, los sectores productores de bienes transables diferentes a los extractivos (manufactura, agroindustria), no se beneficiaron tanto en los periodos de bonanza; esto, ante todo porque que la apreciación cambiaria les restó competitividad. En cambio, en los momentos de crisis de los sectores extractivos, a los otros sectores de transables les fue mejor, puesto que pudieron aprovechar la ventaja de tener un tipo de cambio depreciado.

Durante los periodos de bonanza de las materias primas, el Estado pudo disponer de recursos adicionales para financiar un mayor gasto público en infraestructura y en servicios sociales, pero también en sectores productivos a través de las empresas públicas. Por el contrario, en momentos de crisis, al disminuir la disponibilidad de recursos, el gasto público y la demanda interna tendieron a contraerse. De hecho, en la reciente bonanza exportadora del periodo 2006-2014, el gasto público y la demanda interna se expandieron extraordinariamente, lo que impulsó mucho el crecimiento económico y social, con reducción de los índices de desempleo, pobreza y desigualdad.

Con todo, ese crecimiento económico no se explica únicamente por la bonanza exportadora. Por primera vez en la historia del país convergieron inusualmente: i) el incremento del precio de las materias primas que el país exporta; ii) el crecimiento del gasto público, que se nutrió del aumento de los ingresos tributarios, especialmente de la renta del gas; iii) la estabilidad de las remesas; iv) las bajas tasas de interés en los mercados internacionales; v) el auge de la economía ilegal (contrabando y narcotráfico).³⁵ A resultados del efecto combinado y simultáneo de esos factores, la pobreza extrema disminuyó de 38,2% a 15,2% entre los años 2005 y el 2018, en tanto que la población en pobreza moderada se contrajo de 60,1% a 34,6% en los mismos años.³⁶

Así y todo, la estructura económica resultante del tipo de crecimiento en los años de bonanza de materias primas, ha venido marcada por fragilidades y brechas estructurales para mantener ese ritmo de crecimiento; además de una alta vulnerabilidad ante un cambio repentino del escenario internacional. Es así que, a partir del año 2015 la economía boliviana ha tendido a ralentizarse, al tiempo que los indicadores sociales exhiben un nuevo retroceso. De alguna manera, el país vuelve a su patrón histórico de alta volatilidad económica.

Brechas de productividad y de ingresos

Es irrefutable que los periodos de bonanza y crisis de productos extractivos en los mercados internacionales han determinado los ciclos económicos. De ahí, también, la importancia de entender la estructura del sector exportador en el país. Esta cuestión ha sido muy bien analizada por Luis Carlos Jemio, en su trabajo: “Consideraciones y directrices para una estrategia alternativa de crecimiento y desarrollo”.³⁷

En él, Jemio cataloga a los sectores económicos según su producción esté orientada al mercado externo o bien al mercado interno. Así, con datos al 2017, el coeficiente

35 Si bien no existe información estadística confiable de estas actividades, algunas estimaciones sitúan su impacto económico entre el 1,5 y el 2% del PIB.

36 Cf. Fernanda Wanderley, “Los avances sociales y laborales en el período del boom económico y los desafíos con el fin de la bonanza”, en Fundación Milenio, Serie Análisis N° 20, abril de 2018.

37 Véase, *Hacia un nuevo contrato social. Propuestas para la reforma fiscal, el crecimiento diversificado y la reconstrucción democrática*, Fundación Milenio, 2019.

exportaciones-PIB sectorial era de 97,4% para los hidrocarburos, de 81,6% para la minería y de 73,6% para la manufactura; lo que clasifica a estos tres sectores como esencialmente exportadores. Por contraste, la actividad de transporte, almacenamiento & comunicaciones, y lo mismo que la actividad agropecuaria, clasifican como sectores orientados al mercado interno: para el primero, el coeficiente exportaciones-PIB sectorial es de 35,6%, para el segundo de solo 10,5%, lo que evidencia que la mayor parte de la producción tiene como destinatario al mercado interno. Véase la Tabla 6.

Tabla 6
Estructura de las exportaciones según capacidad exportadora sectorial (2017)

	Exportaciones (millones US\$)	Exportaciones % del total exportado	Exportaciones % del PIB total	PIB sectorial % PIB total	Exportaciones % del PIB sectorial
Sectores orientados a las exportaciones	7.885,4	82,2	20,5	28,1	82,8
Manufactura	2.876,6	30,0	7,5	11,5	73,6
Hidrocarburos	2.633,0	27,4	6,9	8,0	97,4
Minería	2.375,7	24,8	6,2	8,6	81,6
Sectores orientados al mercado interno	1.708,4	17,8	4,4	71,9	7,0
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	1.230,5	12,8	3,2	10,2	35,6
Agropecuario	383,8	4,0	1,0	12,7	10,5
Servicios privados y a empresas	39,2	0,4	0,1	5,6	2,1
Servicios sociales, comunales y personales	26,0	0,3	0,1	4,5	1,7
Servicios de la administración pública	24,8	0,3	0,1	17,0	0,4
Servicios financieros	3,3	0,0	0,0	5,8	0,2
Construcción	0,8	0,0	0,0	3,3	0,1
Energía y Gas	0,0	0,0	0,0	2,4	0,0
Comercio	0,0	0,0	0,0	7,8	0,0
Restaurant y hoteles	0,0	0,0	0,0	2,6	0,0
Total	9.593,8	100,0	25,0	100,0	25,0

Fuente: Luis Carlos Jemio (2019).

Por otro lado, es fácil advertir que el empleo está altamente concentrado en actividades de baja productividad e ingresos; o sea, en sectores productores de bienes no transables, y donde la incidencia de pobreza entre los trabajadores es muy elevada (notablemente, la agricultura tradicional, el comercio y otros servicios informales). De hecho, las actividades orientadas al mercado interno son mucho más intensivas en empleo que los sectores exportadores; en promedio, los primeros utilizan 196 trabajadores para producir US\$ 1 millón de PIB corriente en 2017, mientras que los segundos solo requieren 78 trabajadores.

Estos datos ponen de relieve una estructura económica con altas brechas de productividad entre los diferentes sectores, e incluso al interior de los mismos. Los sectores orientados a mercados locales presentan un nivel de productividad laboral de solo US\$ 5.1 mil por trabajador, mientras que en los sectores exportadores la productividad laboral es de US\$ 12.9 mil. Véase la Tabla 7.

Tabla 7
Brechas sectoriales según orientación de la producción

	Intensidad laboral (trabajadores por unidad de producto)	Participación en el empleo (%)	Participación en el PIB (%)	Productividad laboral (producto por trabajador)	Flujos IED promedio 2008-2017 (millones US\$)	Flujos IED promedio 2008-2017 (millones US\$)
Sectores orientados a las exportaciones	78	11,4	24,5	12,9	5,3	1,050
Hidrocarburos y Minería	19	1,4	12,4	53,1	8,9	858
Manufactura	138	10,0	12,1	7,2	4,8	192
Sectores orientados al mercado interno	196	88,6	75,5	5,1	4,3	252
Servicios financieros	25	0,9	6,1	40,5	8,7	55
Servicios de la Administración Pública	26	2,8	17,8	38,1	7,5	0
Energía y Gas	34	0,5	2,5	29,5	7,2	7
Servicios privados y a empresas	106	3,7	5,9	9,5	5,8	30
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	112	7,2	10,7	8,9	5,9	60
Comercio	331	16,3	8,2	3,0	4,6	70
Restaurant y hoteles	367	6,0	2,7	2,7	4,5	0
Agropecuaria	379	30,3	13,4	2,6	2,1	1
Servicios sociales, comunales y personales	419	11,9	4,7	2,4	5,7	0
Construcción	440	9,0	3,4	2,3	5,9	29
Total	167	100,0	100,0	6,0	4,4	1.302

Fuente: Luis Carlos Jemio (2019).

Las diferencias de productividad se traducen lógicamente en diferencias de ingresos laborales. En los sectores orientados a los mercados internos, los ingresos promedio anual por trabajador llegan a US\$ 4.3 mil por trabajador, mientras que en los sectores exportadores el ingreso laboral promedio anual es de US\$ 5.3 mil por trabajador; en aquellos, el ingreso promedio es un 85.1% de la productividad laboral promedio, mientras que, en los segundos, el ingreso laboral promedio es solamente un 41% de la productividad. Esto se explica porque las actividades exportadoras son más intensivas en capital, de modo que un mayor porcentaje de la productividad va a remunerar al capital. Las actividades de no-transables, en promedio, son poco intensivas en capital, y con una mayor proporción de la productividad remunerando el factor trabajo.

Los sectores exportadores, siendo más intensivos en capital, son también los que tienen más acceso a la inversión extranjera. Por muy lejos, minería e hidrocarburos recibieron los mayores flujos de IED: US\$ 858 millones anuales, en promedio, entre 2008 y 2017.

Así pues, el patrón de crecimiento económico seguido en Bolivia, ha devenido en una estructura productiva y de empleo altamente segmentada, con diferencias sustanciales de productividad e ingresos entre trabajadores de los sectores de no-transables y transables, pero también al interior de estas dos categorías económicas.

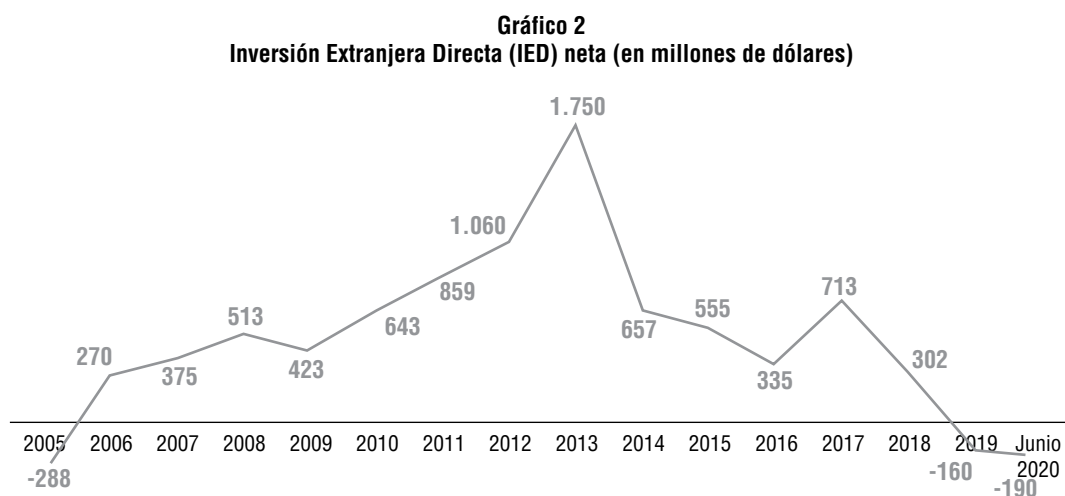
Por último, las brechas de productividad y de ingresos se asocian con otras características de la fuerza de trabajo, como la informalidad, el nivel educativo, la condición de género, la pertenencia étnica y la ubicación geográfica. De hecho, la informalidad puede explicar

las brechas de productividad e ingresos entre los trabajadores de diferentes grupos de actividad, o entre los trabajadores al interior de un sector determinado.

Inversión privada e inversión pública

El comportamiento de las inversiones en Bolivia ha estado marcado por los ciclos de auge y depresión de las exportaciones. En el Gráfico 5 se observa la evolución de la inversión extranjera neta desde el 2005 hasta mediados del 2020; la IED neta es la inversión extranjera directa bruta menos la desinversión que es el capital que sale del país.

Entre 2005 y 2013 se advierte un escenario muy favorable a la inversión; en particular después de la crisis financiera de 2008 y 2009, los flujos de inversión retornan a la región y al país. Sin embargo, a partir de 2014 los flujos de IED neta se reducen significativamente; en 2019 vuelven a ser negativos, evidenciando que la desinversión de las empresas es mayor a los flujos de inversión brutos, tal como se aprecia en el Gráfico 2.

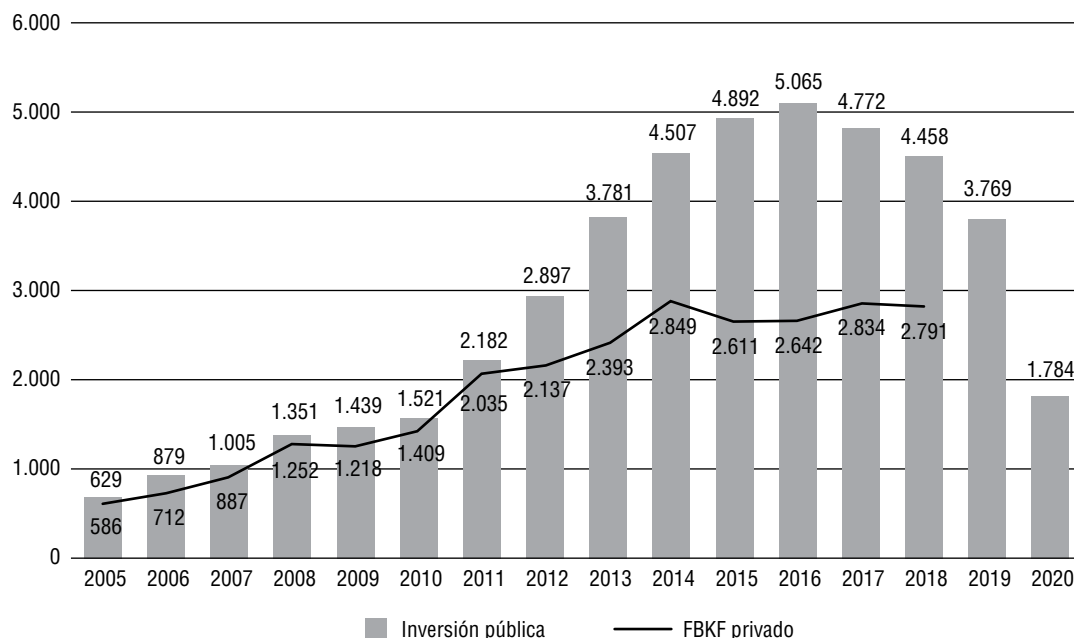


Fuente: Elaboración propia con datos del BCB; reportes de capital extranjero en Bolivia.

La inversión pública, por su parte, cobró importante impulso a partir de 2011, llegando a un pico de USD 5.065 millones de inversión ejecutada en 2016. Desde entonces, la inversión pública se redujo. Por lo general, la inversión pública es la variable de ajuste para mantener un equilibrio fiscal.

A su turno, la inversión privada nacional ha seguido una trayectoria de crecimiento, aunque muy lejos del ritmo de la inversión pública. Puesto que los datos de la inversión privada solo están disponibles hasta el año 2015, aquí usamos la información de la formación bruta de capital fijo del sector privado de las cuentas nacionales. Como se observa en el Gráfico 3, la brecha entre la inversión pública y la inversión privada cobra fuerza a partir de 2012, cuando esta última baja su ritmo y luego se estanca.

Gráfico 3
Inversión Pública y Formación Bruta de Capital Fijo Privado (en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos del INE y del MEFP.

La brecha entre la inversión pública y la inversión privada tiene mucho que ver con la proliferación de empresas públicas y el desplazamiento de empresas del sector privado, dentro de un modelo económico de corte estatista y con fuertes sesgos anti-capital privado. Las inversiones de las empresas públicas se realizaron en muchos casos con financiamiento del Banco Central de Bolivia. Ello, a pesar de que la creación de empresas públicas, y sus proyectos de inversión, no han sido respaldados por estudios de factibilidad técnica, financiera y comercial, que los justifiquen. Es más, los resultados que se conocen son mayormente deficitarios y fallidos.

Conclusión

El patrón de crecimiento aplicado en Bolivia en los últimos 50 años, ha dependido fuertemente de las exportaciones de materias primas provenientes de sectores extractivos. El comportamiento cíclico de estos sectores estratégicos ha determinado la trayectoria del conjunto de la economía, incluidos los sectores productores de bienes transables no-extractivos, como la manufactura, y de bienes no-transables, como la construcción, comercio, servicios financieros, etc., que se han expandido o contraído en función a los ciclos de exportación. De este modo, la estructura económica tiende a ser poco diversificada, con una alta concentración del empleo en sectores orientados al mercado interno, y caracterizados por una elevada informalidad, bajos niveles de productividad e ingresos y alta incidencia de la pobreza.

En ese sentido, la economía boliviana afronta el desafío de cambiar hacia otro modelo de crecimiento más diversificado y con mayores niveles de productividad; esto es, apoyarse más en los sectores productores de bienes transables orientados a los mercados de exportación, como la manufactura, la agroindustria, el turismo y otros más. Esta transformación estructural es tanto más necesaria en circunstancias en que la crisis sanitaria y económica ha acelerado el agotamiento del modelo extractivista de base estrecha y baja productividad, con sus consiguientes efectos de deterioro del empleo y de aumento de la informalidad y la pobreza.

Asimismo, es preciso prestar atención a declinación de las inversiones privadas y públicas y lo que ello implica para la capacidad productiva nacional, con un sector público sobredimensionado e ineficiente, y con un sector privado contraído y por debajo de su potencial de crecimiento.

En este contexto, la pregunta importante es de qué manera la política tributaria puede contribuir a impulsar un tipo de recuperación de la economía que comporte, a su vez, avanzar en un proceso de transformación productiva, innovación tecnológica y ampliación y diversificación de la capacidad exportadora. Desde la perspectiva de este trabajo, la respuesta no pasa únicamente por un paquete de medidas de alivio fiscal o incluso de incentivos tributarios puntuales o coyunturales. Lo que en verdad se requiere es una política tributaria integral y de largo plazo. Y tal es justamente el sentido de la propuesta de simplificación y modernización tributaria, expuesta en la Primera Parte.

Los acápite siguientes ahondan en estas cuestiones.

CAPÍTULO 4

Indicadores relacionados con el sistema tributario

Tipos de impuestos

Los impuestos que componen el sistema tributario boliviano en el nivel de dominio nacional, se dividen en cuatro tipos: (a) Impuestos indirectos, que gravan el consumo; (b) Impuestos directos, que gravan los ingresos de las personas o de las empresas; (c) Gravámenes al comercio exterior, que afectan la importación de mercancía; (d) Regímenes Especiales, que consolidan el pago de IVA, IUE, IT y RC-IVA en actividades artesanales, agropecuarias, de comercio minorista, transporte y otras.³⁸

Tabla 8
Impuestos del Sistema Tributario Boliviano de Dominio Nacional

Tipo de Impuestos	Sigla	Denominación	Alícuota
Indirectos	IVA	Impuesto al Valor Agregado	13% sobre el precio neto de venta
	ICE	Impuesto a los Consumos Específicos	Tasa específica que varía según el producto
	IEHD	Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados	Tasa específica que varía según el producto
Directos	IUE	Impuesto sobre las Utilidades de las empresas	25% sobre utilidad neta
		Alícuota Adicional - IUE Minería, hidrocarburos	12,5% sobre utilidades adicionales
		Alícuota Adicional - IUE Financiero	25% sobre el excedente de 6% del Coeficiente de Rentabilidad respecto el patrimonio neto de las entidades financieras bancarias y no bancarias

³⁸ Estas categorías (Régimen Tributario Simplificado, Sistema Integrado Integral y Régimen Agropecuario Unificado) reglamentan la forma de tributación de amplios segmentos de la población que, por su condición socio-económica, tenían dificultades para registrar sus transacciones según los principios de contabilidad.

Tipo de Impuestos	Sigla	Denominación	Alícuota
Directos	IDH	Impuesto Directo a los Hidrocarburos	32% sobre 100% de la producción en boca de pozo (primera etapa de comercialización)
	IT	Impuesto a las Transacciones	3% sobre ingreso bruto devengado
	ITF	Impuesto a las Transacciones Financieras	1.5 x 1.000 (por transacción financiera)
	IVME (Abrogado)	Impuesto a las Ventas de Moneda Extranjera	(0,70%) sobre el importe total resultante de cada operación de venta de moneda extranjera para entidades financieras bancarias y no bancarias. Sobre 50% de importe total de cada operación de venta de moneda extranjera para casas de cambio.
	RC-IVA	Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado	13% sobre ingreso neto
	Juegos: Lotería y de Azar	Actividades de juegos de azar, sorteos y promociones empresariales	30% para los juegos de azar y sorteos, y 10% para promociones empresariales
Regímenes Especiales	RTS	Régimen Tributario Simplificado	Cuota fija por categoría, según inversión realizada en rangos máximos y mínimos aprobados
	STI	Sistema Tributario Integrado	Cuota fija por categoría, según inversión realizada en rangos máximos y mínimos aprobados
	RAU	Régimen Agropecuario Unificado	Cuota fija por categoría, según inversión realizada en rangos máximos y mínimos aprobados
Gravámenes al Comercio Exterior	GA	Gravamen Arancelario	Varía según el tipo de bien y acuerdos de integración. Entre 0%, 5% y 10%.

Fuente: El sistema tributario en Bolivia, Serie Debate Público No. 29, Fundación Jubileo, 2014. Con ajustes por actualización normativa.

Padrón de contribuyentes

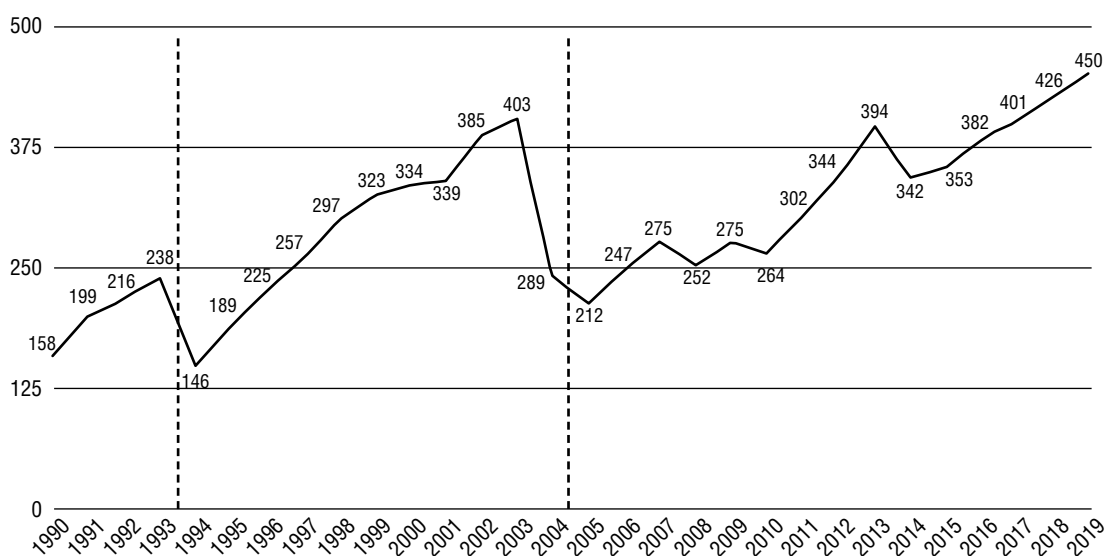
El Servicio de Impuestos Nacionales define el padrón de contribuyentes como un registro obligatorio de todas las personas naturales/jurídicas, empresas bolivianas unipersonales y sucesiones indivisas, nacionales o extranjeras, domiciliadas en el país, que realicen actividades gravadas y que resulten sujetos pasivos de alguno de los impuestos establecidos en la Ley No. 843 (Texto Ordenado Vigente). Así también, de todas las personas que, no siendo sujetos pasivos de ellos y estuviesen obligadas a actuar como agentes de retención y/o percepción de los impuestos establecidos en la Ley tributaria, tienen la obligación de registrarse en el Padrón Nacional de Contribuyentes, para obtener su Número de Identificación Tributaria (NIT).

Este padrón es biométrico digital, cualidad que permite incrementar la seguridad en el proceso de inscripción y facilita las operaciones de las personas y/o empresas bolivianas o extranjeras, mediante la captura de sus huellas dactilares, fotografía, firma, georreferenciación de su domicilio y la digitalización de sus documentos de respaldo.

En el desarrollo de padrón de contribuyentes se puede identificar tres períodos: el primero, que se inicia con la reforma tributaria de 1986 (Ley No. 843) hasta el año 1992, cuando se aprueba el segundo Código Tributario, con la Ley No. 1340 de 1992. Ese

mismo año se inaugura un moderno centro de computación e informática con tecnología de punta; la actualización de los sistemas permitió depurar el padrón de contribuyentes, con el resultado de una disminución del número de contribuyentes. El segundo período muestra un crecimiento sostenido del número de contribuyentes, sobrepasando los 400 mil contribuyentes en todo el país en el año 2003. En 2004 el SIN inicia el cambio del registro de contribuyentes y la migración del RUC (Registro Único del Contribuyente) al NIT (Número de Identificación Tributaria), lo que supuso una nueva depuración del padrón y la consecuente disminución de los contribuyentes.

