

***Análisis de un Potencial  
Impuesto al Ingreso Personal en Bolivia***

*Por:*

***Fernando Cossio Muñoz-Reyes***

*Preparado para:*

***Fundación Jubileo***

***Agosto de 2005***

***La Paz – Bolivia***

## ÍNDICE

<b>I. INTRODUCCIÓN.-</b> .....	<b>3</b>
<b>II. ANTECEDENTES</b> .....	<b>4</b>
<b>III. ¿ PORQUE UN IMPUESTO AL INGRESO ?.-</b> .....	<b>5</b>
3.1. IMPUESTO AL INGRESO DE LAS EMPRESAS.- .....	6
3.2. IMPUESTO AL INGRESO PERSONAL.- .....	7
3.3. RÉGIMEN COMPLEMENTARIO AL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO.- .....	7
3.4. REGÍMENES TRIBUTARIOS PARA PERSONAS INDEPENDIENTES.- .....	10
3.4.1. <i>Impuestos a Profesionales Independientes y Alquileres.-</i> .....	10
3.4.2. <i>Regímenes Tributarios Transitorios.-</i> .....	11
<b>IV. DISEÑO DEL IMPUESTO A LOS INGRESOS PERSONALES.-</b> .....	<b>13</b>
4.1. SUJETOS DEL IMPUESTO.- .....	13
4.2. BASE DEL IMPUESTO.- .....	14
4.3. MÍNIMO IMPONIBLE, DEDUCCIONES Y EXENCIONES.- .....	15
4.4. TASAS IMPOSITIVAS.- .....	16
4.5. MECANISMOS DE CONTROL.- .....	17
<b>V. ESTIMACIÓN EMPÍRICA.-</b> .....	<b>18</b>
5.1. ESTIMACIÓN DE LAS RECAUDACIONES.- .....	19
5.2. INCIDENCIA DISTRIBUTIVA DE LOS TRIBUTOS.- .....	22
5.2.1. <i>Progresividad del Impuesto: Contribuyentes Registrados.-</i> .....	23
5.2.2. <i>Progresividad del Impuesto: Ingreso de los Hogares.-</i> .....	24
5.2.3. <i>Progresividad del Sistema Tributario.-</i> .....	26
<b>VI. OTRAS CONSIDERACIONES.-</b> .....	<b>27</b>
6.1. INCIDENCIA ECONÓMICA DE LOS TRIBUTOS.- .....	27
6.2. CAMBIOS NORMATIVOS REQUERIDOS.- .....	28
6.3. SOSTENIBILIDAD DEL IMPUESTO AL INGRESO PERSONAL.- .....	30
6.4. EL IMPUESTO Y LOS INGRESOS ILÍCITOS.- .....	32
<b>VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b> .....	<b>33</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>34</b>
<b>ANEXO A</b> .....	<b>35</b>
<b>ANEXO B</b> .....	<b>36</b>

## I. INTRODUCCIÓN.-

Después de más de 20 años continuos de gobiernos democráticos y de una serie de cambios estructurales que prometían mejorar los niveles de vida de la población, Bolivia continúa entre los países con más pobreza del continente, con indicadores sociales que están muy por debajo del promedio Latinoamericano.

La estrategia de reducción de la pobreza debe ser integral, un mayor crecimiento no garantiza que los segmentos de la población que se encuentran en la extrema pobreza mejorarán sus estándares de vida. Para lograr un crecimiento socialmente sostenible los gobiernos deben diseñar políticas que se atribuyan como objetivo central la reducción efectiva de la pobreza.

Los estudios y análisis empíricos revelan que el impacto de la política tributaria es limitado respecto a la distribución del ingreso *per se*, sin embargo, que se puede lograr mejorar significativamente los ingresos y estándares de vida de los más pobres a través de políticas de gasto bien enfocadas, y que también se puede distribuir de manera equitativa la carga tributaria con relación al ingreso.

En este sentido, los gobiernos deben diseñar una política tributaria que tenga el potencial de financiar, en forma sostenible, las crecientes demandas de inversión pública social. Un sistema impositivo lo suficientemente elástico para las recaudaciones crezcan de igual manera o en mayor proporción que la economía. Pero además, un sistema que estructuralmente sea progresivo, donde los que perciben mayor ingreso o tienen mayor riqueza contribuyan con una proporción mayor de tributos.

El presente documento investiga la potencial implementación de un impuesto al ingreso personal en Bolivia. El estudio consta de siete secciones incluida la presente introducción, la segunda sección presenta los antecedentes de la política tributaria y de las recaudaciones en forma histórica. La tercera analiza porque es interesante el planteamiento de un impuesto al ingreso. La cuarta sección investiga y recomienda el potencial diseño del impuesto y la quinta efectúa un análisis empírico para calcular las potenciales recaudaciones y el impacto distributivo de impuesto. La sexta sección analiza otras consideraciones importantes del impuesto y la séptima presenta las conclusiones y recomendaciones finales.

## II. ANTECEDENTES

El financiamiento del gasto público en Bolivia proviene de donaciones, préstamos bilaterales y multilaterales, préstamos al nivel interno, expansión monetaria, cobros a usuarios y tributos. El permanente déficit fiscal que afronta el sector público (cada año) explica claramente que el financiamiento que se obtiene no es suficiente y que, a excepción de los tributos, las demás formas de financiamiento son limitadas. Asimismo, el estudio de política pública de financiamiento demuestra que los impuestos son la única opción que puede asegurar un ingreso sostenible a largo plazo.

La Reforma Tributaria de 1986 instituyó el sistema tributario vigente. Desde entonces se han introducido cambios por lo general menores y en el caso de algunos impuestos significativos, las dos reformas más importantes son las del año 1994 y las del 2003. Es importante notar que los cambios introducidos siempre han mantenido los principios de simplicidad y generalidad.

El sistema tributario boliviano está compuesto por pocos tributos y prácticamente basado en impuestos que gravan el consumo; se compone de 16 tributos: 9 impuestos nacionales, 4 impuestos especiales, 2 municipales y el arancel a las importaciones<sup>1</sup>. Los impuestos más importantes tienen bases tributarias amplias, con pocas exenciones y deducciones, facilitando la administración tributaria.

Los ingresos tributarios son el ingreso más importante que percibe el Gobierno, seguidos por otros ingresos corrientes y por las donaciones que provienen de gobiernos extranjeros. Las recaudaciones para el año 2004 demuestran una tendencia similar a las que se observan a lo largo del tiempo desde la reforma tributaria de 1986. El Anexo A contiene un cuadro detallado de la evolución de las recaudaciones desde el año 1990.

---

<sup>1</sup> Impuestos Nacionales: Impuesto al Valor Agregado (IVA), Régimen Complementario al IVA (RC-IVA). Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE). Impuesto a las Transacciones (IT), Impuesto a los Consumos Específicos (ICE), Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD), Impuesto a las Salidas Aéreas al Exterior (ISAE), Impuesto a las Sucesiones y Transmisiones Gratuitas de Bienes (TGB), Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF). Impuestos Especiales: Impuesto Complementario de la Minería (ICM), Régimen Tributario Simplificado (RTS), Sistema Tributario Integrado (STI), Régimen Agropecuario Unificado (RAU). Impuestos Municipales: Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles y Vehículos Automotores (IPBVA). Impuesto a las Transferencias de Inmuebles y Vehículos Automotores (IMT). Gravamen Arancelario (GA).

## Cuadro 2.1.-

### Recaudaciones de Renta Interna Periodo 2004

		En Millones de Bolivianos	En Millones de Dólares Americanos	En Porcentaje	Como Porcentaje del PIB
<b>IMPUESTOS</b>					
Impuesto al Valor Agregado	IVA	4,411.0	558.1	42%	6.34%
Impuesto Especial Hidrocarburos y Derivados	IEHD	1,146.9	145.1	11%	1.65%
Impuesto a las Utilidades de las Empresas	IUE	1,467.6	185.7	14%	2.11%
Impuesto a las Transacciones	IT	1,566.1	198.1	15%	2.25%
Impuesto al los Consumos Especificos	ICE	559.0	70.7	5%	0.80%
Régimen Complementario al IVA	RC-IVA	192.7	24.4	2%	0.28%
Impuesto a Transacciones Financieras	ITF	313.7	39.7	3%	0.45%
Otros		914.3	115.7	9%	1.31%
<b>Total</b>		<b>10,571.2</b>	<b>1,337.5</b>	<b>100%</b>	<b>15.18%</b>

<b>Impuestos al Consumo (Indirectos)*</b>		8,910.9	1,127.4	84%	12.80%
<b>Impuestos al Ingreso (Directos)**</b>		1,660.3	210.1	16%	2.38%

\* Indirectos Incluye: IVA, IEHD, IT, ICE, ITF y Otros. \*\* Directos Incluye: IUE y RC-IVA.

Elaboración Propia. Fuente: Servicio de Impuestos Nacionales

El Cuadro 2.1. muestra la marcada importancia de los impuestos al consumo (indirectos) que para el año 2004 comprendieron un 84% del total de las recaudaciones, mientras que los impuestos al ingreso o directos únicamente un 16%. El análisis histórico de las recaudaciones demuestra que desde la reforma de 1986 los impuestos directos nunca sobrepasaron un 18% del total de las recaudaciones (ver Anexo A).

### III. ¿ PORQUE UN IMPUESTO AL INGRESO ?.-

Un sistema tributario adecuado es aquel que encuentra un equilibrio en el cumplimiento de los principios básicos del beneficio impositivo, la eficiencia económica, la neutralidad, la simplicidad, la estabilidad, y la capacidad de pago de los contribuyentes. Un balance que suele ser complicado ya que los impuestos más eficientes en cuanto a recaudaciones en países en desarrollo son los impuestos al consumo que; abarcan una amplia base tributaria, son fáciles de controlar y son sencillos en cuanto a su cumplimiento, pero que afectan la eficiencia económica al transformar las decisiones de consumo y producción y que gravan a todos los segmentos sociales sin distinguir su capacidad de pago.

Por otro lado, los impuestos sobre el ingreso mantienen la eficiencia económica y toman en cuenta la capacidad de pago, pero generalmente son complicados, se aplican únicamente sobre determinados contribuyentes, tienen bases tributarias reducidas y estructuras que imponen elevados costos de cumplimiento y administración.

Es deseable que países como Bolivia, que recién comienzan a fortalecer sus administraciones tributarias y que adolecen de sistemas de control tributario sofisticados,

fundamenten sus recaudaciones en impuestos al consumo de base amplia. Sin embargo, no se debe olvidar el potencial distributivo del sistema tributario. Bajo el principio de la Capacidad de Pago el sistema impositivo tiene la responsabilidad de promover la equidad social, procurando de que la población más empobrecida aporte menor proporción de sus ingresos, o por lo menos, cerciorándose que no existan impuestos que recaigan especialmente sobre los segmentos más pobres de la sociedad.

Existen dos principios fundamentales de "equidad" en el área tributaria, la equidad horizontal y la equidad vertical. La primera se centra en el concepto que dos individuos, naturales o jurídicos, que perciben ingresos reales equivalentes, sin importar la fuente, deberían ser tratados de la misma manera en cuanto a su obligación/carga tributaria. Por otro lado, el concepto de equidad vertical tiene más relación en cuanto a la función distributiva de los impuestos, ya que este principio implica que a medida que incrementan los ingresos de los individuos, estos son sujetos a una carga impositiva mayor.

