

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS
CARRERA DE AUDITORIA
DIPLOMADO EN TRIBUTACION
(VERSION I)



MONOGRAFIA

**“NECESIDAD DE AJUSTAR LAS
INSUFICIENCIAS DEL RC-IVA”**

POSTULANTE: LIC. ISABEL FERNÁNDEZ MONTES

LA PAZ – BOLIVIA
2005

NECESIDAD DE AJUSTAR LAS INSUFICIENCIAS DEL RC- IVA

CONTENIDO

| | Página |
|--|--------|
| Introducción | 1 |
| Capítulo I: | |
| 1.1 Antecedentes | 2 |
| 1.2 Problema | 9 |
| 1.2.1 Identificación del problema de investigación | 9 |
| 1.2.2 Planteamiento del problema | 11 |
| 1.3 Justificación | 13 |
| 1.4 Objetivos | 14 |
| Capítulo II: Evolución y aplicación del RC-IVA | 15 |
| 2.1 Insuficiencias doctrinales | 18 |
| 2.2 Insuficiencias técnicas | 36 |
| 2.3 Insuficiencias prácticas | 39 |
| Conclusiones | 40 |
| Bibliografía | 41 |

CAPITULO I

INTRODUCCION

A casi 20 años de implantación de la Ley N° 843 de “Reforma Tributaria” de mayo 20 de 1986, surge la *necesidad de proponer ajustes* que tiendan a fortalecer el Régimen Tributario, en su conjunto; de manera que sea una expresión de la realidad económica por la que está atravesando el país; y además, que permita asegurar una mayor recaudación para el Erario Estatal, de conformidad con los límites y garantías reconocidos por el *Derecho Tributario Constitucional*.

El primer capítulo de éste documento, presenta los antecedentes de la reforma tributaria en Bolivia, las reformas seguidas por países latinoamericanos que adoptaron el IVA, los *modelos de reformas tributarias*, implantadas tanto en Norteamérica como en Europa; mismos que aún conservan el *Impuesto a las Rentas*. Además, incluye la problemática que acredita este trabajo, su justificación y la fijación de objetivos.

El segundo capítulo, comprende un análisis sobre la *evolución y aplicación* de las disposiciones legales y normativas que regulan la implantación en el Sistema Tributario Boliviano del *Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado (RC-IVA)* - que grava los ingresos o rentas de las personas naturales y sucesiones indivisas-, proceso a través del que se demuestra las *insuficiencias doctrinales, técnicas y prácticas* que, transgreden la *doctrina tributaria positiva*, defectos negativos que están menoscabando nuestro Sistema Tributario, y lo más nocivo, constituye la pérdida de la conciencia de contribuir por parte de los sujetos pasivos alcanzados por éste impuesto; aspectos que fundamentan la *“Necesidad de Ajustar las Insuficiencias del RC-IVA”*.

Por último, se concluye que el RC-IVA, es un gravamen a los consumos, de alícuota fija; particularidades que definen su carácter *regresivo*, y manifiestan su inconsistencia respecto a las normativas generalmente aceptadas, que rigen para la implantación de *impuestos sobre las rentas*, cuya esencia de su formulación es su *base progresiva*, que expresa a cabalidad el *principio de capacidad contributiva*, como lineamiento de distribución equitativa de la carga tributaria; razones que justifican su vigencia, por lo que debería considerarse su implantación en el *Sistema Tributario Boliviano*.

1.1 ANTECEDENTES

El proceso hiperinflacionario que atravesaba nuestra Nación en los años 80^o, causados por el déficit fiscal, la exagerada burocracia estatal, un alto índice de defraudación y evasión fiscal, el descenso de la productividad, un índice alto de desempleo, el alza de precios cotidiano que limitaba la capacidad adquisitiva de la moneda nacional, frente a la escasa oferta de productos, y otros atenuantes que hacían insostenible convivencia política-social; el gobierno de esa época, a objeto de frenar esa situación de caos, aprobó el Decreto Supremo N° 21060 (29 de agosto de 1985), mediante el cual implantó en el país un conjunto de medidas estratégicas expresadas en políticas de orden económico y fiscal; entre los que se destaca la propuesta del control del déficit fiscal a través de un *Nuevo Sistema Impositivo*.

Producto de este proceso nace la Ley N° 843¹ de Reforma Tributaria de 20 de mayo de 1986. Como todas las reformas estructurales que se han instituido en el país, tal como denuncia la prensa² y analistas jurídicos³ de la época; la implantación de ésta reforma también fue una condicionante del apoyo económico del Fondo Monetario Internacional (FMI)⁴, dado el hecho que su aprobación fue realizada en aproximadamente dos (2) meses con todas las ineficiencias e inconveniencias que presentaba (el proyecto se presentó al Parlamento el 22 de marzo de 1986 y la Ley fue aprobada el 20 de mayo de 1986).

¹ DGII (Dirección General de Impuestos Internos, BO). Ley 843 del 20/05/86 y sus Reglamentos, Recopilación al 31 de diciembre de 1992. 1993. Tomo I. Ed. Bolivia Dos Mil S.R.L. La Paz, BO. 216 p.

² Periódico HOY de 22-03-86

³ Benítez R. A. 1988. *Compendio de Derecho Financiero Boliviano. Derecho Tributario. Tomo I. 2ª ed. La Paz, BO. 75 p.* Al respecto, el Dr. Alfredo Benítez Rivas, menciona lo siguiente: "El primer análisis conteniendo consideraciones críticas jurídicas y administrativas a la vez que destacando los aspectos positivos del Proyecto de la Ley de Reforma Tributaria —entonces sometido a la aprobación del Congreso— lo hicimos en el "Informe Confidencial" N° 11 en el mismo mes de mayo de 1986 publicado por la Consultora "MULLER & MACHICADO. Muchos parlamentarios fueron sorprendidos en su desconocimiento o desaprensivo estudio del Proyecto, y otros, los oficialistas, no vacilaron en dar su aprobación urgentes por la perentoria condicionalidad impuesta por el Fondo Monetario Internacional cuyo plazo vencía en la medianoche del 20 de mayo de 1986.

⁴ El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, fueron los canales de transmisión de las ideologías y los paquetes de política económica. La Reforma Tributaria y la promulgación del Código Tributario son apenas una parte de la Política económica general del Estado Neoliberal, instaurados en nuestro país bajo el denominativo de "reformas estructurales del Estado, que concluyó con el proceso de capitalización de las empresas estatales.

La Reforma Tributaria reduce notoriamente el número de impuestos existentes antes de la implantación de la Ley N° 843. Un informe del Ministerio de Hacienda⁵, revela la existencia de un millar de impuestos: nacionales, departamentales, municipales, universitarios -impuestos destinados- al financiamiento de sus actividades, con complicados modos de pago; muchos de ellos no se depositaban al Erario Nacional, enriqueciendo a unas cuantas personas, y que además imposibilitaban su fiscalización. A partir del Nuevo Sistema Tributario, ese conjunto de cargas tributarias se reducen a diez (10)⁶ impuestos; derogándose posteriormente algunos impuestos (Impuesto a la Renta Presunta de Empresas, Impuesto a la Renta Presunta de Propietarios de Bienes), y creándose otros en su lugar (Impuesto a las Utilidades de las Empresas - IUE, Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados - IEHD), a través de nuevas leyes (LEY N° 1606 de 22 de diciembre de 1994, crea el IUE y IEHD, Ley N° 1777 de 17-03-97 crea el Impuesto Complementario a la Minería - ICM).