Gráfico 4
Padrón Nacional de Contribuyentes (en miles)



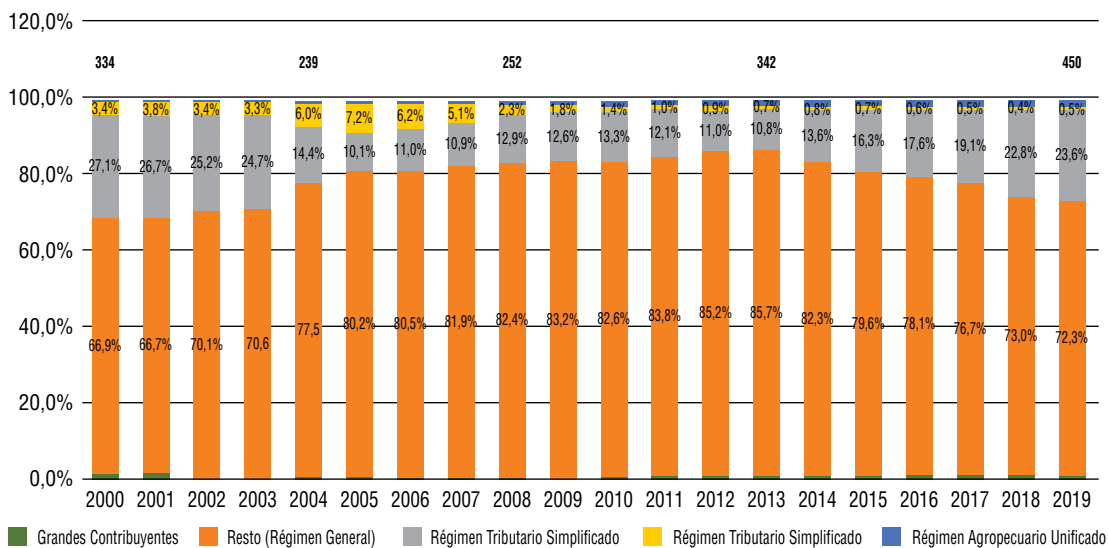
Fuente: Elaboración propia con datos del MEFP y las memorias institucionales del SIN.

El desarrollo del Padrón de Contribuyentes ha pasado por varias etapas, y también por cambios tecnológicos en el proceso de registro y depuración de contribuyentes. Para 2019, se estimó el número de contribuyentes con NIT en aproximadamente 450 mil contribuyentes; o sea, menos de medio millón de personas. Para un país con una población económicamente activa de 6.2 millones de personas (4.2 millones en las ciudades, y 2 millones en zonas rurales), ciertamente la cantidad de contribuyentes apenas cubre a una fracción muy minoritaria de la PEA.

Contribuyentes por tipo de régimen

Por tipo de régimen se contemplan: (a) Régimen General, al que pertenece la mayoría de los contribuyentes (72,3% del padrón); (b) Régimen de Grandes Contribuyentes (1,2% del padrón), que hacen parte del Régimen General, pero que para fines estadísticos se los clasifica como una categoría aparte, dada su relevancia fiscal; (c) Regímenes especiales: RTS (23,6% del padrón), STI (0,5%, del padrón) y RAU (2%). Estos datos corresponden a la gestión 2019.

Gráfico 5
Padrón de contribuyentes por tipo de régimen
(en miles de contribuyentes y en porcentaje)

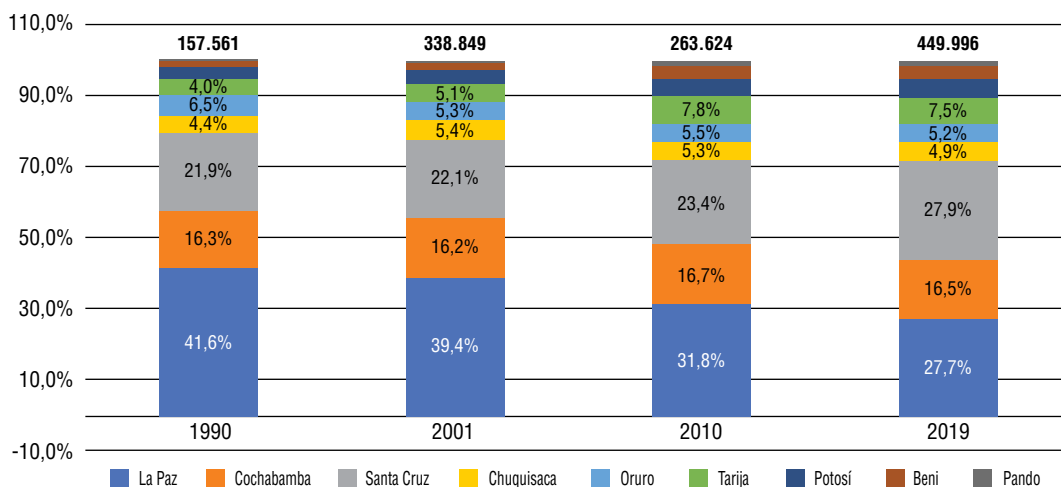


Fuente: Elaboración propia con datos del MEFP y las memorias institucionales del SIN.

Contribuyentes por departamento

Los tres departamentos del eje central del país concentraban en 2019 el 80% del Padrón Nacional. En 1990, La Paz era el departamento líder en cantidad de contribuyentes con el 41,6%, pero ya para 2019 Santa Cruz pasó a ocupar el primer lugar con el 27,9%. Los departamentos que han aumentado su participación en los últimos años son Tarija, Potosí y Beni.

Gráfico 6
Padrón de contribuyentes por departamento (en porcentaje)



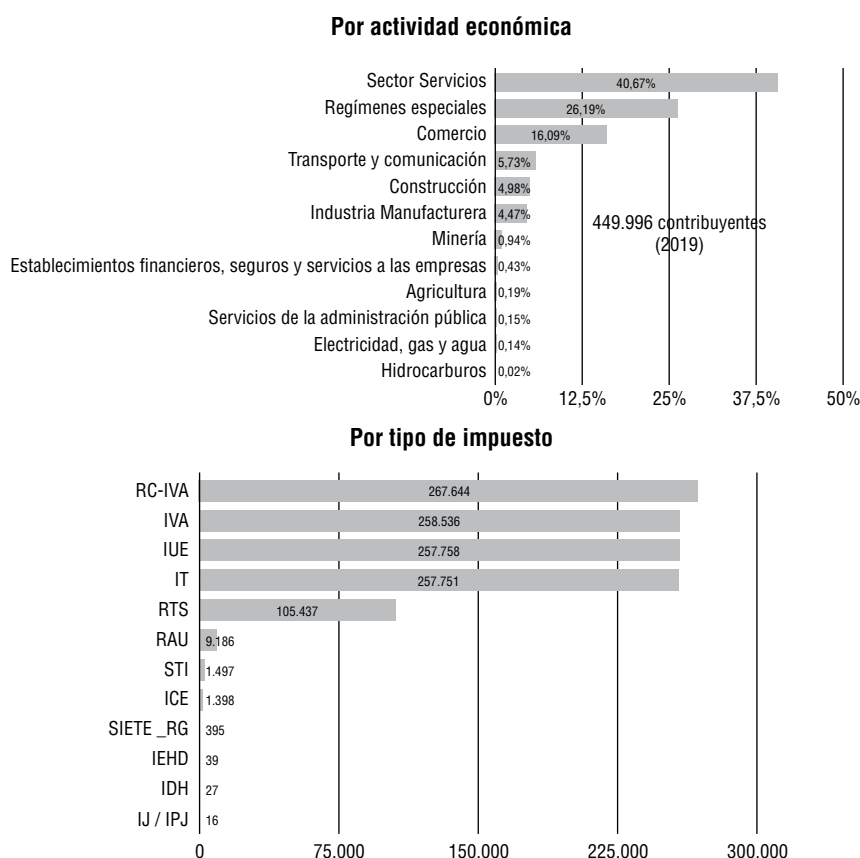
Fuente: Elaboración propia con datos del MEFP y las memorias institucionales del SIN.

Contribuyentes por actividad económica y por tipo de impuestos

De acuerdo a la categorización del Servicio de Impuestos Nacionales, la mayoría de los contribuyentes se encuentran en el sector servicios (41% del total);³⁹ les siguen los contribuyentes registrados en los regímenes especiales (26,19%), la actividad comercial alberga al 16% de los contribuyentes y el transporte formal al 5,73%.

Llama la atención que la actividad agrícola absorba tan solo al 0.19% de los contribuyentes de este sector, que alcanzan a 855 contribuyentes. La explicación podría estar en el hecho que una abrumadora mayoría de agricultores se cuentan como parte del Régimen Agropecuario Unificado (RAU) que, para el 2019, llegaban a 9.186 contribuyentes.

Gráfico 7
Padrón de contribuyentes por impuesto y por actividad económica



Fuente: Con datos del MEFP y las memorias institucionales del SIN.

39 “Servicios” incluye actividades muy variadas como imprenta, mecánica y metalmecánica, hoteles, restaurantes, bares, alquileres, servicios de informática e instalación de redes, publicidad, contabilidad, servicios jurídicos, educación, servicios médicos, médicos, agencias de viaje, peluquerías, panaderías, talleres eléctricos, y otras.

Según los datos de Fundempresa, la base empresarial, a diciembre de 2020, alcanza a 336.823 empresas inscritas en este registro empresarial. Si comparamos esta cifra con el número de contribuyentes inscritos en el SIN que tienen la obligación de pagar el IUE (257.758), aparece una diferencia de 79 mil empresas que no estarían registradas en el SIN. Esta diferencia podría explicarse porque en Fundempresa figuran empresas que probablemente ya no están operando, o bien porque el padrón de contribuyentes mantiene registros que ya no están activos.

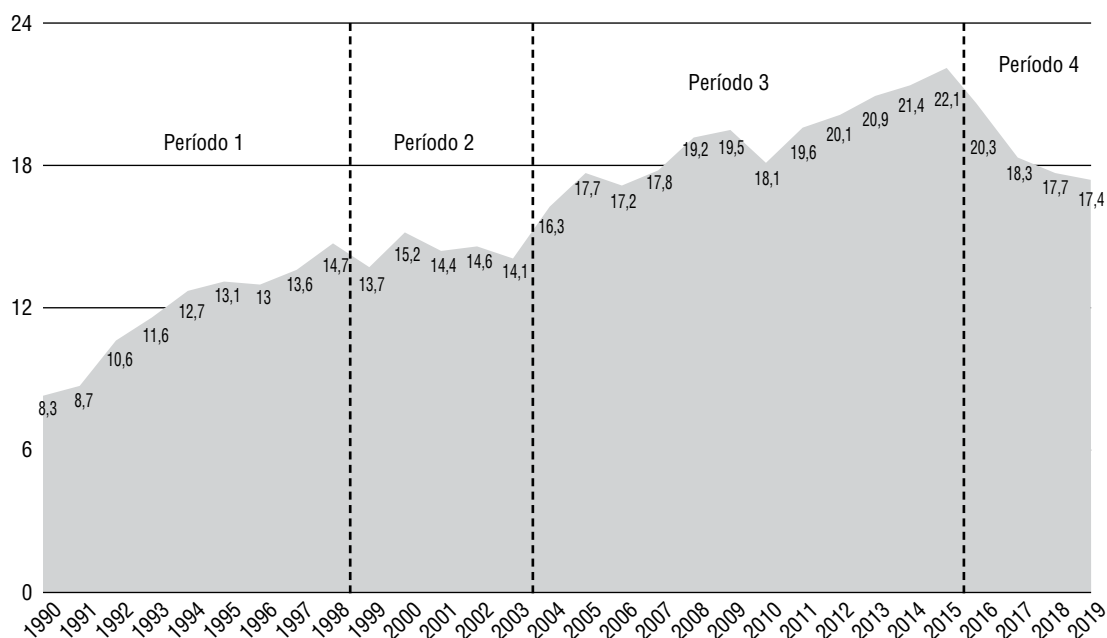
El gráfico por tipo de impuesto permite apreciar que la mayoría de los contribuyentes están inscritos en cuatro impuestos (RC-IVA, IVA, IUE e IT). Cuando un contribuyente se registra en el servicio de impuestos, dependiendo de la actividad que va a realizar, el SIN le habilita los impuestos a los que está sujeto, de ahí que un mismo contribuyente pueda pertenecer a los cuatro tipos impositivos.

Presión tributaria

Uno de los principales indicadores para medir el desempeño del sistema tributario es la presión tributaria, definido como el cociente de los ingresos tributarios recaudados sobre el PIB. La presión tributaria involucra dos conceptos: el primero, que refiere la capacidad de un Estado de generar ingresos de las actividades económicas en su territorio; y el segundo, desde la perspectiva de los agentes económicos, que la ven los impuestos como un costo fiscal, es decir la parte de sus ingresos que deben erogar en la realización de sus actividades económicas.

Después de la reforma tributaria de 1986, la presión tributaria de la totalidad de impuestos evolucionó de forma positiva. En el Gráfico 8 se distinguen 4 períodos: el primero, en el que la presión tributaria aumenta de 8,3% en 1990 a 14,7% en 1998; el segundo, con un estancamiento de la presión tributaria en el contexto de una crisis económica. El tercero, que coincide con el período de incremento de precios de las materias primas, la introducción en 2004 del Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF), la aprobación de la ley del IDH en 2005 y la implementación del programa transitorio de regularización de los adeudos tributarios; configurándose un escenario propicio para el incremento de la presión tributaria. Un cuarto período marcado por la caída de los precios de las materias primas, y su impacto en la bajada de los ingresos tributarios.

Gráfico 8
Presión tributaria de las recaudaciones tributarias y aduaneras sin IDH
(en porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos del MEFP y las memorias institucionales del SIN.

El Boletín económico No. 9, del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas,⁴⁰ describe el cálculo de la presión tributaria a nivel internacional, incorporando tres conceptos: (a) Presión Tributaria; (b) Presión Tributaria Equivalente; (c) Presión Fiscal Equivalente.

Presión Tributaria: contempla todos los impuestos nacionales y subnacionales y otros ingresos del gobierno general. Este agregado está representado por la siguiente igualdad:

$$PT = \frac{\Sigma(RT_{NN} + RT_{NSN})}{PIB_{Nominal}}$$

Donde:

RT_{NN} : Ingresos tributarios del nivel nacional

RT_{NSN} : Ingresos tributarios del nivel subnacional

Presión Tributaria Equivalente: contempla los ingresos impositivos totales y también las contribuciones a la Seguridad Social de Largo Plazo. Se representa por la siguiente igualdad:

⁴⁰ Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, “Boletín Económico No. 9 – Ingresos Tributarios al primer semestre del 2019”, La Paz, 2019.

$$PT = \frac{\Sigma(PT + CSS)}{PIB_{Nominal}}$$

Donde:

- PT : Presión Tributaria
- CSS : Contribuciones a la Seguridad Social

Presión Fiscal Equivalente: contempla la Presión Tributaria Equivalente y los ingresos por recursos naturales disponibles. La fórmula de cálculo es la siguiente:

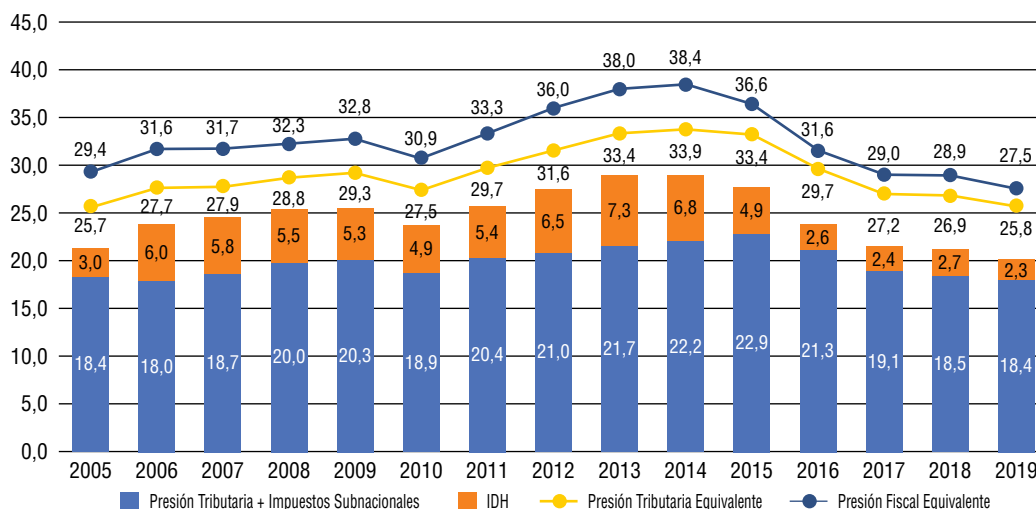
$$PFE = \frac{\Sigma(PTE + IERND)}{PIB_{Nominal}}$$

Donde:

- PTE : Presión Tributaria Equivalente
- IERND : Ingresos por la Explotación de Recursos Naturales Disponibles

Siguiendo las premisas teóricas del cálculo de la Presión Fiscal Equivalente (PFE), en este estudio calculamos la presión tributaria equivalente para el período 2005-2019, con datos de los impuestos de ámbito subnacional (gobiernos departamentales y municipales), además de los datos de las contribuciones a la seguridad social, y los montos de regalías mineras e hidrocarburíferas. El resultado de este ejercicio se muestra en el Gráfico 9.

Gráfico 9
Presión Fiscal Equivalente y Presión Tributaria Equivalente en Bolivia (en porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

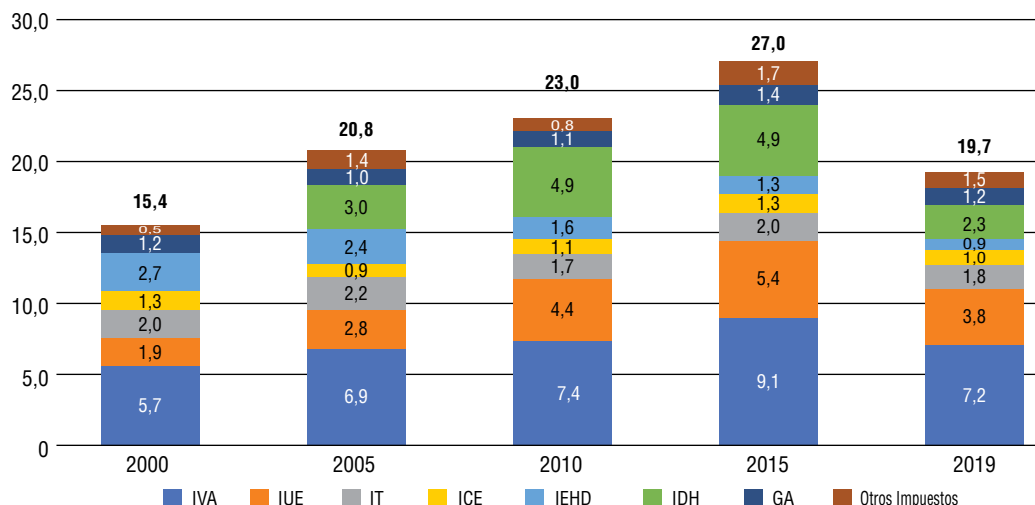
A diferencia del método tradicional de cálculo de la presión tributaria, el cálculo de la PFE tiene un enfoque más amplio de los recursos que los ciudadanos y empresas deben erogar para cumplir con la suma de sus obligaciones tributarias, lo que incluye los impuestos territoriales, los aportes a la seguridad social y, en el caso de las empresas, el pago de regalías por la explotación de recursos mineros o hidrocarburíferos, cuando corresponde.

Así, en 2019 la presión tributaria más los impuestos subnacionales ascienden a un valor equivalente al 18% del PIB; el IDH a 2,3% del PIB, y las contribuciones a la seguridad social al 5,5% del PIB. La suma de estos tres conceptos arroja un 25,8% del PIB. Agregando a esta cifra las regalías mineras e hidrocarburíferas (que suman un 1,7% del PIB), obtenemos el 27,5% de PFE.

Presión Tributaria por tipo de impuesto y por tipo de régimen

Son siete los impuestos que sostienen el sistema tributario boliviano: IVA, IUE, IDH, IT, IEHD, ICE y el GA, que representan el 92% del total de las recaudaciones tributarias y aduaneras. Sin duda, el impuesto más recaudador es el IVA, que en 2019 representaba el 37%, seguido por el IUE con el 19,5%; luego vienen el IDH con el 11,6%, el IT con el 9% y el resto de los impuestos como el GA, el IEHD y el ICE, por debajo del 7% en la recaudación total.

Gráfico 10
Recaudaciones tributarias por tipo de impuesto (en porcentaje del PIB)

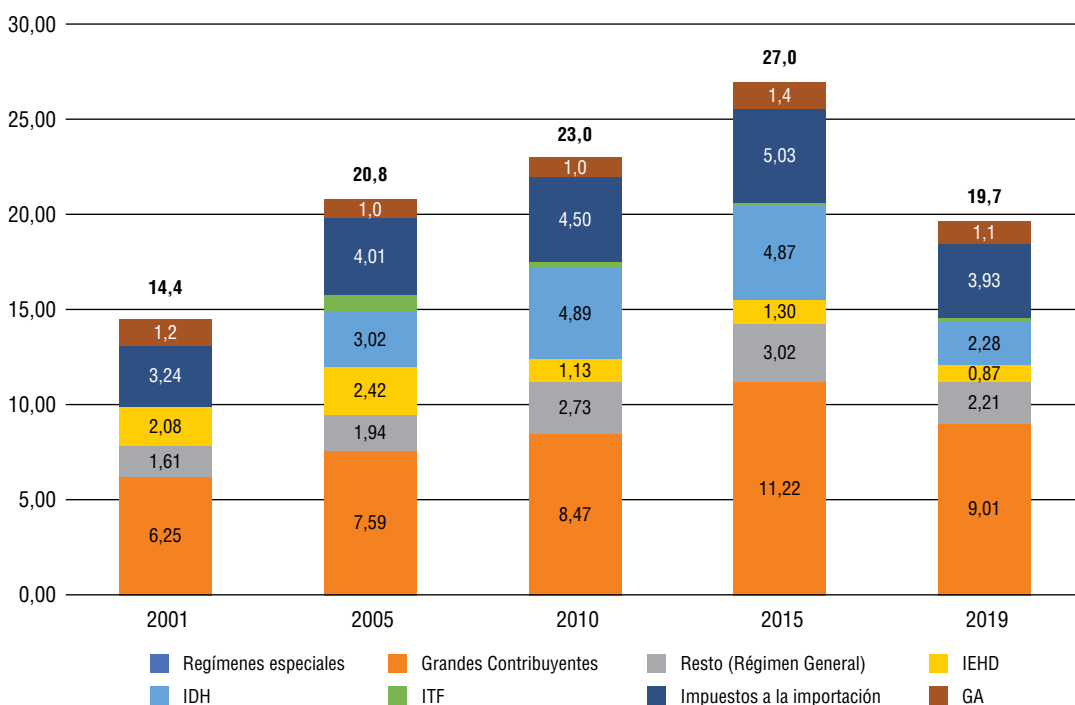


Fuente: Elaboración propia con datos del MEFP y las memorias institucionales del SIN.

En el Gráfico 10 se observa la disminución del IDH debido a su relación con los ciclos del precio del petróleo; asimismo, la disminución del IUE y el IVA desde el año 2015, atribuible a la reducción de la actividad económica en general. Hay que subrayar el impacto fiscal que conlleva la tendencia menguante de ambos impuestos.

A continuación, analizamos el peso de la recaudación por cada uno de los regímenes que componen el sistema tributario. Los grandes contribuyentes aportan con casi el 80% de las recaudaciones del mercado interno, sin incluir las recaudaciones aduaneras. En el Gráfico 11, para fines estadísticos, se separa la contribución del IDH, sin embargo, todos los contribuyentes que son sujeto pasivo de este impuesto son grandes contribuyentes; por lo tanto, la recaudación del IDH debería agregarse a la recaudación de los grandes contribuyentes. Le sigue en importancia el Régimen General que recauda el 19,65% de la recaudación del mercado interno; los Regímenes Especiales participan con el 0,2% de las recaudaciones del mercado interno, prácticamente nada.

Gráfico 11
Recaudación por tipo de régimen (en porcentaje del PIB)



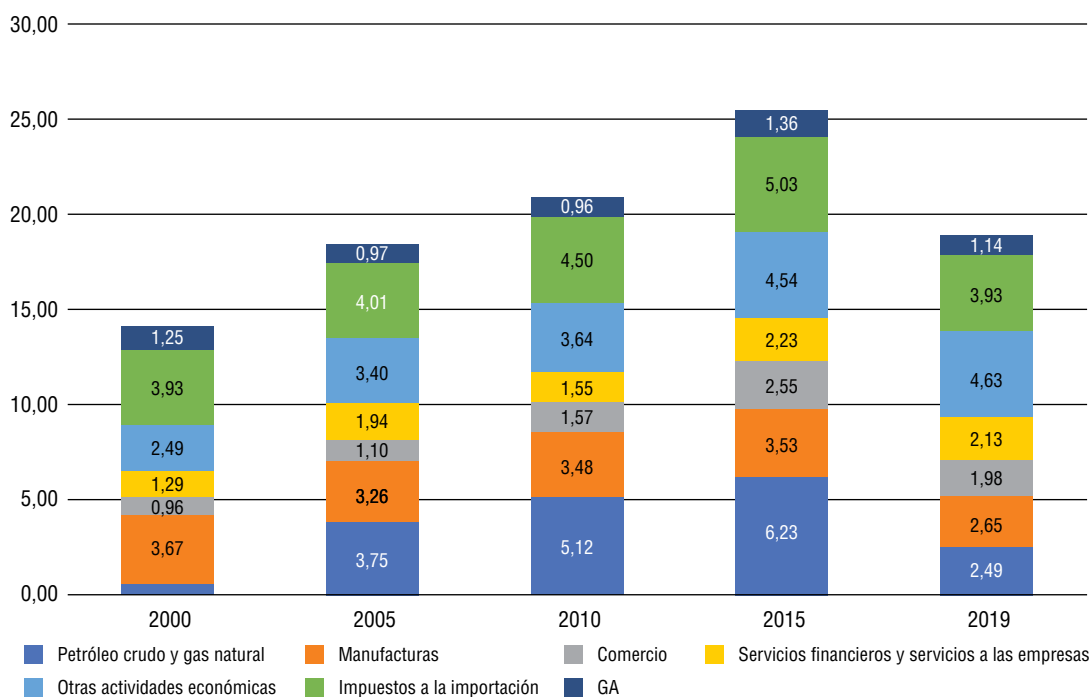
Fuente: Elaboración propia con datos del MEFP y las memorias institucionales del SIN.