Un impuesto que observa el concepto de equidad vertical es progresivo. Se entiende por un impuesto progresivo al que a medida que aumentan los ingresos/riqueza de un individuo, éste tributa con una proporción mayor de sus ingresos. Por otro lado, un impuesto regresivo es aquel donde a medida que los ingresos de un individuo incrementan su carga impositiva disminuye, representando una menor proporción del su ingreso.

### **3.1. Impuesto al Ingreso de las Empresas.-**

Uno de los cambios más importantes que se efectuó en la reforma tributaria de 1994 fue la creación del impuesto a las utilidades de las empresas. Las empresas estaban sujetas a un gravamen que fijaba como base imponible el patrimonio neto de las empresas (IRPE), este impuesto no ofrecía incentivos a la inversión ya que con ésta se incrementaba la base imponible, además, este impuesto no era sujeto a créditos fiscales en ningún otro país, lo cual significaba una doble tributación para empresas extranjeras y multinacionales (gravadas sobre utilidades de fuente externa). Este impuesto no era consistente con la intención de atraer inversiones extranjeras, y por lo tanto fue sustituido por un impuesto sin distorsiones a la inversión y además sujeto a crédito en los respectivos países de origen, el Impuesto a las Utilidades de las Empresas.

De esta manera, en 1994 Bolivia comienza a introducir impuestos al ingreso a un régimen impositivo, que desde la Reforma Tributaria de 1986, contaba únicamente con impuestos sobre el consumo. Por razones que se analizarán en detalle en las siguientes secciones de este documento, habría sido recomendable que en esta misma fecha se elimine el Régimen Complementario al IVA y se introduzca un impuesto a los ingresos personales.

### **3.2. Impuesto al Ingreso Personal.-**

La principal ventaja de los tributos a los ingresos de las personas es que permiten que la carga tributaria este en directa relación con la capacidad de pago de los contribuyentes. El hecho que la base imponible sea el propio ingreso, permite que las personas que perciben salarios elevados contribuyan con mayor parte de las recaudaciones.

Las principales desventajas de este tipo de impuestos es que por lo general su base tributaria es reducida, especialmente porque en la mayoría de los casos se aplican diferentes tasas dependiendo del nivel del ingreso y se introducen una serie de deducciones y exenciones.

El sistema tributario boliviano no incluye un impuesto a los ingresos de las personas. En teoría el Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado (RC-IVA) es un sustituto, ya que los salarios percibidos están sujetos a la misma tasa del IVA. Sin embargo, debido a se permite que todo el consumo sujeto al IVA sea deducido de la base tributaria, las recaudaciones del RC-IVA sobre la renta personal no alcanzan ni al 0.5% del total de las recaudaciones y a menos del 0.07% del PIB<sup>2</sup>. En la practica este impuesto no representa ningún sustituto a un impuesto al ingreso personal.

### **3.3. Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado.-**

El tema del RC-IVA cobra marcada importancia en el debate de un potencial impuesto a los ingresos personales porque no sería posible gravar los ingresos de las personas con dos impuestos simultáneamente. Así, el RC-IVA tendría que ser modificado, eliminado o absorbido por un potencial impuesto a los ingresos personales.

---

<sup>2</sup> La recaudación del RC-IVA para el año 2004 fue equivalente al 1.8% del total de las recaudaciones, se estima que aproximadamente el 75% de estas recaudaciones proviene de los intereses pagados en/por los bancos y el alquiler de inmuebles.

El RC-IVA grava a las personas naturales y sucesiones indivisas sobre sus ingresos de fuente boliviana como ser: salarios, bonificaciones, dietas, comisiones y compensaciones, honorarios de directores y síndicos, intereses y todo otro ingreso de carácter habitual, no sujeto al Impuesto a las Utilidades. Mientras no existen deducciones sobre las ganancias por concepto de intereses percibidos en las instituciones financieras, para determinar la base imponible, el contribuyente con un salario en relación de dependencia puede deducir una cantidad igual a cuatro salarios mínimos de sus ingresos mensuales más la cantidad de aportes obligatorios que éste realiza al sistema de fondo de pensiones (AFP's). Además, al contribuyente se le permite tomar como deducción el valor total de las facturas obtenidas a través de las compras de bienes y servicios en las cuales el IVA fue pagado.

El RC-IVA fue establecido con el propósito fundamental de incentivar a los contribuyentes a exigir notas fiscales a sus proveedores de bienes y servicios, contribuyendo de esta manera a controlar la emisión de facturas y por ende a mejorar las recaudaciones del IVA.

El beneficio que perciben los contribuyentes del RC-IVA cuando descuentan sus facturas de consumo de bienes y servicios es equivalente a la totalidad del valor de sus compras. Debido a que la deducción permitida es elevada, la vigencia de este mecanismo de compensación alentó el establecimiento de un mercado secundario de facturas falsificadas. Los resultados de algunas auditorías tributarias a empresas e instituciones del Estado han demostrado que, en promedio, más del 50% de las facturas que se utilizan para deducir el RC-IVA son falsas, así, el RC-IVA cumple cada vez menos su importancia como mecanismo de control del IVA y no es significativo en cuanto a sus recaudaciones.<sup>3</sup>

Un problema adicional que presenta el RC-IVA es que ha incentivado y fortalecido de forma tal la "industria" de facturas falsificadas, que hoy en día muchas empresas disminuyen ilegalmente su carga tributaria comprando créditos IVA con facilidad del "mercado de facturas".

Una opción interesante en el pasado habría podido ser el convertir el RC-IVA gradualmente en un impuesto a los ingresos personales, limitando el porcentaje de crédito fiscal que representan las compras. Es decir, únicamente permitir que una porción del salario imponible sea reducida vía facturas de compra, e ir disminuyendo este porcentaje cada

---

<sup>3</sup> Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Política Tributaria, Documento Propuesta Reforma Tributaria, Diciembre 2002.



año hasta llegar a cero. Una segunda opción hubiera consistido en más bien limitar el valor porcentual de la deducción, o sea que cada año, gradualmente, se reduzca el valor del crédito de las compras. Ambas opciones podrían haber prevenido que la “industria” de facturas falsificadas florezca del modo que lo ha hecho, sin embargo hoy en día estas opciones no son recomendables por ser extemporáneas.

Otra falencia del RC-IVA es su elevado costo de cumplimiento, ya que su administración se hace casi enteramente por los empleados y los empleadores (agentes de retención). Este es un proceso muy tedioso donde cada empleado requiere reunir, guardar y registrar sus facturas de compra durante cada período, y donde su empleador debe compilar la información y calcular el impuesto para remitir estas cantidades a la administración tributaria. Además, las empresas deben archivar las facturas de sus empleados por un período de cinco años para eventuales auditorias del Servicio de Impuestos Nacionales. El estudio de Jenkins y Arroyo (2003) calcula que el costo promedio anual por agente de retención es de aproximadamente Bs. 3,191 y que el costo incurrido por empleado esta alrededor de Bs. 89 por año. En global el estudio muestra que total el costo de cumplimiento del RC-IVA para los contribuyentes, empleados dependientes y sus empleadores es comparable a 1.5 veces el presupuesto total del Servicio de impuestos Nacionales.<sup>4</sup>

Finalmente el RC-IVA representa un incentivo a que los propietarios de empresas incrementen sus salarios reduciendo la utilidad imponible al IUE. Debido a que cada Peso Boliviano (Bs.) de utilidad neta equivale a 75 centavos después del IUE, mientras que cada Bs. remunerado como salario es deducible por completo de la base imponible del IUE mientras mantiene su valor (1 Bs.) en el caso de que se descuenta a través de facturas de compra en el RC-IVA, existe la forma de reducir la carga tributaria de las empresas sin representar un costo para sus propietarios.

En resumen, la acrecentada evasión en el RC-IVA, su poca relevancia en el control del IVA, su ineficiencia debido a altos costos administrativos y reducidas recaudaciones, su potencial de reducir la tributación del IUE y los elevados costos que representa su cumplimiento, llevan a concluir que en la actualidad la opción más recomendable es

---

<sup>4</sup> Jenkins G. y Arroyo A. (2003) en “El Costo De Cumplimiento Del RC-IVA En Bolivia” demuestran a través de una encuesta a empresas y empleados en la ciudad de La Paz que el costo de cumplimiento del RC-IVA es aproximadamente US\$ 24.39 millones por año.

eliminar el impuesto o transformarlo completamente en un impuesto al ingreso personal al eliminar la posibilidad de que disminuya la carga tributaria a través de créditos por el consumo de bienes o servicios.

Existe una percepción generalizada de que el RC-IVA es fundamental para el cumplimiento del IVA y que de eliminarse este impuesto las recaudaciones del IVA disminuirían notablemente. Sin embargo debe notarse que el IVA es un impuesto que funciona en 120 países, se estima que más del 70% de la población mundial esta sujeta al algún tipo de IVA, pero a excepción de muy pocos países como Chipre y Turquía que tuvieron un sistema similar al RC-IVA y lo quitaron, ninguno de los otros países tiene sistemas complementarios o de reintegro. Bolivia debe encarar la administración y cumplimiento del IVA como cualquier otro sistema, a través de la fiscalización, de un control automatizado para el cruce de facturas, de compras simuladas en comercios y de concienciar a la población para que cumpla y haga cumplir la ley tributaria.

### **3.4. Regímenes Tributarios Para Personas Independientes.-**

El hecho que el sistema tributario de Bolivia no contemple un impuesto a los ingresos personales ha permitido (y en cierta manera obligado) que se creen diferentes formas de gravar los ingresos de profesionales independientes, artesanos, comerciantes minoristas, transportistas y los alquileres. Todos estos “sistemas” creados para gravar los ingresos de personas independientes que perciben ingresos sin haber conformado empresas (sujetas al IUE) vienen funcionando de una manera ineficiente donde prevalece la evasión tributaria.

#### ***3.4.1. Impuestos a Profesionales Independientes y Alquileres.-***

El régimen tributario al que están sujetos los profesionales independientes es una combinación del IVA, el IT y el IUE. En el caso del IUE para profesiones liberales u oficios la ley tributaria presume, sin admitir prueba de lo contrario, que la utilidad neta equivale al 50% del total de los ingresos percibidos. Es decir, el impuesto equivale al 12.5% del monto total de los ingresos percibidos. Esta práctica no presenta equidad horizontal en comparación con las empresas sujetas al este impuesto que pueden descontar todos sus gastos reales y tampoco con las personas que trabajan en relación de dependencia que

están únicamente sujetas al RC-IVA. Se estima que la carga tributaria promedio para estos contribuyentes asciende a aproximadamente 25% del ingreso bruto.<sup>5</sup>

El caso de los ingresos por concepto de alquileres de inmuebles también consiste en una combinación de impuestos, el IVA, el IT y el RC-IVA. Al igual que para el caso de los profesionales independientes este régimen no presenta equidad horizontal en comparación con los ingresos de las personas que trabajan en relación de dependencia y otras que perciben ingresos gravados con tasas impositivas menores. Un problema adicional es que dado que hay que presentar declaraciones mensuales y además trimestrales el sistema es complicado y costo de cumplimiento elevado.

Ambos tipos de ingreso, de profesionales independientes y de alquileres, debían estar sujetos al potencial impuesto al ingreso personal, y ser liberados de los complicados y pesados sistemas de tributación a los que están sujetos actualmente.

