

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS**  
**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS**  
**CARRERA DE CONTADURÍA PÚBLICA**  
**UNIDAD DE POSTGRADO**



**TALLER DE INVESTIGACION I**  
**PERFIL DE TESIS**  
**EFFECTOS DE LOS CAMBIOS INTERNOS DE LA ECONOMÍA EN LA**  
**ESTRUCTURA TRIBUTARIA BOLIVIANA**

**Postulante: Lic. José Gabriel Pomier Condori**

**Tutor: Mg. Sc. Hernán Paz Hidalgo**

**La Paz - Bolivia**

**2017**

# ÍNDICE

1.	PRESENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	1
1.1.	Introducción	1
1.2.	Antecedentes	1
1.3.	Planteamiento del Problema	4
1.4.	Formulación del Problema	5
1.5.	Justificación	5
1.5.1.	Relevancia educativa	6
1.5.2.	Relevancia Social	7
1.5.3.	Relevancia Política	7
1.6.	Objetivos	7
1.6.1.	Objetivo General	7
1.6.2.	Objetivos Específicos	8
1.7.	Hipótesis	8
2.	MARCO INVESTIGATIVO	8
2.1.	Marco Histórico	8
2.2.	Marco Contextual	11
3.	MARCO TEÓRICO	11
3.1.	Tributo	12
3.2.	Finanzas Públicas y Tributarias	13
3.3.	Gasto Público	14
3.4.	Ingresos o Recursos Públicos	15
3.5.	Sistemas Políticos y Tributarios Competitivos	16
4.	METODOLOGÍA	17
4.1.	Tipo de Investigación	17
4.2.	Diseño de la Investigación	18
4.3.	Metodología	18
4.4.	Variables	19
4.4.1.	Operacionalización de Variables	19
4.5.	Universo	19
5.	CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES	20
6.	CONCLUSIONES	20
7.	RECOMENDACIONES	22

# **1. PRESENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN**

## **1.1. Introducción**

Bolivia es un Estado libre, soberano e independiente, se encuentra obligado a la prestación de servicios básicos como ser: agua, alcantarillado, caminos, seguridad y otros servicios, denominados indivisibles, para satisfacer ciertas necesidades mínimas de sus habitantes; para ello, recurre a la Actividad Financiera, por medio de la cual se busca obtener los recursos económicos para solventar dichos gastos, es así, que surge la figura del Tributo, que enmarca tanto a: los impuestos, las tasas, las patentes y contribuciones especiales.

Hasta el año 1985, se habían creado tal cantidad de tributos en el país, que el cobro y fiscalización de los mismos era excesivamente compleja, hecho que ocasionó un caos entre los contribuyentes, por esta razón, se tuvo que reestructurar el sistema tributario vigente, reduciendo la cantidad de tributos y simplificándolos tanto en el sistema de pago como el de control.

## **1.2. Antecedentes**

De esta manera, el 20 de Mayo de 1986 se promulgó el actual sistema tributario mediante la Ley 843, reforma que puede considerarse una de las más importantes en la historia tributaria. La Ley 843, simplificó el sistema impositivo, abrogando todos los impuestos existentes y estableció únicamente la vigencia de dieciséis impuestos.

Los Gobiernos Municipales, Gobiernos Departamentales y Gobiernos Regionales, por mandato de la Nueva Constitución Política del Estado, son las únicas instituciones autorizadas para crear tributos compatibles al Tesoro General de la Nación, entre los que se encuentran las patentes y otros.

Sin embargo, el hecho generador de éstas, al recaer sobre actividades libres e independientes, tales como: profesionales y técnicos independientes, se desarrollan conceptos, definiciones y características de los tributos, por medio de

los cuales surge la relación jurídico impositiva entre los sujetos de la obligación tributaria; además de la definición, características, clasificación y aspectos tanto generales como específicos de los hechos generadores de los tributos, ya que, al ser análogos, para lo cual se analiza la Ley.

Los impuestos son uno de los instrumentos de mayor importancia con el que cuenta el Estado Plurinacional de Bolivia para promover el desarrollo económico, sobre todo porque a través de éstos se pueden influir en los niveles de asignación de ingreso entre la población, ya sea mediante un determinado nivel de tributación entre los distintos estratos o, a través del gasto social, el cual depende en gran medida del nivel de recaudación logrado por el estado.

Los impuestos son una parte sustancial (o más bien la más importante) de los ingresos públicos. Sin embargo, antes de dar una definición sobre los impuestos hay que aclarar la diferencia entre los conceptos de ingreso público, contribución e impuesto. Cuando nos referimos a ingresos públicos estamos haciendo referencia a todas las percepciones del Estado, pudiendo ser éstas tanto en efectivo como en especie o servicios. En segundo lugar, una contribución es una parte integrante de los ingresos públicos e incluye aportaciones de particulares como, por ejemplo, pagos por servicios públicos, de donaciones, multas, etc. En tercer lugar, los impuestos forman parte de las contribuciones y éstas a su vez forman parte de los ingresos públicos (Rosas Aniceto, 1962).

Muchos de los proyectos sobre reformas impositivas tienen como meta el poder entender la manera en que los países en desarrollo pueden mejorar el rendimiento de sus sistemas impositivos.