La presión tributaria por actividad económica

Analizando la presión tributaria por actividad económica (Gráfico 12) se observa que los sectores que soportan una presión tributaria más alta son petróleo, servicios financieros, manufactura y comercio. A principios de la década del 2000 el sector manufacturero tenía la mayor presión tributaria con 3,67% del PIB, seguido por servicios financieros con 1,29% y comercio con 0,96%, sin embargo, ya en 2010 la actividad petrolera pasó a ocupar el primer lugar con el 5,12%, relegando al segundo lugar a la actividad manufacturera.

Para el 2019, la manufactura recupera el primer lugar con 2,65% del PIB, seguido del sector petrolero con 2,49% (esto, debido a la caída de los precios de los hidrocarburos y de los volúmenes de exportación de gas); en tercer lugar, aparecen los servicios financieros con 2,13% del PIB.

Gráfico 12
Presión Tributaria por actividad económica y con respecto al PIB nacional



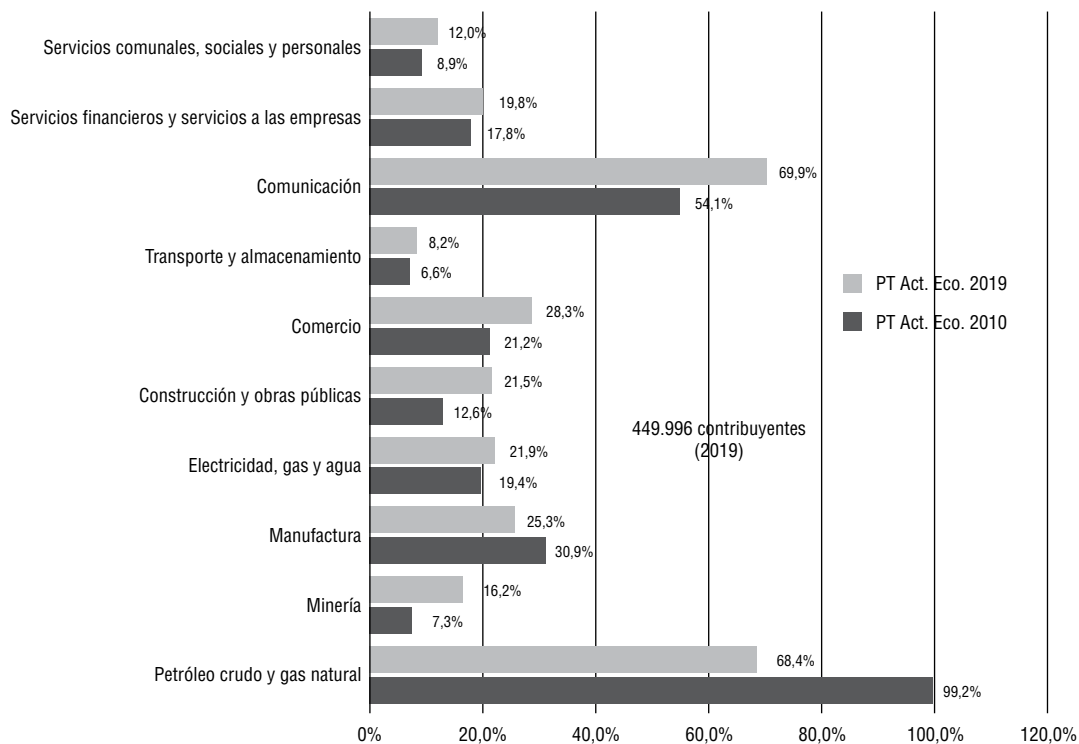
Fuente: Elaboración propia en base a la información del SIN y del MEFP.

El Gráfico 13 muestra un ejercicio diferente: el cálculo de la presión tributaria para las actividades económicas más relevantes, con referencia al PIB del respectivo sector económico. Los resultados enseñan que las actividades que incrementaron su presión tributaria en el período 2010-2019 son comunicaciones, minería, construcción y obras públicas y comercio; las actividades que crecieron en menor medida son los servicios financieros, los servicios comunales y personales, transporte y almacenamiento, y electricidad, gas y agua. En 2010 las actividades con una presión tributaria más alta fueron petróleo (99,2%), comunicaciones (54,1%) e industria manufactura (30,9%); en el caso petrolero las recaudaciones son muy elevadas porque incorporan el IDH. Entre las actividades con menor presión tributaria están transporte, servicios comunales y personales y minería.⁴¹

41 En el caso de la minería el cálculo de la presión tributaria no incluye las regalías mineras, lo que disminuye la PT a un escaso 7,3%. También se explica porque el PIB minero resulta de la participación de todos los actores del sector, incluyendo las cooperativas mineras que aportan muy poco en términos de tributación. En realidad, la recaudación del sector minero recae en un puñado de empresas de capital privado.

La alteración sustantiva para el año 2019 estriba en el fuerte ascenso del sector de comunicaciones, que soporta una presión tributaria de 69,9%, ligeramente superior a la del sector petrolero (68,4%), y muy por encima de comercio (28,3%) y manufactura (25,3%).

Gráfico 13
Presión Tributaria por Actividad Económica (en porcentaje del PIB sectorial)

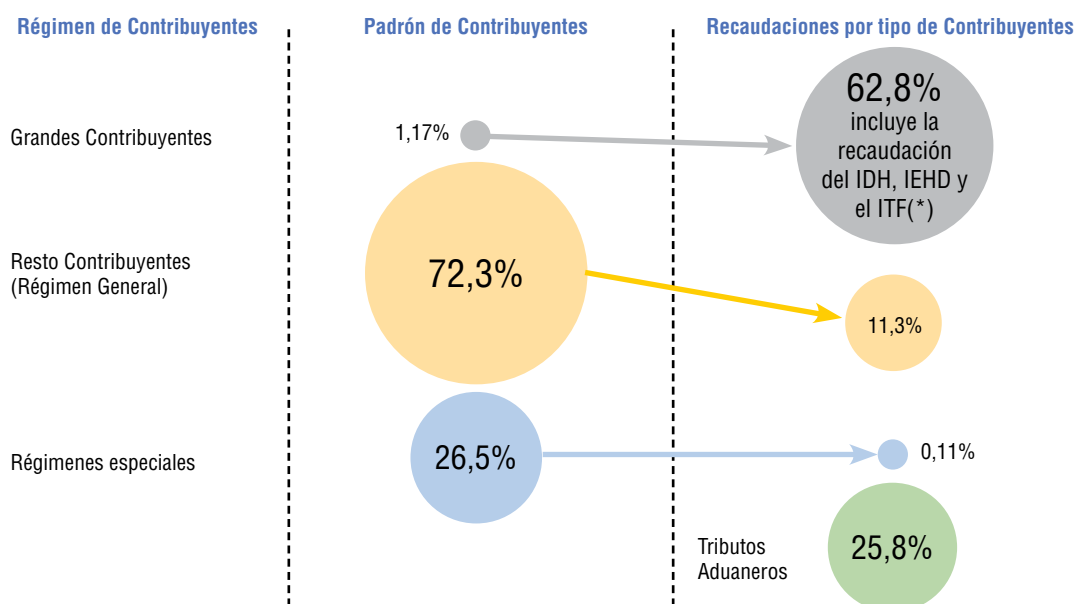


Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Relación de contribuyentes con la recaudación tributaria

Si ahora relacionamos los datos del padrón de contribuyentes con los datos de recaudación tributaria, es evidente la alta concentración de las recaudaciones en un reducido número de contribuyentes. Los grandes contribuyentes, el 1,17% del total del padrón, aportan el 45,8% de las recaudaciones; los contribuyentes del Régimen General, el 72,3% del padrón, participan con el 11,3% de las recaudaciones, mientras que los Regímenes Especiales, que congregan al 26,5% del padrón, aportan apenas el 0,11% de las recaudaciones. Estas relaciones se ilustran en la Figura 4.

Figura 4
Número de Contribuyentes y Recaudación Tributaria (2019)



Fuente: Elaboración propia con datos del Boletín Estadístico N° 9 del MEFP y la Memoria Anual 2019 del Servicio Nacional de Impuestos.

(*) La inclusión de la recaudación del IDH y el IEHD en la recaudación de los Grandes Contribuyentes (GRACO), se explica porque las empresas petroleras y las comercializadoras de hidrocarburos están registradas en GRACO. En el caso del Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF), los bancos actúan como agentes de retención del impuesto, y todas estas entidades los son también GRACO.

Carga tributaria

El concepto de carga tributaria hace referencia al peso de los impuestos pagados con relación a los ingresos de las empresas. En este estudio, el cálculo de la carga tributaria⁴² se basa en la información del ranking de las 400 empresas más grandes de Bolivia,⁴³ extraída de los balances y estados de resultados de las empresas públicas y privadas en la gestión fiscal 2019. Son empresas con ventas o ingresos que superan los 174 mil millones de bolivianos (aproximadamente 25 mil millones de dólares, monto que representa el 62% del PIB). Entre las 400 empresas figuran compañías clasificadas como Principales contribuyentes (PRICOS) y Grandes contribuyentes (GRACOS) en el padrón del SIN, y que operan en los sectores más importantes de la economía nacional.

42 Una de las metodologías que se usa para el cálculo de la carga tributaria es la carga tributaria efectiva, sin embargo, en este análisis, y debido a la imposibilidad de acceder a la información desagregada del SIN, se hace una simple relación matemática del peso de los impuestos pagados respecto del ingreso de las empresas.

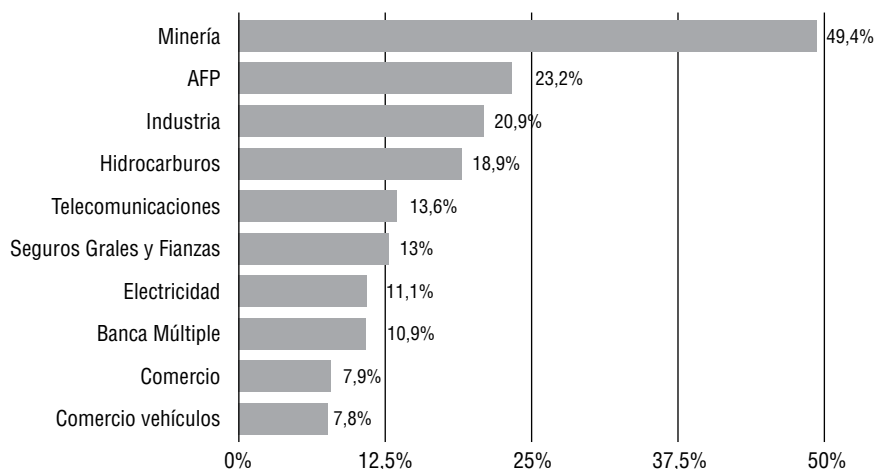
43 El ranking de las 400 empresas es un trabajo del economista Hugo Siles Espada, con información sobre ventas, activos, pasivos, patrimonio, y utilidades de las empresas.

Adicionalmente, se ha usado la información contenida en la Memoria Institucional del SIN 2019 de las 100 empresas que más tributaron. La información de estos 100 contribuyentes comprende la suma de todos los impuestos pagados.

Ahora bien, para el cálculo de la carga tributaria se ha integrado la información del ranking de 400 grandes empresas en la gestión 2019, con la información de los contribuyentes que más impuestos pagaron en la misma gestión. Como resultado, se tienen 72 empresas cuyos ingresos significan el 45% del PIB, y el 55% de las recaudaciones tributarias del mercado interno, y para las cuales se ha efectuado el cálculo básico de la carga tributaria.⁴⁴

Los resultados de este ejercicio microeconómico arrojan varios datos por sectores y por empresas; los datos referidos a los sectores se muestran en los siguientes gráficos:

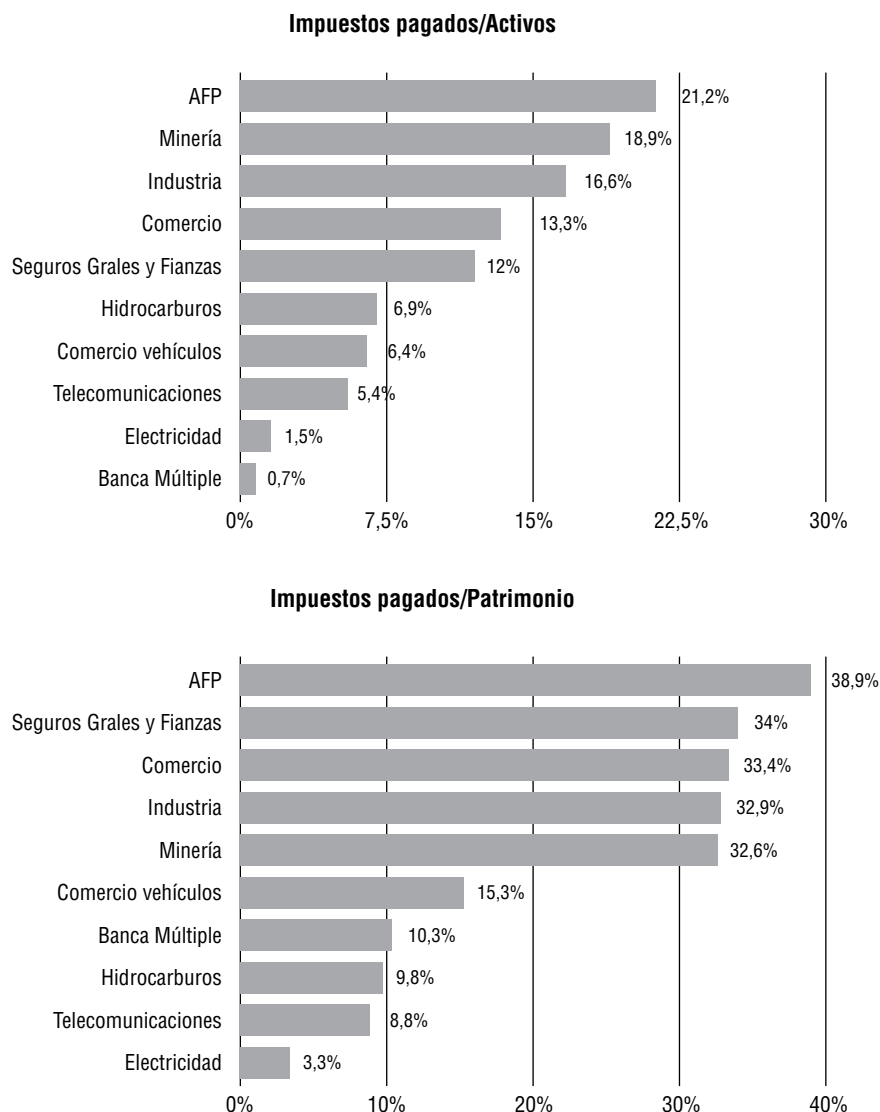
Gráfico 14
Carga tributaria respecto de los ingresos o ventas brutas de las empresas por sector económico



Fuente: Elaboración propia en base a la memoria del SIN 2019 y el Ranking de las 400 empresas más grandes de Bolivia.

44 Hubiese sido ideal calcular la carga tributaria usando la metodología de la carga tributaria efectiva, sin embargo, por limitaciones de acceso a información desagregada del pago de los impuestos por empresa no se pudo usar dicho método de cálculo.

Gráfico 15
Carga tributaria respecto de los activos y del patrimonio de las empresas por sector económico



Fuente: Elaboración propia en base a la memoria del SIN 2019 y el Ranking de las 400 empresas más grandes de Bolivia.

Estos resultados por sectores se pueden clasificar, asimismo, en tres ratios de carga tributaria, considerando los diversos tipos de ingresos que tienen las empresas. Veamos.

- a) En el primer ratio, la mayor carga tributaria corresponde a las empresas mineras con 49,4% respecto de las ventas o ingresos (la compañía más grande del sector, Minera San Cristóbal, tiene una carga tributaria de 56,6%). Las AFP tienen una carga tributaria de 23,2% y ocupan el segundo lugar; luego se ubican las empresas del sector

industrial con un 21%. Dentro del sector industrial sobresalen dos grupos de empresas: aquellas con una mayor carga tributaria que están alcanzadas por el impuesto al consumo específico de productos como cerveza, bebidas gaseosas y tabaco); y un segundo grupo con una menor carga tributaria, como son los laboratorios y las cementeras.

Más atrás se ubican las empresas del sector hidrocarburos con un 19% de carga tributaria; las empresas que componen este sector son fundamentalmente las que pertenecen a YPFB Corporación (YPFB, YPFB Refinación, YPFB Transporte, YPFB Andina, YPFB Chaco y YPFB Transierra). Con un 13% de carga tributaria aparecen los sectores de telecomunicaciones y de seguros generales. El sector eléctrico y la banca tienen una carga tributaria del 11%, y finalmente el sector comercial con la menor carga tributaria de 8%.

- b) En el segundo ratio de carga tributaria, que refleja el total de los impuestos pagados respecto del valor de los activos de la empresa, los primeros cinco lugares son ocupados, en orden de importancia, por las AFP, las empresas mineras, las empresas industriales, las empresas comerciales y las empresas de seguros.
- c) En el tercer ratio, referido al total de los impuestos pagados respecto al patrimonio de las empresas, los primeros cinco lugares son ocupados, en orden de importancia, por las AFP, las compañías de seguros, las comerciales, las industriales y las mineras.

Más detalle de la carga tributaria por empresas y sector económico, se muestra en el Anexo No. 4.

Costos de cumplimiento

Los costos de cumplimiento inciden en la calificación del ambiente de negocios, puesto que dificultan la posibilidad de hacer negocios. Entre las mediciones internacionales destaca el “Doing Business” del Banco Mundial, que, en la parte tributaria, evalúa los impuestos y contribuciones que una empresa de tamaño medio debe pagar en un determinado año, además de la carga administrativa asociada con dichos pagos y el cumplimiento de los procedimientos posteriores a la declaración de impuestos. No sorprende decir que Bolivia califica muy mal en estas mediciones.

Nos referimos aquí, fundamentalmente, a dos tipos de cargas: la carga impositiva o material determinada por ley; y la carga administrativa o formal que emerge de disposiciones administrativas de los organismos tributario y aduanero, generalmente asociadas con obligaciones formales, señalamiento de medios, formas, plazos y sanciones.

Los gráficos siguientes muestran los factores evaluados para los costos de cumplimiento, y su comparación con indicadores similares en otros países de la región.

Gráfico 16
Pago de Impuestos (Ranking)

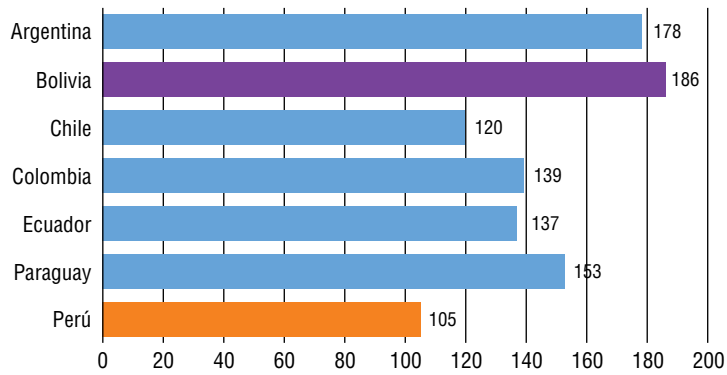


Gráfico 17
Pagos (Nro. al Año)

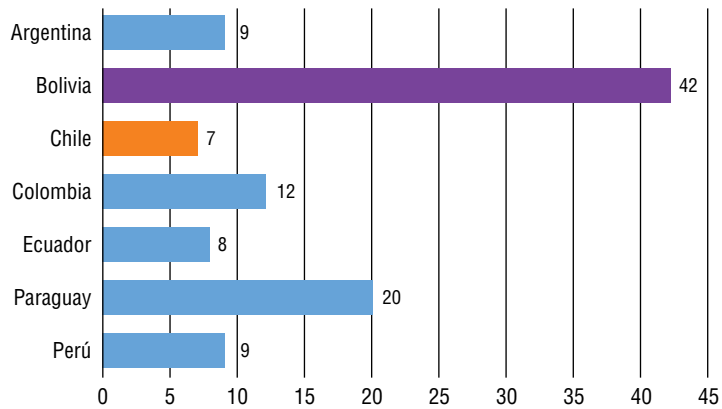


Gráfico 18
Tiempo invertido (Horas año)

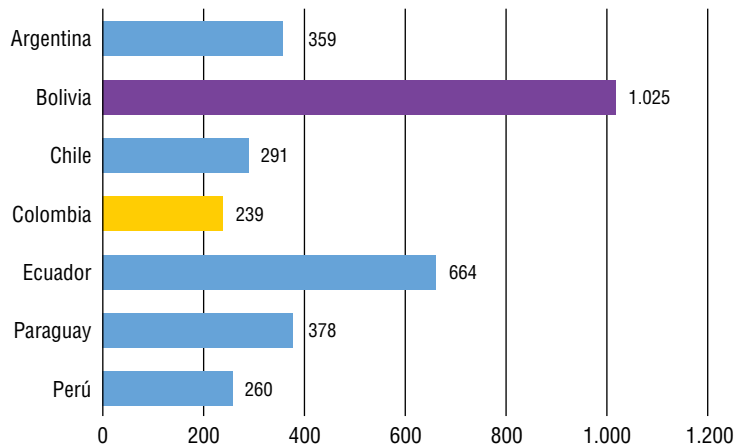
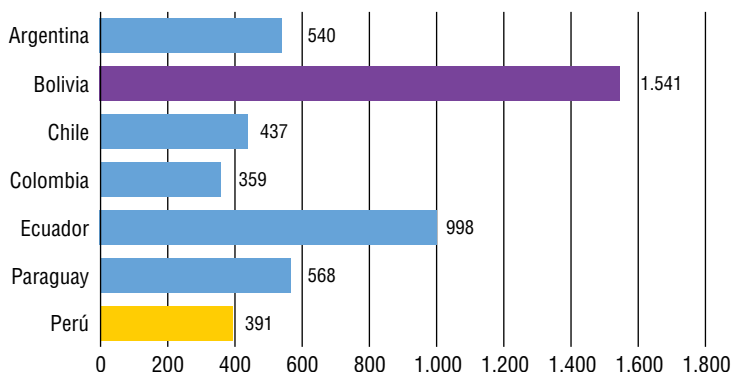


Gráfico 19
Costo personal dedicados a Impuestos (\$us)



Fuente: CEPB, 2018.

Como se puede apreciar, en todos estos indicadores Bolivia sobresale por sus elevados costos de cumplimiento de obligaciones relativas a pago de impuestos. Definitivamente, pagar impuestos en Bolivia es oneroso. No es pues casual que también sea un elemento de desincentivo a la formalización económica.

Frecuencia en la presentación de declaraciones

Tabla 9
Obligaciones materiales y formales

Sujeto a Impuestos	Declaraciones Impositivas	Declaraciones Formales	Frecuencia Mensual	Frecuencia Anual	Iteraciones Al año
IVA	F.210		1		12
		LCV-IVA	1		12
		Dosificación de Facturas			8
RC-IVA AR	F.608		1		12
		Planilla Tributaria	1		12
	F.604		1*		6
IT	F.400		1		12
	F.410		1*		6
IUE	F.500	Bancarización		2	2
		F.605 EEFF		1	1
		Dictamen Auditoria		1	1
		Estudio de Precios de Transferencia		1	1
	F.530		1*		6
TOTAL					91

* **Esporádico**, se asumen 6 retenciones al año.

Fuente: Elaboración propia con base al Cuadro General de Impuestos del SIN.

Este cuadro muestra un número considerable de iteraciones con la administración tributaria; en promedio alcanzan a 91. Puesto que cada una de estas iteraciones debe realizarse en plazo determinado y antes de su vencimiento y que la omisión o presentación extemporánea es sancionable, es evidente que el riesgo de incumplimiento termina siendo muy elevado.

La carga administrativa supone para las empresas la exigencia de contar con personal especializado para atender tales obligaciones, lo cual encarece sus costos, y, desde luego, resulta prohibitivo para para las pequeñas y micro empresas.

Además de estas obligaciones tributarias, las empresas deben efectuar mensualmente los aportes patronales para la jubilación de sus trabajadores, lo mismo que para la atención sanitaria, lo cual agregaría otras 36 declaraciones al año (incluyendo la presentación de planillas al Ministerio de Trabajo). Estas cifras no dejan dudas de lo engorroso que es el cumplimiento de las cargas administrativas, además del riesgo constante de multas y otras sanciones para las empresas.