### ***3.4.2. Regímenes Tributarios Transitorios.-***

Los regímenes tributarios especiales o transitorios, el RTS (Régimen Tributario Simplificado) y el STI (Sistema Tributario Integrado), son los impuestos a los que están sujetos los artesanos y comerciantes minoristas y los transportistas, respectivamente. En teoría estos dos sistemas remplazan a los demás impuestos del Régimen General. Pero dada la realidad económica de los sujetos, en realidad, reemplazan a un inexistente impuesto al ingreso personal.<sup>6</sup>

Las recaudaciones del RTS y STI son mínimas, representando en el año 2004 un 0.072% y 0.003% de las recaudaciones totales, respectivamente. Pese a que las recaudaciones de ambos impuestos no alcanzan a ni siquiera 1% de las recaudaciones, existen más de 131,000 personas registradas en estos regímenes.<sup>7</sup> La principal razón de la elevadísima

---

<sup>5</sup> Cossio M., Fernando, "El Sistema Tributario y sus Implicaciones en la Reducción de la Pobreza", Cooperación Alemana al Desarrollo (KfW, Universidad de Kiel –IfW, UCB-IISEC), 2001.

<sup>6</sup> El RAU (Régimen Agropecuario Unificado) también es un régimen especial sobre actividades agrícolas o pecuarias para predios cuya superficie esté comprendida dentro de los límites establecidos por las normas legales tributarias, comprende el pago "unificado" del IVA, IT, IUE y RC-IVA. Este también podría ser eliminado y dichos ingresos incluidos en el impuesto a la renta personal, sin embargo dadas sus características particulares y su alcance rural no se incluye en el presente estudio.

<sup>7</sup> Los datos del SIN demuestran que mientras el anterior padrón RUC tenía más de 131,000 registrados, en el padrón actual NIT que se encuentra todavía en pleno desarrollo, hasta la fecha, se han podido registrar a 14,337 contribuyentes.

evasión en estos regímenes “transitorios” es que se ha conformado una rosca sindicalista que indirecta, pero sistemáticamente, encubre a los grandes contribuyentes que son pocos (se estima que no existen más de 4,000 grupos familiares, tres por ciento de todos los registrados, que tienen elevados ingresos), pero que aprovechan para esconderse en estos impuestos casi hipotéticos, manipulando a sus bases para que protejan a raja tabla un sistema apto para la corrupción y la evasión tributaria.

Estos regímenes transitorios además de no ser sostenibles en el tiempo, crean importantes distorsiones al sistema tributario general, ya que cortan el circuito de fiscalización (débito/crédito) del IVA, el cual es clave para el funcionamiento eficiente del IVA en el mercado interno y especialmente del IVA a las importaciones. Además, otorgan la posibilidad de evasión tributaria por parte de contribuyentes sujetos al Régimen General, ya que éstos pueden vender insumos, sin tener control de tributación (sin dar factura) a los sujetos del RTS y STI.

Asimismo, estos sistemas presentan incentivos a la informalidad penalizando a empresas legalmente constituidas al crear una competencia desleal para los contribuyentes del Régimen General que están sujetos a niveles de tributación significativamente más altos.

Es recomendable que estos regímenes “transitorios” sean eliminados, permitiendo que los segmentos más empobrecidos estén exentos de estos impuestos y al mismo tiempo evitando que los contribuyentes con mayores ingresos se cobijen en estos sistemas para no ser sujetos del sistema tributario general. La idea consiste en que los contribuyentes del RTS y STI estén liberados del IVA, IT e IUE, y más bien sujetos al impuesto al ingreso personal.

Además de dotar de universalidad al potencial impuesto a los ingresos personales, la importante tarea que se conseguiría es la de transformar la percepción sobre la responsabilidad tributaria, trasladándola de un concepto de grupo a uno individual. En este caso ya no se identifica la evasión con los comerciantes minoristas o los artesanos, sino con las personas que mantienen un nivel de gasto, y de riqueza, mayor a lo que han declarado en su impuesto al ingreso, y así, la protección a evasores por parte de una organización gremial es mucho menos razonable y factible.

Adicionalmente, sería recomendable que para poder aplicar el mínimo imponible permitido, estos contribuyentes (del RTS y STI), demuestren que han aportado a los fondos de pensiones en forma mensual. El valor de sus aportes al sistema de pensiones debía ser completamente voluntario para que no represente una carga elevada, pero que incentive la inserción de estos grupos al sistema de pensiones. Otra posibilidad sería que más bien el requisito sea que estén afiliados a algún sistema de salud. El tema de fondo tiene que ver con que las personas que ganan anualmente menos de 26,400 Bs. (doce salarios mensuales de 2,200 Bs.) estén libres del impuesto pero con aportes efectivos a su seguridad social.

#### **IV. DISEÑO DEL IMPUESTO A LOS INGRESOS PERSONALES.-**

Es crucial que el diseño de un potencial impuesto a los ingresos personales mantenga los principios de equidad horizontal y vertical al mismo tiempo de mantener una estructura simple y de generar recaudaciones representativas. La siguiente sección analiza y sugiere el diseño del impuesto con respecto a: sujetos del impuesto, base imponible, tasas impositivas, mínimo imponible, deducciones y exenciones.

##### **4.1. Sujetos del Impuesto.-**

Idealmente el impuesto a los ingresos personales debería gravar todo tipo de ingreso personal incluyendo: salarios, honorarios, bonificaciones, dietas, comisiones y compensaciones, intereses, pensiones por jubilación, ganancias de capital, alquileres y todo otro ingreso no sujeto al Impuesto a las Utilidades.

Una base tributaria amplia que incluya todos los ingresos personales permitiría que se cumpla a cabalidad el principio de equidad horizontal (dos individuos que perciben ingresos reales equivalentes, sin importar la fuente, deberían ser tratados de la misma manera en cuanto a su obligación/carga tributaria). Sin embargo administrativamente el control es extremadamente difícil, sobre todo en el caso de los ingresos provenientes de las ganancias de capital, como por ejemplo el incremento en el valor de un inmueble propio.

En este sentido es recomendable que el potencial impuesto a los ingresos personales incluya todo tipo de ingreso patente. En algunos casos como para los salarios en relación

dependencia e intereses financieros la administración será sencilla, mientras que para otros casos como alquileres, ejercicio de profesiones liberales y oficios, la administración será más difícil, pero en ambos casos es deseable incluir este tipo de ingresos en el impuesto. En el caso del incremento del valor de bienes muebles e inmuebles, que solamente puede ser tangiblemente establecido en la realización (venta del bien) y su control efectuado conociendo el valor de compra y el de venta, no sería recomendable incluir en un inicio este tipo de ingresos en el impuesto por razones administrativas.

Para el caso de las pensiones de los jubilados existen dos consideraciones importantes; por un lado no se mantendría el principio de equidad horizontal si todos los ingresos personales tributan y no las pensiones, pero por otro lado si los salarios ya tributaron cuando estos fueron percibidos se podría considerar como doble imposición. La clave es que los ingresos estén sujetos al impuesto, pero que no tributen dos veces el mismo impuesto, por tanto se debe tomar la decisión si las pensiones son sujetas al impuesto o si la base imponible del impuesto se calcula sin la posibilidad de deducir los aportes a los fondos de pensiones. Es necesario que el diseño del potencial impuesto a los ingresos personales incluya una de estas posibilidades pero no ambas.

Debido a que antes de la reforma tributaria de 1986 existía un impuesto a los ingresos personales y el sistema de pensiones considera aportes anteriores a la reforma. El presente estudio considera los ingresos que perciben y percibirán los jubilados en el antiguo y nuevo sistema de pensiones como no gravadas por el impuesto, y consecuentemente considera el ingreso total antes de la deducción de aportes a pensiones como la base imponible para los salarios en relación de dependencia.

#### **4.2. Base del Impuesto.-**

Conceptualmente el ingreso personal se lo define como el consumo más el cambio en la riqueza acumulada de un individuo. Así, el ingreso imponible debería reflejar un ingreso neto después de deducir únicamente los gastos necesarios para generar dicho ingreso. En la práctica, debido a que es muy complicado administrativamente controlar este tipo de deducciones, es recomendable que para el caso de profesionales independientes, artesanos, comerciantes minoristas y alquileres se fije como única deducción el mismo valor del mínimo imponible que para los salarios en relación de dependencia.

Para los salarios en relación de dependencia y otras remuneraciones la base imponible debería ser el ingreso total antes o después de la deducción en pensiones y otras deducciones. Por las consideraciones analizadas en el anterior acápite y dado que las pensiones estarían exentas del impuesto, es recomendable que la base imponible esté dada por el salario bruto (antes de la deducción del aporte al sistema de pensiones) menos un mínimo imponible. La siguiente sección explica las consideraciones sobre el mínimo imponible.

#### **4.3. Mínimo Imponible, Deducciones y Exenciones.-**

El hecho que la base imponible sea el propio ingreso de las personas hace atractiva la posibilidad de integrar al impuesto diferentes deducciones que introduzcan igualdad y/o progresividad, sin embargo, en un país con una administración tributaria todavía débil, estos son los factores que permiten elevados niveles de evasión y producen significativas reducciones en las recaudaciones.

A menudo los sistemas que crean exenciones y deducciones con el propósito de ser progresivos, resultan ser más bien regresivos, ya que los individuos con mayores ingresos pueden evadir los impuestos a través de estas precisas exenciones, deducciones y devoluciones que pretendían beneficiar a los más pobres. La población más pobre que se pretendía como la beneficiaria de dichas excepciones, ahora ve una vez mas sus esperanzas de inversiones públicas urgentes postergadas por falta de financiamiento.

Así, pese a que puede parecer más equitativo introducir una serie de deducciones como por ejemplo gastos en matrículas/pensiones escolares, gastos en salud, vivienda, etc., en un principio, es recomendable introducir un tributo al ingreso personal sencillo, sin excepciones o deducciones, que represente reducidos costos administrativos y de cumplimiento, con una deducción única o mínimo imponible que dote al sistema de un nivel de progresividad razonable.

El monto establecido como salario mínimo imponible debe mantener un equilibrio entre las potenciales recaudaciones que generará el impuesto y su impacto distributivo. Con un elevado mínimo imponible el impuesto presentaría bajas recaudaciones pero podría ser muy progresivo, por el otro lado si el mínimo imponibles es bajo las recaudaciones serian elevadas, pero el impacto distributivo del impuesto podría ser poco significativo. En un

extremo, si el impuesto se aplica de forma uniforme a todos los contribuyentes sin un mínimo imponible éste pierde toda su capacidad distributiva. En el documento se estiman las recaudaciones del impuesto y se analiza el impacto distributivo en base a un conjunto de diferentes opciones de mínimos imponibles.

#### **4.4. Tasas Impositivas.-**

Al igual que para las deducciones impositivas, en el diseño de impuestos a la renta personal, el hecho que la base imponible sea el propio ingreso de las personas hace atractiva la posibilidad de crear un impuesto aparentemente muy progresivo, con diferentes tasas (alícuotas) para diferentes niveles de ingreso, sin embargo y nuevamente, en un país con una administración tributaria todavía débil, las tasas elevadas incentivan la evasión y contrariamente a lo que se a veces se piensa, aunque se introduzcan altas tasas para los mayores salarios, estas producen reducciones en las recaudaciones.

