



ESTADO PLURINACIONAL DE
BOLIVIA

MINISTERIO
DE EDUCACIÓN

Número 8 - Año 2 - Octubre 2023
Depósito Legal: 4-3-134-2022 P.O.

DEBATES EN EDUCACIÓN

Boletín del Instituto de Investigaciones Pedagógicas Plurinacional



Encuentra todos los números
del boletín en el código QR

Presentación

¿Por qué y para qué pagar impuestos? En esta ocasión, el Instituto de Investigaciones Pedagógicas Plurinacional, del Ministerio de Educación, presenta el resumen de un tema de vital importancia para la economía boliviana: "Cultura Tributaria, Aportes desde el Sistema Educativo Plurinacional".

Como parte de la formación de ciudadanas y ciudadanos que aportan al crecimiento de nuestro país, además de ejercer control sobre dichos aportes, con esta exposición se busca informar y enriquecer la comprensión de la población boliviana acerca de las razones que fundamentan el pago de impuestos al nivel nacional.

Con esto también esperamos que la cultura tributaria sea parte de los aprendizajes y compromisos que la población boliviana adquiera desde la niñez, como una forma de ejercer, a futuro, ciudadanía activa en el país.

Les invitamos a compartir sus experiencias y análisis en este y otros temas educativos; todo aporte será recibido y analizado para su publicación.
Correo electrónico: **debates.educativos@iipp.edu.bo**

Sistema Tributario Boliviano

Lic. Víctor Hugo Morales Martínez
Director General de Tributación Interna del
Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

En esta presentación se desarrollan cuatro puntos. El primero es un marco teórico general orientado a conocer para qué y por qué se pagan los impuestos; en segundo lugar, se aborda la política tributaria en el marco del modelo económico de nuestro Estado; en tercer lugar, se describe el marco normativo por el cual se pagan los impuestos en nuestro país; en el cuarto, se presenta un repaso de cómo viene funcionando el sistema tributario en Bolivia.

Marco teórico general del pago de impuestos

¿Por qué y para qué se pagan los impuestos? Aquí es necesario conocer y saber distinguir cuál es el concepto de Estado, todos los países en el mundo son prácticamente Estados. Un Estado es básicamente una organización jurídica y política de una sociedad en un territorio determinado, y ese Estado tiene el poder de ordenar y administrar una sociedad. Habrá Estados que son muy liberales y van a ordenar su jurisdicción, van a orientar sus políticas a políticas neoliberales. Y habrá otros Estados que requieren de una participación más activa del Estado, como el nuestro; por lo tanto, sus políticas van a ser orientadas de esa manera, el poder político va a orientar la forma en cómo se va a configurar el Estado. Y si hablamos de poder político, estamos hablando del gobierno, los gobiernos son los que delinear las políticas de los Estados. Lo importante es entender que todos los países o Estados, independientemente de su afiliación política, tienen una política tributaria. En diferentes partes del mundo, el pago de impuestos está vinculado con la política tributaria que establece cada país a través de sus propias normas internas.

¿Cómo funcionan las políticas tributarias en cualquier país? Al hablar de política tributaria nos referimos a una política fiscal que involucra los ingresos y los gastos públicos. Es como una familia; un padre o madre de familia tiene que ver cómo sustentar, cómo dar alimento a sus hijos, cómo darles educación, vestimenta; tiene que ver de dónde va a sacar dinero para eso: trabajará, irá a vender, se prestará. ¿Qué tipo de gastos son públicos?, generalmente aquellos relacionados a derechos que el Estado debe garantizar a sus ciudadanas y ciudadanos; por ejemplo: la justicia, el orden público, la defensa del Estado, la educación, la salud, la infraestructura, los servicios básicos, entre otros.

¿Cuáles son los ingresos a los que debe recurrir un Estado para cubrir estos gastos?, son ingresos públicos que se clasifican en dos tipos: ingresos ordinarios o corrientes e ingresos extraordinarios. Los ingresos ordinarios provienen de los impuestos o por la venta de algún bien o un servicio público. Entre los ingresos extraordinarios está el endeudamiento, la enajenación de bienes del Estado, lo cual involucra la venta de bienes del Estado a favor de privados, como ocurrió en la década de los años 90, donde se vendieron y privatizaron muchas empresas del Estado a capitales extranjeros; también están las donaciones que realizan otros países o instituciones para determinados proyectos. Y, finalmente, está la emisión monetaria; este es un tema un poco delicado porque en la medida en que un país recurra a la emisión monetaria corre el riesgo de generar inflación; entonces si la emisión monetaria no viene con un correlato de mayor actividad productiva, el resultado va a ser un aumento en el nivel de precios en la economía.