Uno de los criterios más usados para evaluar si un sistema impositivo es adecuado o no, es establecer si cumple con los siguientes objetivos: lograr un equilibrio entre la recaudación y los recursos necesarios para financiar la inversión pública, los servicios públicos y la administración del Estado; reducir las distorsiones de los impuestos y sus impactos negativos sobre el funcionamiento de la economía y conseguir simplicidad y transparencia (Muñoz, 2001, pág. 4),

afirma que un sistema impositivo debe ser capaz de recaudar lo suficiente para financiar los gastos del Estado, y sobre todo, la inversión pública. Debe ser un sistema lo suficientemente elástico para que, al crecer la economía, crezcan de igual manera o en mayor proporción sus recaudaciones.

Es por eso que se busca que la estructura tributaria de un país sea eficiente (evitando que los impuestos causen grandes distorsiones en las decisiones de las empresas y personas y más bien se promueva la neutralidad impositiva), equitativo (promoviendo la progresividad de tal forma que los contribuyentes con mayor capacidad de pago tributen más que aquellos con menor capacidad de pago), simple (tanto en el número de impuestos como en la fórmula de cálculo y recolección de los mismos) y estable (que las reglas se mantengan a través del tiempo y que sean claras tanto para personas naturales como para personas jurídicas).

En Bolivia, al igual que en otros países en desarrollo, la estructura tributaria exhibe una gran preponderancia hacia los impuestos indirectos sobre el consumo o gasto: IVA, IT, ICE, GAC, IEHD, etc.

También es importante entender que el establecimiento de un impuesto cualquiera, tiene efectos que no solo se circunscriben en el marco estrictamente fiscal, en cuanto al incremento de los ingresos públicos, sino que alcanza aspectos tan variados, como el económico, social, político, técnico, institucional, etc.

En el diseño de la política tributaria de un país se contempla quién, cómo y cuánto se va a pagar por concepto de impuestos. Por lo tanto, una política tributaria constituye un fenómeno político, económico y social que se traduce en un instrumento jurídico o norma legal.

Si consideramos que la política fiscal es instrumental, también lo es la política tributaria, por lo tanto, los objetivos deben estar orientados a resolver algún problema de acuerdo a las circunstancias, en el caso de nuestro país los cambios

y reformas impositivas han estado generalmente orientadas a reducir el déficit fiscal. Pero, si bien las reformas tributarias son más bien influenciadas por un entorno económico general, tampoco hay que perder la perspectiva de que la eficiencia de un sistema tributario está referido a que no cause distorsión en las decisiones de los agentes económicos. Y la forma que los agentes económicos perciban esto estará directamente relacionada a la reacción que tendrán frente al cambio tributario.

### **1.3. Planteamiento del Problema**

Las reformas tributarias implementadas en Bolivia a partir de la gestión de 1985, fueron diseñadas básicamente con criterios de eficiencia administrativa y económica, antes que con propósitos redistributivos del ingreso o la mejora social. En particular, si se analiza la reforma tributaria desde el punto de vista de la equidad, los impuestos principales del nuevo sistema son indirectos, clasificados generalmente como regresivos o neutros, pero en ningún caso progresivo.

Pero también es cierto que, si bien el objetivo básico del tributo es captar recursos, no es menos cierto que un sistema tributario, si pretende ser sostenible en el tiempo, debe responder a los principios que se han desarrollado por la ciencia tributaria, básicamente los de equidad, generalidad e igualdad.

Los Sistemas Tributarios deberían ir transformándose de forma paulatina en menos regresivos (o más progresivos) pero sin abandonar el continuo monitoreo y perfeccionamiento de las reformas ya realizadas. Teniendo en cuenta la importancia de una correcta aplicación de la Política Tributaria, que debería estar basada en precautelar que los impuestos al consumo que gravan los bienes que consumen los más pobres deberían ser lo más bajos posibles.

Existe, más de un acercamiento teórico aceptable para medir la incidencia impositiva y la eficiencia en beneficios y costos de un sistema tributario.

Debido fundamentalmente a la debilidad de los países en desarrollo en sus bases de datos, es que la mayoría de los estudios sobre los sistemas tributarios, se basan en análisis de equilibrios parciales, que sólo analizan la equidad y la eficiencia de un sistema tributario y no así el equilibrio general que nos revelaría cómo los diferentes cambios de la reforma impositiva interactúan con el resto de la economía.

Se necesita más que solamente gráficos y series históricas de datos, para poder entender el “espíritu fiscal” de un país, por lo que es necesario empezar por una estructura apropiada que utilice métodos de investigación estadísticos aceptados que nos permitan testear hipótesis adecuadas.

#### **1.4. Formulación del Problema**

Bajo estas premisas, esta investigación se plantea el reto de analizar la estructura impositiva de Bolivia bajo un modelo de elección colectiva, que ha sido usado con éxito en el análisis impositivo.

Por lo que esta investigación tratará de dar respuesta a la pregunta de investigación que señala:

¿La estructura tributaria boliviana es sensible a los cambios internos de la economía?

#### **1.5. Justificación**

El propósito de llevar adelante este trabajo de investigación, se sustenta en la premisa de establecer que la estructura tributaria boliviana es sensible a los cambios internos de la economía.

El estudio, constituye un aporte teórico significativo dada la necesidad de contar con información necesaria para la toma de decisiones de manera pertinente, en función de la mejora del servicio de esta entidad pública hacia la sociedad.