El principal problema de tener múltiples tasas no solamente radica en la complejidad administrativa de controlar el cálculo del impuesto como tal, sino especialmente en el incentivo que representa el tributar a una tasa marginal menor. La principal ventaja de que el impuesto tenga una sola tasa impositiva radica en que existe un menor incentivo para sub-declarar el ingreso, mientras que cuando hay múltiples tasas impositivas existe un incentivo a disminuir la declaración para que el ingreso marginal se calcule con una tasa menor. En este contexto las desventajas de adoptar múltiples tasas impositivas son prácticamente las mismas entre un sistema con solo dos tasas impositivas y uno con muchas tasas impositivas.

En conclusión, pese a que puede ser tentador introducir un diseño aparentemente muy progresivo pero complicado, con un conjunto de múltiples tasas impositivas (dos o más), en un principio es recomendable introducir un tributo al ingreso personal sencillo con una tasa impositiva única, sin excepciones y múltiples tasas, que represente reducidos costos administrativos y de cumplimiento.

La determinación del nivel de la tasa del impuesto debe mantener un equilibrio entre las potenciales recaudaciones que generará el impuesto y la realidad de la administración tributaria sobre el control de la evasión. Con una tasa impositiva baja el impuesto presentaría bajas recaudaciones pero se esperaría un menor nivel de evasión que si la tasa



fuese elevada. En el análisis de las recaudaciones potenciales del impuesto se estiman las recaudaciones del impuesto en base a un conjunto de tasas que varían entre 5 y 20 por ciento del ingreso imponible.

#### **4.5. Mecanismos de Control.-**

La administración del impuesto sobre los salarios en relación de dependencia debería mantener los mecanismos existentes para el cobro del RC-IVA, con una declaración jurada mensual donde el empleador actúa como agente de retención. Los sistemas de control deberían estar basados en una selección aleatoria de los contribuyentes a ser auditados, en base a un algoritmo donde la probabilidad de selección sea más alta para contribuyentes con salarios elevados.

La administración del impuesto para los ingresos de independientes (profesionales independientes, artesanos, comerciantes minoristas, transportistas y alquileres) podría efectuarse de forma trimestral o mensual. Probablemente en un principio, pese a representar un mayor costo de cumplimiento, se podría establecer un cobro mensual para uniformar el impuesto. La base de cálculo debería estar en base a una declaración jurada del contribuyente. Al igual que para los dependientes, el sistema de control debería estar basado en una selección aleatoria de los contribuyentes a ser auditados.

Además de la auditorías aleatorias regulares que deberá conducir la administración tributaria de forma permanente para control del impuesto, lo más importante es que se investigue y observe el comportamiento de los contribuyentes y sus niveles de consumo y riqueza para llevar a cabo auditorías especiales. La veracidad de la declaraciones juradas debe ser contrastada con los ingresos observables de cada individuo. Bajo esta lógica, los individuos que mantengan elevados niveles de consumo, adquieran bienes inmuebles de valor o mantengan elevadas cuentas bancarias y hayan declarado niveles de ingreso mínimos, deben ser los candidatos para que se efectúen auditorías especiales para comprobar la veracidad de sus declaraciones.

Definitivamente este tipo de impuestos son de difícil control, por tanto, gran parte del éxito del potencial impuesto a los ingresos personales depende de que se pueda crear una conciencia tributaria en el país, donde se establezca claramente que las personas que tienen elevados ingresos deben declarar y aportar al Estado en relación a su ingreso y

riqueza relativa. Una importante oportunidad que brinda este tipo de impuesto es que la evasión esté relacionada directamente con el nivel de ingresos del contribuyente y no con su ocupación. En este sentido el enfoque de fiscalización no debe estar orientado a sectores económicos como por ejemplo profesionales independientes, comerciantes o alquileres, si no a niveles de ingreso, verificado que las declaraciones y contribuciones al fisco correspondan a la realidad económica de cada individuo.

## **V. ESTIMACIÓN EMPÍRICA.-**

La siguiente sección analiza las implicaciones de un potencial impuesto a los ingresos personales sobre las recaudaciones tributarias y su eventual impacto distributivo. Las estimaciones se basan en datos de la Superintendencia de Pensiones Valores y Seguros de Abril del año 2005 y en la encuesta de hogares del año 2000 del Instituto Nacional de Estadística.

Los datos de la Superintendencia incluyen el número de personas dependientes e independientes que aportaron (cotizaron) a los fondos de pensiones, BBVA Previsión y Futuro de Bolivia, en Abril del 2005 por rango salarial y los promedios de salario para cada categoría y rango.

Las estimaciones de recaudaciones e impacto distributivo para los asalariados en relación de dependencia tienen un elevado grado de precisión ya que las personas dependientes registradas y que activamente cotizaron al sistema de pensiones componen prácticamente la totalidad de los contribuyentes de un potencial impuesto sobre los ingresos en relación de dependencia. Por otro lado, los datos sobre los ingresos de trabajadores independientes solamente cubren una mínima porción de la totalidad de los ingresos de personas que no tienen una relación de dependencia, ya que solamente pocos aportan voluntariamente a los fondos de pensiones.

Para las estimaciones del impacto distributivo global del impuesto se utiliza la encuesta de ingresos y gastos de los hogares (MECOVI) para el año 2000 del Instituto Nacional de Estadística, que preguntó a más de 5,000 hogares la desagregación detallada de sus ingresos y gastos mensuales.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Hasta la fecha únicamente existe información detallada del consumo de hogares por lugar de compra para el año 2000 (proyecto MECOVI), sin embargo se viene procesando una nueva encuesta de hogares con base en el

## 5.1. Estimación de las Recaudaciones.-

El análisis de las potenciales recaudaciones de un impuesto hipotético sobre los ingresos personales se basa en los siguientes supuestos: Primero, se estudian varias posibilidades de tasas impositivas, 5,8,10,12.5, 13, 15 y 20 por ciento. Segundo, la base imponible es el monto de la retribución salarial del empleado recibida antes de descontar las contribuciones a los fondos de pensiones (salario bruto) y una deducción estándar o mínimo imponible que es un monto en Bs. mensuales, las opciones consideradas van desde una deducción de cero Bs. hasta una deducción de 10,000 Bs. que se deducen de la base imponible de cada mes. La deducción estándar anual es el monto del mínimo imponible mensual permitido multiplicado por 12.

Dados estos supuestos, se obtiene una estimación del monto total de ingresos anuales que se recaudarían asumiendo un 100 por ciento de cumplimiento. Los valores son presentados en el Cuadro 5.1., donde por ejemplo; si se tuviera una tasa impositiva de 12.5% y un mínimo imponible de 2,200 Bs. mensuales, las recaudaciones anuales totales, ascenderían a aproximadamente 605 millones de Bs. o US\$ 75 millones.

### Cuadro 5.1.

Recaudaciones Potenciales del Impuesto al Ingreso Personal (Bs. anuales)

		Tasa (Alicouta)						
		5%	8%	10%	12.5%	13%	15%	20%
Mínimo Imponible (Bs./Mes)	-	622,939,446	996,703,114	1,245,878,892	1,557,348,615	1,619,642,560	1,868,818,338	2,491,757,785
	500	500,215,244	800,344,391	1,000,430,489	1,250,538,111	1,300,559,635	1,500,645,733	2,000,860,977
	700	454,746,848	727,594,957	909,493,697	1,136,867,121	1,182,341,806	1,364,240,545	1,818,987,393
	1,000	393,294,964	629,271,943	786,589,928	983,237,410	1,022,566,907	1,179,884,893	1,573,179,857
	1,200	358,001,140	572,801,825	716,002,281	895,002,851	930,802,965	1,074,003,421	1,432,004,562
	1,500	313,691,654	501,906,647	627,383,309	784,229,136	815,598,301	941,074,963	1,254,766,617
	2,000	259,392,982	415,028,771	518,785,964	648,482,455	674,421,753	778,178,946	1,037,571,927
	2,200	242,212,945	387,540,712	484,425,891	<b>605,532,363</b>	629,753,658	726,638,836	968,851,781
	2,500	219,623,460	351,397,535	439,246,919	549,058,649	571,020,995	658,870,379	878,493,838
	3,000	188,848,588	302,157,741	377,697,176	472,121,470	491,006,328	566,545,764	755,394,351
	4,000	144,964,800	231,943,680	289,929,600	362,412,000	376,908,480	434,894,400	579,859,200
	5,000	114,646,350	183,434,160	229,292,700	286,615,876	298,080,511	343,939,051	458,585,401
	6,000	92,130,161	147,408,257	184,260,322	230,325,402	239,538,418	276,390,482	368,520,643
7,000	74,753,640	119,605,825	149,507,281	186,884,101	194,359,465	224,260,921	299,014,561	
10,000	42,119,786	67,391,658	84,239,573	105,299,466	109,511,445	126,359,359	168,479,146	

Elaboración propia.

Como se muestra en el Cuadro 5.1., el valor del mínimo imponible permitido en el impuesto tiene un impacto significativo sobre el monto de ingresos tributarios que pueden

año 2004 con información detallada. Se estima que los resultados de esta encuesta estarán disponibles para fines del año 2005.

ser recaudados y a su vez determina el grado de progresividad del impuesto. Cuanto mayor sea el mínimo imponible habrá mayor grado de progresividad con respecto al nivel de ingreso del contribuyente.

Se puede observar que los extremos expuestos no son recomendables. Por ejemplo, si se trata de alcanzar una recaudación de aproximadamente 2% del PIB, es decir entre US\$ 160 y 170 millones, con una tasa impositiva igual o menor a 15%, el mínimo imponible requerido debía ser menor a 700 Bs. En este caso el impacto distributivo del impuesto sería casi nulo. Es más, para alcanzar este nivel de recaudaciones con una tasa del 12.5% sería necesario gravar a todos por igual sin ninguna deducción. En el extremo, se puede observar que con una tasa del 10%, ni siquiera gravado a todos por igual y sin ninguna deducción permitida, se podría alcanzar la meta de US\$ 160 millones.

En el otro extremo, si la principal consideración es dotar de mayor progresividad al sistema tributario y se selecciona un mínimo imponible mensual alto, por ejemplo 7,000 Bs., entonces se observa que con una tasa de 10% las recaudaciones no alcanzarían ni a US\$ 20 millones. Con un mínimo imponible tan elevado, ni siquiera una tasa del 15% permitiría recaudaciones mayores a US\$ 27 millones.

Un enfoque adicional al análisis de las potenciales recaudaciones, que puede ayudar a tomar una definición respecto al mínimo imponible, es el análisis de cuantas personas quedan exentas o libres del impuesto dependiendo de la deducción permitida.

Pese que a Diciembre del año 2004 existían más de 870,000 afiliados al sistema de fondos de pensiones, dado los altos niveles de desempleo, en el mes de Abril del 2005 únicamente aportaron efectivamente (cotizaron) 378,810 personas. El 97.8% de este total corresponde a personas que trabajan en relación de dependencia (370,400 personas) y solamente 2.2% (8,410 personas) corresponden a trabajadores independientes.

Debido a que el nivel salarial promedio en Bolivia es bajo, a medida que se incrementa el mínimo imponible las personas efectivamente gravadas por el impuesto disminuyen significativamente. El Cuadro 5.2. demuestra el número de personas que estarían exentas o liberadas del potencial impuesto a los ingresos personales dependiendo del mínimo imponible que fuese determinado.