El ***Impuesto al Valor Agregado***, constituye el *pilar fundamental* del Sistema Tributario vigente en Bolivia a partir del 20 de mayo de 1986, cuyo hecho generador es el *“Consumo”* y cumple con el objeto meramente económico de asegurar la recaudación de recursos para el fisco, en función del cumplimiento de las siguientes premisas:

- 1) provocar ingresos al Tesoro General de la Nación - TGN y eliminar la emisión inorgánica, reduciendo el crédito externo,
- 2) ampliar la *Base Tributaria* a todos los ciudadanos, mediante la aplicación del *“Principio de Universalidad”* del Tributo y

⁵ Informe de 1994. Dirección General de Impuestos Internos

⁶ Los 10 Impuestos que comprendía el Nuevo Sistema Tributario a partir del 20 de mayo de 1986, son los siguientes:

1. Impuesto al Valor Agregado (IVA)
2. Régimen Complementario al IVA (RC-IVA)
3. Impuesto a la Renta Presunta de las Empresas (IRPE)
4. Impuesto a la Renta Presunta de Propietarios de Bienes (IRPPB)
5. Impuesto Especial a la Regularización Impositiva (IERI)
6. Impuesto a las Transacciones (IT)
7. Impuesto a los Consumos Específicos (ICE)
8. impuestos creados por la Ley General de Hidrocarburos
9. Impuestos creados por el Código de Minería
10. impuestos y regalías creados a la explotación y comercialización de goma, castaña, madera para todos los departamentos productores.

- 3) perfeccionar el Sistema Tributario a través de la simplificación de tributos, para impedir la evasión y eliminar la posibilidad de corrupción administrativa en el proceso de recaudación.

El "**Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado (RC-IVA)**" fue implantado con el propósito de ampliar la "Base Tributaria" de recaudación del IVA, hecho que explica el uso de la alícuota similar al Impuesto al Valor Agregado, que grava los ingresos que perciben las personas naturales y sucesiones indivisas, siempre y cuando los sujetos pasivos no estén alcanzados por el Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas - IUE; su mecanismo constituye la compensación del *impuesto determinado* con "*Créditos Fiscales*", obtenidos a través de las facturas del consumo particular de los contribuyentes alcanzados por éste tributo; además éste procedimiento fue concebido como mecanismo de "*Presión Tributaria*"⁷, de modo que a través de la exigencia y obtención de las notas fiscales ejercida por los sujetos pasivos, se coadyuve la transferencia de contribuyentes amparados en los "*Regímenes Especiales*"⁸ hacia el "*Régimen General*". Por lo expuesto, quedan claras las características y propósitos de éste gravamen: un "*impuesto directo*"⁹ al consumo" y de "*alícuota fija*", similar al IVA, y no constituye un gravamen sobre a las rentas o ingresos de las personas naturales y sucesiones indivisas como establece el artículo 19º de la Ley N° 843.

⁷ La presión fiscal o tributaria se refiere a lo que representa la recaudación como porcentaje del PIB. Si la recaudación por ingresos al consumo representa una mayor proporción sobre el PIB que la de los impuestos sobre la renta, significa que los consumidores soportan más presión tributaria que las empresas.

⁸ Los Regímenes Especiales, reconocidos por el Sistema Tributario son los siguientes:

Régimen Tributario Simplificado -RTS (D.S. 24484). Destinado a personas naturales que ejercen actividades de vivanderos, artesanos y comerciantes minoristas.

Sistema Tributario Integrado - STI (D.S. 23027). Destinado a personas naturales que presten servicio público de transporte urbano, interprovincial e interdepartamental.

Régimen Agropecuario Unificado- RAU (D.S. 24463). Destinado a personas naturales y sucesiones indivisas que realizan actividades agrícolas o pecuarias en predios cuya superficie esté comprendida dentro los límites establecidos.

⁹ **Impuesto Directo.** Es aquel tributo que afecta al patrimonio y/o renta del contribuyente, es decir que incide en la riqueza y la renta de las personas naturales o jurídica. **Todos los impuestos sobre la renta, son impuestos directos. En realidad son los más equitativos porque están en función directa a la capacidad económica de las personas.**

Impuesto Indirecto. Son los tributos establecidos en función de la producción, consumo y el cambio. El sujeto pasivo está localizado con el consumidor final; este tipo de tributos no considera la capacidad económica del contribuyente, por esta razón es injusto en su aplicación. Por ej.: el impuesto sobre ventas y servicios.

Asimismo, el *Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado (RC-IVA)* implantado en el Sistema Tributario Boliviano, no guarda relación con los sistemas impositivos de mayor aplicación en los países modernos que gravan las rentas de las personas naturales, ya sea bajo el “*Sistema Cедular o Analítico*”¹⁰ o el “*Sistema Global o Sintético*”¹¹. Sin embargo, de la revisión del Sistema Tributario vigente en nuestro país antes de la implementación de la Ley N° 843, se advierte la existencia del “Impuesto a la Renta de Personas”, el mismo que además, presentaba características del “Sistema Global o Sintético”.

Por otro lado, los países latinoamericanos que optaron por la incorporación del “*Impuesto al Valor Agregado*” en sus sistemas tributarios, no renunciaron a la conservación del gravamen sobre la “*Renta de Personas Físicas*”, tal como se presenta en el Cuadro N° 1:

CUADRO N° 1

Cuadro comparativo de países latinoamericanos que optaron por la incorporación del IVA en sus sistema tributarios

| País | Impuesto al Valor Agregado | Renta de Personas Físicas |
|------------------|---|---|
| Argentina | Desde 1975 Todas las enajenaciones de cosas muebles, prestaciones de servicios o importaciones a título oneroso Alícuota básica: 21%, alícuota máxima 27%. | Impuesto a las ganancias Renta mundial para los residentes. Principio de fuente para los no residentes Alícuota progresiva: 9% al 35% |
| Chile | Desde 1975 Las ventas de bienes corporales muebles, prestación de servicios y las importaciones. Se considera como venta además el retiro de bienes y entregas a título gratuito. Alícuota única 18%. Existe un tipo de alícuota especial para la zona de frontera. 50% piedras preciosas, 27 a 47% licores, piscos, 15% vinos, 13% aguas minerales, etc. | Impuesto a la renta Renta mundial para los residentes. Principio de fuente para los no residentes Alícuota progresiva: 5% al 45% |

¹⁰ *Sistema cедular o analítico.* En este sistema se establece un gravamen para cada uno de los conceptos de la renta, es decir, un tipo de impuesto a la renta del trabajo, un impuesto a la inversión del capital, un gravamen a la renta del capital financiero en forma de impuesto al capital movable, etc. En alguna cédulas como en el impuesto a la renta del trabajo cuando esta es muy grande, se incrementa con un tipo de impuesto que se llama complementario.