### **1.5.1. Relevancia educativa**

La cultura tributaria se identifica con el cumplimiento voluntario de los deberes y obligaciones tributarios por parte del contribuyente y no con la implementación de estrategias para incrementar la recaudación de tributos bajo presión, por temor a las sanciones. Se evidencia una desinformación acerca de las estrategias y planes que adelanta la administración tributaria en pos de educar al contribuyente. Las conclusiones más importantes se señalan las estrategias y programas educativos utilizados por el SIIN para desarrollar la cultura tributaria del contribuyente.

Con la cultura tributaria se pretende que los individuos de la sociedad involucrados en el proceso, tomen conciencia en cuanto al hecho de que es un deber constitucional aportar al Estado y comunicar a esa colectividad que las razones fundamentales de la tributación son el proporcionar al estado los medios necesarios para que este cumpla con su función primaria como lo es la de garantizar a la ciudadanía servicios públicos eficaces y eficientes. La cultura tributaria es el conjunto de supuestos básicos de conducta de una población que asume lo que se debe y lo que no se debe hacer con relación al pago de tributos en un país, que resulta en un mayor o menor cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

En términos generales, los países más desarrollados tienden a una mayor cultura tributaria, es decir, son más responsables con el cumplimiento de sus obligaciones.

La cultura tributaria está determinada por dos aspectos, uno de tipo legal y otro de tipo ideológico; el primero corresponde al riesgo real de ser controlado, obligado y sancionado por el incumplimiento de sus obligaciones, el segundo corresponde al grado de satisfacción de la población en cuanto a que los recursos que aporta están siendo utilizados correctamente y que al menos una parte de ellos le está siendo retornada por la vía de servicios públicos aceptables.

### **1.5.2. Relevancia Social**

El punto de referencia para la elaboración de este trabajo es la necesidad de adoptar mecanismos para establecer que los tributos en el país se manejan dentro los cambios económicos de la sociedad boliviana, que permitan minimizar alguna posibilidad de deficiencias entre la obligación impositiva y la posibilidad de pago.

Considerando que mediante este documento, se pretende emitir una opinión independiente, para que el Servicio de Impuestos Nacionales adopte las recomendaciones formuladas para superar o minimizar las deficiencias encontradas es que se hace conveniente, desde el punto de vista práctico el desarrollo de este estudio, en función a lo establecido en la normativa legal vigente en el país.

### **1.5.3. Relevancia Política**

Mediante la aplicación de la metodología señalada, se pretende que no se tenga efectos políticos para efectuar el diagnóstico y estudio del problema analizado, para luego formular una conclusión el cual permita vertir estrategias para solucionar los conflictos encontrados y contribuir al logro del objetivo general de esta investigación, a partir de la aplicación metodológica de procesos científicos adecuados para el efecto.

## **1.6. Objetivos**

Los objetivos planteados para la investigación son los siguientes:

### **1.6.1. Objetivo General**

Determinar si los niveles de recaudación logrados por la actual estructura tributaria reflejan los cambios de la estructura económica del país para su sostenibilidad y el cumplimiento de los planes del estado.

### **1.6.2. Objetivos Específicos**

- Determinar cuáles de los impuestos que componen la estructura impositiva fueron los más sensibles a los cambios de la economía, en términos de recaudación.
- Determinar si existió un cambio estructural en la eficiencia del Sistema Impositivo a raíz de la Ley 1606.
- Establecer los efectos económicos y redistributivos que la estructura tributaria boliviana genera.

### **1.7. Hipótesis**

Los cambios internos de la economía, afecta a la estructura tributaria boliviana

## **2. MARCO INVESTIGATIVO**

### **2.1. Marco Histórico**

La Ley 843, simplificó el sistema impositivo, abrogando todos los impuestos existentes y estableció únicamente la vigencia de dieciséis impuestos. Los Gobiernos Municipales, Gobiernos Departamentales y Gobiernos Regionales, por mandato de la Nueva Constitución Política del Estado, son las únicas instituciones autorizadas para crear tributos compatibles al Tesoro General de la Nación, entre los que se encuentran las patentes y otros. Sin embargo, el hecho generador de éstas, al recaer sobre actividades libres e independientes, tales como: profesionales y técnicos independientes, se desarrollan conceptos, definiciones y características de los tributos, por medio de los cuales surge la relación jurídico impositiva entre los sujetos de la obligación tributaria; además de la definición, características, clasificación y aspectos tanto generales como específicos de los hechos generadores de los tributos, ya que, al ser análogos, para lo cual se analiza la Ley.

Los impuestos son uno de los instrumentos de mayor importancia con el que cuenta el Estado Plurinacional de Bolivia para promover el desarrollo económico, sobre todo porque a través de éstos se pueden influir en los niveles de asignación de ingreso entre la población, ya sea mediante un determinado nivel de tributación entre los distintos estratos o, a través del gasto social, el cual depende en gran medida del nivel de recaudación logrado por el estado.

Los impuestos son una parte sustancial (o más bien la más importante) de los ingresos públicos. Sin embargo, antes de dar una definición sobre los impuestos hay que aclarar la diferencia entre los conceptos de ingreso público, contribución e impuesto. Cuando nos referimos a ingresos públicos estamos haciendo referencia a todas las percepciones del Estado, pudiendo ser éstas tanto en efectivo como en especie o servicios. En segundo lugar, una contribución es una parte integrante de los ingresos públicos e incluye aportaciones de particulares como, por ejemplo, pagos por servicios públicos, de donaciones, multas, etc. En tercer lugar, los impuestos forman parte de las contribuciones y éstas a su vez forman parte de los ingresos públicos (Rosas Aniceto, 1962).