**Cuadro 5.2.****Numero de Personas Exentas del Impuesto al Ingreso Personal**

	Dependientes	Independientes	Total	En Porcentaje	
	-	-	-	0%	
	500	14,770	6,396	21,166	6%
	700	40,213	6,498	46,711	12%
	1,000	86,772	7,391	94,163	25%
	1,200	125,311	7,429	132,740	35%
	1,500	176,169	7,702	183,871	49%
	2,000	233,820	7,927	241,747	64%
	2,200	248,692	7,970	256,662	68%
	2,500	265,397	8,044	273,441	72%
	3,000	288,757	8,121	296,878	78%
	4,000	315,965	8,209	324,174	86%
	5,000	331,702	8,277	339,979	90%
	6,000	340,198	8,298	348,496	92%
	7,000	347,291	8,324	355,615	94%
	10,000	358,936	8,373	367,309	97%

*Elaboración propia.*

El Cuadro 5.2. demuestra que con un mínimo imponible mayor a los 3,000 Bs. mensuales se grava a 22% del total de ingresos y con una deducción mayor a los 5,000 Bs. únicamente se alcanza a un 10% del total. En el otro extremo, con una deducción menor a los 1,500 Bs. se gravaría más de la mitad de los ingresos, y con una deducción de 1,000 Bs. un 75% de los salarios estarían sujetos al impuesto.

Es importante notar que muchos países en lugar de usar un sistema de deducción estándar o mínimo imponible otorgan un crédito impositivo contra la cantidad de impuestos determinados. Cuando hay una sola tasa de impuesto la diferencia entre un sistema de descuentos impositivos o una de deducciones no es relevante y es simplemente cosmética.

Con estas consideraciones en mente es recomendable que el mínimo imponible sea fijado en un valor que este alrededor de 2,200 Bs. mensuales (cinco salarios mínimos) y la tasa impositiva en un porcentaje que este alrededor de 12.5% (la mitad de la tasa del IUE), sin embargo, la última decisión acerca de cuál es la deducción estándar correcta, es política y debe considerar la interacción entre la oposición pública y el hecho de incrementar potencialmente las recaudaciones bajo un impuesto al ingreso personal.

Es imposible cuantificar el valor de las recaudaciones provenientes de los ingresos de personas independientes no afiliadas al sistema de pensiones ya que no existe la información estadística necesaria para cuantificar los ingresos de los profesionales independientes, comerciantes minoristas, transportistas y por concepto de alquileres. Sin embargo los estudios muestran que el sector de “no asalariados” que trabaja de forma independiente equivale a aproximadamente 77 a 87% del total de la población activa (Mercado 2005), asimismo este estudio explica que en promedio el ingreso de los “asalariados” es mayor. Dadas estas características se podría esperar que si se incluye de forma exitosa a los trabajadores no dependientes dentro del potencial impuesto al ingreso personal se podrían esperar recaudaciones equivalentes a las que provendrían de los dependientes.

## **5.2. Incidencia Distributiva de los Tributos.-**

La incidencia distributiva de un impuesto determina sobre que segmento de la población recae la carga tributaria efectiva y en que proporción, permitiendo definir si un impuesto es progresivo o regresivo.

El análisis consta de dos de partes; la primera calcula el potencial de recaudación del impuesto hipotético y analiza los impactos sobre los trabajadores dependientes e independientes que cotizaron a los Fondos de Pensiones y están registrados en la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros (SPVS). El análisis consiste en calcular el numero de personas sujetas al impuesto, cuanto paga cada rango salarial y la tasa efectiva del impuesto sobre el ingreso, en base al salario promedio de los 259 rangos de ingreso disponibles en la base de datos de la SPVS a Abril del año 2005.

La segunda parte calcula la tasa efectiva del impuesto sobre el ingreso promedio reportado por los hogares en la encuesta de hogares, en el área rural y en el área urbana, distribuidos por quintil de acuerdo a su nivel de consumo mensual.<sup>9</sup> Los resultados de este

---

<sup>9</sup> Las observaciones del consumo de los hogares son más estables en el tiempo y reducen los problemas de inter-temporalidad del ingreso. En este sentido, el gasto de los hogares en un periodo determinado mide el ingreso permanente o de largo plazo de mejor manera que el monto de ingreso ganado durante el periodo de la encuesta. Estas consideraciones son factores determinantes para que la práctica aceptada sea la utilización de quintiles desagregados por el consumo de los hogares en vez del ingreso al evaluar el impacto tributario.

segundo análisis tienen carácter hipotético, no solo porque el impuesto no está vigente, sino porque el ingreso promedio de la encuesta de hogares, para un significativo segmento de los hogares, no es proveniente de un salario en relación de dependencia y para otro importante segmento, si bien proviene de salario mensual, no está registrado ni en los fondos de pensiones ni en la administración tributaria.

### 5.2.1. Progresividad del Impuesto: Contribuyentes Registrados.-

Los resultados de aplicar el impuesto sobre los ingresos de las personas que aportaron a los fondos de pensiones en Abril del 2005, demuestran que el aporte del potencial impuesto al ingreso personal a la progresividad del sistema tributario sería significativo ya que, con un mínimo imponible de 2,200 Bs. y una tasa uniforme del 12.5%, aproximadamente el 68 por ciento de los ingresos no estarían sujetos al impuesto y un adicional 18 por ciento estaría sujeto a una tasa efectiva promedio de 3.2%. Cerca del 6 por ciento del total de los asalariados tendría una tasa impositiva efectiva de 6.7% y solamente 2.4 por ciento del total estaría sujeto a una tasa mayor al 10%. El Cuadro 3.1.- muestra el número de personas sujetas al impuesto hipotético, la tasa efectiva promedio y el valor de las recaudaciones para cada uno de 10 rangos de ingreso.

#### **Cuadro 5.3-**

#### **Contribuyentes, Recaudaciones y Tasa Efectiva Promedio por Rangos de Ingreso**

Rangos de Ingreso	Contribuyentes		Recaudaciones			Tasa Efectiva Promedio
	En Número	En Porcentaje	En Bs.	En \$US	En Porcentaje	
440-2440	256,662	67.8%	-	-	0.0%	0.0%
2241-4040	67,525	17.8%	83,348,170	10,289,897	13.8%	3.2%
4041-5840	22,835	6.0%	95,696,756	11,814,414	15.8%	6.7%
5841-7640	11,994	3.2%	87,204,133	10,765,942	14.4%	8.4%
7641-9440	6,565	1.7%	67,035,055	8,275,933	11.1%	9.3%
9441-11240	4,082	1.1%	53,330,050	6,583,957	8.8%	9.8%
11241-13040	2,453	0.6%	39,584,662	4,886,995	6.5%	10.2%
13041-14480	1,663	0.4%	31,625,493	3,904,382	5.2%	10.5%
14481-16640	1,308	0.3%	28,682,459	3,541,044	4.7%	10.7%
Más de 16641	3,723	1.0%	119,025,585	14,694,517	19.7%	11.2%
<b>TOTAL</b>	<b>378,810</b>	<b>100.0%</b>	<b>605,532,363</b>	<b>74,757,082</b>	<b>100.0%</b>	<b>4.9%</b>

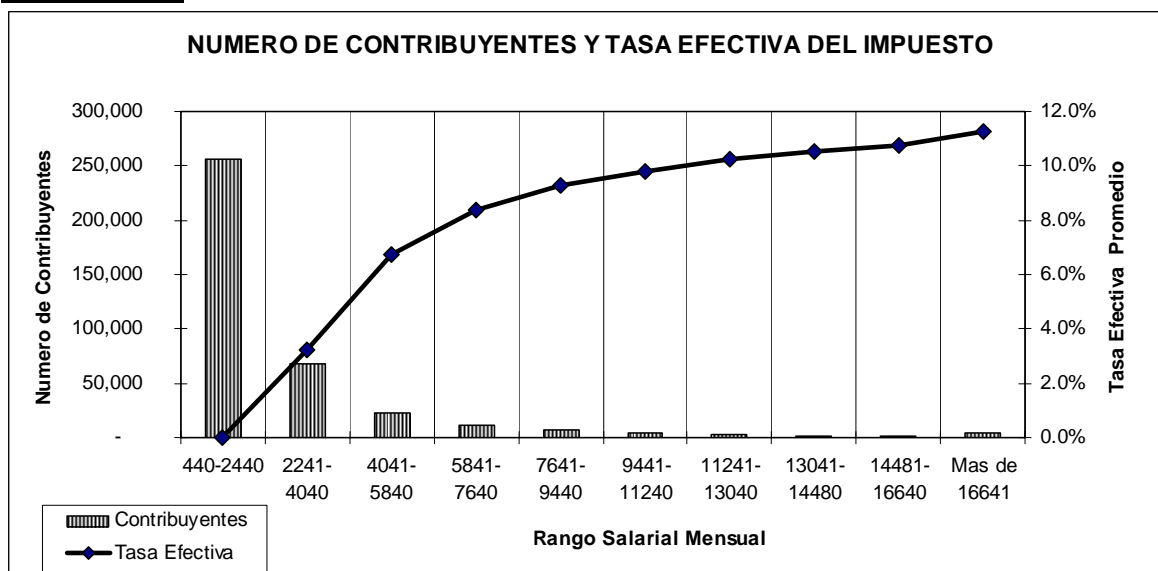
Elaboración Propia.

El grado de progresividad del impuesto es significativo, especialmente si se toma en cuenta que las personas que perciben un salario mensual y contribuyen a la seguridad

social es un grupo ya de hecho “privilegiado” en un país con altos niveles de desempleo como Bolivia, se advierte que la progresividad del impuesto incrementaría significativamente si de toma en cuenta el total de la población activa.

El Gráfico 5.1.- evidencia la progresividad del impuesto, en el eje izquierdo, en barras, se muestra el numero de individuos sujetos al impuesto y en el eje derecho la tasa efectiva promedio del impuesto para cada rango de nivel salarial.

**Gráfico 5.1.-**



*Elaboración propia.*

### **5.2.2. Progresividad del Impuesto: Ingreso de los Hogares.-**

Si bien el análisis de la progresividad del impuesto para los potenciales contribuyentes ya registrados en los fondos de pensiones es contundente, surge la pregunta de cual sería el impacto distributivo o nivel de progresividad del impuesto si se utiliza como base imponible, en vez de los salarios observados y registrados, los niveles de ingreso reportados en las encuestas de hogares a nivel nacional.



Los resultados de aplicar el impuesto hipotético, con un mínimo imponible de 2,200 Bs. y una tasa uniforme del 12.5%<sup>10</sup>, sobre el ingreso promedio de los hogares distribuidos por quintil de acuerdo a su nivel de consumo, demuestran que solamente el quintil de mayor consumo/ingreso pagaría una tasa efectiva promedio de 6 por ciento, mientras que los cuatro quintiles de menor ingreso tendrían una tasa efectiva promedio de cero por ciento. Si se analiza el ingreso promedio de los hogares por separado, en el área rural y en el área urbana, se observa que en el área rural la tasa promedio del potencial impuesto sería de 2.9% mientras que en el área urbana de 6.1%, es decir que el área rural tendría una tasa impositiva efectiva de menos de la mitad que el área urbana, manteniéndose así el concepto de equidad vertical entre las ciudades y el campo.