Devolución impositiva a exportadores

La devolución impositiva a los exportadores tiene el fin de garantizar el principio de neutralidad; vale decir, evitar exportar impuestos. Existen dos modalidades para la tramitación del Certificado de Devolución Impositiva (CEDEIM), en función de la oportunidad de la fiscalización: una es la fiscalización previa, para verificar la validez del respaldo de los créditos fiscales y su vinculación directa con el producto exportado, y otra, la modalidad que exige una boleta de garantía en espera de programar una fiscalización posterior. Las solicitudes de devolución impositiva deben hacerse con reserva del crédito en el formulario del IVA, acompañadas de la documentación de sustento: facturas comerciales, pólizas de exportación, comprobantes de embarque, certificados de salida y otra documentación complementaria. La presentación debe hacerse de manera física y está sujeta a un procedimiento previo de admisión.

La fiscalización practicada se considera puntual a la solicitud de devolución, por lo que el SIN no pierde su facultad de volver a fiscalizar al contribuyente dentro del plazo de prescripción. La devolución se produce a través del CEDEIM, que es equivalente a un título valor que puede ser negociado o aplicado para el pago de otros impuestos. Cada año se aprueba un presupuesto en la hacienda pública como un umbral máximo de devoluciones de IVA que pueden reintegrarse en el mes. Y aunque la normativa prevé que un trámite de devolución debería durar un máximo de 120 días (las mejores prácticas internacionales prevén un promedio de 30 días), por lo general estos trámites rebasan largamente dicho plazo, con evidente perjuicio para los exportadores que, con razón, se quejan de estar exportando impuestos y, con ello, encareciendo sus costos de producción.

Rectificaciones relativas al IUE

En la práctica habitual, una declaración jurada puede ser rectificada por errores en la liquidación a favor del fisco o a bien favor del contribuyente. En el primer caso, la rectificación es procesada casi automáticamente, permitiéndose la complementación del pago a través de una boleta. En cambio, cuando la rectificación es a favor del contribuyente, el trámite debe ser realizado de forma escrita con los respaldos y justificaciones del caso y solo aplica cuando es aprobada por la autoridad tributaria. El plazo que ésta tiene para responder es de 6 meses; de no resolverse en este plazo se aplica el silencio administrativo negativo, lo que equivale a decir que la solicitud ha sido rechazada.

Seis meses para tramitar una rectificación es un tiempo excesivo, que no se compadece de la situación del contribuyente afectado por el problema. Por lo demás, los errores en la liquidación pudieran también generar la necesidad de ajustes en otras declaraciones como, por ejemplo, el Formulario 605, en cuyo caso el trámite se hace mucho más engorroso y eterno.

Facturación Electrónica

Dentro de la estructura tributaria del país, el RC-IVA fue creado como mecanismo para incentivar la recaudación del IVA, de modo que todo consumidor exija facturas. El IVA es la columna vertebral del sistema tributario, no solamente por su importancia recaudatoria, sino porque en su aplicación se van registrando y dejando evidencias de las operaciones con trascendencia tributaria. En esta línea, el principal instrumento para un buen control de tales operaciones es la factura, que además sirve para la liquidación de otros impuestos (IUE, IT, RC-IVA, etc.).

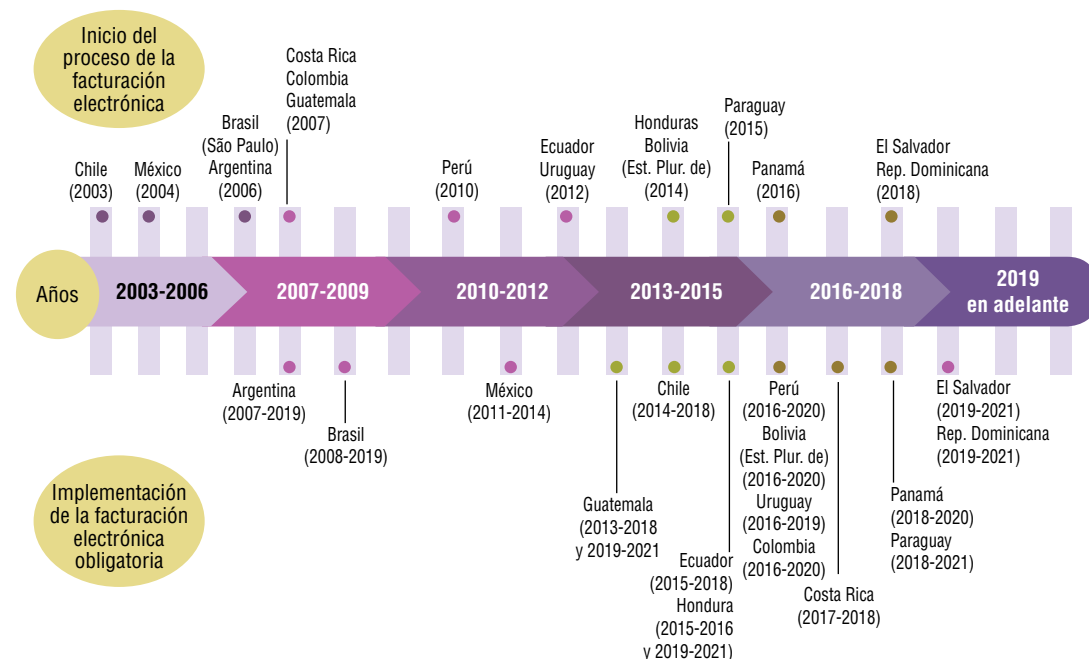
Se sabe que la falta de mecanismos idóneos de fiscalización, ha dado margen para la aparición de un mercado negro de facturas. El problema se agudizó con el comercio de facturas apócrifas, incluso para el respaldo de trámites de CEDEIM. El SIN trató de controlar el mercado negro desarrollando sistemas de facturación, y más recientemente introduciendo la bancarización. Aunque los mecanismos de control son ahora menos vulnerables, conllevan pesadas cargas formales para los contribuyentes: obligaciones de reporte de transacciones bancarias, de información en operaciones de consignación y comisionistas, de registros de documentos fehacientes de pago.

En Latinoamérica, los países han avanzado mucho en sistemas de facturación electrónica, dejando de lado el soporte papel y privilegiando la transacción digital. En Bolivia, entretanto, si bien se han hecho esfuerzos para dejar de usar el papel, la facturación electrónica es todavía muy incipiente.

La Figura 5, muestra la evolución de la facturación electrónica en la región. Un caso interesante es la experiencia de Colombia de masificación en un tiempo récord, alcanzando el 90% de cobertura en un año.

Figura 5
Facturación electrónica

América Latina y el Caribe (países seleccionados): proceso de incorporación e implementación de la facturación electrónica



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

Bolivia inició el proceso de facturación electrónica el año 2014, pero tiene pendiente su masificación, es decir convertir la factura electrónica en un medio de uso generalizado y obligatorio en toda clase de pagos por bienes y servicios, y de forma inmediata y segura. La ventaja de la factura electrónica es la reducción de los costos de operación. Al utilizarse un medio electrónico para la emisión y registro de las facturas, se evita el uso de papel y se gasta menos en los servicios de archivo y mensajería. Con la eliminación de la clasificación, el registro y el ingreso manual de datos de las facturas en papel, un proceso de facturación electrónica puede generar ahorros entre un 60% y 80%. Por lo demás, las facturas electrónicas brindan mayor seguridad en el manejo de la información.

La facturación electrónica puede ser una herramienta clave impulsar el comercio electrónico y, con ello, ampliar el volumen de comercialización de productos y servicios hechos en Bolivia. Ayudaría, también, a un mayor grado de formalización de los procedimientos dentro de las empresas.

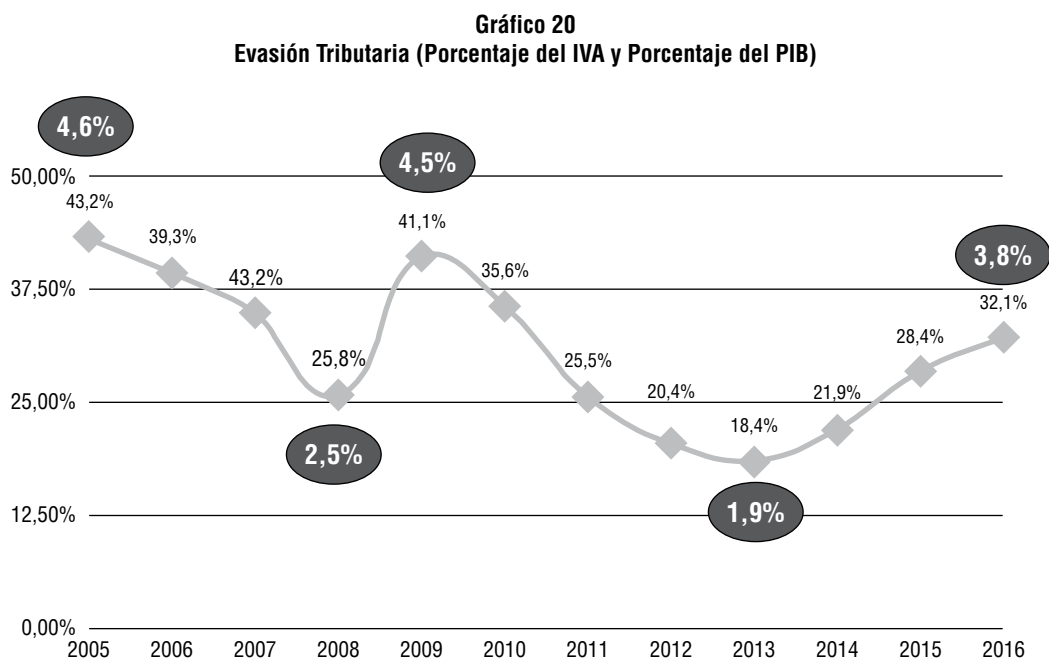
Ahora bien, para avanzar en la masificación, como lo vienen haciendo tantos países, es menester que el SIN adopte un enfoque facilitador –y no burocrático– de la introducción y expansión de la facturación electrónica, proporcionando las plataformas y aplicaciones que permitan a los contribuyentes facturar y pagar desde sus celulares y computadoras.

La llave del éxito está en hacer de este nuevo sistema un proceso muy práctico, simple y expedito.

Evasión tributaria

Las formas frecuentes por las que un contribuyente paga menos impuestos, pueden ser: i) la sub-declaración involuntaria; ii) la elusión tributaria; c) la evasión tributaria. La evasión tributaria sería la suma de elusión tributaria y la sub-declaración involuntaria. El monto de evasión representa la brecha o diferencia entre la recaudación potencial menos la recaudación efectiva.⁴⁵

El Gráfico 20 muestra la serie histórica del cálculo de la evasión tributaria en el período 2005-2016. El año con mayor evasión tributaria fue el 2005, cuando la evasión llegó al 43,2% del valor del IVA potencial o al 4,6% del PIB; en los años posteriores la evasión fue disminuyendo gracias a mayores controles y el uso de tecnología en las auditorías tributarias de los contribuyentes. Ya para el 2008 se logró bajar al 25,8% de evasión tributaria, que representa un 2,5% del PIB; el 2009 la evasión vuelve a subir al 41,1% (el 4,5% del PIB), para luego experimentar otro descenso hasta el 2013, que es el año de menor evasión alcanzando el 18,4% (el 1,9% del PIB). Desde entonces, y coincidiendo con la desaceleración de la economía, la evasión tributaria toma nuevamente impulso.



Fuente: Elaboración propia con datos del Boletín Económico No. 8 de Ingresos y gastos tributarios 2017 (MEFP).

45 Acerca de la metodología de cálculo de la evasión tributaria, puede verse la publicación del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, “Boletín Económico No. 8 – Ingresos y Gastos Tributarios 2017”, 2018.

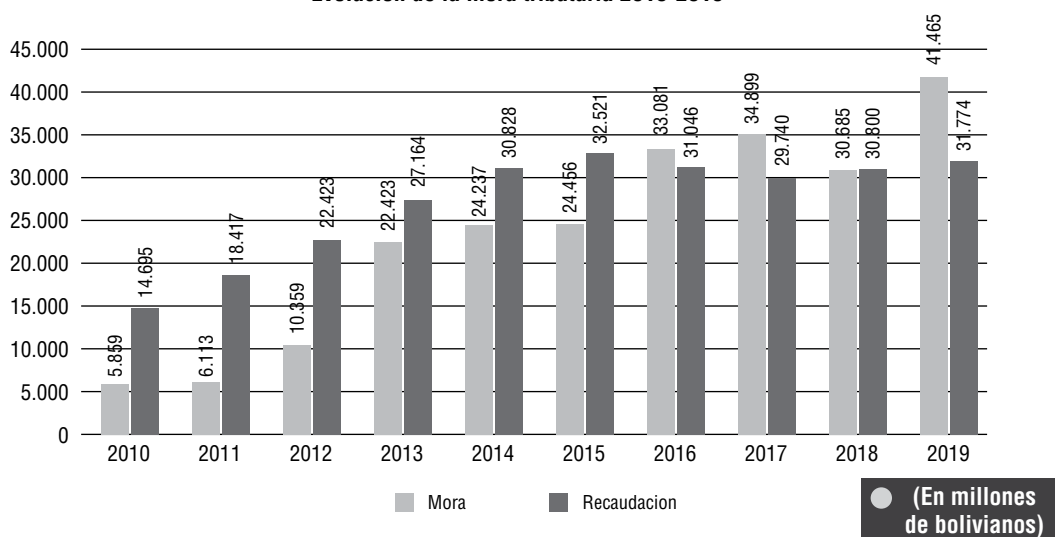
Como se puede apreciar, a lo largo del período 2005-2016, el crecimiento del PIB tuvo una relación inversa respecto de la evasión tributaria, es decir que la evasión tributaria disminuía cuando la economía aumentaba su crecimiento y viceversa. Las amnistías y los “perdonazos” tributarios, si bien pueden ayudar a paliar situaciones de crisis de la economía, provocan un efecto perverso de riesgo moral en los contribuyentes.

Cartera en mora

La cartera morosa está conformada por dos tipos de deuda tributaria: aquella en la que tanto el contribuyente como la autoridad tributaria son conscientes de su existencia (vale decir que es reconocida por el sujeto pasivo, pero no puede pagar por falta de recursos); y aquella otra en la que el contribuyente está en desacuerdo con el dictamen de la autoridad fiscal y la considera injusta y por lo cual se resiste a pagar. En este segundo caso es frecuente el cuestionamiento a fiscalizaciones discrecionales o interpretaciones unilaterales de las normas por parte de la autoridad competente.

Según la información oficial, la mora se ha venido incrementado sostenidamente, llegando a superar en un 30% la recaudación registrada en el año 2019.

Gráfico 21
Evolución de la mora tributaria 2010-2019



Fuente: Servicio de Impuestos Nacionales (SIN) / Gráfico: E. Aguilera / Página Siete.

Frente al crecimiento de la mora tributaria, urge una clasificación y agrupamiento de la cartera morosa, de manera de que se pueda corregir todos los problemas derivados de los cambios legislativos relacionados con la prescripción u otras exigencias por fuera de las atribuciones legales, en una suerte de sinceramiento que de paso a la aplicación correcta de la norma y permita, en consecuencia, restaurar la confianza en la relación del fisco con los contribuyentes.

Cuenta corriente

El estado de los saldos a favor del contribuyente por tipo de impuesto y por tipo de operación no está disponible en línea, ni en el SIN ni en la Aduana, lo cual deja en la incertidumbre al contribuyente, que se ve privado de conocer su situación tributaria real y actualizada. Esto afecta la toma de decisiones por parte de los contribuyentes y en general de los agentes económicos; esta carencia se torna más compleja en situaciones de fusión o escisión empresarial.

Este problema se complica más en las solicitudes de devolución impositiva, porque además de declararlas en los Libros de Compras y Ventas IVA, deben ser consistentes con los registros de la Aduana; sumado a esto la compensación previa de adeudos termina ralentizando el trámite de devolución.

Las directrices de gobierno electrónico (sobre la obligación del Estado de interactuar con el ciudadano de manera integrada) tampoco se cumplen, las bases de datos no están integradas entre los sistemas informáticos del SIN y de la Aduana, y en general no es posible conocer la verdadera posición del contribuyente en su relación con el fisco. Lo lógico es que el contribuyente pueda acceder en línea a su cuenta corriente integrada, lo cual no será posible mientras el SIN y la Aduana no cuenten con la interoperabilidad de sus bases de datos y no mejoren sus respectivos servicios.

Incentivos perversos al contrabando

La Confederación de Empresarios Privados de Bolivia presentó en junio de 2016 su estudio “Bolivia: Contrabando e impacto en el PIB 2010-2014”, que aborda el flujo de la Zona Franca Extendida de Chile y realiza una aproximación al contrabando hormiga. Este trabajo concluye que el valor estimado de contrabando promedio anual para el periodo 2010-2014 fue de US\$ 1.680 millones (en 2012 el valor calculado alcanzó US\$ 1.827 millones). Sumando la estimación del contrabando hormiga por US\$ 533 millones anuales, se llega a un promedio anual estimado en US\$ 2.213 millones. El valor pico representa aproximadamente 8% del PIB. Aun siendo conservadores en la estimación del contrabando, y asumiendo que este parámetro se sitúa en un 6% del PIB, representaría toda la recaudación.

Sin embargo, lo que la evidencia estadística demuestra es que altas cargas tributarias generan incentivos perversos al contrabando. Al respecto, la llamada curva de Laffer representa la relación entre los ingresos fiscales y las tasas impositivas, mostrando cómo varía la recaudación fiscal al modificar las tasas. Esta teoría plantea que subir la tasa del impuesto no necesariamente aumenta la recaudación, porque la base tributaria cae. En el punto en el que la tasa impositiva es cero, los ingresos fiscales serán nulos, ya que no se aplica ningún impuesto. Mientras que, si la tasa impositiva es de 100%, los ingresos fiscales también serán nulos, ya que nadie aceptaría producir un bien cuyos ingresos generados fueran destinados en su totalidad a pagar impuestos. Si en los puntos extremos de tasas

impositivas (de 0% y 100%) la recaudación del gobierno es cero, la lógica económica aconseja buscar tasas intermedias para una recaudación óptima posible. Lo cierto es que a mayores tasas (alícuotas) impositivas, luego del óptimo, mayores los incentivos para la defraudación fiscal.

Pero no solo las altas tasas impositivas inciden en el contrabando. También aportan lo suyo la engorrosa burocracia relacionada con los trámites de despacho aduanero. Por ejemplo, para el caso de ciertos productos (insumos, medicamentos, alimentos) son necesarias Licencias Previas, Autorizaciones y Certificaciones, con trámites que demoran varios meses y que deben ser realizados en diferentes oficinas, muchas de ellas en La Paz. Lo cierto es que los derechos y las obligaciones formales de Aduana, supuestamente aplicados para proteger la industria nacional, casi siempre producen resultados contraproducentes, sobre todo cuando se trata de insumos para la producción.

Trámites de comercio exterior

Bolivia mantiene un rezago enorme en materia de trámites de comercio exterior. Mientras muchos otros países hace ya más de una década que resolvieron los problemas de dispersión de trámites y costos excesivos en las operaciones de importación o exportación a través de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), los bolivianos no hemos logrado siquiera avanzar en la estandarización del marco normativo relacionado, y menos en la digitalización de los trámites de comercio exterior.

La falta de la ventanilla única de comercio exterior afecta a los operadores en: (1) tiempo, por la burocracia y demoras en la atención de sus solicitudes; (2) Costos, por mayores gastos derivados no solo de la tramitación sino de la oportunidad de contar con sus mercancías; (3) Productividad, por la incertidumbre de los insumos condiciona la producción e impide optimizar los recursos tanto humanos como financieros; (4) Competitividad, por la interrupción de las cadenas de suministros o de la entrega de productos.

En Latinoamérica ya se habla de la “VUCE versión 2.0”, que básicamente explora las nuevas tecnologías de *blockchain*, de interoperabilidad entre VUCES de distintos países y de mejorar las métricas derivadas de la digitalización de los trámites y de su potenciamiento. Lo insólito es que en Bolivia no acabamos de ponernos de acuerdo en cómo implementar nuestra propia VUCE.

CAPÍTULO 5

Sobre las modificaciones al Código Tributario

Principios y mandatos constitucionales

Bolivia cuenta con un Código Tributario (Ley 2492, de 2003) bien estructurado, y que básicamente se ajusta al Modelo de Código Tributario para América Latina. Su texto recoge la experiencia de los 20 años transcurridos desde la vigencia del primer Código Tributario de 1970 (Decreto 09298, de 2 de julio). Sin embargo, dado que el Código vigente es anterior a la aprobación de la nueva Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, de 2009, su texto no incorpora los “Principios, Valores y Fines del Estado”, definidos en el nuevo texto constitucional.

La Constitución define que Bolivia es un Estado Constitucional de Derecho, lo que significa que es una sociedad donde rige la Constitución y, por tanto, todas las leyes se subordinan a ella. Esta caracterización –junto al principio de interpretación de la Constitución– que ordena los elementos que componen el sistema jurídico estatal impone que la interpretación debe ser realizada al conjunto del texto legal, sin parcelar los bienes jurídicos protegidos, los cuales deben ser compatibilizados entre sí. Se trata de la noción de eficacia integradora, que promueve la formación y mantenimiento de la unidad política que busca la realización de los fines del Estado.

No obstante, estos aspectos doctrinales no se hallan incluidos en el vigente Código Tributario; tampoco lo están los principios específicos de la política fiscal, contenidos en el Art. 323 de la CPE. Consecuentemente, se hace necesario adecuar la Ley 2492 al texto normativo de la Constitución, incorporando un nuevo Título denominado: Principios Constitucionales y de Política Fiscal. A continuación, esbozamos el contenido de este nuevo título.

Principio de Legalidad. Es deber de los ciudadanos “tributar en proporción a su capacidad económica, conforme a la ley.” Esta formulación debe hacerse sin perjuicio de mantener el texto del Art. 6° del Código Tributario, toda vez que la producción normativa en materia tributaria (ley formal) es necesaria para el establecimiento de los tributos, y cumple lo dispuesto en el artículo 158, I, numeral 23 de la Constitución, que señala como atribución de la Asamblea Legislativa:

A iniciativa del órgano ejecutivo, crear o modificar impuestos de competencias del nivel central del Estado. Sin embargo, la Asamblea Legislativa Plurinacional a pedido de uno de sus miembros, podrá requerir al órgano ejecutivo la presentación de proyectos sobre la materia. Si el órgano ejecutivo, en el término de 20 días, no presenta el proyecto solicitado, o la justificación para no hacerlo, el representante que lo requirió u otro podrá presentar el suyo para su consideración y aprobación.

Este principio es la garantía de cumplimiento de un procedimiento democrático en el proceso de creación o modificación de impuestos.

Capacidad Económica. Puesto que todos los ciudadanos debemos contribuir, es necesario encontrar un criterio de distribución de los tributos. Tal criterio debe ser coincidente con la idea de justicia, en particular de *justicia distributiva*, y susceptible de aplicación a través de la técnica tributaria (buscar la riqueza donde la riqueza se encuentra). Debe tratarse de una regla justa y efectiva, que se materializa a través del principio de capacidad económica, como la regla básica en el reparto o distribución de la carga tributaria.

Igualdad. Las constituciones de los Estados incluyen, como imperativo categórico, el principio de la igualdad jurídica. En el caso boliviano, la Constitución proclama de manera genérica, en su artículo 14, parágrafo segundo, que:

II. El Estado prohíbe y sanciona toda forma de discriminación fundada en razones de sexo, color, edad, orientación sexual, identidad de género, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía idioma, credo religioso, ideología, grado de instrucción, discapacidad, embarazo, u otras que tengan por objetivo anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos de toda persona.

En ese sentido, el principio de igualdad de las cargas tributarias debe ser entendido no solo en sentido jurídico, sino también en sentido económico, como la obligación de contribuir a las cargas públicas en igual medida, entendido en términos de sacrificio: la igualdad obliga al trato desigual de quienes son realmente iguales. *Todos debemos pagar el mismo tributo, pero cada uno en función de su capacidad económica.* Dicho principio no solo exige la igualdad ante la ley, sino la igualdad en la aplicación de la ley.

Progresividad. El principio de progresividad hace a la esencia del sistema tributario, que se articula técnicamente de forma que pueda responder a la consecución de unos fines que no son estrictamente recaudatorios, sino que trascienden dicho plano para permitir el logro de unos fines distintos como la distribución de la renta. Entonces, debe entenderse por *progresividad* aquella característica de un sistema tributario según la cual a medida que aumenta la riqueza de cada sujeto, aumenta la contribución en proporción superior al incremento de riqueza. Los que tienen más contribuyen en proporción superior a los que tienen menos.

Proporcionalidad. Este principio se refiere a que los impuestos que se deben pagar correspondan a alícuotas impositivas no desmesuradas con relación a la capacidad económica del contribuyente, vale decir que solo debe afectar una parte justa y razonable de sus ingresos.

Universalidad. Este otro principio es la consecuencia del principio de territorialidad en la eficacia de las normas. El ordenamiento constitucional boliviano, en el ámbito tributario, se refiere no sólo a los ciudadanos bolivianos sino a los extranjeros, así como a las personas jurídicas bolivianas y extranjeras; además, la universalidad pugna contra la concesión de exenciones tributarias que carezcan de razón de ser.

Prohibición de confiscatoriedad. Este principio, de incuestionada jerarquía constitucional, no figura de forma expresa en la CPE, pero corresponde que sea agregado al Código Tributario.