Frente a ese panorama, ¿qué es lo que nos queda? De todos los ingresos de un país, los impuestos son los que básicamente solventan los gastos que tenemos, todo a través del presupuesto que elaboran todas las entidades con miras a generar una estabilidad económica como es en nuestro caso, o puede haber algún otro objetivo que pueda tener un país. Pero básicamente esta es la estructura con la que todos los países del mundo manejan la política fiscal.

Ahora, a nivel general, los impuestos son la principal fuente de ingresos que sustentan gran parte del gasto público de los países. ¿Qué son los impuestos? Son tributos, obligaciones en dinero que el Estado impone con el objeto de obtener recursos para satisfacer las necesidades básicas de su población.

Política Tributaria en el modelo actualmente vigente en Bolivia

Desde el año 2006, la política de gobierno ha establecido un modelo económico, social, comunitario y productivo que ha identificado sectores estratégicos generadores de excedente financiero, como hidrocarburos, minería, electricidad, entre otros, para impulsar la economía nacional. Los excedentes de aquellos sectores productivos estratégicos son transferidos a otros sectores generadores de empleo e ingresos, como la industria manufacturera, la artesanía, el desarrollo agropecuario y demás.

Al momento de transferir estos excedentes, se pretende generar empleo y superar la lógica extractivista que apuntaba a exportar o morir. Anteriormente, el modelo económico consistía en exportar toda la materia prima del sector estratégico generador de excedentes, con la ilusión de que esta dinámica podría generar economía y divisas. En cambio, con las políticas económicas adoptadas desde el 2006, el objetivo es el desarrollo interno a través del incentivo de los sectores generadores de empleo. Adicionalmente se tiene la redistribución de ingresos a programas sociales, como el Bono Juancito Pinto, el Bono Juana Azurduy y la Renta Dignidad; todo con el fin de luchar contra la pobreza. En este contexto, la política tributaria es un instrumento de redistribución del ingreso para profundizar la justicia social en nuestro país.

Marco normativo del pago de impuestos en Bolivia y características básicas del Sistema Tributario

El marco normativo bajo el cual funciona nuestra política tributaria es la Constitución Política del Estado,

el Código Tributario Boliviano, la ley No. 2492, la ley No. 843, donde están establecidos todos los impuestos que se deben pagar; complementariamente, está la ley No. 154 referida a la clasificación de impuestos por parte de los municipios, las gobernaciones y el nivel central del Estado. La ley No. 031, relacionada a la coparticipación tributaria, prevé normas específicas, reglamentos y las resoluciones normativas de directorio del Servicio de Impuestos Nacionales.

La Constitución Política del Estado, en su artículo 9, establece entre los fines y funciones del Estado el garantizar el bienestar, el desarrollo, la seguridad y la protección e igualdad de condiciones de las personas; también garantizar el acceso a la educación, a la salud y al trabajo. Por otro lado, el artículo 108, referido a los deberes de las bolivianas y los bolivianos, establece que todas las ciudadanas y ciudadanos deben tributar en proporción a su capacidad económica conforme a la ley.

El Estado debe cumplir con su obligación de garantizar educación, salud, acceso a servicios básicos, etcétera, mientras que cada boliviana y boliviano debe aportar para que todo aquello sea posible.

Complementariamente, el artículo 323 de la Constitución Política del Estado establece principios de la política fiscal. El primer principio es el de *capacidad económica*, el cual indica que, a mayor capacidad económica, mayor debe ser el aporte al país. El segundo principio es el de *igualdad*, el cual establece que ante la ley todas las bolivianas y bolivianos somos iguales, que no existen privilegios, que todos quienes ganan un sueldo deben pagar sus impuestos en la misma proporción de lo que ganan. Un tercer principio es el de *progresividad*, muy relacionado al primero de capacidad económica; este principio establece que, si una persona en un determinado tiempo empieza a

Repaso del funcionamiento del Sistema Tributario en Bolivia

generar más ingresos, debería tener la capacidad de contribuir cada vez más al Estado. Un cuarto principio es el de *proporcionalidad*, que indica que debe haber un equilibrio entre la normativa y la recaudación, es decir entre los medios y el fin; no puede existir una norma para que un grupo o un sector de ciudadanos tributen cuando no están en condiciones de hacerlo. El quinto principio es el de *transparencia*, el cual establece que todas las personas tienen el derecho a conocer para qué están aportado, cuál es el beneficio que se genera para toda la sociedad a partir de aquel impuesto.