¹¹ *Sistema global o Sintético.* Bajo este sistema la renta se encuentra en un solo nivel o sea de las personas, sin tomar en cuenta mayormente su origen, de esta manera las rentas provenientes del trabajo, capital, capital financiero, alquileres, se controlan en una sola etapa; el de las personas. Los pagos efectuados a nivel de cédulas son simples pasos intermedios, que finalmente se controlan en la última etapa de las personas.

| País | Impuesto al Valor Agregado | Renta de Personas físicas |
|------------------|--|---|
| Ecuador | Desde diciembre de 1970 El valor de la transferencia de dominio, la importación de bienes muebles y el valor de los servicios prestados Alicuota única: 12% | -- Renta mundial para los residentes. Principio de fuente para los no residentes Alicuota progresiva: 5% al 25% |
| Perú | Desde julio de 1982 Venta en el país de bienes muebles e intangible, prestación o utilización de servicios en el país, los contratos de construcción, la primera venta de inmuebles realizada por los constructores y la importación de bienes Alicuota única: 18% (16% más 2% de impuesto de promoción municipal) | -- Renta mundial para los residentes. Principio de fuente para los no residentes Alicuota progresiva: 15% al 30% |
| Venezuela | Desde mayo de 1994 Grava los suministros de bienes y servicios, las importaciones de bienes y de ciertos servicios Alicuota general: 14,5% | Impuesto sobre la Renta (ISIR) Renta mundial para los residentes. Principio de fuente para los no residentes Alicuota progresiva: 9% al 34% |

Fuente: Informe Comparativo de Impuestos. Congreso Latinoamericano Kreston Internacional. Buenos Aires. Junio 2003.

Asimismo, las reformas fiscales seguidas por países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y que en su mayoría han resuelto los equilibrios internos con un esquema presupuestariamente compensado; de manera que las sucesivas reducciones de las tarifas que se practican en la imposición directa, encontraron su contrapartida en un conjunto de medidas (extensión de bases gravables, eliminación de exenciones, bonificaciones, deducciones, incremento de la imposición indirecta, etc.) capaces de contrarrestar las pérdidas recaudatorias ocasionadas¹².

¹² Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República de México. Modelos de Recaudación. 2003. pg. 59 y sgtes.

Dichos equilibrios internos se han dado principalmente en lo que se refiere a la equidad horizontal en los Sistemas Fiscales y la neutralidad de los impuestos, así como con una presencia mayor de las contribuciones sobre productos, bienes y operaciones, en perjuicio de las que gravan a las personas y las rentas¹³.

Algunas de las características básicas de reformas fiscales aplicadas por los países de la OCDE durante el período 1980 a 2000 fueron las siguientes¹⁴:

- ✓ reducción de las tarifas en los impuestos indirectos,
- ✓ preferencia por impuestos menos altos y más anchos,
- ✓ intensificación de los Impuestos sobre los Bienes y Productos,
- ✓ reducción de los Impuestos sobre las Personas y Rentas,
- ✓ preocupación por mantener la suficiencia financiera del sistema.

Las modernas reformas fiscales en los países de la OCDE han comenzado a tener un mayor impulso con la generalización de un esquema o Modelo Tributario denominado "Modelo Extensivo", el cual se basa, fundamentalmente, en la reducción de tarifas y extensión de las bases. A partir de su aplicación (años ochenta), vino un periodo de estabilidad para los sistemas impositivos, con cambios estructurales poco importantes y limitadas variaciones en las participaciones impositivas y en la presión fiscal total¹⁵.

Pero, a partir de la década de los noventa, diversos factores comenzaron a alterar dicha estabilidad impositiva. La principal de estas influencias ha sido ejercida por efecto de la competencia fiscal internacional, como consecuencia de la

¹³ ILSRM (Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República de México). Modelos de Recaudación. 2003. México D.F, p. 59 y sgtes.

¹⁴ Informe de la Comisión de Expertos nombrados por el PSOE para elaborar una propuesta sobre la reforma del IRPF. "Una alternativa fiscal para España", 10 de mayo de 2002, en Internet: http://www.datadiar.com/actual/reformairpf/informeexpertos_irpf.pdf

¹⁵ idem

globalización económica, la cual ha implicado un proceso de apertura comercial; y de multiplicación de las operaciones mercantiles¹⁶.

A pesar de que el ambiente fiscal en el que han tenido que moverse los sistemas tributarios durante los últimos años, fueron influidos por muchos factores; diversos investigadores en el ramo hacendario concuerdan en que la evolución de los sistemas fiscales, sólo en el caso de los países de la OCDE, se ha organizado en tres *Modelos Tributarios Básicos*:

1. ***El Modelo Extensivo***, que ha sido el dominante durante los últimos 15 años y aplicado en países industrializados, como Estados Unidos y actualmente España. De acuerdo con Julio Segura¹⁷, el *Modelo Extensivo* se caracteriza por las siguientes reformas fiscales:

- ✓ en los impuestos directos se reducen los tramos y tipos marginales máximos, y se eliminan los tratamientos preferentes e incentivos fiscales,
- ✓ en los impuestos indirectos, se amplía la base gravable y se fortalece el IVA.

2. ***El Modelo de Reforma Fiscal Verde***, que introdujo la imposición ambiental, y ha sido aplicado por la mayoría de los países Europeos y de la OCDE, como: Suecia, Alemania, Gran Bretaña, Dinamarca, Holanda, Finlandia y Noruega.

Algunas de las políticas a aplicar con la Reforma Verde son:

- ✓ reducción de las alícuotas marginales máximas del *Impuesto a la Renta de las Persona Físicas – IRPF*,
- ✓ adaptación e incremento de alícuotas específicas de los impuestos especiales vigentes,

¹⁶ Gago R., A. y Picos S., F. *Modelo Dual de IRPF y Equidad: Nuevas consideraciones*. 2002. Universidad de Vigo. ES. p. 2

¹⁷ Julio Segura fue catedrático de Análisis Económico en la U. Complutense y Consejero del Banco de España, publicó: "El sector público en las economías de mercado. ¿Qué hemos aprendido a fines del siglo XX?", Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 2000.

- ✓ incorporación de los nuevos impuestos ambientales: Impuesto sobre Energía, Impuesto sobre el Transporte o el Impuesto sobre la Contaminación.
3. **El Modelo Dual**, que ha surgido en respuesta a los retos de la globalización y la competencia fiscal internacional, y ha sido aplicado principalmente por Suecia.

El modelo consiste en reformar el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas - IRPF, siguiendo tres objetivos básicos que han tomado como patrón países como, Suecia, Noruega, Finlandia y Holanda:

- ✓ aligerar la tributación de las rentas del capital y utilizar los impuestos directos como un medio para asegurar recaudación y captar nuevas bases gravables en un marco internacional fuertemente competitivo,
- ✓ mantener la eficiencia y la reducción de las tarifas de los impuestos,
- ✓ simplificar al máximo la estructura de los actuales impuestos sobre la renta, recurriendo a fórmulas proporcionales (un solo tramo – una sola alícuota), combinadas con tarifas progresivas de estructura simple.

1.2 PROBLEMA

1.2.1 Identificación del problema de la investigación

A partir de la implantación del *Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado (RC-IVA)* en el Sistema Tributario Boliviano, gran parte de las personas naturales y sucesiones indivisas que obtienen ingresos o rentas en el territorio nacional, ya sea en relación de dependencia o independencia, no contribuyen al sostenimiento de las finanzas del Estado, tal como prescribe la doctrina tributaria positiva; en razón de que éstos contribuyentes a través del mecanismo del -pago a cuenta- del impuesto determinado con *Créditos Fiscales* obtenidos de las notas

fiscales de su consumo particular de los contribuyentes, -y al no existir un límite para dicha compensación- tienen la oportunidad de dejar de pagar la totalidad del impuesto e incluso de acumular un *Crédito Fiscal* a su favor, para el pago de futuros impuestos, además del beneficio del reconocimiento del mantenimiento de valor, sobre el monto así acumulado, respecto a la variación de las Unidades Financieras de Vivienda – UFV's. Hecho que además demuestra que éste es un *impuesto directo* que grava al consumo y no a la renta o los ingresos, como prescribe el artículo 19º de la Ley N° 843.