La no confiscatoriedad supone un límite extremo que dimana del reconocimiento al derecho de propiedad (CPE. Art 56. Derecho a la Propiedad Privada), cuya finalidad es impedir una radical aplicación de la progresividad que atenta contra la capacidad económica que la sustenta. Este hecho fue advertido por el Tribunal Constitucional a través de la Sentencia Constitucional 0095/2017, de 6 de diciembre de 2017, que declara la inconstitucionalidad de los Artículos 37.1 y 38.1 de la Ley 060 de 25/11/2010, sobre Juegos de Lotería y de Azar y de los Artículos 5 y 6 del Reglamento de Desarrollo Parcial de la Ley aprobado por el Decreto Supremo 0782, los cuales establecen el hecho generador y la base imponible del Impuesto a los Juegos.

Por otro lado, el Artículo 323 de la Constitución incluye como otros principios: la transparencia, el control, la sencillez administrativa y la capacidad recaudatoria, que, en rigor, no son principios; son mandatos de cumplimiento obligatorio por las instituciones técnicas recaudadoras. Empero, no fueron advertidos como mandatos, razón por la cual cabe su incorporación al Código Tributario. Estos mandatos pueden ser definidos en los siguientes términos:

Transparencia. Es un valor establecido por la Constitución, y su inclusión en el ámbito de la política fiscal es una condición básica que alude a la visibilidad y al sometimiento al escrutinio público del contribuyente de las acciones de los entes recaudadores.

Control. Verificar que todas las actuaciones y actividades de los entes recaudadores se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales, dentro de las políticas trazadas y en atención a las metas previstas.

Sencillez administrativa. Brindar al contribuyente simplicidad para el deber de contribuir, otorgándole acceso fácil al sistema de autodeterminación para el cumplimiento de obligaciones tributarias. El resultado que se persigue es el respeto y la confianza mutua entre los contribuyentes y la administración tributaria.

Capacidad Recaudatoria. Este mandato obliga a que la administración tributaria visibilice a quienes rehúyen sus registros, disponiendo para ello de instancias de inteligencia fiscal, y bajo la premisa de que la tributación debe alcanzar a todos los ciudadanos con capacidad contributiva.

Incorporación de la Carta de Derechos del Contribuyente.

De manera sistemática, y en forma continuada desde el año 1956, estudiosos tributaristas de los países miembros del Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario (ILADT) fueron recogiendo experiencias en materia tributaria y también la jurisprudencia sobre los derechos y libertades aplicados en los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Como resultado, se conformó una alta comisión, el año 2012, que luego de consultar la opinión de cada país miembro, redactó un texto que protege al contribuyente latinoamericano y sobre cuya base, en la XXX Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario del año 2018, en Montevideo-Uruguay, se aprobara la Carta de Derechos del Contribuyente para los países miembros del ILADT. La Carta explica con detalle los ámbitos de protección del contribuyente, vinculándolos con las Carta de Derechos Humanos y Derechos Fundamentales.

Pues bien, puesto que la Carta de Derechos de los Contribuyentes, no tiene la calidad de Convenio ni de Tratado Internacional, y no se le podría considerar como fuente del Derecho Tributario, proponemos agregar su texto en la legislación boliviana, y específicamente como parte del Artículo 68 (DERECHOS) del Código Tributario. Su incorporación reforzará los Derechos del Sujeto Pasivo a través de su operabilidad con los Derechos Humanos, tal como prevé la Constitución boliviana.

Modificación del cálculo de la deuda tributaria

Toda norma nace con la finalidad de brindar soluciones para el adecuado desenvolvimiento de los ciudadanos dentro de un Estado de Derecho. Esta finalidad se conoce como la vocación de la norma, y es con referencia a esta vocación que se debe evaluar la vigencia de la Unidad de Fomento a la Vivienda (UFV), creada por Decreto Supremo 26390 de 8 de noviembre de 2001.

La UFV tiene sentido como un instrumento financiero que facilita la obtención y otorgamiento de créditos para la vivienda, y para ejecutar programas de vivienda. La UFV es un índice referencial diario calculado con base a la inflación. Su valor de cambio comenzó en Bs. 1 el 7 de diciembre de 2001. Este valor se ajusta conforme suben los precios medios por la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC), que elabora el INE, y se calcula una vez conocida la inflación del último mes, desde el 11 del mes en curso hasta el día 10 del mes siguiente.

La Ley 2434 de 21 de diciembre de 2002, denominada de “Actualización y Mantenimiento de Valor”, dispuso la actualización de las obligaciones con el Estado, entre otras:

El pago parcial o total realizado fuera de término de las obligaciones aduaneras, tributarias y patentes con el Estado se actualizará respecto a la variación de la Unidad de Fomento de Vivienda. Bajo este marco normativo se promulga el año 2003 el Código Tributario (Ley 2492).

Ahora bien, la Ley 2434, sin considerar la vocación de la norma primigenia, amplía su aplicación a las obligaciones con el Estado. Esto pudo ser necesario el año 2003, dado el contexto de inestabilidad económica de ese momento. Lo cierto es que el Código Tributario incorporó el instituto de la deuda tributaria creando una fórmula plasmada en el Art. 47, y cuyos componentes incluyen el Tributo Omitido (expresado en UFV), la multa (también expresada en UFV), y los intereses como resultado de la mora en la obligación tributaria.

El legislador, al momento de sancionar la norma, consideró la multa como un elemento no obligatorio para el cálculo de la deuda tributaria, debido a que en el referido artículo dispuso: “Multa cuando corresponda”. Sin embargo, la administración tributaria generalizó la multa como sanción por defraudación, es decir aplicó el 100% de multa al tributo omitido. Esta adición eleva la obligación tributaria al 200%, monto que es convertido a UFV. Se advierte también que el tributo omitido se confunde con los accesorios, cuando únicamente éstos sirven para actualizarlo (es decir son añadidos), pero estas diferencias no son tomadas en cuenta por la fórmula que, además, aplica el interés compuesto para capitalizar diariamente los accesorios, resultando de todo ello un cobro de interés sobre interés (figura prohibida por la legislación civil boliviana en el artículo 412 del Código Civil).

La aplicación forzada de la fórmula de la deuda tributaria por parte del SIN tiene la consecuencia de elevar las deudas de los contribuyentes a sumas impagables, produciendo una reacción en los contribuyentes adeudados, junto con la pretensión del Órgano Ejecutivo –mediante las leyes financieras– de pretender eliminar la prescripción. Esto llevó a su modificación por la Asamblea Legislativa el año 2016, a través de la Ley 812, resultando hoy la deuda tributaria expresada también en una fórmula, pero de la siguiente manera:

La nueva fórmula mantiene el cálculo del interés compuesto y el índice de la UFV, modifica la tasa de interés, que se aplica en forma escalonada (4, 6 y 10), según los plazos de la mora establecida, añadiendo la multa al resultado final de la deuda tributaria.

Esta nueva fórmula tampoco recoge el reclamo de los contribuyentes adeudados, debido a que, al mantener el interés compuesto, este tiene un efecto exponencial en el cálculo de la deuda, lo cual resta efectividad a la rebaja del interés.

Por ello, es necesario que el régimen sancionatorio aplicable a la omisión de pago, recoja la presunción de buena fe del contribuyente sin prejuzgar la comisión dolosa de defraudación. Consiguientemente, esta presunción debe restituirse en la fórmula anterior de la Ley 2492, vale decir que debe oscilar entre el 50% y 100%.

Actualmente la aplicación del interés compuesto deja entrever una tasa efectiva que, por lo demás, viene siendo mal aplicada por el SIN (véase el Anexo 5).

Dejando de lado la significación polisémica del término “interés”, destacamos que, en materia Tributaria, el término interés es el rédito que produce o debe producir la mora por

el incumplimiento de la obligación legal de tributar, expresada en provecho o la utilidad que le diere el Estado a esa obligación legal incumplida. Dicho interés está plenamente cubierto con el interés resarcitorio expresada en ambas fórmulas, pero, como ya se advirtió, este es *compuesto*, a diferencia del tratamiento que tiene en la legislación boliviana, correspondiendo entonces retornar al interés simple en el texto del Código Tributario.

Así llegamos al convencimiento de que debe eliminarse la UFV, porque ya están establecidos la sanción e interés, y porque la vocación de esta *unidad de medida* no nació vinculada al pago de los tributos. Planteamos, por lo tanto, enmendar el Código Tributario separando los conceptos que son constitutivos de la deuda tributaria y evitando aplicar dos veces un mismo concepto de recargo, así como también dejar por fuera la aplicación de la multa que corresponda.

En tanto no se sustituya la UFV, proponemos que la deuda tributaria sea definida del siguiente modo:

$$\begin{aligned} \spadesuit & DT = TO + R \\ \spadesuit & R = MV + I \\ \spadesuit & MV = \frac{UFV_p}{UFV_v} \\ \spadesuit & I = rfi \end{aligned}$$

Donde:

- ✓ DT = Deuda tributaria
- ✓ TO = Saldo a favor del fisco por tributo omitido
- ✓ R = Recargos
- ✓ MV = Mantenimiento de Valor
- ✓ UFV_p = La UFV a la fecha de pago de la deuda tributaria
- ✓ UFV_v = La UFV a la fecha de vencimiento de la obligación tributaria
- ✓ I = Intereses
- ✓ rfi = Tasa de interés fiscal

Los cálculos para los recargos serían:

- ✓ Mantenimiento de valor = $\left(\left(\frac{UFV_p}{UFV_v}\right) - 1\right) * \text{Tributo Omitido}$
- ✓ Intereses = $\left(\frac{rfi}{360}\right) * \text{Días de Mora desde la fecha de vencimiento hasta la fecha de pago} * \text{Tributo Omitido}$

La tasa de interés fiscal debe ser determinada anualmente y mantenerse vigente para todos los periodos en los que se produjo la mora si acaso fuera menor que la tasa anterior, caso contrario regiría la tasa vigente en el periodo de la mora.

La multa, pues, debe ser manejada de forma separada y con pleno respeto del régimen sancionatorio aplicable a la omisión de pago, el cual debe recoger la presunción de buena fe del contribuyente sin prejuzgar la comisión dolosa de defraudación. Por lo tanto, la multa debe oscilar entre el 25 % y el 50% del saldo del tributo omitido a la fecha de pago.

Eliminación de la imprescriptibilidad de la deuda ejecutoriada

La prescripción es un instituto jurídico construido en procura de la pacificación de las relaciones de la sociedad, cuyo derecho de cobro se pierde por el transcurso del tiempo. Esta institución fue asimilada en las diferentes materias del Derecho; inclusive en materia penal, la Doctrina Tributaria la reconoció, y posteriormente la reguló normativamente a través del Código Tributario.

De hecho, el artículo 59 de la Ley 2492 otorgó a la administración tributaria el plazo de 4 años para:

Controlar, investigar, verificar, comprobar y fiscalizar tributos, ampliándole por 3 años la facultad para buscar a los que obren de mala fe. Posteriormente, el año 2012, mediante la Ley 291, se modifica el Artículo 59 del Código Tributario ampliando la prescripción. Luego, con la Ley 812 dentro del Artículo 59, se añade el parágrafo IV que dispone: “La facultad de ejecutar la deuda tributaria determinada, es imprescriptible”.

Sin embargo, lo agregado en el parágrafo IV de dicho artículo, no cumple con los parámetros de interpretación de los textos constitucionales que la propia Constitución señala, interpretando de manera equívoca la deuda tributaria como *delito de corrupción*, cuando este tipo de delitos –tal como ya lo ha explicado el Tribunal Constitucional en sus sentencias– tiene un especial tratamiento, por lo que la deuda tributaria no reúne dichos aspectos genéricos; consiguientemente su legislación a través de la Ley 812 es incorrecta.

Consulta tributaria

Es frecuente que quienes deben cumplir las normas tributarias (contribuyentes, asesores contables, asesores jurídicos, y los propios funcionarios, incluso las instancias administrativas y judiciales de impugnación en materia tributaria), tengan dudas acerca del significado y alcance de algunas de estas normas.

Con el propósito de acercar las posiciones entre los Administrados y la Administración, es decir, entre los contribuyentes y la autoridad fiscal, se ha establecido a nivel internacional el instituto de Consulta Tributaria, a través del cual los contribuyentes pueden solicitar a la Administración que absuelva sus dudas en los casos en que éstas se refieren a temas confusos y/o controvertibles. Las respuestas a estas Consultas Tributarias pueden tener efecto vinculante para la Administración Tributaria que las emite.

En Bolivia, este instituto jurídico está regulado por los artículos 115 al 120 del Código Tributario y por el Art. 14 del Decreto 27310 (Reglamento del Código Tributario).

Existen antecedentes de legislación extranjera que, para asegurar la seguridad jurídica que requieren los sujetos pasivos de las obligaciones tributarias establecidas, imponen que la Administración Tributaria deba publicar sus respuestas, vinculantes o no, suprimiendo la identificación de los consultantes a las Consultas Tributarias que reciben. De este modo, asumiendo que es probable que en muchos casos las dudas de un contribuyente ya las hubiere tenido antes otro contribuyente, se procura que los contribuyentes puedan conocer anteladamente los criterios y líneas interpretativas de la autoridad fiscal, así sea que tales respuestas sean vinculantes respecto únicamente del consultante. Esto aporta a dar transparencia al instituto e, incluso, a que disminuya la cantidad de consultas formuladas, ya que no será necesaria su presentación cuando se tiene duda sobre un tema similar o parecido a otro que ya ha sido absuelto.

Por ello, se propone que el SIN (y por extensión la Aduana Nacional) publiquen oficial y regularmente las respuestas que emiten a las Consultas Tributarias. No se requiere el dictado de una Ley para este propósito; bastaría un Decreto Supremo o incluso una Resolución de Directorio de las entidades citadas. Este mismo principio debería ser aplicado por los gobiernos municipales.

Irretroactividad de la norma tributaria

La cuestión relativa a la entrada en vigencia de las disposiciones de materia tributaria está regulada por el Art. 3 (Vigencia) del Código Tributario, según el cual:

Las normas tributarias regirán a partir de su publicación oficial o desde la fecha que ellas determinen, siempre que hubiera publicación previa.

La cuestión de fondo consiste en definir cuál es la interpretación y aplicación correcta del Art. 3 del Código Tributario; es decir, si debe entenderse que la norma tributaria es aplicable y exigible a las obligaciones que de ella emanen a partir de la simple fecha de su publicación (en cuyo caso, por ejemplo, una norma relativa a un Impuesto de periodicidad anual dictada en el transcurso de un ejercicio fiscal sería aplicable al tributo correspondiente a ese mismo ejercicio fiscal) o, por el contrario, si debe entenderse que si bien la Ley –en sentido material– está ya vigente a partir de su publicación, el inicio de su aplicación debe atender a elementos adicionales a la simple fecha de su publicación. En la doctrina del Derecho Tributario existen varias teorías para resolver qué ocurre con las “operaciones aún no concluidas”.

En el marco de nuestra tradición jurídico tributaria se tenía establecido, y de manera expresa (Art. 9 del Código Tributario abrogado) que, habiendo ya iniciado un ejercicio o período fiscal, el mismo debe concluir bajo el mismo marco legal con el que inició; por lo

que pretender la aplicación de una nueva norma al mismo ejercicio o período en que ha sido dictada no sería otra cosa que asignarle un efecto retroactivo, constitucionalmente prohibido (Art. 123 de la CPE y Art. 150 del Código Tributario).

Lo cierto es que la aplicación retroactiva de una norma tributaria constituye un atentado contra la seguridad jurídica de los contribuyentes. Hay que recordar que la *seguridad jurídica* es un valor vinculado al Estado de Derecho, que tiene una *dimensión objetiva*, y que se traduce en una adecuada formulación de las normas del ordenamiento jurídico y el cumplimiento del derecho por sus destinatarios, y una *dimensión subjetiva*, encarnada por la certeza del Derecho, que se constituye en una proyección de la dimensión objetiva en el ámbito personal: *La certeza del derecho permite que las personas, naturales y jurídicas, organicen y programen sus acciones bajo pautas de previsibilidad.*

De este modo, si las decisiones estratégicas y actividades de las personas, naturales o jurídicas, adoptadas y realizadas durante el transcurso de un determinado ejercicio o período fiscal se basaron en la certidumbre del marco jurídico tributario vigente al inicio de dicho ejercicio o período fiscal, pretender que la nueva norma sea aplicable al mismo ejercicio o período en que fue emitida supone un atentado a la seguridad jurídica, por el hecho inobjetable de que las nuevas obligaciones tributarias no fueron ni pudieron ser previstas al momento de tomarse aquellas decisiones y de realizarse aquellas actividades.

La Seguridad Jurídica, tanto en su dimensión objetiva como subjetiva, es una *condición esencial para el desarrollo, el desenvolvimiento de las personas, comunidades, naciones y pueblos*, y está concebida en la CPE como un verdadero valor que da contenido material a las normas y se constituye en el núcleo básico del ordenamiento jurídico. El Art. 3 del Código Tributario debe interpretarse en este contexto y evitarse una errónea comprensión y aplicación de su texto.

El Código Tributario abrogado, tenía establecido, en su Art. 9, siguiendo lo propuesto por el Modelo de Código Tributario para América Latina (OEA - BID, 1967) en su Art. 9, lo siguiente:

Las normas tributarias regirán desde la fecha de su publicación oficial o habiéndose hecho ésta desde la fecha que ellas determinen, sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados siguientes:

- 1º) Las normas referentes a la existencia o cuantía del tributo regirán desde el primer día del año calendario siguiente al de su publicación, cuando se trate de tributos que determinen o liquiden por períodos anuales o mayores y desde el primer día del mes siguiente cuando se trate de períodos menores siempre que hubiere habido publicación de la Ley.
- 2º) Las normas que gravan hechos inmediatos seguirán el principio general; en algunos casos de excepción, mediante resolución administrativa de carácter general, podrán aplicarse a los hechos ocurridos desde la fecha de promulgación, siempre que hubiere habido publicación.

Se entiende por publicación oficial, a los fines de este Artículo, aquella por la que se dan a conocer al público las disposiciones legales mediante la Gaceta Oficial. En el caso de las normas administrativas, será suficiente su publicación ordenada y autorizada por la Administración Tributaria en un órgano de prensa de circulación nacional.

Se debe subrayar que el Art. 3 del Código Tributario inicia su texto con una redacción similar a la del Art. 9 del Código Tributario abrogado, aunque no contenga de manera expresa el resto de su redacción, lo que sugiere que se mantiene la comprensión del principio de irretroactividad de la ley tributaria establecida por aquel cuerpo legal, basada en un modelo que ha inspirado a gran parte de la legislación codificadora en materia tributaria en América Latina. De otro modo estaríamos frente a un retroceso incomprensible en materia de derechos de los contribuyentes.

La jurisprudencia constitucional tiene establecido que no pueden desconocerse los logros y el desarrollo alcanzado en materia de derechos humanos en cuanto a la ampliación de su número, el desarrollo de su contenido y el fortalecimiento de los mecanismos jurisdiccionales para su protección, por lo que, en casos como el presente, debe considerarse los progresos alcanzados tanto en el ámbito nacional como internacional; este principio está inserto en nuestro sistema jurídico a través del bloque de constitucionalidad (Art. 410.II de la CPE).

El ejercicio de los derechos fundamentales debe realizarse de similar manera, grado y forma en que fueron protegidos con anterioridad, sin detrimento de los logros alcanzados. Inclusive se debe procurar optimizar las condiciones a favor de un mejor contenido y alcance de los derechos. El principio de progresividad impele a la superación continua de la protección de los derechos humanos, considerando que éstos están en constante evolución. No es aceptable desconocer el desarrollo alcanzado respecto a la seguridad jurídica y pretender que al no estar previsto expresamente un derecho –como el anotado respecto a la comprensión y alcance de la irretroactividad de la ley tributaria– no podría ser considerado como vigente, ni tutelado, puesto que además de ser una interpretación contraria al principio *pro hómine*, también lesiona el principio de progresividad de los derechos humanos, y desconoce la cláusula abierta prevista en el texto art. 13.II de nuestra CPE, que determina que:

Los derechos que proclama esta Constitución no serán entendidos como negación de otros derechos no enunciados.

Por todo lo dicho, a fin de evitar los efectos perniciosos de las reformas intempestivas o con efecto retroactivo, proponemos reponer, en el Art. 3 del Código Tributario vigente, el texto completo del Art. 9 del Código Tributario abrogado.

Régimen sancionatorio

El actual régimen sancionatorio en materia tributaria es excesivamente gravoso. Las evidencias son múltiples, tanto como los perjuicios que acarrea para los contribuyentes. Para corregir este grave defecto de nuestro sistema tributario proponemos que la sanción

pecuniaria por la contravención, denominada “Omisión de Pago” (Art. 165 del Código Tributario) se reduzca del actual 100% al 50% del monto calculado para la Deuda Tributaria, manteniendo la sanción del 100% para el Delito denominado “Defraudación Tributaria” (Art. 177 del Código Tributario).

La distinción entre Defraudación y Evasión, era algo establecido en el Código Tributario abrogado, lo que no ocurre en el actual Código, siendo necesario retomar dicha distinción.

Nótese que actualmente el SIN califica la conducta de los contribuyentes en una mayoría absoluta de los casos como “Omisión de Pago”, dado que el ingreso fiscal producto de la sanción es el mismo que resultaría de calificar la conducta como “Defraudación Tributaria”. Por lo demás, su tramitación es menos compleja (proceso penal de por medio, por el principio de prejudicialidad) y se evita el riesgo de no llegar a aplicar sanción alguna en caso de perder en el proceso penal y no poder instaurar un segundo proceso sobre la misma conducta. Esta situación desvirtúa el régimen sancionatorio tributario, provocando que casos evidentes de “Defraudación Tributaria” sean calificados como simple “Omisión de Pago”.

CAPÍTULO 6

Políticas tributarias en el entorno internacional

Organismos internacionales como el BID, el CIAT y otros, consideran que la actual crisis que golpea a las economías nacionales bien puede ser una oportunidad para introducir cambios en el sistema tributario que permitan salir más fortalecidos.⁴⁶ En ese sentido, recomiendan el diseño de políticas tributarias partiendo de las siguientes premisas:

- a) Fortalecer los ingresos públicos, pues habrá que volver a la senda de disciplina fiscal.
- b) No deben perjudicar la recuperación, que a la postre es el objetivo final.
- c) No perder de vista la equidad; la propia crisis es regresiva, por lo que es importante evitar que la salida también lo sea.
- d) Deben distinguirse de forma nítida qué medidas son transitorias y cuáles son permanentes.

La OECD, por su parte, señala que son necesarias reformas estructurales evitando poner en peligro la recuperación. Es una oportunidad para construir una economía más verde, más inclusiva y más resiliente. El objetivo debería ser salir fortalecidos corrigiendo las debilidades estructurales que la crisis ha dejado al descubierto. Se debería fomentar la energía no contaminante y lograr mayores niveles de equidad.⁴⁷

Estonia es un ejemplo de innovación en materia de política tributaria, especialmente por su simplicidad, eficiencia y bajo costo.

Muchos consideran que tiene el sistema tributario más eficiente y competitivo de la OCDE y del resto del mundo. Aplica un impuesto plano del 20%, a la Renta de las Personas Físicas (IRPF), a partir de un mínimo exento.

Por otro lado, aplica un impuesto plano del 20% en el Impuesto de las Sociedades, que además se paga únicamente cuando hay reparto de dividendos, dejando libres de tributación las reinversiones de beneficios. Su sistema busca preservar la acumulación de capital, que es lo que genera la riqueza a base de favorecer la productividad

⁴⁶ Véase, Ideas para una mejor tributación en la post-crisis del COVID-19 - Gestión fiscal (iadb.org)

⁴⁷ <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/highlights-tax-policy-reforms.pdf>

También parece haber coincidencias en que una vez que los países salgan de la crisis y las economías se recuperen, los gobiernos buscarán restaurar las finanzas públicas. Aumentar los impuestos sobre el trabajo y el consumo, como se hizo a raíz de la crisis financiera mundial de 2008, puede ser políticamente difícil y, en muchos casos, no deseable desde una perspectiva de equidad. Los gobiernos deberán encontrar fuentes alternativas de ingresos.

Incentivos tributarios en América Latina

Los países que vienen aplicando incentivos tributarios para la recuperación económica, claramente priorizan en esta época de pandemia la protección y generación del empleo bajo la premisa de que no se puede cobrar impuestos a empresas quebradas.

En este contexto, destacan los incentivos relacionados con el impuesto a las utilidades de las empresas,⁴⁸ aunque el menú de medidas es diferente en cada país. En el marco de este trabajo no es posible analizar ese conjunto de medidas, por lo que nos limitamos a enumerar algunos casos específicos que dan una idea de la dirección en que se mueven las políticas tributarias en la región.

- Ecuador aplica la deducción de gastos en el exterior, regímenes de depreciación acelerada, méritos para reinversión de utilidades, deducciones extraordinarias por nuevos empleos, la amortización de pérdidas, el tratamiento de dividendos reinvertidos.
- El Salvador aplica exoneraciones como, por ejemplo, a los fideicomisos; exoneración por 15 años a desarrollistas, usuarios y administradores de Zonas Francas. Y de 10 años en los proyectos de interés turístico nacional, con un determinado monto mínimo de inversión.
- Uruguay incentiva en mayor magnitud la exoneración del impuesto a las rentas obtenidas en las zonas francas, el crédito en el ISR por inversiones promovidas.
- Chile aplica exoneraciones, diferimientos, alícuotas reducidas, regímenes simplificados y créditos; tiene un régimen de renta presunta de empresas de transporte de pasajeros y transporte de carga; beneficios para las rentas de empresas instaladas en zonas francas; incentivos para la ubicación en determinados territorios; depreciación tributaria; cuotas de leasing; amortizaciones intangibles; diferencias temporarias; un impuesto único de 10% a las rentas de Fondos de Inversión.
- Guatemala otorga incentivos a las Zonas Francas, a la generación de energía eléctrica y a las actividades previstas en la Ley de fomento de la actividad exportadora, a fin de promover, incentivar y desarrollar en el territorio aduanero nacional, la producción de mercancías con destino a países fuera del área centroamericana.