Otro principio es el de *universalidad*, el cual indica que no solo la política tributaria, sino también la política de gastos, se aplica a todos en general, por lo que no puede haber una política que excluya a cierto sector y beneficie a otro; y lo mismo con una política tributaria. El principio de *control* se encuentra relacionado con las administraciones tributarias e indica que la administración tributaria debe tener la capacidad de medir y corregir el desempeño de sus actividades para asegurar las recaudaciones en un determinado tiempo. El siguiente principio es el de *sencillez administrativa*, el cual indica que las bolivianas y bolivianos deben tener la mayor simplicidad posible para cumplir con sus obligaciones tributarias. Finalmente, está el principio de *capacidad recaudatoria*, que señala que la administración tributaria debe contar con los medios y mecanismos para cumplir con sus funciones de recaudación; asimismo, no se debería generar un impuesto cuyo costo operativo de recaudación sea mayor al monto que se puede recaudar, es decir que no se podría planificar una recaudación de diez centavos si el costo de recaudación fuese de 10 bolivianos.

Por otra parte, el Código Tributario Boliviano, en su artículo 6, indica que solo la ley puede crear, modificar y suprimir tributos. Es decir, mediante

Decreto Supremo no se puede modificar la alícuota de un impuesto, gravar o imponer un nuevo impuesto o suprimir alguno que está en vigencia. Todo tributo debe estar respaldado por una norma con rango de ley.

Otro artículo importante del Código Tributario es el artículo 9, este artículo clasifica los tributos y es parte de la cultura tributaria. Los tributos no solamente son los impuestos, sino que también existen otras categorías como son la tasa, las contribuciones especiales o las patentes que se aplican principalmente en el ámbito municipal. Todo impuesto permite recaudar recursos financieros; en cambio, con las otras dos categorías de tributo eso no se puede hacer.

Un impuesto es un tributo establecido mediante ley, tiene la característica de ser independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente. ¿Qué significa eso?, que, como contribuyente, cada boliviana y boliviano aporta; pero el beneficio que genera aquel tributo no necesariamente se ve reflejado de forma directa para el contribuyente. A través del presupuesto, el Estado puede utilizar esos recursos en el otro extremo del país, puede emplear aquellos recursos en la educación de niñas y niños de la frontera o los podría utilizar para financiar una infraestructura en otra parte del país.

En el caso de la tasa, la o el contribuyente paga para que el Estado preste un servicio específico. Por ejemplo, la tasa de aseo urbano o la tasa de alumbrado público es un monto de dinero que se recauda para un fin específico: en este caso, financiar el servicio de aseo urbano o el funcionamiento de luminarias públicas de un barrio. Este tipo de tributo es específico y sirve exclusivamente para financiar un servicio a una población específica. A diferencia de un impuesto, con una tasa no se recauda; por eso no se puede crear una tasa para recaudar.

El actual Sistema Tributario en Bolivia data de 1986, desde entonces se han creado 7 impuestos. Para entender estos impuestos es importante recordar que, durante la década de los años 80, en un contexto complicado de hiperinflación, Bolivia tenía casi 120 impuestos, muchos de ellos no recaudaban casi nada y la normativa legal se encontraba bastante dispersa, lo cual no aportaba a la eficiencia administrativa ni al desarrollo del país. En este contexto, parte de la estructura tributaria ha sido modificada y reducida bajo criterios de eficiencia, estableciendo 7 impuestos.

Con el transcurso del tiempo, la ley No. 843 ha ido cambiando. Algunos impuestos se han mantenido como el IVA, el RC-IVA, el IT, el ISEC; pero también otros se han aumentado. Actualmente, la norma establece para el nivel central del Estado, sin tomar en cuenta alcaldías y gobernaciones, 12 categorías de impuestos que se aplican dependiendo del hecho generador. Por ejemplo, si una persona está vendiendo algo, tiene que aplicar el Impuesto al Valor Agregado (IVA); si percibe ingresos por concepto de sueldos o salarios en un monto mayor a la suma de cuatro salarios mínimos, el Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado (RC-IVA); si tiene una empresa, tiene que pagar el Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE) con sus diferentes niveles de alícuota.

Por otro lado, están los regímenes especiales que aglutinan cuatro categorías para que pequeños contribuyentes cumplan con sus obligaciones tributarias en un solo pago, bimensual en el caso del Régimen Tributario Simplificado RTS.

En el marco de la coparticipación tributaria y de toda la estructura

tributaria que acabamos de ver, hay algunos impuestos que también están destinados a financiar a los municipios y a las universidades públicas, estos son el IVA, el RC-IVA, el IUE, el IT el ICE, el impuesto a las salidas al exterior. ¿En qué porcentaje?, 20% de lo recaudado va a las alcaldías, un 5% y fracción va a las universidades públicas y el restante al Tesoro General de la Nación para que cumpla con las obligaciones que le establece la Constitución Política del Estado en el marco de la ley No. 031.