Muchos de los proyectos sobre reformas impositivas tienen como meta el poder entender la manera en que los países en desarrollo pueden mejorar el rendimiento de sus sistemas impositivos.

Uno de los criterios más usados para evaluar si un sistema impositivo es adecuado o no, es establecer si cumple con los siguientes objetivos: lograr un equilibrio entre la recaudación y los recursos necesarios para financiar la inversión pública, los servicios públicos y la administración del Estado; reducir las distorsiones de los impuestos y sus impactos negativos sobre el funcionamiento de la economía y conseguir simplicidad y transparencia (Muñoz, 2001, pág. 4), afirma que un sistema impositivo debe ser capaz de recaudar lo suficiente para financiar los gastos del Estado, y sobre todo, la inversión pública. Debe ser un sistema lo suficientemente elástico para que, al crecer la economía, crezcan de igual manera o en mayor proporción sus recaudaciones.

Es por eso que se busca que la estructura tributaria de un país sea eficiente (evitando que los impuestos causen grandes distorsiones en las decisiones de las empresas y personas y más bien se promueva la neutralidad impositiva), equitativo (promoviendo la progresividad de tal forma que los contribuyentes con mayor capacidad de pago tributen más que aquellos con menor capacidad de pago), simple (tanto en el número de impuestos como en la fórmula de cálculo y recolección de los mismos) y estable (que las reglas se mantengan a través del tiempo y que sean claras tanto para personas naturales como para personas jurídicas).

En Bolivia, al igual que en otros países en desarrollo, la estructura tributaria exhibe una gran preponderancia hacia los impuestos indirectos sobre el consumo o gasto: IVA, IT, ICE, GAC, IEHD, etc.

También es importante entender que el establecimiento de un impuesto cualquiera, tiene efectos que no solo se circunscriben en el marco estrictamente fiscal, en cuanto al incremento de los ingresos públicos, sino que alcanza aspectos tan variados, como el económico, social, político, técnico, institucional, etc.

En el diseño de la política tributaria de un país se contempla quién, cómo y cuánto se va a pagar por concepto de impuestos. Por lo tanto una política tributaria constituye un fenómeno político, económico y social que se traduce en un instrumento jurídico o norma legal.

Si consideramos que la política fiscal es instrumental, también lo es la política tributaria, por lo tanto los objetivos deben estar orientados a resolver algún problema de acuerdo a las circunstancias, en el caso de nuestro país los cambios y reformas impositivas han estado generalmente orientadas a reducir el déficit fiscal. Pero, si bien las reformas tributarias son más bien influenciadas por un entorno económico general, tampoco hay que perder la perspectiva de que la eficiencia de un sistema tributario está referido a que no cause distorsión en las decisiones de los agentes económicos. Y la forma que los agentes económicos

perciban esto estará directamente relacionada a la reacción que tendrán frente al cambio tributario.

## **2.2. Marco Contextual**

Dentro del contexto señalado precedentemente y en orden de cumplir con sus obligaciones, los gobernantes necesitan recaudar recursos del sector privado (Winer, 2002) y en economías democráticas modernas la mejor forma de lograr estos objetivos son los impuestos. Según (Slemrod, 1990), los gobiernos deben aumentar los montos fijos de recaudación con conjuntos de instrumentos impositivos limitados que pueden ser administrativamente costosos.

## **3. MARCO TEÓRICO**

En este capítulo se pretende introducir a la teoría y doctrina que define los tributos, las finanzas públicas y los impuestos, para pasar a explicar en qué consiste el modelo de elección colectiva para los regímenes democráticos.

La Potestad Tributaria de los Estados, el origen del poder como un fenómeno necesario para la humanidad tiene su base en la tesis del Contrato Social de Juan Jacobo Rousseau, donde el hombre en el momento de avenirse en una asociación con sus semejantes, renunciaba a una serie de libertades y derechos individuales, cediéndolos a una nueva entidad (la autoridad) que pasaba a ejercerlos en su lugar y para todos los hombres, atribuyéndose facultades que incluían la de la imposición. Y desde ese momento el tributo siempre estuvo vigente y fue aplicado por quienes detentaban la autoridad, en función a la fuerza reconocida al soberano, para el ejercicio de la facultad de imposición, mediante la cual debía garantizar la vigencia de la vida en sociedad y de dar seguridad a sus miembros (Cardenas R. &., 2004, pág. 13).

(Cardenas R. y., 2004), señalan que fue solo después de pasada la Revolución Francesa, y bajo el influjo de las ideas liberales (Adam Smith) que la forma de proveerle ingresos al Estado fue redefinida, contemplándose ahora conceptos de propiedad privada, libertad económica y derechos humanos, que sirvieron de

base para definir los principios tributarios de legalidad, igualdad, generalidad, equidad y proporcionalidad, incluso el de capacidad contributiva, en defensa de los contribuyentes. Y por parte del Estado, en procura de la utilización de la Potestad Tributaria en términos de racionalidad y seguridad jurídica.