48 Al respecto, véase, Fernando Peláez Longinotti: *Dimensiones de los gastos tributarios*, CIAT, 2021.

- La CEPAL propone que los gobiernos usen el sistema tributario no solo para recaudar los ingresos para el funcionamiento del Estado sino también para promover objetivos de política económica, tales como incentivar el ahorro, estimular el empleo o proteger a la industria nacional, entre otros.⁴⁹

La premisa es que los gastos tributarios –definidos como aquella recaudación que el fisco deja de percibir en virtud a la aplicación de concesiones tributarias– constituyen un tipo de gasto fiscal ampliamente utilizado en los países de la región, primordialmente bajo la forma de incentivos a la inversión. Su justificación económica reside en que estos incentivos pueden generar en el mediano y largo plazo impactos positivos sobre el crecimiento económico, el empleo y la adopción de nuevas tecnologías.

Paraguay destaca por sus esfuerzos de lograr mayor eficiencia y transparencia tributaria, y sobre todo por alcanzar ventajas competitivas desde un sistema tributario de bajas tasas impositivas para la atracción de inversión externa. En esa dirección resaltan las siguientes acciones:

- Creación de una Comisión Técnica Económica Tributaria, conformada por expertos y ex ministro de Hacienda, que definió lineamientos estratégicos base para la posterior discusión y aprobación en el Congreso de la ley de modernización y simplificación tributaria.
- Esta reforma tributaria mejora la progresividad del sistema, incorporando tramos y reduciendo exenciones del impuesto a la renta de las personas físicas; amplía bienes y servicios gravados a la tasa básica del IVA; y simplifica impuestos selectivos al consumo, incrementado tasas de productos con externalidades negativas. Igualmente, establece un solo impuesto a la renta empresarial (IRE) para todos los sectores, eliminando el tratamiento diferenciado de las rentas para actividades industriales y de servicios, en comparación al sector agrícola y ganadero.
- Aprobación de otras cuatro leyes que fortalecen la transparencia tributaria, siguiendo los lineamientos del Foro Global de la OCDE, y favoreciendo la integración de Paraguay al mundo.
- Creación y puesta en marcha del Sistema Integrado de Facturación Electrónica (SIFEN), para la implementación gradual de la factura electrónica.

A continuación, un panorama de los incentivos aplicados en varias economías de la región.

49 Cf. Agostini, Claudio y Jorrat, Michel: “Serie Macroeconomía del Desarrollo, Política tributaria para mejorar la inversión y el crecimiento en América Latina”, CEPAL, AECID, febrero 2013.

Tabla 10
Incentivos generales a la inversión

Incentivos generales a la inversión	Argentina	Chile	Colombia	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	Perú
Reducción de tasas								
Liberación del pago de aranceles para importación (temporal o permanente) de bienes de capital								
Diferimiento de impuestos a las utilidades								
Depreciación acelerada								
Crédito para compra de activos fijos								
Tratamiento de los contratos de leasing financiero								
Tratamiento de las pérdidas tributarias								
Amortización de intangibles								
Devolución del IVA								
Crédito por investigación y desarrollo e innovación tecnológica								
Régimen de Zonas Francas								
Contratos de estabilidad jurídica y/o tributaria								
Exención a los dividendos y retiros de utilidades								
Deducción adicional por inversiones para producción limpia								
Deducciones adicionales para medianas empresas								
Exención del IVA a bienes de capital								
Exención del impuesto mínimo a los activos netos								

Bibliografía

- Agostini, Claudio; y Jorrat, Michel; (2013); “Serie Macroeconomía del Desarrollo, Política tributaria para mejorar la inversión y el crecimiento en América Latina”; CEPAL, AECID, Santiago de Chile.
- Alcaraz, Franklin; Campero, José Carlos; y Carvajal, José Luis; (2009); “Los mercados de drogas ilegales en Bolivia”; CELIN, La Paz, Bolivia.
- Banco Central de Bolivia; (2020); “Programa Financiero”; 7/12/2020; recuperado de: https://www.bcb.gob.bo/webdocs/10_notas_prensa/NP_46%20_PROGRAMA_FINANCIERO.pdf
- Banco Central de Bolivia; (2021); “Indicadores de Inflación”; recuperado de: https://www.bcb.gob.bo/?q=indicadores_inflacion
- Banco Mundial; (2020); “Costs and Trade-Offs in the Fight against the COVID-19 Pandemic: A Developing Country Perspective”; Research & Policy Briefs No. 35.
- Banco Mundial; (2020); “Metodología para evaluar el Pago de Impuestos”; recuperado de: <https://espanol.doingbusiness.org/es/methodology/paying-taxes>
- Barreix Alberto; Corrales, Luis Fernando; Diaz, Santiago; y Garcimartín, Carlos; (2017); “Actualización de la presión fiscal equivalente en América Latina y el Caribe”; División de Gestión Fiscal, BID.
- Cámara Nacional de Industrias (CNI); (2020); “Boletín Nro.11, Año 9”; La Paz, Bolivia.
- Comisión Económica para América Latina - CEPAL; y Cooperación Española; (2020); “La política fiscal ante la crisis derivada de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)”; Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe; Naciones Unidas.
- Cosulich Ayala, Jorge; (1993); “La Evasión Tributaria”, Naciones Unidas, CEPAL.
- Escobar de Pabón, Silvia; (2009) “Situación de los ingresos laborales en tiempos de cambio”; CEDLA.
- Gómez-Sabaíni, Juan Carlos; y Morán, Dalmiro; (2016); “Evasión tributaria en América Latina – Nuevos y antiguos desafíos en la cuantificación del fenómeno en los países de la región”; Serie Macroeconomía del Desarrollo, CEPAL, Santiago, Chile.

- Jemio, Luis Carlos (2019): “Consideraciones y directrices para una estrategia alternativa de crecimiento y desarrollo”, en *Hacia un nuevo contrato social. Propuestas para la reforma fiscal, el crecimiento diversificado y la reconstrucción democrática*, Fundación Milenio, 2019.
- Loayza, Norman V.; (2020); “Costs and Trade-Offs in the Fight Against the COVID-19 Pandemic: A Developing Country Perspective”; Research & Policy Briefs No. 35 Washington, D.C.; World Bank Group.
- Manjón Álvarez, Adrián; (2019); “Elasticidades tributarias dinámicas: evidencias a corto plazo y largo plazo en Bolivia, 1990-2018”; Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico No. 31, páginas 99-133.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas; (2015); “Boletín Económico No. 5 – Ingresos y Gastos Tributarios 2015”; La Paz, Bolivia.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas; (2018); “Boletín Económico No. 8 – Ingresos y Gastos Tributarios 2017”; La Paz, Bolivia.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas; “Boletín Económico No. 9 – Ingresos Tributarios al primer semestre del 2019”; La Paz, Bolivia.
- Morales, Juan Antonio; y Wanderley, Fernanda; (2021); “Reactivación Económica”; Separata, Bolivia Debate; ISEC, UCB, Bolivia.
- Naciones Unidas; y CIAT; (2018); “Diseño y evaluación de incentivos tributarios en países en Desarrollo”; Nueva York, USA.
- OECD; (2020); “Highlights: Tax Policy Reforms”; recuperado de: <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/highlights-tax-policy-reforms.pdf>
- OECD; CIAT; y IOTA; (2020); “Tax Administration Responses to COVID-19: Measures Taken to Support Taxpayers”.
- ONU; y CIAT; (2018); “Diseño y Evaluación de los Incentivos Tributarios en Países en Desarrollo. Temas seleccionados y un estudio país”.
- Oporto, Henry y Espinoza, José Gabriel (2017); “El Fin del Populismo. ¿Qué viene ahora? El reto de la innovación y diversificación”; Plural Editores, La Paz, Bolivia.
- Otálora Urquiza, Carlos; (2009); “Economía Fiscal”; Plural Editores, La Paz, Bolivia
- Peláez Longinotti. Fernando; (2021) “Dimensiones de los Gastos Tributarios”; CIAT.
- Periódico Bolivia; (2020); “El reto de fomentar la industria nacional”; recuperado de: <https://www.periodicobolivia.com.bo/el-reto-de-fomentar-la-industria-nacional/>
- Pineda, Emilio; Pessino, Carola; Rasteletti, Alejandro; (2020); “Policy and fiscal management during the pandemic and post-pandemic in Latin America and the Caribbean”; BID; Washington DC, USA.
- Radics, Axel; Pimenta, Carlos; Barreix, Alberto; (2021) “Paraguay: compromiso con la mejora de sus finanzas públicas como pilar para su desarrollo sostenible”; BID; Recaudando Bienestar; Washington D.C., USA.
- Siles, Hugo; (2019); “El ranking de las 400 empresas de Bolivia”; La Paz, Bolivia.

ANEXOS

ANEXO 1

Inequidad de la carga tributaria en las personas naturales

El actual sistema tributario grava de manera inequitativa la renta proveniente del trabajo. Las personas naturales que perciben ingresos por su trabajo pueden agruparse en trabajadores en relación de dependencia y trabajadores sin relación de dependencia.

Desde el punto de vista tributario, los ingresos de los trabajadores en relación de dependencia están gravados por el RC-IVA y por los aportes a la Seguridad Social de largo plazo, más conocidos como AFP, con el siguiente tratamiento:

- Seguridad Social⁵⁰
 - ✓ Cotización mensual: 10%
 - ✓ Prima de Riesgo Común: 1,71%
 - ✓ Aporte solidario del asegurado 0,5%
 - ✓ Comisión a la AFP 0,5%

- RC-IVA
 - ✓ De los ingresos brutos se descuenta el 12,71% para determinar la base gravable del RC-IVA.
 - ✓ Se excluyen dos salarios mínimos⁵¹ nacionales al mes, como mínimo no imponible.
 - ✓ Se compensan otros dos salarios mínimos nacionales por concepto del IVA generado en operaciones con regímenes simplificados.
 - ✓ Si el total ganado del trabajador dependiente es menor a Bs 9.377 su RC-IVA es igual a cero.

50 A efectos de darle sencillez al análisis, no se considera el aporte nacional solidario.

El aporte del trabajador en relación de dependencia es del 12,71%, que se calcula sobre la base del total ganado. También existe un aporte nacional solidario en caso que el trabajador perciba una remuneración superior a Bs. 13.000.- de acuerdo a la siguiente tabla:

- Entre Bs. 13.000 y Bs. 25.000: 1%
- Entre Bs. 25.000 y Bs. 35.000: 5%
- Más de Bs. 35.000: 10%

51 El salario mínimo nacional vigente es de Bs. 2.122,00

Por su parte, los trabajadores sin relación de dependencia cuya fuente de ingresos es únicamente su trabajo, están alcanzados por el IVA, IT y el IUE y los aportes a la Seguridad Social. Aplicando el siguiente tratamiento:

- Seguridad Social:
 - ✓ Aportes del Asegurado (10%)
 - ✓ Aporte Solidario del Asegurado (0,5%).
 - ✓ Primas por Riesgo Común (1,71%).
 - ✓ Primas por Riesgo Laboral (1,71%).
 - ✓ Comisión (0,5%).

- IUE
 - ✓ Sin admitir prueba en contrario, el 50% del total de los ingresos del trabajador es utilidad presunta.
 - ✓ No existe un mínimo no imponible de dos salarios mínimos.
 - ✓ Tampoco son deducibles los dos salarios mínimos del que gozan los trabajadores dependientes en compensación por compras al sector primario.
 - ✓ No son deducibles los pagos a la Seguridad Social.
 - ✓ Es deducible el IVA efectivamente pagado.
 - ✓ Se puede aplicar como pago a cuenta hasta la mitad del IUE liquidado con el crédito del IVA contenido en facturas a su nombre sin importar la vinculación con la actividad económica y siempre y cuando no hayan sido imputadas en el IVA.

- IVA
 - ✓ Se debe facturar los servicios prestados
 - ✓ Solamente son válidas las facturas de compra vinculadas con la actividad de profesional u oficio liberal
 - ✓ De la relación de ventas y compras se establecen los débitos y créditos del IVA aplicando el 13% a las mismas.

- IT
 - ✓ Del total facturado se debe pagar el 3%
 - ✓ Es posible compensarlo con el IUE efectivamente pagado de la gestión anterior, dentro del año y a partir del periodo siguiente en el que se pagó el IUE.

Con las consideraciones precedentes, se estima la carga de impuestos y la relación de éstos sobre los ingresos, considerando únicamente impuestos y luego añadiendo los aportes a la Seguridad Social.

Escenario 1 con ingresos mensuales de las personas naturales de 4 salarios mínimos nacionales:

4 Salarios		Bs 8,488.00			
Concepto	Independiente		Dependiente		
	Mensual	Anual	Mensual	Anual	
Renta Bruta	Bs 8.488,00	Bs 101.856,00	Bs 8.488,00	Bs 110.344,00	
AFP	Bs 1.223,97	Bs 14.687,64	Bs 1.078,82	Bs 12.945,90	
No imponible RC-IVA	Bs –	Bs –	Bs 4.244,00	Bs 50.928,00	
Compensación RTS	Bs –	Bs –	Bs 4.244,00	Bs 50.928,00	
Relación D/C IVA	Bs 4.244,00	Bs 50.928,00	Bs –	Bs –	
IVA	Bs 551,72	Bs 6.620,64	Bs –	Bs –	
IT	Bs 254,64	Bs 3.055,68	Bs –	Bs –	
IUE	0	Bs 12.732.000	Bs –	Bs –	
RC-IVA	0	0	Bs –	Bs –	
Carga Aportes	14,42%	14,42%	12,71%	11,73%	
Carga Impuestos	9,50%	22,00%	0,00%	0,00%	
Total Cargas Tributarias	23,92%	36,42%	12,71%	11,73%	

Escenario 2 con ingresos mensuales de las personas naturales de 6 salarios mínimos nacionales:

6 Salarios		Bs 12,732.00			
Concepto	Independiente		Dependiente		
	Mensual	Anual	Mensual	Anual	
Renta Bruta	Bs 12.732,00	Bs 152.784,00	Bs 12.732,00	Bs 165.516,00	
AFP	Bs 1.835,95	Bs 22.031,45	Bs 1.618,24	Bs 19.418,85	
No imponible RC-IVA	Bs –	Bs –	Bs 4.244,00	Bs 50.928,00	
Compensación RTS	Bs –	Bs –	Bs 4.244,00	Bs 50.928,00	
Relación D/C IVA	Bs 6.366,00	Bs 76.392,00	Bs –	Bs –	
IVA	Bs 827,58	Bs 9.930,96	Bs –	Bs –	
IT	Bs 381,96	Bs 4.583,52	Bs –	Bs –	
IUE	0	Bs 19.098.000	Bs –	Bs –	
RC-IVA	0	0	Bs 341,35	Bs 4.096,19	
Carga Aportes	14,42%	14,42%	12,71%	11,73%	
Carga Impuestos	9,50%	22,00%	2,68%	2,47%	
Total Cargas Tributarias	23,92%	36,42%	15,39%	14,21%	

Escenario 3 con ingresos mensuales de las personas naturales de 8 salarios mínimos nacionales:

8 Salarios		Bs 16.976,00		
Concepto	Independiente		Dependiente	
	Mensual	Anual	Mensual	Anual
Renta Bruta	Bs 16.976,00	Bs 203.712,00	Bs 16.976,00	Bs 220.688,00
AFP	Bs 2.447,94	Bs 29.375,27	Bs 2.157,65	Bs 25.891,80
No imponible RC-IVA	Bs –	Bs –	Bs 4.244,00	Bs 50.928,00
Compensación RTS	Bs –	Bs –	Bs 4.244,00	Bs 50.928,00
Relación D/C IVA	Bs 8.488,00	Bs 101.856,00	Bs –	Bs –
IVA	Bs 1.103,44	Bs 13.241,28	Bs –	Bs –
IT	Bs 509,28	Bs 6.111,36	Bs –	Bs –
IUE	0	Bs 25.464.000	Bs –	Bs –
RC-IVA	0	0	Bs 822,95	Bs 9.875,35
Carga Aportes	14,42%	14,42%	12,71%	11,73%
Carga Impuestos	9,50%	22,00%	4,85%	4,47%
Total Cargas Tributarias	23,92%	36,42%	17,56%	16,21%

Así se infiere que las cargas impositivas y las que incluyen los aportes a la seguridad social soportadas anualmente son:

Salario Mínimo Nacional	Carga Impuestos Anual		Carga Tributaria Anual	
	Independiente	Dependiente	Independiente	Dependiente
1	22,00%	0,00%	36,42%	11,73%
2	22,00%	0,00%	36,42%	11,73%
3	22,00%	0,00%	36,42%	11,73%
4	22,00%	0,00%	36,42%	11,73%
5	22,00%	0,87%	36,42%	12,60%
6	22,00%	2,47%	36,42%	14,20%
7	22,00%	3,62%	36,42%	15,35%
8	22,00%	4,47%	36,42%	16,20%
9	22,00%	5,14%	36,42%	16,87%
10	22,00%	5,67%	36,42%	17,40%

Del análisis de los escenarios se concluye que, sin importar el nivel de ingresos, la carga⁵² de impuestos por las rentas provenientes del trabajo soportada en un año por los trabajadores independientes es del 22,00%. La que se incrementa hasta un 36,42% si sumamos los aportes a la Seguridad Social.

En el caso de las personas naturales en relación de dependencia, su carga de impuestos anual varía de 0% con ingresos brutos mensuales de Bs 9.724,00, a 2,47% con ingresos

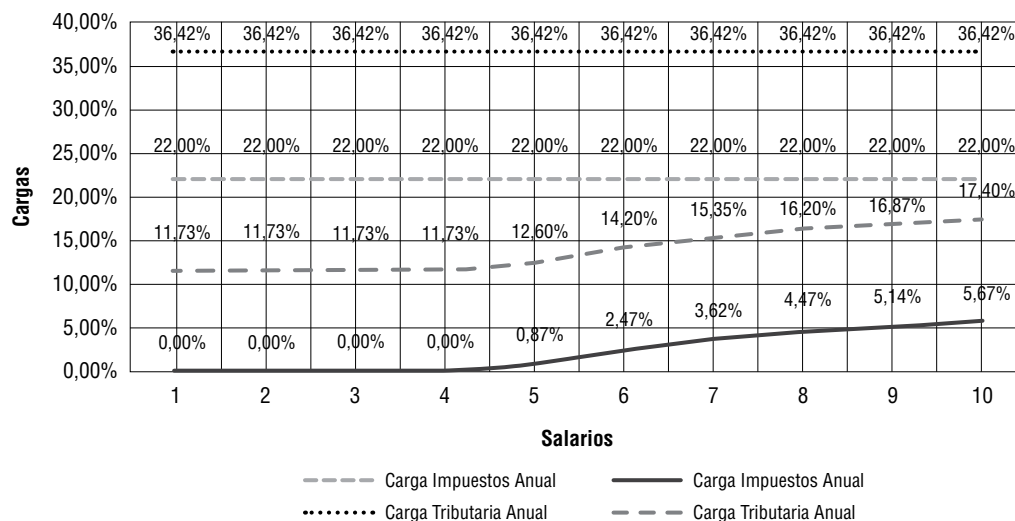
52 Es la relación de las obligaciones impositivas causada sobre los ingresos brutos percibidos

brutos mensuales equivalentes a 6 salarios mínimos nacionales, y a 5,67% con una renta bruta mensual de Bs 21.220,00. Es de hacer notar que la carga impositiva puede fácilmente convertirse en 0% con la presentación de facturas.

La carga tributaria de los trabajadores en relación de dependencia que perciben hasta 5 salarios mínimos nacionales, que incluye los aportes a la seguridad social, termina siendo menor al 12,71% debido a que este grupo de personas también perciben aguinaldos que no son base gravable de ningún tributo.

En el siguiente gráfico se aprecia una relación de las cargas impositivas y de las tributarias que incluyen los aportes a la seguridad social:

Cargas anuales soportadas según relación de dependencia



Por tanto, se concluye que el actual sistema tributario discrimina la capacidad contributiva de las personas naturales cuando se trata de gravar la renta proveniente del trabajo, generando inequidad en su aplicación entre aquellos que tienen una relación de dependencia de las que no.

Asimismo, la informalidad es una condicionante que limita la inclusión social, como se desprende de la resolución de la Organización internacional del trabajo:

“El sector informal puede describirse en términos generales como un conjunto de unidades dedicadas a la producción de bienes o la prestación de servicios con la finalidad primordial de crear empleos y generar ingresos para las personas que participan en esta actividad. Estas unidades funcionan típicamente en pequeña escala, con una organización rudimentaria, en la que hay muy poca o ninguna distinción entre el trabajo y el capital como factores de producción. Las relaciones de empleo –en los casos en que exista– se basan más bien en el

empleo ocasional, el parentesco o las relaciones personales y sociales y no en acuerdos contractuales que supongan garantías formales. Las unidades de producción del sector informal presentan los rasgos característicos de las empresas de hogares. El activo fijo y otros valores no pertenecen a la empresa en sí, sino a los propietarios (...) En muchos casos, es imposible distinguir claramente entre la parte de los gastos asignables a las actividades de producción de la empresa y la que corresponde simplemente a los gastos normales del hogar. Asimismo, ciertos bienes de equipo, como los edificios o los vehículos, pueden utilizarse indistintamente para fines comerciales y para uso propio del hogar” (OIT, 1993).

La inequidad del sistema, los altos costos de cumplimiento por la complejidad asociada y la informalidad existente, plantean el desafío a resolver por lo que se propone crear un impuesto a la renta proveniente del trabajo de las personas naturales sin importar su relación de dependencia, que además de ser simple permita generar alicientes para exigir facturas haciendo visibles las operaciones comerciales y de esta forma ampliar la base tributaria e incentivar la formalización. Además, este impuesto por ser directo permitiría otorgar mayores grados de progresividad al sistema tributario.