Si bien, el RC-IVA fue creado como mecanismo de “*presión tributaria*” para ampliar la *Base Tributaria* y así, asegurar una mayor recaudación del *Impuesto al Valor Agregado – IVA*. Como consecuencia de la ineficacia de las políticas fiscales adoptadas por la Administración Tributaria y debido a la ausencia de disposiciones orientadas a contrarrestar el contrabando; con el transcurso del tiempo, éste dispositivo perdió su efectividad.

El criterio de la Administración Tributaria para la implantación de éste impuesto, consistía en aprovechar el afán de los sujetos pasivos por la obtención de una mayor cantidad de Notas Fiscales; hecho que lograría una mayor recaudación del IVA; y por consiguiente, coadyuvaría en la transferencia de contribuyentes amparados en los “*Regímenes Especiales*” hacia el “*Régimen General*”. Pero, este objetivo perdió su efecto desde el momento en que el sistema de habilitación y emisión de facturas fue delegado a *imprentas autorizadas*, dejando de lado el sistema habitual de perforado de notas fiscales a cargo de la Administración Tributaria, que le permitía ejercer un mayor control y resguardo sobre la validez de las mismas. Desde entonces, se advierte la proliferación de un mercado informal de *compra – venta de notas fiscales*; a lo que se suma, la práctica de la población sobre la negociación del precio de los bienes y servicios “*con o sin factura*”, actividades ilícitas que no solamente han menoscabado las recaudaciones del RC-IVA, sino del *Impuesto al Valor*

Agregado – IVA e incluso del Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas – IUE (profesiones liberales).

Revisado los antecedentes sobre reformas tributarias realizados en los últimos veinte años, tanto en el ámbito latinoamericano como en el resto del mundo; ámbitos donde rige el *Impuesto al Valor Agregado- IVA*, ninguna de las legislaciones seleccionadas para su análisis, han prescindido del *Impuesto a las Rentas o los Ingresos de las Personas Físicas*.

1.2.2 Planteamiento del problema

- El espíritu de la doctrina tributaria, manda que la creación de cualesquier tributo debe enmarcarse en los principios tributarios constitucionales, en consecuencia:

¿El RC-IVA, se enmarca en los principios tributarios constitucionales?

- En un mundo globalizado como el que no toca vivir, la doctrina del derecho tributario moderno establece que los sistemas tributarios deberían ser comparables; hecho que no ocurre con el RC-IVA. De una muestra de los sistemas tributarios de países latinoamericanos donde rige el IVA (*Cuadro N° 2*), se concluye que ninguno de los regímenes que gravan las rentas o ingresos de las persona físicas, contemplan una alícuota fija como es el caso del RC-IVA; por lo mencionado:

¿Se logrará una recaudación más eficiente y justa sobre la renta de las personas físicas, mediante la aplicación de una alícuota fija o una alícuota progresiva?

- Según las estadísticas de recaudación tributaria difundidas por el Servicio Impuestos Nacionales; en los últimos 15 años se evidencia

una disminución paulatina de las recaudaciones del RC-IVA respecto a la recaudación de IVA, como se presenta en el Cuadro N° 2.

¿Cuáles serán las insuficiencias que determinan la reducción de las recaudaciones del RC-IVA, en los últimos 15 años?.

CUADRO N° 2
RECAUDACION POR FUENTE DE INGRESO
GESTIONES 1990 – 2004
Cifras en bolivianos corrientes

| FUENTE DE INGRESO | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995* | 1996 | 1997 |
|---|--------------------|--------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| IVA (Efectivo Mercado Interno) | 178,056,836 | 233,275,712 | 383,507,811 | 443,812,865 | 588,210,771 | 590,870,863 | 820,073,042 | 875,885,863 |
| VALORES 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 |
| 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 |
| VALORES IVA YPFB (Imp.) | 35,168,273 | 19,705,000 | 39,320,000 | 17,174,800 | 29,030,559 | 17,177,342 | 19,424,052 | 38,102,047 |
| IVA (Importaciones) | 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 |
| VALORES IVA (Importaciones) | 19,552,289 | 10,743,681 | 16,435,600 | 23,737,270 | 80,645,699 | 73,496,583 | 53,976,906 | 90,959,588 |
| TOTAL RECAUDACIÓN IVA | 551,128,701 | 717,029,517 | 1,141,177,912 | 1,398,965,924 | 1,809,700,735 | 2,054,207,947 | 2,356,866,276 | 2,821,722,034 |
| RC-IVA (Efectivo mercado interno) | 62,095,361 | 86,394,002 | 106,735,774 | 150,192,177 | 164,337,706 | 159,157,788 | 187,489,455 | 180,691,264 |
| VALORES 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 |
| TOTAL RECAUDACIÓN RC-IVA | 67,547,055 | 91,546,178 | 109,917,073 | 156,165,300 | 193,054,373 | 169,226,541 | 170,903,006 | 181,987,127 |
| RELACION SOBRE LA RECAUDACION DEL RC-IVA RESPECTO AL IVA | 12% | 13% | 10% | 11% | 11% | 8% | 7% | 6% |

| FUENTE DE INGRESO | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| IVA (Efectivo Mercado Interno) | 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 |
| VALORES IVA (Mercado Interno) | 186,297,287 | 241,790,573 | 201,491,114 | 327,444,539 | 346,895,439 | 308,471,666 | 357,463,817 |
| IVA YPFB | 308,918,104 | 331,477,413 | n/a | n/a | n/a | n/a | n/a |
| VALORES IVA YPFB (Imp.) | 11,470,152 | 1,310,000 | n/a | n/a | n/a | n/a | n/a |
| IVA (Importaciones) | 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 |
| VALORES IVA (Importaciones) | 108,644,146 | 152,264,202 | 76,441,570 | 78,690,129 | 55,073,387 | 50,564,976 | 73,294,633 |
| TOTAL RECAUDACIÓN IVA | 3,217,615,748 | 3,084,547,099 | 2,927,351,790 | 3,217,119,519 | 3,542,030,587 | 3,815,727,935 | 4,411,037,303 |
| RC-IVA (Efectivo mercado interno) | 189,635,592 | 151,638,334 | 161,438,259 | 131,686,279 | 146,950,209 | 147,580,706 | 170,184,480 |
| VALORES RC-IVA | 15,681,369 | 42,193,378 | 52,226,194 | 51,171,364 | 32,066,595 | 23,547,566 | 22,483,073 |
| TOTAL RECAUDACIÓN RC-IVA | 185,316,961 | 193,831,704 | 213,664,453 | 182,857,643 | 179,016,804 | 171,128,272 | 192,667,553 |
| RELACION SOBRE LA RECAUDACION DEL RC-IVA RESPECTO AL IVA | 6% | 6% | 7% | 6% | 5% | 4% | 4% |

Fuente: Estadísticas de Recaudación del Servicio de Impuestos Nacionales

- A partir de abril de 1993, la responsabilidad de la Administración Tributaria sobre el sistema de habilitación e impresión de las notas fiscales es desconcentrada en "Imprentas Autorizadas", eliminándose de tal manera el control que ejercía mediante el *Sistema de Perforado de las Notas Fiscales*, que regía hasta ese entonces en el país. Por lo visto, éste procedimiento ha dado lugar a un mercado ilícito de compra-venta de facturas; limitando inclusive la posibilidad de distinguir a "*simple vista*" entre facturas realmente habilitadas o nó; hecho que también tiene efecto sobre la recaudación de éste impuesto y consecuentemente sobre el Sistema Tributario en su conjunto.