**Cuadro 5.4.-**  
**Tasa Efectiva del Impuesto por Area y Quintil de Consumo.-**

	Quintil	Ingreso Promedio Mensual (Bs.)	Tasa Efectiva del Impuesto Según Diferentes Niveles de Mínimo Imponible				
			700	1,200	2,200	3,200	4,200
<b>URBANO</b>	1 más pobre	555	-	-	-	-	-
	2	869	2.4%	-	-	-	-
	3	1,210	5.3%	0.1%	-	-	-
	4	1,623	7.1%	3.3%	-	-	-
	5 más rico	4,321	10.5%	9.0%	6.1%	3.2%	0.4%
<b>RURAL</b>	1 más pobre	226	-	-	-	-	-
	2	602	-	-	-	-	-
	3	842	2.1%	-	-	-	-
	4	1,335	5.9%	1.3%	-	-	-
	5 más rico	2,853	9.4%	7.2%	2.9%	-	-
<b>BOLIVIA</b>	1 más pobre	282	-	-	-	-	-
	2	743	0.7%	-	-	-	-
	3	1,109	4.6%	-	-	-	-
	4	1,584	7.0%	3.0%	-	-	-
	5 más rico	4,259	10.4%	9.0%	6.0%	3.1%	0.2%

*Elaboración propia*

El Cuadro 5.4. muestra las tasas efectivas del impuesto por área y quintil de consumo. Se calcula que con un mínimo imponible de 3,200 Bs. solo los hogares del primer quintil de mayores ingresos estarían sujetos al impuesto pero con una tasa promedio de 3.1%, y con un mínimo de 4,200 Bs. no llegaría ni a medio por ciento. Por otro lado un mínimo imponible de 1,200 Bs. gravaría a los dos quintiles de mayor ingreso a nivel nacional, pero en el área urbana inclusive al tercer quintil. En un extremo, si el mínimo imponible fuese establecido en 700 Bs. mensuales inclusive los del segundo quintil de menores ingresos

<sup>10</sup> Los datos del INE demuestran que desde el año 2000 hasta el 2004 no han existido incrementos reales en el nivel de ingresos, por ende el supuesto de un mínimo imponible de 2,200 Bs. mantiene su relevancia como caso base.

estarían sujetos al impuesto, en este caso la tasa efectiva para el quintil de mayores ingresos sería mayor a un 10% y la del segundo quintil de menores ingresos sería 0.7%. Los impactos distributivos del impuesto también apuntan a que sea recomendable que el mínimo imponible sea fijado en un valor que este alrededor de 2,200 Bs. mensuales y la tasa impositiva en un porcentaje que este alrededor de 12.5%.

### ***5.2.3. Progresividad del Sistema Tributario.-***

Un reciente estudio del autor sobre el impacto distributivo de la política tributaria en Bolivia (Cossio 2005), demuestra que el sistema impositivo recae en mayor proporción sobre los segmentos de mayor ingreso. Es decir, “cuando se suma la carga tributaria efectiva de los impuestos más importantes del sistema tributario, IVA, IT, IEHD e ICE, y se la compara con el ingreso promedio de los hogares ordenados por quintil de consumo, se puede determinar que en global el sistema tributario boliviano es progresivo.”<sup>11</sup>

El estudio mencionado demuestra que la carga tributaria agregada del IVA, IT, IEHD e ICE es equivalente a 7.7% para el quintil de menor de ingreso, 9.7% para el segundo quintil, 10.9% para el tercer quintil y 12.7% y 12.8% para el cuarto y quinto quintil de mayores ingresos, respectivamente.<sup>12</sup> Es decir que el veinte por ciento más rico de los hogares tributa en promedio con 5.1% de su ingreso por encima de los hogares más pobres (una carga tributaria mayor en aproximadamente un 67 por ciento).

En el caso que se introdujera un impuesto a la renta personal, con el mínimo imponible y tasa propuestos, la progresividad del sistema tributario observada incrementaría significativamente. Dado que el impuesto solamente afectaría al quintil de mayores ingresos, la incidencia tributaria se mantendría en los mismos niveles para todos los quintiles, mientras que para los hogares del quintil más rico la carga impositiva equivaldría a 18.8% de su ingreso.

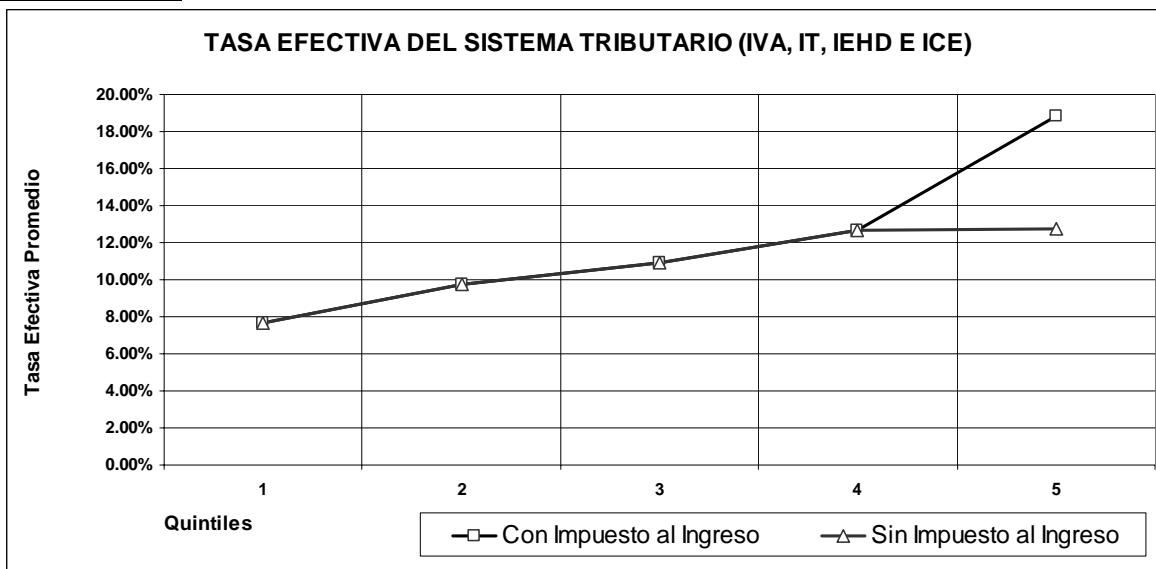
El Grafico 5.2. demuestra las tasas impositivas efectivas del mencionado documento para el IVA, IT, IEHD e ICE, y compara la carga del sistema tributario, con y sin el potencial impuesto al ingreso personal planteado en el presente estudio.

---

<sup>11</sup> Cossio M., F. “Incidencia Distributiva de la Política Fiscal en Bolivia”, CAN-BID-DFID, 2005.

<sup>12</sup> Ibid.

**Gráfico 5.2.-**



*Elaboración propia, datos de: Cossio M., F. "Incidencia Distributiva de la Política Fiscal en Bolivia", CAN-BID-DFID, 2005.*

## VI. OTRAS CONSIDERACIONES.-

### 6.1. Incidencia Económica de los Tributos.-

La incidencia económica de los tributos estudia los impactos que produce un impuesto sobre los diferentes sectores de la economía; en los impuestos al consumo los impactos generalmente se dan sobre los consumidores y los productores de cada industria sujeta al impuesto y en el caso de los impuestos al ingreso generalmente los efectos se dan sobre el mercado laboral y el mercado de capitales.

Un impuesto a los ingresos de las personas generalmente comprende dos efectos que actúan en dirección contraria, el efecto ingreso y el efecto de sustitución. Por un lado, el individuo que se ve afectado por un impuesto directo tiende a trabajar más para recuperar el ingreso perdido (efecto ingreso), pero por otro lado, este recibe menos por cada hora de trabajo, lo cual incrementa su disposición a sustituir horas de trabajo por horas de esparcimiento (efecto sustitución).

Ambos efectos del impuesto, ingreso y sustitución, también actúan sobre la oferta de ahorros; dado que el ingreso disminuye, el consumo actual y el futuro se ven afectados, y de esta forma las decisiones sobre el ahorro de cada individuo sujeto al impuesto. Nuevamente, estos efectos actúan en direcciones opuestas con resultados ambiguos respecto al impacto neto.

Pese a que existen los efectos mencionados, y que hay mucha literatura académica sobre la estimación de estos efectos, la dificultad de obtener datos para los tipos de análisis necesarios conllevan a simplificaciones en los cálculos. Es práctica común en el análisis de incidencia el asumir que en el caso de impuestos al ingreso de las personas, toda la carga impositiva es asumida por el sujeto imponible del impuesto.

## **6.2. Cambios Normativos Requeridos.-**

Existen dos caminos para efectuar los cambios normativos requeridos para poner en vigencia un potencial impuesto a los ingresos personales: El primero consiste en modificar la ley tributaria #843, creando el tributo y eliminando el RC-IVA y los regímenes especiales (profesionales independientes, alquileres, RTS y STI). El segundo consiste en mantener la ley vigente y a través de decretos supremos reglamentar el RC-IVA el RTS y STI para lograr un equivalente a un impuesto a los ingresos personales.

La primera opción es definitivamente la más recomendable ya que permite crear el impuesto "Impuesto al Ingreso Personal" o "Impuesto a la Renta Personal" y de forma ordenada definir su diseño en la ley tributaria (sujetos del impuesto, base imponible, tasas impositivas, mínimos imponibles, deducciones, exenciones, etc.), sin embargo, debido a que es difícil concertar cambios al ámbito tributario en el Poder Legislativo se presenta un segundo camino que fue legislado en Agosto del 2003.

El 4 de Agosto del 2003 se efectuaron cambios al sistema tributario (Ley #2493), si bien solamente algunos cambios fueron de implementación inmediata, esta reforma permite que a través de la reglamentación complementaria por parte del poder ejecutivo se logren importantes modificaciones. La reforma fue fundamental respecto al potencial efecto en la distribución de la carga impositiva entre diferentes grupos de ingreso, ya que a través de esta Ley se establece la posibilidad de imponer efectivamente un equivalente al Impuesto a la Renta Personal.

En su dimensión histórica es importante mencionar que una similar versión de la ley de reforma tributaria fue presentada inicialmente en Febrero del 2003 y fue rechazada por varios grupos organizados de la población. Por diferentes razones coyunturales en el mismo momento se produjo un enfrentamiento armado entre la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas y lamentablemente fallecieron más de 30 personas en este evento.

El proyecto de reforma tributaria de Febrero de 2003 anulaba la deducción de los consumos en el RC-IVA, es decir, transformaba el RC-IVA en un equivalente al impuesto a la renta personal. Las características mantenían la generalidad y simplicidad del sistema ya que se mantenía la misma tasa del 13% para todos los niveles de ingreso, y a excepción de una deducción general de dos salarios mínimos (ya existente en el RC-IVA<sup>13</sup>) no se permitía ninguna otra deducción.

Debido a los conflictos sociales que se suscitaron el proyecto fue modificado y la reforma tributaria de Agosto del 2003 (Ley #2493) no cambió la posibilidad de deducir la totalidad del consumo sujeto al IVA de la base imponible del RC-IVA. Sin embargo esta Ley conservó su intención original respecto a un equivalente impuesto al ingreso personal, ya que permite que el poder ejecutivo a través de la reglamentación (Decreto Supremo) determine la proporción y condiciones de la deducción que los contribuyentes podrán imputar como pago a cuenta en el RC-IVA.<sup>14</sup>

De esta manera, en el caso hipotético que un Decreto Supremo determinase que la proporción de la deducciones del RC-IVA sea equivalente a cero por ciento y derogase los regímenes especiales RTS y STI sustituyéndolos por un impuesto con base en los ingresos con el mismo mínimo imponible permitido en el "RC-IVA modificado", en la práctica, los ingresos personales estarían sujetos a la tasa impositiva del 13%.