Entendiéndose Potestad Tributaria como la facultad que tiene el Estado de crear, modificar o suprimir unilateralmente tributos. Creación que como establece (Villegas, 2003, pág. 252), obliga al pago por las personas sometidas a su competencia, implicando por tanto, la facultad de generar normas mediante las cuales el Estado puede compeler a las personas para que le entreguen una porción de sus rentas o patrimonios para atender sus necesidades públicas. Sin embargo, si bien no hay problemas aparentes en aceptar el concepto sobre las facultades estatales, el problema se suscita cuando se trata de delimitar el alcance que tiene la utilización por parte del Estado de esta facultad. Criterio compartido por (O., 2008a, págs. 53-54), cuando señala que el ejercicio de la potestad tributaria debe realizarse dentro del marco de los límites formales y materiales que establece el ordenamiento legal de un país. Ya que, si bien la potestad tributaria significa el ejercicio del poder tributario, al mismo tiempo, constituye sujeción, de parte de quienes ejercen ese poder al mandato de la norma legal, en última y definitiva instancia al precepto constitucional.

### **3.1. Tributo**

Entendiéndose por tributo a “toda prestación en dinero (aunque algunos autores las aceptan en especie) que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio, en virtud de una ley y para cubrir los gastos que demanda la satisfacción de necesidades públicas” (Villegas, 2003, pág. 151).

Ya que es a partir de este que los integrantes del Estado contribuyen al sostenimiento del gobierno en proporción de su respectiva capacidad económica, sin embargo como señala (Villegas, 2003), hay quienes ven el tributo como un ataque a la propiedad privada, pero es lo contrario, ya que la mayor parte de los ingresos son obtenidos recurriendo al patrimonio de los particulares, pero no es

menos cierto que la propiedad privada sólo puede ser garantizada por el Estado si este no cuenta con los recursos tributarios suficientes para mantenerla.

En la actualidad ningún estado de derecho, puede hacer ejercicio de su potestad tributaria si o se lo realiza a través de órganos representativos de la soberanía popular, lo que significa que la aprobación de leyes debe efectuarse partiendo de la norma constitucional (Canseco, 2008, pág. 55), la cual debe establecer los elementos básicos y estructurales de los tributos, los cuales en criterio de Villegas (citado en García, 2008a) se refieren a la:

- i) configuración del hecho imponible
- ii) atribución del crédito tributario a un sujeto pasivo determinado,
- iii) determinación del sujeto pasivo
- iv) los elementos necesarios para la fijación del quantum, es decir, base imponible y alícuota y
- v) las exenciones neutralizadoras de los efectos del hecho imponible.

### **3.2. Finanzas Públicas y Tributarias**

Tributaristas como Villegas (2003) y Rodrigo y Cárdenas (2004) coinciden en señalar que Hacienda Pública y Finanzas Públicas, sinónimos, tienen por objeto examinar cómo el Estado obtiene sus ingresos y efectúa sus gastos. Finanzas Públicas es un término que proviene del latín medieval finire que hace alusión al como se obtienen los recursos para costear las necesidades del fisco, que a su vez proviene del latín fiscus, palabra utilizada por los romanos para identificar la cesta de mimbre en la cual se recolectaban los impuestos, de ahí su íntima relación con los ingresos tributarios.

Sin embargo, el término de Hacienda Pública es mucho más amplio (Cardenas R. &, 2004, págs. 16-17), porque comprende el universo de las actividades estatales de contenido económico, que dan lugar a la compleja actividad

financiera del Estado, dedicada a la construcción, administración e inversión de los recursos públicos, en el objetivo de satisfacer las necesidades colectivas. Es en consecuencia, parte de la economía pública, relacionada con la dinámica de ingresos, tributarios o no, y gastos del Estado, que por su importancia trasciende sus aspectos meramente contables e involucra al conjunto de decisiones que deben adoptarse con relación a aspectos como la asignación de los recursos que siempre van a ser escasos en relación a las necesidades.

### **3.3. Gasto Público**

Considerándose gastos públicos a las erogaciones dinerarias que realiza el Estado, en virtud de ley, para cumplir con la satisfacción de las necesidades públicas, y cualquiera sea la forma de satisfacción utilizada, el concepto está siempre ligado a la necesidad pública, que juega el papel de presupuesto de legitimidad del gasto público, puesto que es indispensable su preexistencia para que el gasto se materialice justificadamente (Villegas, 2003, pág. 39).

Por lo que, la decisión sobre el gasto estatal presupone dos valoraciones previas de singular importancia, primero la selección de las necesidades de la colectividad y segundo la comparación entre la intensidad y urgencia de tales necesidades y la posibilidad material de satisfacerlas.

(villegas, 2003, pág. 49), acertadamente señala que los gastos públicos han perdido, en la economía mundial, su efecto neutro y han asumido un rol activo, con efectos económicos. “Y para poder darse cuenta de los efectos que produce el gasto público debe considerarse lo importante que resulta el volumen de los gastos con relación al Producto Interno Bruto (PIB), que en las economías modernas largamente suele exceder el 30% del mismo”.

La sola existencia de un gasto de semejante magnitud tiene considerable influencia sobre la economía, ya que cualquier modificación en su cuantía, ya sea de un aumento como de una disminución, tendrá un inevitable efecto económico (villegas, 2003).