¿Cuánto representa la recaudación? La coparticipación tributaria el año pasado ha significado 36.322.000.000 de bolivianos; esto es el 86% del total de nuestras recaudaciones de impuestos. ¿Qué significa esto?, que la mayoría de nuestras recaudaciones se coparticipan y llegan a todos los municipios y universidades públicas del país. De los impuestos que son coparticipables, nuestro impuesto estrella es el Impuesto al Valor Agregado (IVA); a través de este impuesto se recauda la mayor cantidad de recursos en comparación con otros impuestos.

¿Cómo van las recaudaciones? El 2014 hemos llegado a un máximo histórico de 64.452.000.000 de bolivianos. A partir de ese año ha ido bajando hasta llegar al mínimo en el año 2020, caracterizado por la pandemia. A partir del 2021 hay una recuperación y un repunte: las recaudaciones entre el 2021 y el 2022 aumentaron a casi un 20%, lo que muestra una tendencia creciente.

El impuesto que más recauda, nuevamente, es el Impuesto al Valor Agregado (IVA), que recauda casi un 36% del total de impuestos. Por eso es importante pedir facturas. También le sigue el Impuesto sobre

las Utilidades de las Empresas (IUE) o el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), que para el año 2022 ha significado casi un 12%.

De las recaudaciones por meses en los últimos tres años, las recaudaciones mensuales del año 2022 han superado a las dos anteriores gestiones, lo cual muestra una reactivación del dinamismo económico en nuestro país, contrario al bajón en las del año 2020 durante el mes de abril, situación explicada por la llegada del COVID-19 a nuestro país.

En cuanto a las recaudaciones por actividad económica, ¿de dónde recaudamos más? Recaudamos más de la actividad del comercio y servicios; esas son las principales fuentes recaudadoras. Las del 2022 son más altas que las del 2021. Eso nos muestra una mayor recaudación en cada uno de los sectores, salvo el sector de electricidad, gas y agua, que han recaudado menos; después todos los sectores en la economía han recaudado más, lo que muestra un mayor dinamismo en la parte económica.

A nivel regional, ¿qué departamentos son los que más pagan impuestos? Santa Cruz está en el primer lugar, seguido por La Paz. Según datos del año 2022, Santa Cruz recauda un 28,6% del total de las recaudaciones, seguido por La Paz, con un 27,2%; después está Cochabamba, con 16,2%. Estos son los tres departamentos del eje que más actividad económica generan y más impuestos permiten recaudar. En la cola está Pando y es porque tiene una Zona Franca, Cobija, donde no se pagan impuestos, lamentablemente no aporta casi nada a nuestro país.

Si hablamos de que los impuestos están creciendo, también debemos

reconocer que los contribuyentes han estado aumentando. Ha existido una evolución positiva del padrón de contribuyentes, lo cual nos conduce a prestar atención a los contribuyentes del régimen general, porque en este régimen hemos alcanzado un nivel de 33.895 contribuyentes hasta finales del año pasado. Nos hemos recuperado y hemos superado el bajón ocasionado por la pandemia, donde por los problemas económicos varios contribuyentes se dieron de baja. Ahora hemos incluso superado los niveles del año 2019 a nivel de contribuyentes.

Todo esto se traduce en un indicador que quiero hacer notar que es el *indicador de presión tributaria*. La presión tributaria nos refleja la proporción de cuánto se aporta en un país respecto a su Producto Interno Bruto, respecto a su total nivel de ingresos como país. Este ha sido variable; en su momento hemos llegado a una presión tributaria, sin el ID, hemos llegado a un tope de 22% el año 2015. A partir de ahí ha ido bajando, pero hasta el 2022 hemos llegado a casi a un 17%.

Contrario a algunos comentarios que pretenden hacer creer que en Bolivia “Vivimos en un infierno tributario”, la presión tributaria que tenemos en Bolivia —comparada con otros países— está a menos de la mitad. Hay países que tienen una presión tributaria de casi el 47%; ahí están países europeos como Italia o España, donde ahí sí podemos decir que existe “un infierno tributario”, incluso a nivel regional, si nos comparamos con Brasil o Argentina.

En conclusión, podemos señalar que los impuestos sirven para solventar los gastos de cualquier Estado, y nuestro sistema tributario nos está permitiendo solventar los gastos y el desarrollo del Estado Plurinacional de Bolivia. 🌍