¿La Administración Tributaria, en su afán de establecer mecanismos para transparentar sus funciones, habrá dado origen a un Sistema de Facturación, vulnerable y expuesto al fraude?

1.3 JUSTIFICACION

En consideración de que el "Sistema Tributario Boliviano" tiene una vigencia de aproximadamente 20 años, a lo largo de éstos años se han detectado debilidades que tienen efecto significativo sobre las recaudaciones, hechos que se traducen en consecutivos déficit fiscales; tal es el caso del Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado (RC-IVA), que por lo visto, ya no cumple con los objetivos de su implantación. Por consiguiente, es necesario que se propongan cambios estructurales que contribuyan al fortalecimiento del Sistema Tributario; de manera que se formulen mecanismos confiables que garanticen la auto sostenibilidad del Estado, de modo que las cargas tributarias no recaigan sólo sobre ciertos sectores económicos.

La creación del RC-IVA, como impuesto que grava la renta de la personas naturales y sucesiones indivisas, ya sea en relación de dependencia o independencia, presenta características peculiares y casi únicas que no son susceptibles de compararse o asimilarse con otros sistemas tributarios vigentes

en Latinoamérica y otros países del resto del mundo; por lo mencionado, se hace necesario replantear los mecanismos que principalmente regulan los ingresos y rentas que grava el RC-IVA, y definir alícuotas ideales, que respondan a la realidad económica del país y la capacidad de contributiva de la población.

1.4 OBJETIVOS

- ✓ Identificar las limitaciones que tienen efecto sobre la recaudación del impuesto; tanto en lo que corresponde a su concepción doctrinal como impuesto y mecanismo de presión tributaria.
- ✓ Proponer un impuesto que pueda sustituir al RC-IVA, que se enmarque a los preceptos tributarios constitucionales y que contribuya al incremento de la recaudación fiscal.
- ✓ Analizar las incidencias en el Sistema Tributario de la alícuota fija del RC-IVA, respecto a la doctrina positiva del *Impuesto a las Rentas*, que consideran el uso de alícuotas progresivas.

CAPITULO II

CAPITULO II

EVOLUCION Y APLICACIÓN DE RC - IVA

El Título II de la Ley N° 843(Texto reordenado)¹⁸ de 20 de mayo de 1986, crea el Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado (RC-IVA), reglamentado por el D.S. N° 21531 de 27 de febrero de 1987; cuyo objeto según define el artículo 19 del Capítulo I de ese cuerpo legal, es complementar el Régimen del Impuesto al Valor Agregado que dice: *“crease un impuesto sobre los ingresos de las personas naturales y sucesiones indivisas, provenientes de la inversión de capital, del trabajo o de la aplicación conjunta de ambos factores”*. Asimismo, define que constituyen ingresos, cualesquiera fuere su denominación o forma de pago, los provenientes de la colocación de capitales sean éstos intereses, rendimientos y cualquier otro ingreso proveniente de la inversión de aquellos, que no constituyan ingresos sujetos al Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas¹⁹. Por consiguiente, la alícuota del RC-IVA, es la misma que grava al Impuesto al Valor Agregado - IVA.

Asimismo, dicha Ley establece que la base jurisdiccional del RC-IVA comprende la totalidad de los ingresos de fuente boliviana, provenientes de bienes situados, colocados o utilizados económicamente en la República, la realización de cualquier acto susceptible de producir ingresos sin considerar la nacionalidad, domicilio, o residencia del titular o de las partes que intervengan en las operaciones, ni el lugar de celebración de los contratos.

Otro aspecto que caracteriza a éste Impuesto es la compensación del *Impuesto Determinado* al cierre de cada período fiscal, con el computo del *Crédito Fiscal IVA* originado en las notas fiscales de los consumos personales de los sujetos pasivos comprendidos en éste *Régimen*, respaldados por facturas habilitadas, con antigüedad no mayor a 120 días calendario al período de liquidación del impuesto.

¹⁸ Consecuencia de las distintas modificaciones incorporadas al cuerpo legal de la Ley N° 843. el último el última texto ordenado de la ley fue aprobado por el D.S. N° 26077 de 19 de febrero de 2002.

¹⁹ Esta última definición fue modificada por la Ley 1606 de 22 de diciembre de 1994, que implemento en el Sistema Tributario Boliviano el Impuesto sobre las utilidades de las Empresas.

Independientemente, de las modificaciones realizadas en las alícuotas del IVA, las modificaciones fundamentales que tienen efecto sobre el RC-IVA fueron las incorporadas por la Ley 1606 de Reforma Tributaria de 22 de diciembre de 1994 y el D.S. 24050 (Reglamento Reordenado del RC-IVA) de 29 de junio de 1995:

- a) Se exceptúa del gravamen a los dividendos distribuidos a personas naturales residentes en Bolivia,
- b) Se elimina a las remesas a beneficiarios del exterior del objeto del RC-IVA,
- c) Se aclara que los viáticos y gastos de representación sujetos a rendición de cuenta, con facturas de origen nacional o extranjero, no están alcanzados por el impuesto,
- d) Las facturas que se presenten para tomar pagos a cuenta del RC-IVA tienen que estar emitidas a nombre del contribuyente (salvo excepciones que establecerá la DGII),
- e) Para el sector público, los consultores contratados en determinadas condiciones, son considerados contrayentes independientes a los fines de liquidación de este impuesto,
- f) Para los bancos, se exceptúa la obligación de actuar como agentes de información sobre los intereses pagados a contribuyentes registrados en el RUC, pero deben mantener la información, la que puede ser requerida a través de la Superintendencia de Bancos,
- g) También aclara que los honorarios, alquileres e intereses, estarán gravados por el RC-IVA, siempre que no estén alcanzados por el Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE).

En aproximadamente 20 años de vigencia del Régimen Tributario, las normativas sobre registro, control, liquidación, declaración y pago del impuesto; no fueron objeto de modificaciones substanciales; con excepción de las limitaciones para la

compensación del RC-IVA con créditos fiscales hasta un máximo de 6 salarios mínimos, interpuestas por la Ley 2493²⁰ de 4 de agosto de 2003; disposición que se mantiene pendiente de aplicación por falta de reglamentación, y por haber desencadenado los conflictos sociales y políticos de febrero de 2004.

Independientemente de las características antes señaladas, se observa que las compensaciones aceptadas como pago a cuenta del RC-IVA, con el *Crédito Fiscal de las Notas Fiscales* obtenidas a través del consumo de los sujetos pasivos del impuesto; constituye una forma de gravar el "consumo" y no así como se define a las "rentas o ingresos". Hecho que demuestra, la inexistencia de una imposición que realmente grave las rentas e ingresos de las personas naturales y sucesiones indivisas.