En esto radica la importancia de una adecuada elección de las fuentes de ingreso que financian dichos gastos, ya que como señala (villegas, 2003, pág. 47), existe una diferencia importante entre el impacto del ingreso y del gasto en lo que se respecta a sus efectos sobre la economía de un país. Las consecuencias del recurso no siempre se advierten en forma rápida, debido especialmente al proceso de repercusión de los impuestos y a su influencia no tan inmediata sobre el mecanismo de los precios; en cambio, la incidencia del gasto público se percibe velozmente, lo cual permite medir un verdadero alcance.

### **3.4. Ingresos o Recursos Públicos**

Se puede decir, que recursos públicos son aquellas riquezas que se devengan a favor del Estado para cumplir sus fines, y que en tal carácter ingresan en su tesorería y así como los gastos públicos, producen importantes influencias en las economías nacionales, tales como redistribución de riquezas, aceleración de la tasa de crecimiento, estímulo o desaliento a ciertas actividades. Es por eso, que tributaristas como (villegas, 2003, pág. 59), consideran que el recurso no puede limitarse a asegurar la cobertura de los gastos indispensables de administración, sino que es uno de los medios de que se vale el Estado para llevar a cabo su intervención en la vida general de la Nación. Como, por ejemplo, la utilización de los derechos de aduana con finalidad protectora y no fiscal.

Los ingresos pueden clasificarse en:

- económicos (recursos ordinarios o extraordinarios),
- por su origen (originarios o derivados) o
- por rubros (recursos corrientes, que a su vez se dividen en tributarios y no tributarios, de capital y de financiamiento). Sin embargo, la mayor parte de los ingresos con los cuales los países no colectivistas cubren sus erogaciones provienen de las detracciones coactivas de riqueza denominadas tributos (Villegas, 2003, págs. 64-67).

Es por eso que en el último tiempo, lo tributario ha cobrado tanta importancia convirtiéndose en tema de debate y conversación obligada de la ciudadanía, y debería ser tema de interés primordial para los distintos gobiernos.

### **3.5. Sistemas Políticos y Tributarios Competitivos**

Dentro del contexto señalado precedentemente y en orden de cumplir con sus obligaciones, los gobernantes necesitan recaudar recursos del sector privado (Winer, 2002) y en economías democráticas modernas la mejor forma de lograr estos objetivos son los impuestos. Según (Slemrod, 1990), los gobiernos deben aumentar los montos fijos de recaudación con conjuntos de instrumentos impositivos limitados que pueden ser administrativamente costosos.

Instaurando un sistema tributario, conformado por un conjunto de impuestos, tasas, contribuciones especiales aplicables a un determinado espacio y tiempo, sobre el que reposen los mecanismos de recaudación de ingresos corrientes del Estado (Cardenas R. &, 2004).

Comprendiendo que para lograr un entendimiento total de la problemática pública se requiere de la habilidad de distinguir entre los intereses económicos de los votantes (las políticas que los diferentes grupos de electores desearían que el gobierno adopte) y la influencia política que ellos ejercen en el proceso democrático. Estos dos factores incorporan en la determinación de un sistema impositivo la influencia de condiciones tanto económicas como políticas y sociales (Winer H. &, 2001).

Por lo tanto, la metodología largamente utilizada por (Winer K. &, 2001), está basada en el supuesto de que la estructura tributaria en un sistema político competitivo es parte de un equilibrio político más amplio. En esta teoría se asume que la competencia existente entre partidos políticos se asienta en la maximización de utilidad de los votantes que, con diferente influencia política, condicionan al gobierno a escoger una estructura tributaria basada en el costo político (pérdida de apoyo) asociado a las diferentes fuentes de ingreso público.

Este costo político depende en gran medida de los costos de administración y de aplicación de los distintos impuestos, transformándose en un freno entre las fuentes de ingreso del gobierno y los servicios públicos que éste ofrece como bien público, lo que da lugar a pérdidas en los ingresos incluyendo el excedente presupuestario y la oposición política asociada a la dependencia sobre las diferentes fuentes de ingresos.

Esta teoría además puede servir de herramienta para la formulación de instrumentos impositivos que incluyen la base impositiva, la estructura de tasas y tarifas y las provisiones especiales de forma aditiva a la estructuración del sistema impositivo. Incluso puede extenderse hacia el análisis de la importancia del uso de instrumentos del gobierno tales como administración y regulación como mecanismo que influye en el cambio o sustitución de un impuesto por otro.

Sin embargo, en esta investigación solamente se considerará la naturaleza de la estructura tributaria boliviana, en dos periodos:

- i) de 1986 a 1994 (Ley 843) y
- ii) de 1995 a 2003 (Ley 1606), intentando ver el efecto que las provisiones especiales (regímenes especiales) otorgan a la estructura formal.

## **4. METODOLOGÍA**

### **4.1. Tipo de Investigación**

El tipo de investigación a realizar para el problema planteado será descriptivo analítico.

Por lo que esta investigación se desarrollará como sigue:

La teoría de los tributos, finanzas públicas e impuestos para los regímenes democráticos bajo el modelo de elección colectiva, se desarrollan en el Capítulo 1; en el Capítulo 2 se hace un acercamiento a cómo se configuró la estructura impositiva boliviana así como una descripción de sus principales características.

En el Capítulo 3 se introduce las ecuaciones a estimarse, así como la elección de variables explicativas y el tipo de datos que se utilizaron para tal efecto; en el Capítulo 4 se procede a la estimación del modelo y se presentan los resultados.