---

<sup>13</sup> En ese momento la Ley permitía la deducción de dos salarios mínimos nacionales en forma automática (sin la presentación de notas fiscales para el descuento), sin embargo la práctica era el descuento de 4 salarios mínimos ya que existía un Decreto Supremo que permitía añadir dos salarios mínimos adicionales a la deducción establecida por Ley.

<sup>14</sup> Ley Nro. 2493, Capítulo 5, Artículo 8. (Artículo 31 de la Ley No 843), Régimen Complementario Al Impuesto Al Valor Agregado: Se modifica el primer párrafo del artículo 31 de la Ley 843 (Texto ordenado), de la siguiente manera: "Contra el impuesto determinado por aplicación de lo dispuesto en el Artículo 30, los contribuyentes podrán imputar como pago a cuenta, la tasa que corresponda sobre las compras de bienes y servicios, contratos de obra o toda otra prestación o insumo de cualquier naturaleza, **en la forma, proporción y condiciones** que establezca la reglamentación, la cual podrá incrementar el mínimo no imponible sujeto a deducción que se establece en el Artículo 26, hasta un máximo de seis (6) salarios mínimos nacionales".

Debe advertirse que la propuesta de un potencial impuesto al ingreso personal con las características generales de diseño planteadas en el presente estudio no difieren demasiado de la reforma tributaria presentada al parlamento en Febrero del 2003 con respecto a la tributación sobre el ingreso personal. En este sentido sería interesante y recomendable elaborar un estudio sobre las verdaderas razones y motivaciones, económicas, políticas y sociales, de las revueltas y enfrentamientos que se suscitaron en ese entonces, para así poder determinar la genuina incidencia del tema tributario versus el tema político y los diferentes intereses sectoriales.

### **6.3. Sostenibilidad del Impuesto al Ingreso Personal.-**

El sistema tributario de un país debe ser lo suficientemente estable y elástico para permitir que éste cumpla con los crecientes compromisos de gasto e inversión del Estado. Un sistema eficiente es aquel que está diseñado de forma tal, que a medida que se incrementa el ingreso y/o la producción nacional, las recaudaciones aumenten correspondientemente. Así, un impuesto es sostenible en el tiempo cuando las recaudaciones reales incrementan en igual o mayor proporción que los incrementos reales en el Producto Interno Bruto (PIB).

Cuando la elasticidad de un impuesto es mayor a uno (1) quiere decir que éste está diseñado para que sus ingresos aumenten “automáticamente” con el crecimiento del PIB, sin tener la exigencia de introducir cambios circunstanciales, legales o administrativos, con la finalidad de incrementar o mantener sus recaudaciones. Los impuestos al ingreso personal generalmente tienen coeficientes de elasticidad elevados, ya que a medida que las economías crecen y su PIB incrementa, los niveles salariales incrementan respectivamente y por ende las recaudaciones del impuesto.

Existen muchos tipos de impuestos que además de ser progresivos pueden generar importantes recaudaciones en un periodo corto de tiempo, como por ejemplo, un impuesto a las transacciones financieras o un impuesto al patrimonio de las personas. Sin embargo el problema de este tipo de tributos es que no son sostenibles en el tiempo debido a que crean distorsiones en las decisiones de los individuos, que tienden a cambiar su comportamiento para evitar el impuesto. Por ejemplo, un impuesto al patrimonio de las personas incentiva a que los individuos inscriban sus bienes a nombre de familiares u otras

personas para evitar el impuesto, y si este se fija sobre el patrimonio neto, incentiva a que los niveles de deuda sean incrementados (real o artificialmente) para evitar el impuesto.

Un problema adicional de un impuesto sobre el patrimonio es que su base imponible no guarda relación con los ingresos efectivos de los individuos, así, las personas que no tienen ingresos importantes pero han podido ahorrar e invertir en un inmueble valioso tendrán una carga impositiva mayor que las personas que tienen elevados ingresos pero que ahorran poco y mantienen un elevado nivel de gastos. Además, este hecho desincentiva la inversión en bienes inmuebles ya que éstos son los que efectivamente son gravados a diferencia de bienes muebles sobre los que prácticamente es imposible el control administrativo tributario.

Las mismas razones que complican la administración de un impuesto al patrimonio, dificultan la estimación de sus potenciales recaudaciones. Si bien se podrían utilizar los valores de catastro, por ejemplo, para estimar el potencial valor de los bienes inmuebles, el problema radica en estimar cuantos de estos potenciales contribuyentes efectivamente pagarán el impuesto. Muchas de las herramientas que tiene la administración tributaria para hacer cumplir la ley, como ser el decomiso de mercancías, clausura, embargo, retención de depósitos, etc., no se encuentran disponibles para el caso de propietarios de bienes.

Otro ejemplo es un impuesto a las transacciones financieras, que distorsiona las decisiones sobre el uso del sistema financiero. Si el impuesto es de aplicación general y cubre todas las transacciones, la distorsión es mayor ya que algunos que solían utilizar el sistema financiero deciden efectuar transacciones en efectivo y fuera del sistema, sin embargo después de creada la distorsión la sostenibilidad (elasticidad) del sistema es razonable ya que las transacciones que quedan en el sistema después de la distorsión tienden a mantenerse en el tiempo. Por otro lado, si el impuesto incluye un importante número de exenciones y desgravaciones, la distorsión es menor ya que las transacciones gravadas disminuyen pero las no gravadas incrementan perjudicando al sistema financiero en menor proporción, sin embargo este tipo de impuesto tiende a ser insostenible en el tiempo (elasticidad menor a uno) ya que al existir transacciones no gravadas a medida que transcurre el tiempo (e incrementa el PIB) las recaudaciones van disminuyendo proporcionalmente.

Mientras se mantenga un impuesto al ingreso personal de fácil control, sin múltiples deducciones y tasas impositivas, es expectable que las recaudaciones del impuesto incrementen en el tiempo en igual o mayor proporción que el PIB. En este sentido, éste impuesto no debe ser concebido como un impuesto transitorio en ningún caso, debido a que no presenta distorsiones en los mercados de bienes y servicios y es por concepción un impuesto elástico.<sup>15</sup>

#### **6.4. El Impuesto y los Ingresos Ilícitos.-**

Una importante ventaja de un impuesto al ingreso personal, que no tiene nada que ver con la política tributaria o las recaudaciones fiscales, es que de cierta manera obliga a transparentar los ingresos de las personas. Generalmente es difícil conseguir las pruebas necesarias para probar delitos como el narcotráfico, contrabando, malversación y soborno, ya que una vez perpetrado el acto las evidencias físicas desaparecen. Sin embargo, cuando existe un impuesto al ingreso de las personas el Estado cuenta con una herramienta de control, ya que el no reportar los ingresos resulta en el delito de evasión tributaria.

A lo largo de la historia muchos países se han beneficiado del control administrativo del impuesto al ingreso personal para descubrir y comprobar delitos mayores. Dado que los delitos mencionados tienden incrementar los ingresos de las personas implicadas de manera substancial y que a menudo esto se demuestra claramente en el estilo de vida de estas personas pero no en sus declaraciones impositivas, las auditorías tributarias a personas han permitido hallar, aprender y ajusticiar a delincuentes por sus delitos. En su defecto cuando no se han podido hallar las pruebas necesarias por los delitos cometidos para penalizar a los delincuentes, se han podido sentar similares precedentes legales por evasión tributaria. Así, un potencial impuesto al ingreso personal en Bolivia contribuiría significativamente a los esfuerzos del ministerio público y de la contraloría en el combate de la delincuencia y la corrupción.

---

<sup>15</sup> Para un análisis de la sostenibilidad de los tributos en Bolivia ver: Cossio M., Fernando, "El Sistema Impositivo Boliviano: Sostenibilidad e Impactos a los Pobres". World Bank Institute, 2001.



## VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Es recomendable que países como Bolivia que recién comienzan a fortalecer sus administraciones tributarias y que adolecen de sistemas de control tributario sofisticados, fundamenten sus recaudaciones en impuestos al consumo de base amplia. Sin embargo, también es recomendable que el sistema tributario incluya impuestos que tomen en cuenta la capacidad de pago de los contribuyentes, procurando que la población más empobrecida aporte menor proporción de sus ingresos, y que las personas que más ingresos tienen sean las que financien los gastos públicos en mayor cuantía.

En un principio es fundamental introducir un impuesto sencillo, sin excepciones y múltiples tasas, que represente reducidos costos administrativos y de cumplimiento, y que mantenga un nivel de progresividad significativo.

Transformar o eliminar el RC-IVA y los regímenes especiales vigentes sobre ingresos individuales para profesionales independientes, artesanos, comerciantes, y transportistas, e introducir un impuesto al ingreso personal contribuye: a universalizar y simplificar el ámbito impositivo reduciendo significativamente los costos de cumplimiento, a incrementar las recaudaciones impositivas y a desarrollar la progresividad del sistema tributario.

Con una deducción estándar equilibrada y una tasa impositiva moderada como las que se proponen en el análisis se puede incrementar la capacidad distributiva de la política fiscal en Bolivia y se pueden captar recaudaciones equivalentes a aproximadamente un 1 por ciento del Producto Interno Bruto.

Dado que el impuesto solamente afectaría al 20 por ciento de hogares de mayores ingresos y la incidencia tributaria se mantendría invariable para los primeros cuatro quintiles de ingreso, el grado de progresividad del sistema tributario se vería incrementado substancialmente por el impuesto al ingreso personal.

El impuesto al ingreso estudiado tiende a ser sostenible en el tiempo ya que, mientras se mantenga un diseño impositivo de fácil control sin múltiples deducciones y tasas impositivas, las recaudaciones del impuesto incrementarían en el tiempo en igual o mayor proporción que el PIB.

## BIBLIOGRAFÍA

**Bird, Richard**, "A New look at Indirect Taxation In Developing Countries", World Development, Vol. XV, No 9 pp. 1151-1161), 1997.

**Caspersen, Erik and Metcalf, Gilbert**, "Is a Value Added Tax Regressive? Annual Versus Lifetime Incidence Measures", National Tax Journal, Vol 47, No. 4, 1994.

**Cossio M., Fernando**, "Incidencia de la Política Fiscal en Bolivia". Comunidad Andina – Banco Interamericano de Desarrollo – DFID UK, 2005.

**Cossio M., Fernando**, "El Sistema Impositivo Boliviano: Sostenibilidad e Impactos a los Pobres". Programa de Políticas de Recursos Públicos en Beneficio de los Pobres, World Bank Institute, 2001.

**Cossio M., Fernando**, "El Sistema Tributario y sus Implicaciones en la Reducción de la Pobreza", Cooperación Alemana al Desarrollo (KfW - Universidad de Kiel (IfW) - IISEC), 2001.

**Gobierno de Bolivia**, "Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza: Informe de Avance y Perspectivas", UDAPE, Agosto, 2003.

**Harberger, Arnold C.**, "The Incidence of Taxes on Income from Capital in an Open Economy A Review of Current Thinking", Harvard HIID Development Discussion Paper No 139, 1982.

**Harberger, Arnold C.**, "Reflections on Distributional Considerations and the Public Finances", prepared for a Course on Practical Issues o Tax Policy in Countries, the World Bank, Abril, 2003.