ANEXO 2

Impuesto a la Renta de las Personas Naturales en países de Sudamérica

País Concepto	Argentina	Brasil	Chile	Perú	Uruguay
Denominación	Impuesto a las Ganancias	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	Impuesto a la Renta	Impuesto a la Renta	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
Naturaleza	Directo Personal de Renta Mundial	Directo Dual: Renta mundial por rendimientos del trabajo Cedular para resto de rendimientos	Directo Dual: Renta mundial por rendimientos del trabajo Cedular para resto de rendimientos	Directo Personal de Renta Mundial	Directo de naturaleza personal (real para no residentes) y dual: global para rendimientos del trabajo y cedular para resto de rendimientos
Hecho Imponible	Rentas del suelo, del capital, de beneficios de empresas y trabajo personal	Rendimientos de capital, trabajo, percepciones en dinero, beneficios de cualquier naturaleza	Rentas del trabajo dependiente y de trabajadores por cuenta propia. Obtención de rentas de cualquier naturaleza que exceda de una magnitud de referencia	Obtención de rentas de cualquier fuente	Obtención de rentas de: A. Los rendimientos del capital. B. Los incrementos patrimoniales. C. Las rentas del trabajo. D. Las imputaciones establecidas legalmente
Periodo y Devengo	Anual	Anual	Mensuales dependientes Anual los otros	Mensuales dependientes Anual los otros	Anual
Obligados a Declarar	Todos los que no tengan relación de dependencia. O no hayan sido retenidos	Residentes con rentas gravadas o exentas	Dependientes con más de un empleador Independientes	Los que tengan rentas distintas a las de relación de dependencia. Los que tengan condición de residentes	Los que superen el monto mínimo exento. Los que no hayan sido retenidos
Sujetos Pasivos	Individuos Sociedad Conyugal	Individuos Sociedad Conyugal	Individuos Sociedad Conyugal	Individuos Herencia Yacente	Individuos Sociedad Conyugal opcional

País Concepto	Argentina	Brasil	Chile	Perú	Uruguay
Rentas Exentas Subjetivas	Las de diplomáticos extranjeros. Las de derechos de autor hasta un techo	Indemnizaciones	Renta de capital mobiliario Renta de rescate de fondos mutuos Retiros de AFP Rentas por venta de Acciones	Remuneraciones a funcionarios extranjeros Intereses y demás ganancias provenientes bonos públicos Ganancias de capital Intereses y reajustes de capital de letras hipotecarias Ganancias de capital por enajenación de valores mobiliarios	Dividendos y utilidades no gravadas Incrementos patrimoniales liberados Donaciones efectuadas a organismos públicos y donaciones recibidas Rentas producidas por reajustes en la tenencia de valores Premios en los juegos de azar y carreras de caballos.
Rentas Exentas Objetivas	Intereses de entidades financieras. Intereses de créditos laborales. Indemnizaciones laborales Ganancias de títulos valores oficiales. Diferencia entre prima y capital. Donaciones, herencias, legados y beneficios por premios. Resultados de operaciones de compraventa, cambio, permuta, o disposición de acciones, títulos, bonos y demás títulos valores, excepto que tengan por objeto acciones que no coticen en bolsas o mercados de valores, de personas físicas y sucesiones indivisas residentes en el país.	Pensiones y bonos desempleo Pensiones por discapacidad Percepción de dividendos Intereses de ahorros	Mínimo no imponible	Indemnizaciones laborales Indemnizaciones de muerte o incapacidad Compensaciones por tiempo de servicios Rentas vitalicias y las pensiones: jubilación, montepío e invalidez.	Intereses por títulos de Deuda Pública. Resultados obtenidos por los Fondos de Ahorro Previsional Rentas por enajenación de acciones Diferencias de cambio de moneda extranjera Incrementos patrimoniales por venta con límites. Arrendamientos de inmuebles con límites Rentas derivadas de investigación y desarrollo
Base Imponible	Ganancia bruta real (excluidos los dividendos y utilidades por distribuciones de sociedades residentes en el país), de la que se deducen los gastos necesarios.	Rendimientos brutos	Rentas brutas gravadas	Renta neta global	Rentas brutas de capital Rentas brutas de trabajo
Deducciones Generales	Aportes a sistemas jubilatorios y obras sociales, cuotas por cobertura médica, gastos médicos, intereses de préstamos hipotecarios por adquisición de vivienda habitual, primas seguros para casos de muerte, ciertas donaciones	1 Salario mínimo Aportes a la Seguridad Social Pública Pensiones alimenticias	1. Gastos de representación. 2. Cantidades percibidas que constituyan Ingresos No Renta.	Alquileres percibidos Dividendos Mínimo no imponible de renta por trabajo independiente ITF	Alquileres percibidos Incobrables de intereses Incobrables de rentas del trabajo 30% de ingresos por concepto de gastos generales Mínimo no imponible

País Concepto	Argentina	Brasil	Chile	Perú	Uruguay
Deducciones Personales	Mínimo no imponible Cargas Familiares: –Conyuge –Cada Hijo –Cada dependiente Deducciones por trabajo dependiente, jubilaciones y pensiones	Gastos necesarios para ejercicio profesional independiente Gastos médicos Gastos instruidos Gastos por dependientes	1. Cotizaciones previsionales obligatorias 2. Demás descuentos autorizados por leyes especiales.	Donaciones otorgadas	
Integración y Compensación	Resultados negativos de instrumentos financieros (acciones, cuotas, participaciones) dentro el mismo ejercicio.	Resultados negativos del mercado bursatil. Pérdidas agrícolas	No	Se suman todas las rentas pero no se compensan pérdidas	Se integran las rentas. Las compensaciones de perdidas solamente aplican entre rentas de la misma fuente
Tarifa o Alicuota	Progresivo por tramos escalonados con 7 escalas	Por rendimientos del trabajo 5 tramos Por rendimientos de capital 4 tramos Por acciones 1 tramo Por resto de rendimientos 2 tramos	8 tramos que van desde 0% hasta 21%	5 tramos 1 alicuota especial	2 tramos para capital mobiliario 1 tramo para incremento patrimonial 5 tramos para rentas del trabajo
Deducciones en la cuota	A. Pago a cuenta de impuestos análogos pagados en el exterior B. Retenciones y percepciones sufridas C. Anticipos ingresados D. Saldos a favor período anterior E. Pago a cuenta de otros impuestos admitidos.	1. por hijos 2. incentivos a la cultura 3. incentivos a la actividad audiovisual	No	No	Cotizaciones a la seguridad social realizados. Aportes obligatorios a los sistemas de salud. Prestación al Fondo de Solidaridad y su adicional Partida fija (forfait) por atención médica segun carga familiares Partida fija (forfait) por atención médica jubilados y pensionistas. Montos para financiar el sistema especial de subsidio por desempleo bancario.
Retenciones y pagos a Cuenta	Por rendimientos Por retención liberatoria Por Retención a cuenta	Por rendimientos Por retención liberatoria Por Retención a cuenta	Por rendimientos Por retención liberatoria Por Retención a cuenta	Por rendimientos Por retención liberatoria Por Retención a cuenta	

ANEXO 3

Estimación de la recaudación del IRPN

1. Distribución de la población ocupada por nivel de ingreso

Población Ocupada (INE Dic. 2020): 3.852.775

	Porcentaje	Personas naturales
Hasta 1 SMN	30,30	1.167.391
1 a 2 SMN	29,70	1.144.274
2 a 3 SMN	19,10	735.880
3 a 4 SMN	7,80	300.516
4 a 5 SMN	6,00	231.166
5 a 6 SMN	5,20	200.344
6 y más SMN	1,90	73.203
Total	100,00	3.852.775

Fuente: Escobar de Pabón, Silvia; (2009) "Situación de los ingresos laborales en tiempos de cambio, CEDLA.

2. Determinación del Fijo – Escala impositiva

Desde Bs.	Hasta Bs.	Fijo	%
a1	a2	---	c1
a2 + 1	a3	c1 (a2 - a1) = d2	c2
a3 + 1	a4	c2 [a3 - (a2 - 1)] + d2 = d3	c3
a4 + 1	a5	c3 [a4 - (a3 - 1)] + d3 = d4	c4
a5 + 1	adelante	C4 [a5 - (a4 - 1)] + d4 = d5	c5

Fuente: Otálora Urquiza, Carlos; (2009); "Economía Fiscal"; Plural Editores, La Paz, Bolivia.

3. Determinación de la recaudación del IRPN (en bolivianos)

Tramo	Ingreso Bruto		Base Imponible		Fijo (C)	Alícuota (D)	Personas Naturales (E)	Recaudación Potencial Mensual F = (C*E) + ((B-A)/2)*D*E	Recaudación Potencial Anual G = (F*12)	Recaudación per cápita anual promedio H = (G/E)	
	Desde	Hasta	Desde (A)	Hasta (B)							
Exento	1	6.366				0,0%					
A	6.367	8.488	1	2.122		10,0%	300.516	31.869.766	382.437.190	1.273	
B	8.489	10.610	2.123	4.244	212,10	15,0%	231.166	85.803.216	1.029.638.588	4.454	
C	10.611	12.732	4.245	6.366	530,25	20,0%	200.344	148.725.574	1.784.706.885	8.908	
D	12.733	adelante	6.367	adelante	954,45	20,0%	73.203	85.394.629	1.024.735.547	13.999	
							Total	805.230	351.793.184	4.221.518.209	

Fuente: Elaboración propia, con base a la inferencia de las tablas anteriores.

ANEXO 4

Carga tributaria por empresas y por sector económico

Empresa	Sede o lugar de actividad principal	Sector	Ingresos 2019 (Bs.)	Impuestos 2019 (Bs.)	Activo 2019 (Bs.)	Pasivo 2019 (Bs.)	Patrimonio 2019 (Bs.)	Utilidades o Pérdidas 2019 (Bs.)	Carga Tributaria		
									Impuestos/ Ingresos	Impuestos/ Activo	Impuestos/ Patrimonio
AFP Previsión BBVA S.A.	Santa Cruz	AFP	218.248.532	53.500.000	227.394.821	124.970.185	102.424.636	63.122.157	24,5%	23,53%	52,23%
AFP Futuro de Bolivia S.A.	La Paz	AFP	195.417.815	42.300.000	224.919.438	80.771.910	144.147.528	62.149.387	21,6%	18,81%	29,34%
Banco Mercantil Santa Cruz S.A.	Santa Cruz	Banca Múltiple	2.125.560.351	161.200.000	37.217.701.681	35.088.327.640	2.129.374.041	221.597.042	7,6%	0,43%	7,57%
Banco Solidario S.A.	La Paz	Banca Múltiple	1.770.303.589	261.700.000	14.417.612.031	12.700.366.985	1.717.245.046	334.863.081	14,8%	1,82%	15,24%
Banco Unión S.A.	La Paz	Banca Múltiple	1.749.005.891	168.600.000	29.405.490.768	27.112.889.420	2.292.601.348	265.315.579	9,6%	0,57%	7,35%
Banco Nacional de Bolivia S.A.	La Paz	Banca Múltiple	1.510.875.965	203.600.000	28.067.116.099	26.171.786.080	1.895.330.019	253.294.742	13,5%	0,73%	10,74%
Banco FE S.A.	La Paz	Banca Múltiple	1.454.631.404	156.900.000	15.302.837.485	14.117.952.218	1.184.885.267	165.824.567	10,8%	1,03%	13,24%
Banco BISA S.A.	La Paz	Banca Múltiple	1.397.372.961	212.700.000	23.671.675.439	21.970.986.064	1.700.689.374	236.540.398	15,2%	0,90%	12,51%
Banco de Crédito de Bolivia S.A.	La Paz	Banca Múltiple	1.369.211.853	139.900.000	21.743.542.672	20.233.465.017	1.510.077.655	193.637.677	10,2%	0,64%	9,26%
Banco Fossil S.A.	La Paz	Banca Múltiple	1.156.223.270	65.700.000	18.455.683.637	17.322.120.137	1.133.563.500	20.409.719	5,7%	0,36%	5,80%
Banco PRODEM S.A.	La Paz	Banca Múltiple	1.130.190.647	89.100.000	9.049.783.976	8.104.661.140	945.122.836	157.844.720	7,9%	0,98%	9,43%
Banco Económico S.A.	Santa Cruz	Banca Múltiple	756.548.623	86.000.000	11.107.875.535	10.371.930.459	735.945.075	92.033.239	11,4%	0,77%	11,69%
Banco Ganadero S.A.	La Paz	Banca Múltiple	731.469.212	112.000.000	13.446.210.742	12.628.618.041	817.592.700	111.130.172	15,3%	0,83%	13,70%
Hipermax S.A.	Santa Cruz	Comercio	2.052.679.454	74.300.000	848.435.210	741.103.868	107.331.342	60.199.072	3,6%	8,76%	69,22%
Huawei Technologies (Bolivia) S.R.L.	La Paz	Comercio	955.800.000	122.600.000	562.100.000	442.400.000	119.600.000	20.000.000	12,8%	21,81%	102,51%
Sociedad Comercial e Industrial Hansa Ltda.	La Paz	Comercio	866.800.000	59.000.000	1.009.100.000	306.000.000	703.100.000	66.200.000	6,8%	5,85%	8,39%
Nestle Bolivia S.A.	Santa Cruz	Comercio	580.297.927	52.600.000	135.223.727	112.668.453	22.555.274	19.230.200	9,1%	38,90%	233,20%
Transbel S.A.	Santa Cruz	Comercio	492.710.581	48.100.000	173.610.406	158.355.460	15.254.946	10.817.491	9,8%	27,71%	315,31%
Yanbal de Bolivia S.A.	Santa Cruz	Comercio	448.300.000	56.600.000	260.800.000	196.500.000	64.300.000		12,6%	21,70%	88,02%
South American Express S.A. SAE S.A.	Santa Cruz	Comercio	371.023.686	40.400.000	416.607.754	90.595.321	326.012.433	44.960.154	10,9%	9,70%	12,39%
Imcruz Comercial S.A.	Santa Cruz	Comercio vehiculos	1.925.162.621	161.800.000	1.421.867.687	873.693.549	548.174.138	108.859.970	8,4%	11,38%	29,52%
Toyosa S.A.	La Paz	Comercio vehiculos	1.057.557.553	65.900.000	1.764.392.564	1.136.970.438	627.422.126	14.856.764	6,2%	3,79%	10,50%
Nibol Ltda.	La Paz	Comercio vehiculos	709.928.739	60.100.000	1.305.899.325	600.292.952	705.606.373	48.393.423	8,5%	4,60%	8,52%

Empresa	Sede o lugar de actividad principal	Sector	Ingresos 2019 (Bs.)	Impuestos 2019 (Bs.)	Activo 2019 (Bs.)	Pasivo 2019 (Bs.)	Patrimonio 2019 (Bs.)	Utilidades o Pérdidas 2019 (Bs.)	Carga Tributaria		
									Impuestos/ Ingresos	Impuestos/ Activo	
Empresa Nacional de Electricidad (ENDE) - Residual	Cochabamba	Electricidad	2.337.959.355	318.900.000	36.460.274.447	23.247.533.296	13.212.741.151	1.084.240.702	13,6%	0,87%	2,41%
Distribuidora de Electricidad La Paz S.A. DE LA PAZ	La Paz	Electricidad	1.390.526.302	102.400.000	2.386.224.271	1.264.860.714	1.121.363.557	135.577.019	7,4%	4,29%	9,13%
Empresa de Luz y Fuerza Eléctrica Cochabamba S.A.	Cochabamba	Electricidad	1.082.252.482	82.500.000	1.666.305.872	580.110.660	1.086.195.212	93.185.312	7,6%	4,95%	7,60%
ENDE Transmisión S.A.	Cochabamba	Electricidad	823.443.415	87.500.000	6.277.814.197	2.238.640.312	4.039.173.884	304.113.321	10,6%	1,39%	2,17%
Empresa Eléctrica ENDE Guaracachi S.A.	Santa Cruz	Electricidad	563.221.262	48.700.000	2.792.634.763	472.103.848	2.320.530.915	44.891.753	8,6%	1,74%	2,10%
ENDE Servicios y Construcciones S.A.	La Paz	Electricidad	231.756.144	38.500.000	171.280.860	98.992.105	72.288.755	15.269.687	16,6%	22,48%	53,26%
Interconexión Eléctrica ISA Bolivia S.A.	Santa Cruz	Electricidad	173.497.647	54.800.000	441.861.210	181.590.729	260.270.481	48.483.750	31,6%	12,40%	21,06%
Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia YPPB	La Paz	Hydrocarburos	43.634.000.000	7.150.400.000	94.601.000.000	32.706.200.000	61.894.700.000	256.400.000	16,4%	7,56%	11,55%
YPPB Refinación S.A.	Santa Cruz	Hydrocarburos	7.589.450.895	2.516.900.000	9.021.238.623	3.725.896.066	5.295.342.557	5.076.708	33,2%	27,90%	47,53%
YPPB Andina S.A.	Santa Cruz	Hydrocarburos	1.648.233.899	267.500.000	10.366.212.244	1.430.399.719	8.935.812.525	38.404.098	16,2%	2,58%	2,99%
YPPB Transporte S.A.	Santa Cruz	Hydrocarburos	1.282.239.897	217.100.000	17.348.362.045	3.305.205.649	14.043.156.396	634.237.418	16,9%	1,25%	1,55%
YPPB Chaco S.A.	Santa Cruz	Hydrocarburos	1.262.368.340	53.400.000	9.854.232.547	958.858.285	8.895.374.262	32.855.397	4,2%	0,54%	0,60%
Repsol E&P Bolivia S.A.	Santa Cruz	Hydrocarburos	1.142.187.213	246.800.000	6.251.414.262	880.533.279	5.370.880.983	121.923.077	21,6%	3,95%	4,60%
Gas Transboliviano S.A.	Santa Cruz	Hydrocarburos	865.711.878	280.700.000	5.698.707.164	1.705.467.063	3.993.240.101	280.866.474	32,4%	4,93%	7,03%
Petrobras Bolivia S.A.	Santa Cruz	Hydrocarburos	644.015.112	180.300.000	4.145.523.148	1.612.974.189	2.532.548.959	140.223.688	28,0%	4,35%	7,12%
YPPB Transierra S.A.	Santa Cruz	Hydrocarburos	469.897.564	126.600.000	3.939.237.766	1.301.049.762	2.638.188.004	195.352.684	26,9%	3,21%	4,80%
Refinería Oro Negro S.A.	Santa Cruz	Hydrocarburos	366.042.930	108.000.000	231.114.254	147.651.244	83.463.010	19.200.564	29,5%	46,73%	129,40%
Industrias de Aceite S.A.	Santa Cruz	Industria	3.551.593.400	47.700.000	3.308.509.638	1.954.382.813	1.354.126.826	-46.023.035	1,3%	1,44%	3,52%
Cervecería Boliviana Nacional S.A.	La Paz	Industria	3.516.664.767	2.033.000.000	4.266.480.723	1.767.574.379	2.498.906.344	1.249.432.111	57,8%	47,65%	81,36%
Embotelladoras Bolivianas Unidas S.A. Embol	La Paz	Industria	2.545.507.185	534.200.000	2.517.780.247	1.978.430.958	539.349.289	197.600.248	21,0%	21,22%	99,05%
PII Andina S.A.	Cochabamba	Industria	2.478.821.287	328.600.000	1.944.414.699	1.199.800.077	744.614.621	9.071.978	13,3%	16,90%	44,13%
Sociedad Boliviana de Cemento S.A.	La Paz	Industria	1.604.470.065	138.600.000	3.528.569.034	1.765.881.670	1.762.687.363	-29.636.653	8,7%	3,99%	7,87%
Droguería Inti S.A.	La Paz	Industria	647.659.908	53.700.000	888.397.620	328.896.516	559.501.104	44.249.061	8,3%	6,04%	9,60%

Empresa	Sede o lugar de actividad principal	Sector	Ingresos 2019 (Bs.)	Impuestos 2019 (Bs.)	Activo 2019 (Bs.)	Pasivo 2019 (Bs.)	Patrimonio 2019 (Bs.)	Utilidades o Pérdidas 2019 (Bs.)	Carga Tributaria		
									Impuestos/Ingresos	Impuestos/Activo	Impuestos/Patrimonio
Unilever Andina Bolivia S.A.	Cochabamba	Industria	623.112.448	65.800.000	707.921.055	245.735.422	462.185.633	12.546.706	10,6%	9,29%	14,24%
Fábrica Nacional de Cemento S.A.	Chuquisaca	Industria	618.061.441	43.300.000	3.219.632.782	1.263.124.525	1.956.508.258	102.935.200	7,0%	1,34%	2,21%
Kimberly Bolivia S.A.	Santa Cruz	Industria	609.500.000	76.200.000	344.900.000	101.000.000	243.900.000	2.200.000	12,5%	22,09%	31,24%
Laboratorios Bago de Bolivia S.A.	La Paz	Industria	602.500.000	72.800.000	371.800.000	124.400.000	247.400.000	87.800.000	12,1%	19,58%	29,43%
Manufactura Boliviana S.A.	Cochabamba	Industria	462.653.201	50.100.000	354.203.968	109.044.029	245.159.939	19.318.434	10,8%	14,14%	20,44%
Compañía Industrial de Tabacos S.A.	La Paz	Industria	357.158.222	185.300.000	593.266.846	68.671.279	524.595.567	69.059.836	51,9%	31,23%	35,32%
Laboratorios de Cosmética y Farmoquímica S.A.	La Paz	Industria	287.242.361	43.400.000	248.174.867	102.786.143	145.388.724	89.918.183	15,1%	17,49%	29,85%
Bebidas Bolivianas BBO S.A.	Santa Cruz	Industria	250.231.325	92.500.000	254.300.078	149.639.704	104.660.374	-28.012.030	37,0%	36,37%	88,38%
Tigre S.A. Tubos, Conexiones y Cables	Santa Cruz	Industria	79.013.317	39.300.000	375.800.033	198.433.001	177.367.032	9.297.614	49,7%	10,46%	22,16%
Minería San Cristóbal S.A.	Potosí	Minería	4.351.672.451	2.461.000.000	12.656.708.593	5.157.673.489	7.499.035.104	470.422.743	56,6%	19,44%	32,82%
Pan American Silver (Bolivia) S.A.	Potosí	Minería	499.127.715	63.100.000	513.369.878	170.750.047	342.619.831	2.650.931	12,6%	12,29%	18,42%
Schulumberger Sureco S.A.	Santa Cruz	Minería	392.900.000	66.100.000	548.600.000	454.800.000	93.700.000	-65.800.000	16,8%	12,05%	70,54%
Alianza Compañía de Seguros y Reaseguros S.A.	La Paz	Seguros Grales y Fianzas	684.690.000	83.600.000	853.929.000	556.308.000	297.621.000	45.284.000	12,2%	9,79%	28,09%
BISA Seguros y Reaseguros S.A.	La Paz	Seguros Grales y Fianzas	591.017.000	78.100.000	498.400.000	348.274.000	150.126.000	26.192.000	13,2%	15,67%	52,02%
La Boliviana Ciacruz de Seguros y Reaseguros S.A.	La Paz	Seguros Grales y Fianzas	473.327.000	65.200.000	534.001.000	281.450.000	252.551.000	44.674.000	13,8%	12,21%	25,82%
Seguros y Reaseguros Credinform Internacional S.A.	La Paz	Seguros Grales y Fianzas	354.111.000	46.800.000	469.786.000	325.492.000	144.294.000	34.045.000	13,2%	9,96%	32,43%
Nacional Seguros Patrimoniales y Fianzas S.A.	Santa Cruz	Seguros Grales y Fianzas	290.491.000	36.700.000	225.062.000	156.744.000	68.318.000	6.736.000	12,6%	16,31%	53,72%
Empresa Nacional de Telecomunicaciones S.A.	La Paz	Telecomunicaciones	4.602.811.904	522.900.000	16.454.765.117	5.500.928.132	10.953.836.985	920.673.693	11,4%	3,18%	4,77%
Telefónica Celular de Bolivia S.A.	Santa Cruz	Telecomunicaciones	4.402.037.578	585.500.000	5.873.587.022	4.134.065.086	1.739.521.936	229.447.083	13,3%	9,97%	33,66%
Nuevatel PCS de Bolivia S.A.	La Paz	Telecomunicaciones	1.483.738.685	278.500.000	2.685.824.872	672.443.816	2.013.381.056	274.613.901	18,8%	10,37%	13,83%
COMITECO S.R.L.	Cochabamba	Telecomunicaciones	418.706.160	41.900.000	2.376.600.177	192.460.703	2.184.139.474		10,0%	1,76%	1,92%
AXS Bolivia S.A.	La Paz	Telecomunicaciones	173.042.030	35.900.000	373.101.353	120.972.988	252.128.365	-4.380.034	20,7%	9,62%	14,24%
	TOTAL		127.483.986.459	22.545.600.000	508.877.205.272	315.975.655.034	192.901.250.234	9.795.908.176			

Fuente: Elaboración propia en base a la memoria institucional del SIN 2019 y el Ranking de las 400 empresas más grandes de Bolivia.

ANEXO 5

Tributación Minera Comparada

A. Impuesto a las Utilidades

	Detalle	Bolivia	Argentina	Ecuador	Chile	Perú	México
		2016	2016	2018	2018	2019	2016
Impuesto a las Utilidades		37,50%	25,00%	25,00%	27,00%	29,50%	30,00%
Remesa de Dividendos		12,50%	13,00%	10,00%	17,45%	9,32%	10,00%
Impuesto Utilidades + Remesa Dividendos		45,31%	34,75%	32,50%	44,45%	36,07%	37,00%

B. Regalías Mineras

	Porcentaje de Utilidades	Base Ventas	Base Valor Boca de Mina - 70%	Base Ventas	Base Utilidades		
	para conversión base Ventas	Bolivia	Argentina	Ecuador	Chile	Perú	México
		5% - 7%	0% - 3%	5% - 8%			EBITDA
10%	10%	5% - 7%	0 -1,8%	3% - 8%	0,50%	0,30%	2,60%
20%	20%	5% - 7%	0 -1,8%	3% - 8%	1,00%	0,77%	3,20%
30%	30%	5% - 7%	0 -1,8%	3% - 8%	1,50%	1,48%	3,80%
40%	40%	5% - 7%	0 -1,8%	3% - 8%	2,15%	2,41%	4,40%
50%	50%	5% - 7%	0 -1,8%	3% - 8%	3,33%	3,57%	5,00%

B. Government Take

	Detalle	Bolivia	Argentina	Ecuador	Chile	Peru	Mexico
Government Take - 20% de Utilidades		69,97%	69,70%	53,06%	44,75%	37,61%	49,08%
Government Take - 55% para COMIBOL		93,38%					

Fuente: Datos de varios informes.

ANEXO 6

Cálculo de los Intereses en la deuda tributaria

La Ley 2492 del Código Tributario Boliviano, introdujo nuevas reglas para la definición de la deuda tributaria sustituyendo la fórmula de interés simple que ante estaba vigente en la Ley 1340, con la fórmula de interés compuesto.

La tasa de interés se estableció al inicio como la tasa pasiva bancaria nominal promedio incrementada en tres puntos. Con la Ley 812 se modificó y actualmente se utilizan tres tasas de interés fijas de 4%, 6% y 10% según los años de mora de entre 1 a 4, 5 a 7 y de 8 para adelante respectivamente.

Los intereses se calculan considerando el tributo omitido actualizado con la UFV, los días de mora y los tramos con las distintas tasas de interés, conforme lo siguiente:

- a) Interés de la deuda tributaria para los primeros cuatro años de mora, hasta el último día del cuarto año de mora o hasta la fecha de pago según corresponda.

$$I = TO * \left[\left(1 + \left(\frac{4\%}{360} \right)^{n1} \right) - 1 \right]$$

Donde: TO = Es el Tributo Omitido expresados en UFVs.

n1 = número de días de mora transcurridos a partir del día siguiente del vencimiento del plazo para el cumplimiento de la obligación tributaria hasta la fecha de pago, que no excederá el último día del cuarto año.