Por lo visto, los legisladores al momento de formular éste tipo de impuesto, simplemente buscaron una fórmula que permitiese asegurar la mayor recaudación a través del uso de instrumentos simples como es la incorporación como pilar del Sistema Tributario Bolivianos del "*gravamen sobre los consumos*"; olvidándose de los preceptos constitucionales que resguardan la equidad (se afecta a quien tiene más y se afecta menos o exonera al que tiene menos) en la creación de imposiciones y que garantizan los límites del ejercicio de la potestad soberana; olvidándose además, de gravar efectivamente las rentas e ingresos que perciben las personas naturales y sucesiones indivisas; tal como señala el Dr. Jaime Rodrigo M. en su artículo de la *Columna Impuesta*: "se ha dado origen a un *Sistema Tributario de Base Regresiva*".

A éstos hechos, también debe sumarse las debilidades que presenta el sistema de habilitación, control y emisión de facturas, que ha dado origen a un mercado ilícito de compra-venta de notas fiscales; que no sólo ha debilitado los propósitos de éste gravamen, sino del *Impuesto al Valor Agregado*, y por que no decirlo de todo el

²⁰ El art. 8º de la Ley Nº 2493 de 4 agosto de 2003, modifica el primer párrafo del artículo 31º de la Ley Nº 843 (Texto Ordenado), de la siguiente manera:

"Contra el impuesto determinado por aplicación de lo dispuesto en el Artículo 30º, los contribuyentes podrán imputar como pago a cuenta, la alicuota 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 26º, hasta un máximo de seis (6) salarios mínimos nacionales".

Sistema Tributario, en su conjunto; que se traducen en **insuficiencias de orden “doctrinal, técnico y práctico”** que deben subsanarse a la brevedad posible.

2.1 INSUFICIENCIAS DOCTRINALES

Todo Sistema Tributario está constituido por impuestos de diferentes tipos, medidas y objetos; aunque pareciera que todos tienen solamente el objetivo de recaudar recursos para el Estado indiscriminadamente, esto no es así, o por lo menos no debería serlo, por que si bien el objetivo básico del tributo es capturar 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 el de *capacidad contributiva*, respecto del cual deben alinearse los *de equidad, generalidad e igualdad*. Por tanto, si los distintos tributos constitutivos del sistema no apuntan a alcanzar estos principios, la base, o los instrumentos sobre los que descansa, corren el riesgo de erosionarse, disminuyendo su potencialidad de generación de recursos²¹.

Por lo mencionado en los párrafos que anteceden a éste numeral, la creación del *Régimen Complementario del Impuesto al Valor Agregado (RC-IVA)*; así como dispone el artículo 19º de la Ley N° 843, sobre el gravamen a las rentas e ingresos de las personas naturales y sucesiones indivisas, bajo un *impuesto fijo*²², similar a la del *Impuesto al Valor Agregado*, y que recae sobre la generalidad de los sujetos pasivos que se encuentren, ya sea en relación de dependencia o independencia, no observa los lineamiento tributarios constitucionales, de capacidad económica, igualdad, generalidad,

²¹ Rodrigo M., J; Cardenas C., G. La Columna Impuesta.2004. La Paz, BO. Ed. Azul. Pag. 185.

²² *Impuesto fijo*. Con este método se cobra una misma suma de dinero a todos los contribuyentes, sin tomar en cuenta la capacidad contributiva de las personas, así sucede en nuestro medio con la aplicación de los impuestos a los consumos específicos.

proporcionalidad²³ o progresividad²⁴. Sin embargo, aunque está esencialidad se haya obviado; esta forma de imposición ha sido aceptada, a partir del hecho, que la misma legislación tributaria permite el pago total o parcial de éste impuesto, con *Créditos Fiscales – IVA*; consecuentemente, muchos dejan de pagar el tributo.

Además, desconoce los fundamentos de la doctrina tributaria, que establecen que las imposiciones sobre las rentas o ganancias, constituye una práctica que permite la distribución de la carga tributaria de manera equitativa.

2.1.1 Los principios tributarios constitucionales

El primer enunciado de la Constitución Política del Estado (Ley de Reforma Constitucional N° 2650 de 13 de abril de 2004) relativo al Derecho Tributario, lo hallamos en el inc. d) del art. 8 que dispone: “Toda persona tiene el deber fundamental de *contribuir en proporción a su capacidad económica, al sostenimiento de los servicios públicos*”. Este artículo, y el 27°, según el cual, “Los impuestos y demás cargas públicas obligan *igualmente* a todos. Su creación, distribución y supresión tendrán carácter

²³ **Impuesto proporcional.** Cuando la alícuota del impuesto es identificado con un determinado porcentaje, cualquiera que sea el nivel de las rentas gravadas; esta situación se observa en la aplicación del Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (25%).

²⁴ **Impuesto progresivo.** En este sistema, la alícuota del impuesto es incrementado progresivamente a medida que aumenta la renta del contribuyente.

Ejemplos:

| | | | | | | |
|-------|----|-----|----|-----|----|-----|
| 100 | 30 | 30 | 10 | 10 | 25 | 25 |
| 500 | 30 | 150 | 15 | 75 | 20 | 100 |
| 1.500 | 30 | 450 | 20 | 300 | 15 | 225 |
| 2.000 | 30 | 600 | 25 | 500 | 10 | 200 |

Impuesto progresivo por escalas. Donde la tarifa del impuesto se incrementa, sólo cuando la renta pasa de un límite a otro; cada escala tiene un límite mínimo y máximo. Ejemplo:

| De | 501 | Hasta | 1.000 | 10 |
|----|-------|-------|----------|----|
| | 1.001 | | 1.500 | 15 |
| | 1.501 | | 2.000 | 20 |
| | 2.001 | | 2.500 | 25 |
| | 2.501 | | adelante | 25 |

Impuesto progresivo con soldaduras. Consiste en aplicar previamente un impuesto fijo en cada tramo, pero conservando una tarifa progresiva aplicable sobre los excedentes de cada tramo (caso de la escala de servicios personales, establecido por el D.S 19632 de 28-5-83).

Impuesto regresivo. Se produce cuando la alícuota disminuye progresivamente a medida que aumenta la renta imponible.

general, debiendo determinarse en relación a un sacrificio **igual** de los contribuyentes, en forma **proporcional o progresiva**, según los casos” – ambos artículos, decimos- merecen un análisis que procure delimitar aunque aproximadamente, el valor, significado y alcances tanto teórico como prácticos de estos preceptos constitucionales²⁵.

Por lo tanto, los principios tributarios constitucionales, de acuerdo a la Constitución, son: **igualdad**, que se aplica en **proporción** a la **capacidad económica** de los contribuyentes; **generalidad**, porque afecta a todos, sin excepción, siendo ésta una característica de la igualdad; **equidad** en su creación, distribución y supresión; y **competencia**, desde el momento en que sólo el Poder Legislativo puede crear y modificar impuestos, pudiendo los perjudicados interponer recursos ante el Tribunal Constitucional contra los impuestos ilegales (Art. 26²⁶, concordante con el 59²⁷, inc. 2)²⁸.