#### **4.2. Diseño de la Investigación**

El diseño de la investigación a ser aplicado para la presente investigación es no experimental transeccional.

Se efectuara mediante un enfoque cuantitativo a través del análisis de variables macroeconómicas como: ingreso per cápita, Producto Interno Bruto Nacional (PIB), recaudaciones por impuesto, Población Económicamente Activa, nivel de crecimiento económico, entre otras.

#### **4.3. Metodología**

La metodología a aplicarse para la presente investigación seta el Método Hipotético deductivo.

Bajo estas premisas, esta investigación se plantea el reto de analizar la estructura impositiva de Bolivia bajo un modelo de elección colectiva, que ha sido usado con éxito en el análisis impositivo. La estrategia de investigación que se empleó implica la utilización de trabajos teóricos sobre estructura tributaria recientes que se aplican sobre sistemas políticos competitivos, para medir las posibles implicaciones sobre la estructura impositiva boliviana.

En este tipo de modelo, como se demostrará en el capítulo 3, los gobernantes son forzados por la competencia a ajustar permanentemente la estructura de su sistema impositivo así como a elevar impuestos con la menor pérdida posible de apoyo político, en una estructura de equilibrio general de una economía privada (Kenny, 2001). Este modelo se aplicará a la estructura impositiva boliviana bajo la consideración de los períodos comprendidos entre 1986 a 1994 (Ley 843) y 1995 a 2003 (Ley 1606), los mismos que fueron determinantes en el nivel de recaudación del país.

## **4.4. Variables**

### **4.4.1. Operacionalización de Variables**

VARIABLES macroeconómicas agregadas (variables explicativas) que se obtendrán de fuentes de información como el Instituto Nacional de Estadística, Unidad de Análisis Político y Económico (UDAPE), Banco Central de Bolivia, el Servicio de Impuestos Nacionales, así como otras fuentes de información económica.

Las mismas que serán medidas y ponderadas a través de un modelo econométrico de ecuaciones simultáneas, que medirá la sensibilidad de cada impuesto sobre las variables macroeconómicas seleccionadas.

## **4.5. Universo**

Para ello se utilizarán trabajos teóricos recientes sobre estructura tributaria que se aplican sobre sistemas políticos competitivos (Hettich & Winer 2002; Kenny & Winer 2001), para así poder medir las posibles implicaciones sobre la estructura impositiva boliviana.

En este tipo de modelo, como se pretende demostrar, los gobernantes son forzados por la competencia a ajustar permanentemente la estructura de su sistema impositivo así como a elevar impuestos con la menor pérdida posible de apoyo político, en una estructura de equilibrio general de una economía privada (Kenny & Winer 2001). Este modelo se aplicará a la estructura impositiva interna bajo la consideración de la: Ley 843 para el periodo comprendido entre 1986 a 1994 y la Ley 1606 para el periodo comprendido entre 1995 a 2003, los mismos que fueron determinantes en el nivel de recaudación del país.

## 5. CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES

ACTIVIDADES	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO
<b>INVESTIGACION BIBLIOGRAFICA</b>											
Recolección de Bibliografía											
Revisión de Literatura											
<b>TRABAJO DE CAMPO</b>											
Aplicación de Programa											
Análisis de resultados - Evaluación de Impacto											
<b>REDACCIÓN DEL DOCUMENTO</b>											
Introducción											
Marco Teórico											
Propuesta de Micro diseño curricular											
Conclusión y Recomendaciones											
<b>PRESENTACION DE LA TESIS Y DEFENSA</b>											

## 6. CONCLUSIONES

El artículo 228 de la Constitución Política del Estado, señala que está, es la ley suprema del ordenamiento jurídico nacional, debiendo aplicarse la misma con preferencia a cualquier norma o resolución legal.

El artículo 26 de la Constitución Política del Estado establece que ningún impuesto es obligatorio sino ha sido establecido conforme a los procedimientos que está dispone, además, los impuestos municipales no serán obligatorios si su creación no ha seguido los requisitos Constitucionales.

El artículo 27 de la Constitución Política del Estado dispone que impuestos y demás cargas públicas obligan a todos los contribuyentes por igual, consecuentemente el sacrificio realizado por cada uno debe ser igualitario.

El Hecho Generador, como causa del tributo y consecuentemente de la obligación tributaria, se caracteriza por ser distinto para cada gravamen, sin importar quien sea el Sujeto Activo del Tributo, si el Gobierno Central o el Gobierno Municipal.

La ley 843, al establecer un nuevo sistema tributario en el país, abrogó todas las normas legales que creaban impuestos y/o contribuciones, así como, toda norma

legal, reglamentaria o administrativa que las modifique y complemente, habría abolido las Ordenanzas que crean las Patentes Municipales, sin embargo, una Ley está por debajo de la Constitución Política del Estado, por lo que, no puede abrogar, derogar o modificar disposiciones de cuerpos legales superiores.

La Ley de Reforma Tributaria, al establecer el dominio tributario reconoce que los gobiernos municipales tienen la facultad de imponer dentro su jurisdicción patentes sobre hechos generados no gravados por esta ley.

Los Municipios no pueden aplicar gravámenes cuyos hechos imponibles sean análogos a los creados por esta ley 843 y sean objeto de la coparticipación tributaria, como lo es el Impuesto al Valor Agregado.