- b) Interés de la deuda tributaria para el quinto, sexto y séptimo año de mora hasta el último día del séptimo año o hasta la fecha de pago según corresponda.

$$I = \left\{ TO * \left[\left(1 + \left(\frac{4\%}{360} \right)^{n1} \right) - 1 \right] \right\} + \left\{ TO * \left[\left(1 + \left(\frac{6\%}{360} \right)^{n2} \right) - 1 \right] \right\}$$

Donde: TO = Es el Tributo Omitido expresados en UFVs.

n1 = número de días de mora transcurridos a partir del día siguiente del vencimiento del plazo para el cumplimiento de la obligación tributaria hasta el último día del cuarto año

n2= número de días transcurridos a partir del primer día del quinto año de mora, hasta la fecha de pago, que no excederá el último día del séptimo año.

c) Interés de la deuda tributaria para el octavo año de mora hasta la fecha de pago

$$I = \left\{ TO * \left[\left(1 + \left(\frac{4\%}{360} \right)^{n1} \right) - 1 \right] \right\} + \left\{ TO * \left[\left(1 + \left(\frac{6\%}{360} \right)^{n2} \right) - 1 \right] \right\} + \left\{ TO * \left[\left(1 + \left(\frac{10\%}{360} \right)^{n3} \right) - 1 \right] \right\}$$

Donde: TO = Es el Tributo Omitido expresados en UFVs.

n1 = número de días de mora transcurridos a partir del día siguiente del vencimiento del plazo para el cumplimiento de la obligación tributaria hasta el último día del cuarto año

n2= número de días transcurridos a partir del primer día del quinto año de mora, hasta la fecha de pago, que no excederá el último día del séptimo año.

n3= número de días transcurridos a partir del primer día del octavo año de mora, hasta la fecha de pago.

El simple enunciado de la forma de cálculo de los intereses es por sí mismo complejo, lo cual además de engorroso permite cometer fácilmente errores ya sea de contabilización de días o por redondeos debido a que la expresión de las UFV maneja 5 posiciones.

Aunque pareciera que lo gravoso de los intereses se ha corregido introduciendo tasas más bajas a la originalmente establecida, lo cierto es que todavía ese recargo es desmesurado, provocando que deudas de larga data terminen siendo incobrables para el Fisco. Si a ello sumamos la problemática asociada con la prescripción, estamos frente a condiciones que aún siendo legales resultan injustas y por tanto resistidas, lo que permite explicar gran parte de la cartera morosa existente en la administración tributaria y aduanera.

Como se puede corroborar en el siguiente cuadro con ejemplos de uso, se parte del supuesto que no se pagó al Fisco⁵³ Bs 10,000.00, con distintas fechas de vencimiento separadas por 365 días, y que se decide pagar el total con fecha 18/01/2021, a fin de evaluar su tratamiento en un rango de diez años.

Del ejercicio realizado al aplicar la fórmula del interés compuesto, se revela la existencia de una tasa de interés efectiva muy por encima de la nominal, cuya brecha se hace más evidente a partir del octavo año, llegando a duplicarse para el décimo año.

Asimismo, la aplicación de una tasa de interés sobre un tributo omitido actualizado penaliza doblemente el recargo de la deuda tributaria.

53 Aunque el caso de uso utilizado muestra valores reales, las relaciones porcentuales no varían con otros importes.

Por su parte el mantenimiento de valor para el décimo año rebasa ligeramente el 50% del tributo omitido, casi 13.8 puntos porcentuales por encima de lo registrado por la inflación, que según datos publicados por el BCB⁵⁴ para el periodo 2011-2020 registra una tasa de inflación acumulada del orden del 36.20%. Lo cual significa que también es más gravoso el uso de las UFV para proteger el valor del dinero en el tiempo.

Ejemplo de los efectos de los recargos para un tributo omitido de Bs 10,000.00

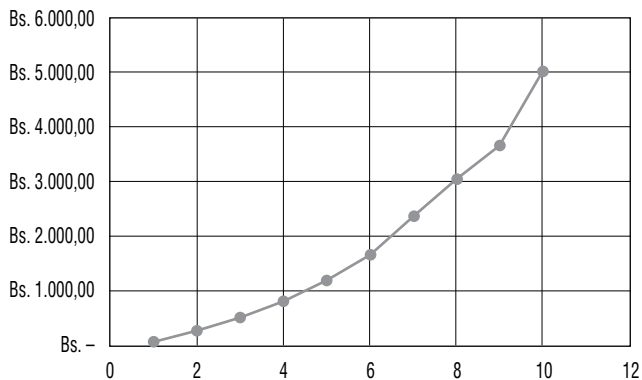
Tributo actualizado	Bs	15,028.26
Tributo omitido	Bs	10,000.00
Fecha de pago		18/1/2021
UFV a Fecha de pago		2.35813

Año	Tasa de interés nominal	Fecha de vencimiento	UFV	Días de mora	Mantenimiento de valor	Tributo omitido en UFV a fecha de vencimiento	Intereses al 4%	Intereses al 6%
1	4%	18/1/2020	2.33469	366	Bs. 100,40	4.283,22	Bs. 623,71	
2	4%	18/1/2019	2.29238	731	Bs. 286,82	4.362,28	Bs. 1.271,50	
3	4%	18/1/2018	2.23982	1096	Bs. 528,21	4.464,64	Bs. 1.946,09	
4	4%	18/1/2017	2.17663	1461	Bs. 833,86	4.594,26	Bs. 2.648,61	
5	6%	18/1/2016	2.10216	1827	Bs. 1.217,65	4.757,01	Bs. 2.648,61	Bs. 945,18
6	6%	18/1/2015	2.01770	2192	Bs. 1.687,22	4.956,14	Bs. 2.648,61	Bs. 1.946,98
7	6%	18/1/2014	1.90589	2557	Bs. 2.372,85	5.246,89	Bs. 2.648,61	Bs. 3.011,60
8	10%	18/1/2013	1.80464	2922	Bs. 3.067,04	5.541,27	Bs. 2.648,61	Bs. 3.011,60
9	10%	18/1/2012	1.72457	3288	Bs. 3.673,73	5.798,55	Bs. 2.648,61	Bs. 3.011,60
10	10%	18/1/2011	1.56913	3653	Bs. 5.028,26	6.372,96	Bs. 2.648,61	Bs. 3.011,60

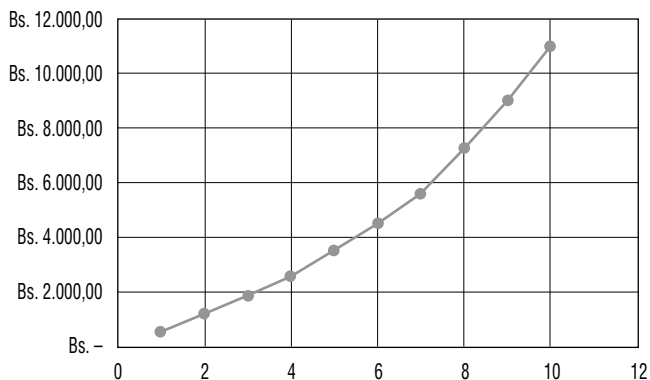
Año	Intereses 10%	Total intereses	Mantenimiento de valor	Tributo omitido + mantenimiento de valor + intereses	Intereses / capital	Recargos / capital	Tasa de interés efectiva
1		Bs. 623,71	Bs. 100,40	Bs. 10.724,11	6,24%	7,24%	6,24%
2		Bs. 1.271,50	Bs. 286,82	Bs. 11.558,32	12,71%	15,58%	6,36%
3		Bs. 1.946,09	Bs. 528,21	Bs. 12.474,30	19,46%	24,74%	6,36%
4		Bs. 2.648,61	Bs. 833,86	Bs. 13.482,46	26,49%	34,82%	6,62%
5		Bs. 3.593,79	Bs. 1.217,65	Bs. 14.811,44	35,94%	48,11%	7,19%
6		Bs. 4.595,58	Bs. 1.687,22	Bs. 16.282,80	45,96%	62,83%	7,66%
7		Bs. 5.660,21	Bs. 2.372,85	Bs. 18.033,06	56,60%	80,33%	8,09%
8	Bs. 1.608,01	Bs. 7.268,21	Bs. 3.067,04	Bs. 20.335,25	72,68%	103,35%	9,09%
9	Bs. 3.382,95	Bs. 9.043,16	Bs. 3.673,73	Bs. 22.716,89	90,43%	127,17%	10,05%
10	Bs. 5.347,27	Bs. 11.007,48	Bs. 5.028,26	Bs. 26.035,74	110,07%	160,36%	11,01%

54 https://www.bcb.gob.bo/?q=indicadores_inflacion

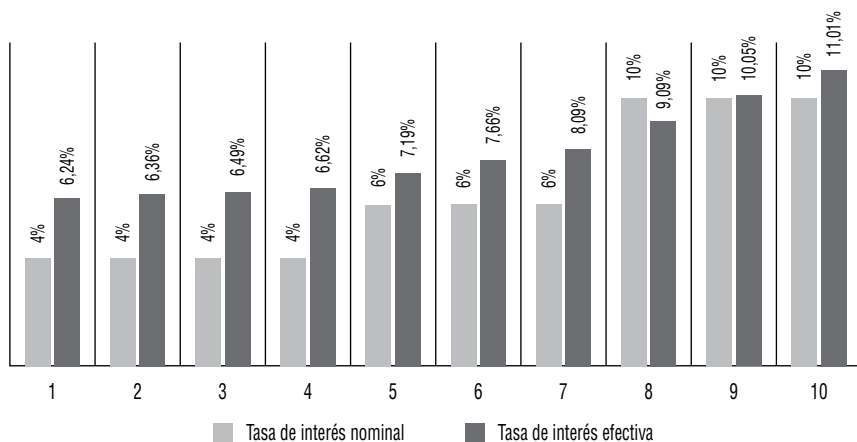
Mantenimiento de valor



Recargo intereses



Tasas de intereses nominal y efectiva anual



Fuente: Elaboración propia con base al Texto Ordenado del Código Tributario del 28 de febrero de 2018 publicado por el Servicio de Impuestos Nacionales (Artículo 47 y relacionados de la Ley 2492)

Prueba de la liquidación realizada por la Administración Tributaria en su portal

IMPUESTOS NACIONALES



25/02/2021 21:58:

REPORTE DE DEUDA TRIBUTARIA

El presente es un cálculo de carácter referencial, considerando los datos registrados.

R-0475

DATOS INGRESADOS

NIT47431015

TIPO CONTRIBUYENTE PERSONA JURIDICA

FORMULARIO 200

FECHA ACTUALIZACIÓN 18/01/2021

ADMINISTRACION

PERIODO FISCAL

PROG. REGULARIZACIÓN DE

DEUDAS

AQUILE

12/2010

FECHA DE VENCIMIENTO	TASA DE INTERES (%)	DIAS MORA	UFV FECHA DE VENCIMIENTO	UFV FECHA DE ACTUALIZACIÓN
18/01/2011	4 - 6 - 10	3653	1,56913	2,35813

TRIBUTO OMITIDO (Bs) MULTA DD.JJ. FUERA DE PLAZO (ufv)

10.000	100
--------	-----

DEUDA TRIBUTARIA ACTUALIZADA (Bs)

Tributo OMITIDO	Mantenimiento de Valor	Interés	Multa DD.JJ. Fuera de Plazo	Total Deuda
10.000	5.028	11.007	236	26.271

	Dias Mora	Monto Interés
Tasa de interés 4%	1.461	2.648
Tasa de interés 6%	1.096	3.012
Tasa de interés 10%	1.096	5.347

ANEXO 7

Medidas tributarias aplicadas en Bolivia por la pandemia

Alivio Tributario

Las medidas de alivio tributario responden a situaciones coyunturales y permiten resolver temporalmente una problemática en particular. En pandemia la caída de las actividades económicas derivadas de las medidas de restricción provocó también una baja de los ingresos de las familias y de las empresas.

En los siguientes puntos se describen las medidas de alivio aplicadas en pandemia.

1. Diferimiento y facilidades de pago sobre el IUE⁵⁵

Se amplió el plazo para el pago del IUE hasta el 31 de diciembre del 2020, tanto para las empresas comerciales y de servicios con cierre de gestión al 31 de diciembre de 2019 y las empresas industriales con cierre al 31 de marzo de 2020.

Se estableció un mecanismo de diferimiento y de facilidades de pago escalonado por cuotas mensuales, que se activa al momento del pago de un porcentaje del tributo determinado, sin mantenimiento de valor o intereses.

Se admitieron rectificaciones sin multas, intereses ni mantenimiento de valor a las liquidaciones del IUE.

Es una medida para dotar de liquidez a las empresas y a los profesionales independientes, cuyas actividades sufrieron un paro brusco por la cuarentena rígida y el cierre de fronteras. Esta medida se logró aplicar, aunque con varios ajustes de postergación de plazos. Se considera una medida coyuntural que benefició a las empresas dotándolos de los recursos para el capital de operaciones y las obligaciones de sueldos y salarios.

55 DS 4198 y DS 4298.

2. Beneficios de compensación IUE-IT incrementada por pronto pago

Los que pagaban el IUE al contado se beneficiaron con una compensación en el IT en una proporción del 10% y 20% adicional para grandes y resto de contribuyentes.

Es una medida que fue aplicada para promover el pago del IUE en los sectores de la economía que no sufrieron los shocks de la pandemia, se estima que fue aprovechada principalmente por el sector de telecomunicaciones y otros que al contrario del resto de los sectores incrementaron su actividad. No se dispone de datos para respaldar esta hipótesis.

3. Deducibilidad directa por donaciones vinculadas al COVID-19

Las donaciones en efectivo efectuadas hasta el 31 de diciembre de 2020, podrían ser deducidas para la determinación del IUE del ejercicio anterior, hasta un máximo del 10% de la utilidad neta imponible.

Esta medida es buena en el sentido de promover la solidaridad y la responsabilidad empresarial, no obstante, se estima que su impacto no fue de trascendencia para las empresas ni para el Fisco.

4. Crédito fiscal del IVA para profesionales independientes

Hasta el 31 de diciembre del 2020, se amplía la validez del crédito fiscal originado en las compras de alimentos, educación y salud del núcleo familiar directo.

Esta medida fue efectiva hasta el fin del año 2020 y está en línea con la universalización del crédito fiscal, poniendo sobre la mesa la problemática de las distorsiones del sistema tributario que afectan a este grupo de contribuyentes.

5. Exclusión del IVA efectivamente pagado de la base imponible del IT

A los ingresos brutos, base de cálculo del IT, se le restan los pagos en efectivo del IVA.

Esta medida produjo ahorros en la liquidación del IT, no cumplió con el principio de legalidad debido a que su aprobación debió haberse realizado por ley, y a su vez cuestiona la existencia del IT por su aplicación real como un impuesto en cascada en las operaciones de venta.

6. Suspensión de plazos administrativos

Se suspendieron los plazos para el cómputo de vencimientos en los procedimientos de recursos de alzada, jerárquicos, para el inicio de procedimientos determinativos y sancionatorios y otros definitivos impugnables.

Esta medida es de carácter administrativo y aunque no tuvo impactos en la liquidez de los contribuyentes ni del fisco cuando menos reconoció las restricciones de desplazamientos impuestas por la cuarentena a nivel nacional.

7. Previsiones por incobrables

Se acepta la deducibilidad de las provisiones de créditos incobrables de la gestión 2019 o alternativamente el sesenta por ciento (60%) de los créditos incobrables reales de la gestión 2020, el que resulte mayor.

Esta medida buscaba reducir la base imponible del IUE, no obstante, fue abrogada y no pudo aplicarse ya que requiere conocerse información de los créditos incobrables de la gestión 2020. Esta disposición tenía problemas en su diseño porque solo podía aplicarse en el año 2021.

8. Prórrogas en los plazos de presentación del IVA e IT

Se prorrogaron los plazos para la declaración mensual del IVA e IT en dos meses hasta su finalización en diciembre del 2020.

Esta medida ayuda a ganar liquidez temporalmente a los contribuyentes, aplaza la expectativa de recaudación del Fisco. Fue aplicada hasta diciembre del 2020.

Las medidas de alivio tributario aplicadas fueron focalizadas en dotar liquidez a los contribuyentes, otorgar aplazamientos y diferimientos reconociendo el cierre de varias actividades económicas y de las restricciones de movilidad impuestas por la cuarentena.

Aunque estas medidas afectaron el flujo de ingresos del Fisco, se considera que el impacto mayor fue producido por los shocks de oferta y demanda provocados por la pandemia. Algunas de las medidas no fueron bien diseñadas incumpliendo el principio de legalidad y fueron burocratizadas a la hora de su aplicación.

La mayoría de las medidas de alivio tuvieron una temporalidad limitada y fueron aplicadas hasta fines del 2020, quedando luego abrogadas.

Incentivo Tributarios

Los incentivos tributarios buscan crear las condiciones necesarias que contribuyan a mejorar los niveles de inversión, empleo, tecnología y actividad económica.

Los incentivos tributarios que fueron dictados a consecuencia de la pandemia son:

1. Incentivo a la producción nacional

20% adicional del crédito fiscal deducible en el RC-IVA por compras de productos hechos en Bolivia.

Esta medida buscaba promover el consumo de la producción nacional, no obstante, tardó en ser reglamentado por la Administración Tributaria y la ausencia de un sistema de facturación

electrónica masificado, le restaron eficacia, ello sin contar que en su diseño se omitió la consideración del mínimo no imponible en el RC-IVA. Su aplicación fue muy incipiente. Fue abrogada.

2. Validez de compras de insumos de Bioseguridad para crédito fiscal del IVA y deducibles del IUE⁵⁶

Se acepta la vinculación con el giro del negocio o la actividad económica de las compras de insumos, medicamentos, alimentos, bioseguridad, salud y transporte, y por tanto válidas para el respaldo del crédito fiscal del IVA y deducibles del IUE.

Esta medida buscaba darle mayor equidad al tipo de compras reconocidas como vinculadas a la actividad gravada, habida cuenta de los gastos que obliga incurrir la pandemia en el desarrollo de las actividades económicas. Se amplía el ámbito de los bienes que pueden ser reconocidos como válidos para crédito fiscal IVA o deducibles del IUE. Fue abrogada.

3. Depreciación acelerada

Se redujo a la mitad los años de vida útil para los bienes adquiridos entre el 1 de abril hasta el 31 de diciembre de 2020. Su adopción es voluntaria.

Esta medida buscaba incentivar el incremento de los bienes de capital y ayudar a reducir la base gravable del IUE, no obstante, no pudo ser aplicada por ser abrogada.

4. Reconocimiento excepcional de aportes patronales como pagos a cuenta del IVA⁵⁷

Hasta el 31 de diciembre del 2021, se acepta la compensación del pago en el IVA determinado a favor del fisco, de hasta el 50% de las contribuciones patronales pagadas, que individualmente no superen los 4 salarios mínimos nacionales.

Esta medida buscaba promover la protección del empleo sin embargo necesitaba de una Ley para su implementación. Fue abrogada.

5. Deducción de aportes a la seguridad social para profesionales independientes

Hasta el 31 de diciembre del 2021, son deducibles de la base imponible del IUE el IVA declarado y las cotizaciones del régimen de seguridad social.

Esta medida buscaba promover los aportes a la seguridad social, sin embargo, necesitaba de una Ley para su implementación. Fue abrogada.

6. Facilidades de pago de tributos para el despacho aduanero

⁵⁶ DS 4298

⁵⁷ DS 4298 abrogado por el DS 4416

Se faculta a la Administración Aduanera para conceder facilidades de pago hasta por un plazo de treinta y seis (36) meses, para el pago de los tributos aduaneros correspondiente a la importación de mercancías.

Esta medida buscaba dotar de liquidez a los importadores con facilidades de pago, no obstante, no fue aplicada por oposición a su reglamentación por parte de los Despachantes de Aduana al quedar comprometidos como responsables solidarios en calidad de garantes del cumplimiento del pago. Fue abrogada.

7. Diferimiento temporal del gravamen arancelario

Se redujo el Gravamen Arancelario a cero por ciento (0%), hasta el 31 de diciembre de 2021, para la importación de maquinaria, equipo y unidades funcionales, destinadas a la industria alimenticia, agroalimenticia, textil y metalúrgica.

También se redujo a 0% el gravamen para la importación (DS 4192) de insumos, medicamentos, dispositivos médicos, equipamiento, reactivos y detectores de fiebre, adquiridos o donados, relacionados con el coronavirus.

Se redujo al 0% el gravamen arancelario (desde el 8 de abril de 2020) por dos años para la importación de trigo. (DS 4211).

Se redujo⁵⁸ temporalmente a cero por ciento (0%) el Gravamen Arancelario, para la importación de tela para confección de prendas y vestimenta de bioseguridad, y papel para impresión de periódicos.

Estas medidas están dirigidas a promover la inversión en bienes de capital y la producción nacional, facilitar insumos que ayuden a combatir la pandemia y a la seguridad alimentaria, apoyar a la prensa escrita y a la fabricación nacional de prendas de bioseguridad. Aplicadas temporalmente hasta su abrogación ocurrida el 9 de diciembre de 2020 mediante DS 4416.

8. Sistema integrado especial de transición para emprendedores al Régimen General (SIETE-RG)

En el marco de la reactivación de la economía se creó un régimen especial para los emprendedores que planteó un tratamiento especial a los contribuyentes, que incluyó las siguientes medidas:

- Pago bimestral de un monotributo equivalente al 5% de sus ventas brutas en dicho periodo.
- Emiten facturas autorizadas que no generan débito fiscal para el emisor ni crédito fiscal IVA, pero si pago a cuenta del 5% para el comprador sujeto a RC-IVA o IVA.

58 DS 4272 de 24 de julio de 2020

- Acumularán el crédito fiscal contenido en las facturas de sus compras vinculadas a su actividad, para ser utilizado cuando el emprendedor pase al Régimen General.
- Migración automática al Régimen General cuando tengan ventas brutas anuales mayores a doscientos cincuenta mil bolivianos (Bs250.000) o que cumplan con el periodo transitorio de tres (3) años computables a partir de su inscripción.
- Quedan excluidos del Régimen SIETE-RG quienes realicen actividades extractivas de recursos naturales, comisionistas o consignatarios; vendan o produzcan bienes sujetos al Impuesto a los Consumos Específicos y quienes se encuentran inscritos en otro Régimen Tributario.

Este régimen tuvo el objetivo de promover que los emprendedores se formalicen, para lo cual se les otorgaba un plazo de 3 años en el cual podían beneficiarse de un régimen simplificado mediante el pago de un monotributo y de otros procedimientos que facilitaban el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias. Este tipo de medidas contribuyen a la creación de empleo y en particular a la creación de empresas y startups, que hoy en día no se sienten motivadas de ingresar a la formalidad por los elevados costos de ésta. En los meses en que esta medida estuvo vigente se procedió al registro de varias empresas interesadas en ser parte del sistema integrado especial, sin embargo, esta normativa fue abrogada en diciembre 2020, eliminando una alternativa novedosa para los emprendimientos.

9. Devolución del GA a través de CEDEIM

Se facultó a la Aduana Nacional a establecer el procedimiento automático para la devolución del Gravamen Arancelario a través del CEDEIM.

Esta medida busca agilizar el procedimiento de devolución impositiva como incentivo a las exportaciones. Fue abrogada por DS 4416.

10. Se difiere el GA para la importación de diésel oil

Se reduce a 0% el Gravamen Arancelario para la importación de diésel oil correspondiente a la subpartida arancelaria 2710.19.21.00, desde el 1 de enero de 2021 hasta el 31 de diciembre de 2021 (DS 4428 del 23 de diciembre de 2020).

Esta medida reduce la carga tributaria a YPFB para garantizar el abastecimiento del combustible en el país. La disposición fue planteada por el nuevo gobierno y estará vigente hasta diciembre del 2021.

11. Régimen de Reintegro al IVA⁵⁹

Se reintegra a las personas naturales hasta un 5% del precio de venta sujeto al IVA en sus facturas de compra, siempre que las facturas hayan sido emitidas por medios tecnológicos y el beneficiario no tenga ingresos superiores a Bs 9.000,00

⁵⁹ Ley 1355 y DS 4435 de 30 de diciembre de 2020.

Esta medida busca reponer el vacío que ha dejado el mínimo no imponible del RC-IVA (Bs 8.488.-) al permitirse el descuento de hasta cuatro salarios mínimos nacionales, incorporando a otro tipo de personas naturales fuera del alcance del RC-IVA. De esta medida se rescata el promover la exigencia de facturas e indirectamente la formalización, no obstante, su diseño puede ser mejorado, como se explicará en otro capítulo del presente documento.

La mayoría de las medidas de incentivo tributario creadas no pudieron ser efectivamente aplicadas por demoras en su reglamentación, contenían errores de diseño técnico siendo en ocasiones confusas porque mezclaban normas y no cumplían con el principio de legalidad. Su enfoque era básicamente de reducción de cargas tributarias, sin articulación con la protección del empleo o el estímulo de la demanda.

Bolivia resiente una combinación de problemas que exigen respuestas eficaces, con herramientas de política económica coherentes y articuladas en una visión global y una estrategia capaz de ensamblar las urgencias inmediatas con medidas de largo aliento. Una herramienta clave es la política tributaria para resolver los cuellos de botella de una fiscalidad defectuosa e ineficiente.

Es preciso actualizar, enmendar y mejorar el sistema tributario y de modo tal de que contribuya a la reconstrucción económica, la creación de empleo, la atracción de inversiones y la formalización. Y todo ello dentro de una senda de sostenibilidad fiscal.

El desafío es construir los consensos políticos y sociales necesarios para introducir cambios en la tributación y plantar los cimientos de un sistema tributario moderno, sencillo y equitativo.

Este libro es un aporte intelectual a un debate urgente sobre la reforma fiscal que el país requiere.

Fundación Milenio

plural
EDITORES