La esencia de observar los principios tributarios constitucionales a la hora de crear los tributos, se fundamenta, en los siguientes aspectos:

- ***Capacidad económica o contributiva***²⁹

Si el tributo nace por razones económicas, es lógico que el aporte se produzca según pautas también económicas, y el criterio de graduación

²⁵ Benitez R. A. 1988. Compendio de Derecho Financiero Boliviano. Derecho Tributario. Tomo I. 2ª ed. La Paz, BO. Pag 32

²⁶ CPE. ARTICULO 26º.- Ningún impuesto es obligatorio sino cuando ha sido establecido conforme a las prescripciones de la Constitución. Los perjudicados pueden interponer recursos ante el Tribunal Constitucional contra los impuestos ilegales.

Los impuestos municipales son obligatorios cuando en su creación han sido observados los requisitos constitucionales.

²⁷ CPE. ARTICULO 59º.- Son atribuciones del Poder Legislativo:

1º. Dictar leyes, abrogarlas, derogarlas, modificarlas e interpretarlas.

2º. A iniciativa del Poder Ejecutivo, imponer contribuciones de cualquier clase o naturaleza, suprimir las existentes y determinar su carácter nacional, departamental o universitario, así como decretar los gastos fiscales.

²⁸ Dermizaki P, P. Derecho Constitucional. 5ª ed. Ed. Tupac Katari. La Paz, BO. Pag. 254 -255

²⁹ Villegas B., H. Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario. 1992. Tomo Único. 5ª Ed. (Ampliada y Actualizada). Ed. DEPALPA. Buenos Aires, AR. Pag. 156 - 157.

del aporte de los individuos al gasto público es su capacidad contributiva.

La *capacidad contributiva* tiene como meta investigar el fundamento del derecho del Estado a incorporar a la legislación tributaria un determinado tributo, y esa indagación del criterio selectivo del legislador se halla dentro de la construcción dogmática del derecho tributario (cong.: Sáinz de Bufanda. T.4.ps436 y 459). Matías Cortés Domínguez pone énfasis en dicho aspecto al sostener que la **capacidad económica**“, es el más valioso instrumento de interpretación del derecho positivo y el único soporte válido de estructuración de la dogmática del tributo”. Tanta es la importancia que este autor asigna al principio, que sostiene: “En una palabra, a nuestro entender, lo que distingue al tributo de cualquier otra institución jurídica es su fundamento jurídico: La capacidad económica”.

Pero lo económico pasa a ser jurídico cuando los derechos positivos de casi todos los modernos Estados de derecho contienen normas (prevalcientemente de rango constitucional) que imponen una sustancial limitación a la potestad tributaria: tributación sobre la base de la capacidad contributiva, dejándose al legislador decidir “cómo”, “cuando” y en “qué medida: los particulares presentarán tal aptitud.

La capacidad contributiva tiene cuatro implicancias fundamentales:

- 1) Requiere que todos los titulares de medios aptos para hacer frente al impuesto, deben contribuir en razón de un tributo o de otro, salvo aquellos que por no contar con un nivel económico mínimo, quedan al margen de la imposición (Conf. Cortés Domínguez, Ordenamiento Tributario español, p.25. Madrid, 1968).
- 2) El sistema tributario debe estructurarse de tal manera que los de mayor capacidad económica tengan una participación más alta en las entradas tributarias del Estado.

- 3) No puede seleccionarse como hechos imponibles o bases imponibles, circunstancias o situaciones que no sean abstractamente idóneas para reflejar capacidad contributiva.
- 4) En ningún caso el tributo o conjunto de tributos que recaiga sobre un contribuyente puede exceder la razonable capacidad contributiva de las personas, ya que de lo contrario se está atentando contra la propiedad, confiscándola ilegalmente.

Estas implicancias significan que como garantía defensiva de los contribuyentes, el principio debe funcionar cuando se intente gravar a aquellos que estén por debajo del nivel económico mínimo, cuando en el gravamen no se respeten los distintos niveles económicos, cuando se elijan hechos o bases imponibles no idóneos para reflejar capacidad de pago tributario, o cuando dicha capacidad de pago, aún existente, sea excedida.

A su vez, la **capacidad contributiva** es la base fundamental de donde parte las garantías materiales que la Constitución otorga a los habitantes, tales como la **generalidad, igualdad, proporcionalidad y no confiscatoriedad**³⁰.

- **Generalidad**

Este principio alude al carácter extensivo de la tributación y significa que cuando una persona física o ideal se halla en las condiciones que marcan, según la ley, la aparición del deber de contribuir, este deber debe ser cumplido, cualquiera que sea el carácter del sujeto, categoría social, sexo, nacionalidad, edad o estructura³¹.

³⁰ Villegas B., H. Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario. 1992. Tomo Único. 5ª Ed. (Ampliada y Actualizada). Ed. DEPALPA. Buenos Aires. AR. Pág. 187.

³¹ Villegas B., H. Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario. 1992. Tomo Único. 5ª Ed. (Ampliada y Actualizada). Ed. DEPALPA. Buenos Aires. AR. Pág. 199.

Este principio, de modo similar al de igualdad, surge del Art. 27° de la Constitución Política del Estado, y ordena que tributen –sin exclusión arbitraria- todos los que están en el ámbito de la capacidad contributiva; por lo tanto, se refiere más a un aspecto negativo que positivo. No se trata de que todos deban pagar tributos, según la generalidad, sino que *nadie debe ser eximido por privilegios personales, de clase, linaje o casta*. En otras palabras, el gravamen se debe establecerse de tal forma que cualquier persona, cuya situación coincida con la señalada como hecho generador del tributo, debe quedar sujeta a él.

El límite de la generalidad está constituido por las exenciones y beneficios tributarios, conforme a las cuales ciertas personas no tributan o tributan menos pese a configurarse el hecho imponible. Estas exenciones y beneficios, sin embargo, tienen carácter excepcional y se fundan en razones económicas, sociales o políticas, pero nunca en razones de privilegio.

- **Igualdad**

En cuanto a la *igualdad tributaria* proclamada en el art. 27 de nuestra Constitución, ella debe procurarse a través de *“la aplicación proporcional o progresiva de los impuestos, según los casos”*³². Este artículo constituye el marco normativo impuesto al legislador, dentro del cual, éste podrá utilizar los instrumentos técnico-económicos propios de la ciencia de las finanzas para establecer un sistema de imposición que jurídicamente represente la igualdad tributaria de los contribuyentes de la comunidad política. Consecuentemente, el técnico de las finanzas, al apreciar las condiciones globales de la economía que se pretende gravar de acuerdo a los fines políticos del legislador, no puede menos

³² El 15 de marzo de 1920 el Congreso Nacional emitió una ley interpretativa del Art. 16 de la Constitución Política de 1880 adoptada por convención de 1899. Dicho artículo decía: “La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas”. El texto de la Ley interpretativa en su artículo único era el siguiente: “En uso de la facultad reconocida por el art. 136 de la misma, en sentido de que la igualdad de las contribuciones no queda desvirtuada con impuestos de tarifas diferenciales o progresivas”.

que tomar en cuenta, a la vez que los efectos propiamente económicos del impuesto, aquellos otros que de forma evidente, distribuyen la “carga impositiva” entre los contribuyentes afectados³³.