**Mercado, Alejandro y Rios, Fernando**, "La Informalidad: ¿Estrategia de Supervivencia o Forma de Vida Alternativa?", IISEC, Universidad Católica Boliviana, 2005.

**Instituto Nacional De Estadística**. (varios documentos de cifras estadísticas). La Paz, Bolivia.

**Jenkins, Glenn y Shukla, Gangadhar**, "Public Finance in Open Economies", Harvard International Tax Program, Harvard University, 1997.

**Jenkins, Glenn y Arroyo, Andrés**, "El Costo De Cumplimiento Del RC-IVA En Bolivia", documento elaborado para el Ministerio de Hacienda, Bolivia, 2003.

**Reynolds, M. and Smolensky, E.**, "Public Expenditures, Taxes and the Distribution of Income: The United States, 1950, 1961, 1970", Academic Press, New York, 1977.

## ANEXO A

### RECAUDACION BRUTA POR IMPUESTO

(En Bs corrientes)

GESTION	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 *
IMPUESTO	Monto	Monto	Monto	Monto	Monto	Monto	Monto	Monto	Monto	Monto	Monto	Monto	Monto	Monto	Monto
<b>RECAUD. EN EFECTIVO</b>															
IVA Mercado Interno	178,056,836	233,275,712	383,507,611	443,812,865	588,210,771	590,870,863	820,073,042	875,885,863	989,443,945	947,028,663	1,204,221,111	1,274,765,112	1,442,236,511	1,736,122,569	1,839,640,259
IVA Importación	178,322,510	275,337,301	480,441,613	586,194,385	700,102,263	852,209,023	1,028,357,544	1,338,366,338	1,612,842,114	1,410,676,248	1,445,197,995	1,536,219,739	1,697,825,270	1,720,568,724	2,140,638,594
IT	136,027,894	211,706,209	276,106,271	332,548,512	406,497,887	594,162,265	662,558,160	617,531,678	754,294,483	696,030,921	943,201,069	879,019,416	954,992,789	1,103,649,990	1,360,666,542
IUE Interno	0	0	0	0	0	35,015,435	465,044,320	429,945,608	506,740,346	621,136,409	545,824,485	551,077,832	595,295,068	646,027,360	945,476,961
IUE Ext.	0	0	0	0	0	0	0	207,525,617	256,052,678	256,243,835	257,981,788	245,600,998	264,693,798	318,319,258	345,648,137
IUM	0	0	0	0	585,250	66,086	1,388,786	194,371	132,011	154,624	1,569	248,520	685,164	2,871,439	13,955,241
ICE Mercado Interno	61,008,946	110,910,544	128,452,849	153,502,763	123,464,531	190,262,046	193,884,015	171,427,533	145,920,294	158,140,991	244,479,515	224,072,145	237,931,864	198,714,703	279,544,007
ICE Importación	22,146,961	30,027,930	44,788,908	50,304,485	76,294,475	92,480,884	139,156,787	205,050,006	348,832,947	159,470,531	297,623,827	42,385,975	52,426,918	77,339,468	115,900,496
RC-IVA	62,095,361	86,394,002	106,735,774	150,192,177	164,337,706	159,157,788	167,489,455	180,691,264	169,635,592	151,638,334	161,438,259	131,686,279	146,950,209	147,580,706	170,184,480
IRPE	60,448,261	85,503,746	104,658,624	137,307,240	142,216,451	161,839,888	48,204,816	8,256,054	2,226,129	1,047,328	1,770,729	251,609	16,041	0	0
IEHD MI	0	0	0	0	0	0	0	1,114,470	5,848,033	4,246,452	1,149,856,439	1,082,253,991	1,137,411,183	1,015,796,191	1,002,812,010
IEHD IMP.	0	0	0	0	0	9,639,513	47,446,634	37,425,754	201,679,993	196,285,935	197,818,607	183,509,333	164,136,013	53,058,166	15,247,372
TGB	788,349	1,057,586	874,310	1,364,476	1,212,618	1,253,551	1,504,550	2,510,653	2,959,484	3,520,669	3,009,574	3,199,693	3,997,760	4,533,749	5,847,186
ISAE	1,883,950	11,245,050	17,780,514	21,225,914	18,777,941	10,784,300	10,101,400	11,210,150	11,639,400	11,484,650	15,030,660	14,362,090	16,333,320	19,914,360	27,851,373
RAUIPR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	747,190	2,795,152	1,054,300	6,320,660	4,005,525
IPR	1,975,394	2,667,918	1,765,208	2,056,335	1,165,681	122,096	0	0	1,370	4,665,943	0	0	0	0	0
IERI	316,920	186,430	133,599	27,554	12,067	3,774	644	95	0	35,298	31,330	0	1,092	0	0
RTS	3,293,499	1,921,271	2,398,655	2,721,127	3,327,923	4,050,221	4,900,581	5,518,620	4,990,489	4,777,291	5,913,696	6,051,681	6,209,771	6,720,111	7,600,891
RTI	995,939	455,671	160,446	54,335	58,332	70,401	73,256	65,802	66,207	64,528	83,367	61,358	67,769	63,370	337,773
ITF	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	313,667,465
OTROS INGRESOS	19,906,256	17,133,632	12,193,148	13,459,583	16,932,722	29,884,200	45,824,332	33,592,898	28,264,792	30,679,506	27,815,291	23,205,748	25,152,742	21,707,090	27,012,336
OTROS CONCEPTOS	70,825,537	92,199,798	106,496,474	127,335,020	142,455,741	0	0	0	0	0	7,372,580	113,894,841	54,447,455	173,592,312	827,674,476
IVA YPFB	118,855,636	148,171,624	191,465,875	247,503,501	304,210,331	301,995,152	357,242,437	345,048,899	308,918,104	331,477,413	0	0	0	0	0
IT YPFB	21,290,319	33,575,325	36,434,632	37,596,687	45,366,707	62,451,793	80,819,621	74,831,618	69,423,548	74,913,824	0	0	0	0	0
<b>TOTAL EFECTIVO</b>	<b>938,238,568</b>	<b>1,341,769,749</b>	<b>1,894,394,511</b>	<b>2,307,206,959</b>	<b>2,735,229,397</b>	<b>3,096,319,279</b>	<b>4,074,070,380</b>	<b>4,546,193,291</b>	<b>5,419,911,960</b>	<b>5,063,719,393</b>	<b>6,509,419,080</b>	<b>6,314,661,512</b>	<b>6,801,865,037</b>	<b>7,252,900,226</b>	<b>9,443,711,124</b>
<b>RECAUD. EN VALORES</b>															
IVA Mercado Interno	21,173,157	29,796,199	30,007,213	80,543,103	107,501,112	218,458,984	77,792,295	133,359,299	186,297,287	241,790,573	201,491,114	327,444,539	346,895,439	308,471,666	357,463,817
IVA Importación	19,552,289	10,743,681	16,435,600	23,737,270	80,645,699	73,496,583	53,976,906	90,959,588	108,644,146	153,574,202	76,441,570	78,690,129	55,073,367	50,564,976	73,294,633
IVA YPFB	35,168,273	19,705,000	39,320,000	17,174,800	29,030,559	17,177,342	19,424,052	38,102,047	11,470,152	0	0	0	0	0	0
IT	15,340,651	11,855,064	8,665,366	22,034,996	46,215,467	70,133,500	36,929,900	32,247,617	53,542,980	83,635,534	61,669,260	71,655,819	107,712,219	108,307,486	205,390,624
IUE	0	0	0	0	0	23,514,998	48,328,851	83,915,990	175,110,797	174,724,813	191,395,342	193,307,462	153,473,566	124,038,504	176,524,672
IUM	0	0	0	0	2,500	6,379,897	0	2,319,854	0	0	0	0	5,508	0	0
ICE Mercado Interno	34,379,234	19,612,830	26,976,236	29,316,214	73,704,985	87,119,893	68,042,956	101,793,097	161,129,358	127,494,577	117,636,321	75,820,364	115,298,990	177,788,609	153,124,463
ICE Importación	88,381	70,517	115,938	285,836	283,350	196,381	1,530,576	4,687,330	1,051,851	1,178,945	204,000	1,323,449	4,848,226	3,084,994	10,414,510
RC-IVA	5,451,694	5,152,176	3,181,299	5,973,123	28,716,667	10,068,753	3,413,551	1,215,863	15,681,369	42,193,370	52,226,194	51,171,364	32,066,595	23,547,566	22,483,073
IRPE	3,388,444	1,914,445	15,986,476	31,692,767	16,903,701	184,258,145	2,364,953	0	877,620	600,000	0	0	0	0	0
IEHD	0	0	0	0	0	0	0	3,773,776	31,303,431	51,154,972	67,717,220	39,732,742	34,100,344	10,156,622	18,360,421
IEHD YPFB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	128,817,566
Otros Valores	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	80,000,000	501,312,215	194,044	18,430,913	12,276
<b>TOTAL VALORES</b>	<b>134,542,123</b>	<b>98,849,912</b>	<b>140,688,128</b>	<b>210,758,109</b>	<b>383,004,040</b>	<b>690,804,476</b>	<b>315,577,816</b>	<b>519,904,116</b>	<b>764,960,532</b>	<b>892,909,234</b>	<b>820,796,543</b>	<b>1,334,825,685</b>	<b>825,724,576</b>	<b>832,595,135</b>	<b>1,127,525,634</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>1,072,780,691</b>	<b>1,440,619,661</b>	<b>2,035,082,639</b>	<b>2,517,965,068</b>	<b>3,118,233,437</b>	<b>3,787,123,755</b>	<b>4,389,648,196</b>	<b>5,066,097,407</b>	<b>6,184,872,492</b>	<b>5,956,628,627</b>	<b>7,330,215,623</b>	<b>7,649,487,197</b>	<b>7,627,589,613</b>	<b>8,085,495,361</b>	<b>10,571,236,758</b>

Nota: - El rubro otros conceptos, corresponde a la recaudación de impuestos municipales (Inmuebles y Vehículos), hasta la gestión de 1994

(\*) Preliminar.

Fuente: Servicio de Impuestos Nacionales

## ANEXO B

### Cotizantes y Masa Salarial de los Afiliados al Sistema de Pensiones

Abril del 2005

	<i>Contribuyentes</i>		<i>Masa Salarial Mensual *</i>		
	En Número	En Porcentaje	En Bs.	En \$US	En Porcentaje
<b>BBVA PREVISIÓN AFP S.A.</b>	<b>207,673</b>	<b>54.8%</b>	<b>520,456,334</b>	<b>64,253,868</b>	<b>54.3%</b>
Dependientes	203,723	53.8%	517,093,110	63,838,656	54.0%
Independientes	3,950	1.0%	3,363,224	415,213	0.35%
<b>FUTURO DE BOLIVIA S.A. AFP</b>	<b>171,137</b>	<b>45.2%</b>	<b>437,912,045</b>	<b>54,063,215</b>	<b>45.7%</b>
Dependientes	166,677	44.0%	434,345,554	53,622,908	45.3%
Independientes	4,460	1.2%	3,566,490	440,307	0.37%
<b>TOTAL</b>	<b>378,810</b>	<b>100.0%</b>	<b>958,368,379</b>	<b>118,317,084</b>	<b>100.0%</b>

\* Resulta de multiplicar el numero de personas por el total ganado promedio.

Elaboración propia en base a datos de la SPVS