El Impuesto al Valor Agregado, grava la realización habitual de actividades como: servicios técnicos, profesionales sean públicos o privados.

Las Patentes Municipales, gravan el ejercicio de actividades independientes y libres, tales como: profesionales y técnicos independientes.

El Auto Supremo de Fecha, 6 de mayo de 1992, emitido por la Exma. Corte Suprema, al declarar PROBADA la demanda interpuesta por el Colegio de Abogados de La Paz, reconoce y admite la existencia de la Doble Tributación existente entre el Impuesto al Valor Agregado y las Patentes Municipales, en lo referente al desempeño profesional de los profesionales Abogados.

Las Patentes Municipales, nunca fueron abolidas, por lo que, al tener un Hecho Generador análogo, recaer sobre los mismos sujetos pasivos gravados por la ley 843, en especial el Impuesto al Valor Agregado, además de ser objeto de coparticipación tributaria, originan una Doble Tributación prohibida por la Constitución Política del Estado, por tanto, las Ordenanzas Municipales que crean las Patentes Municipales sobre el ejercicio profesional de las personas deben ser ABROGADAS, del Sistema Impositivo de nuestro país.

## **7. RECOMENDACIONES**

Por lo que se recomienda que la ley 843, debería orientar las siguientes reformas a la introducción de impuestos que generen ingresos sostenibles para el estado boliviano en el tiempo y que sean menos regresivos, creando una mayor conciencia tributaria en la población.

Debiendo, además eliminar de forma paulatina la dependencia a los ingresos provenientes de la explotación de los recursos no renovables (minería e hidrocarburos), que si bien crea ingresos extraordinarios estos están lamentablemente ligados a periodos o siglos económicos muy cortos, vinculados a las cotizaciones de los mismos que se efectúan en el extranjero.

La estructura tributaria boliviana debería evitar la incorporación de nuevos impuestos regresivos y ciegos como el ITF y el IT, que son incorporados como transitorios y se vuelven definitivos, dañando y debilitando la conciencia tributaria alcanzada, y trasladando el esfuerzo del contribuyente hacia formas de elusión y evasión fiscal.

Se debe pensar en la eliminación de los regímenes especiales, que solamente distorsionan el sistema impositivo, al ser fuente de elución fiscal y castigar al sector formal pequeño y sobre el que recae todo el peso de la recaudación.

## BIBLIOGRAFÍA

CAINCO, Cámara de Industria y Comercio, Servicios y Turismo de Santa Cruz. (2004).

Lo que é Estado Recauda de la Economía Boliviana.

Extraído el 13 de Agosto 2008 desde <http://www.cainco.org.bo/es/boletines/boletinElec/Goverment.htm> -52K

CEPAL. Castedo E., Mansilla H.C.F. (2002).

Economía Informal y Desarrollo Socioeconómico. La Paz: CEBEMCEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1992).

Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 1991. Bolivia. Santiago: CEPAL Comisión Revisora del Gasto Público. (2004).

Informe de la Comisión de Revisión del Gasto Público. Cossio, M. F. (2001).

El Sistema Tributario y su implicancia en la Reducción de la Pobreza. La Paz: IIDEE Instituto Internacional de Economía y Empresa.

Cossio M. F. y Delgadillo, M. F. (1994 Noviembre). Estimación de la Evasión en el 87 Impuesto al Valor Agregado (IVA). Análisis Económico 94 UDAPE (9), 89-112.

Gaceta Oficial de Bolivia. (1986). Ley 843.

Gaceta Oficial de Bolivia. (1994). Ley 1606.

García C. O. (2003). Derecho Tributario. Incluye el Análisis de la Legislación Tributaria Boliviana. La Paz, Universidad Mayor de San Andrés. Facultad de Ciencias Económicas y Financieras. Primera Edición.

García C. O. (2008a). Nuevo Curso de Derecho Tributario y Legislación Tributaria. La Paz: Artes Gráficas San Martín.

García, C. O. (2008b). Derecho Tributario Municipal Boliviano (pp. 301 – 325).

Hettich, W. & Winer S. L. (1988). Economic and Political Foundation of tax Structure. *American Economic Review* 78, 701-12.

Hettich, W. & Winer, S. (1998). The political Economy of Taxation. En *Perspectives on Public Choice: A Handbook*.

Hettich, W. & Winer S. L. (2002). Public Choice and Fiscal taxes: Analysing as Collective Outcomes. En C. Rowely and F. Schneider (eds.).

Kluwer Academic Publishers. Hotte, L. & Winer, S, (2001) Political Influence, Economic Interets and Endogenous Tax Structure in a Computable Equilibrium Framework: Whit Application to the United States, 1973 and 1983. *Public Choice* 9, 125-138.

Kenny, L. W. & Winer, S. L. (2001). Tax Systems in the World: An Empirical Investigation into theImportance of Tax Bases, Collection Costs, and Political Regime. Extraído el 12 de Agosto del 2007 desde [http://www.carleton.ca/~winers/#Taxation\\_in\\_the\\_World](http://www.carleton.ca/~winers/#Taxation_in_the_World).

Muñoz E. y Kikut A. (1994). El Filtro de Hodrick y Prescott: Una técnica para la Extracción de la Tendencia. San José: Banco Central de Costa Rica.

Villegas B. H. (2003). Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario 8va edición.