A nuestro entender, el legislador y el técnico de las finanzas, a la hora de proponer las bases técnico-jurídicas de la imposición, no debe quebrar el principio de igualdad en el sacrificio de los contribuyentes, igualdad concebida con la relación a la capacidad económica de éstos. Pero es más; creemos que la igualdad tributaria no debe considerársela sólo en el tratamiento que determinada ley señala respecto a un tipo de categoría de impuestos, sino con referencia a todo el sistema tributario de un país, porque podría darse la situación –y en Bolivia se dio y se da en alto grado – que la igualdad proclamada constitucionalmente no se aviene en los hechos con el del principio equitativo de reparto de las cargas pública. Hasta la Reforma Tributario de 1986, el impuesto a la renta p. ej., respondía en la legalidad teórica, al principio de igualdad en relación a la universalidad de los perceptores de rentas gravadas con tasas progresivas, pero por otra va, por el camino de la imposición a los consumos o a ciertos actos administrativos (papel sellado, timbres, etc.) se tiñó el sistema tributario en general, de un alto grado de regresividad³⁴.

La igualdad de los contribuyentes frente a una ley no es una igualdad matemática que supondría una imposición aritméticamente igual en su *quantum* para cada uno de los habitantes, sino la igualdad de tratamiento frente a igualdad de situaciones o circunstancias³⁵. En Argentina, ya desde 1875 el Tribunal Supremo interpretó – en continuos fallos que “... la igualdad no es un criterio matemático, ni preciso, ni

³³ Benítez R. A. 1988. Compendio de Derecho Financiero Boliviano. Derecho Tributario. Tomo I. 2ª ed. La Paz, BO. Pag 35

³⁴ Benítez R. A. 1988. Compendio de Derecho Financiero Boliviano. Derecho Tributario. Tomo I. 2ª ed. La Paz, BO. Pag 33-34

³⁵ Villegas B., H. Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario. 1992. Tomo Único. 5ª Edición (Ampliada y Actualizada). Ed. DEPALPA. Buenos Aires.. AR. Página 202.

*absoluto, sino un concepto relativo y que las leyes tributarias para ser iguales, no debe tratar a todo el mundo de la misma manera, sino por lo contrario, que su aplicación debe ser igual para quienes están en igualdad de condiciones, y en caso de desigualdad de éstas, la igualdad consiste en que la ley dé un tratamiento desigual a las situaciones correspondientes*³⁶.

- **Proporcionalidad**

Este principio exige que la fijación de contribuciones concretas de los habitantes de la Nación sea “en proporción” a sus singulares manifestaciones de capacidad contributiva, que lo deseado, es que el aporte no resulte “desproporcionado” en relación a ella³⁷.

Pero en modo alguno el principio significa prohibir la progresividad del impuesto (un impuesto es financieramente “progresivo” cuando la alícuota se eleva a medida que aumenta la cantidad gravada).

La progresividad ha sufrido una profunda evolución en el pensamiento tributario. Hasta fines del siglo XIX, la gran mayoría de los sistemas fiscales rebasaban en la *proporcionalidad* (para las finanzas públicas, un impuesto es “*proporcional*” cuando su alícuota es constante, cualquiera que sea la cantidad gravada). Cuando comenzaron a establecerse escalas progresivas, ello dio lugar a grandes debates y discusiones doctrinales que tuvieron lugar especialmente a fines del siglo XIX y durante las tres primeras décadas del presente siglo. *Las modernas tendencias, sin embargo, han admitido la **progresividad** considerando que **contribuye a la redistribución de la renta con sentido igualitario.***

³⁶ Glosa del fallo: “La igualdad consiste en dar trato igual a los desiguales y desigual a los desiguales”. D JARACH. “Clases de Derecho Tributario. Ediciones CIET, Buenos Aires. 1977”

³⁷ Villegas B., H. Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario. 1992. Torno Único. 5ª Ed. (Ampliada y Actualizada). Ed. DEPALPA. Buenos Aires, AR. Página 205-206.

2.1.2 Impuestos a la Renta

Las estadísticas sobre la recaudación del *Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado (RC-IVA)* de los últimos 15 años, tal como se expone en el *Cuadro N° 2 "Recaudación por Fuente de Ingreso, Gestiones 1990 – 2004"*, demuestran una caída paulatina de su recaudación respecto al *Impuesto al Valor Agregado*, que varía desde un 13% (1991) hasta el 4% (2003 y 2004). Por lo que se advierte que muchos de los contribuyentes que obtienen rentas o ingresos de fuente boliviana, han dejado de pagar éste tributo o han optado por pagar con *Créditos Fiscales*. Pero cuando se habla de *Créditos Fiscales*, no debe olvidarse que en el país se ha instaurado un mercado ilícito de compra-venta de facturas, hecho que vulnera el propósito de la creación de éste impuesto, como el ejercicio de "presión tributaria", con efectos negativos sobre el *Sistema Tributario en su Conjunto*".

Resultado del estudio de los *Principios Tributarios Constitucionales*, se deduce que el *Impuesto a la Renta*, sus características y su aplicación generalizada en países europeos como latinoamericanos, constituye una clara expresión de los *Principios Tributarios Constitucionales (capacidad contributiva, generalidad, igualdad y proporcionalidad)*; además, se reconoce su virtud de coadyuvar en el proceso de *Distribución de la Carga Tributaria*³⁸, de manera más equitativa.

En la actualidad, los sistemas fiscales de los países modernos, están inmersos en un entorno económico caracterizado por la globalización; proceso que también involucra a nuestro país.

³⁸ El *Fundamento ético-político*, que justifica las exigencias impositivas del Estado, está la *Teoría de la Distribución de la Carga Pública*. Los autores franceses Laferrière y Waline piensan que la obligación impositiva es consecuencia de la solidaridad social. Esa solidaridad es la de todos los miembros de la comunidad, que tienen el deber de sostenerla. La obligación individual no se mide por las ventajas que se obtienen del Estado, y esa obligación se establece en virtud de la capacidad personal del individuo para contribuir a los gastos de la comunidad como forma de lograr que cada uno participe según sus posibilidades. En definitiva, el fundamento ético-político debe buscarse en la misma necesidad que desde tiempo pretérito llevó a los integrantes de una comunidad a crear el Estado como única forma de lograr orden y cohesión en la convivencia. Si los ciudadanos han creado el Estado es lógico que contribuyan a su sostenimiento. (VILLEGAS, Hector B. *Curso de Finanzas.... Pag. 73-74*).

La globalización se manifiesta, esencialmente, en la ausencia de restricciones a la movilidad transfronteriza de capitales y de mercancías, de manera tal que el esbozo de un mercado universal de bienes y de servicios cobra cada día mayor fuerza. En el ámbito fiscal los efectos de la globalización se han dejado sentir con fuerza y, en medida no despreciable, son responsables de la evolución de ciertos sectores de los diferentes sistemas tributarios³⁹.

Por consiguiente, esta internacionalización de los negocios, induce a que los países busquen la *armonización de sus Sistemas Tributarios*, de manera que las estructuras impositivas deben buscar la tendencia a ser comparables entre un país y otro. Como se ha manifestado anteriormente, el *Régimen Complementario al IVA (RC-IVA)* por sus características particulares, presenta limitaciones para su asimilación con impuestos que rigen en otros *Sistemas Tributarios*. Esta dificultad, por ejemplo, se observa en los inversionistas de empresas transnacionales asentados en nuestro país, que no alcanzan a compatibilizar el objeto de este tipo de tributo; principalmente cuando la norma establece la liberación de la imposición para aquellos ingresos o rentas alcanzados por el *Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE)* o que los ingresos de ciertas personas naturales como los profesionales independientes estén alcanzados por el *IUE*.

Al parecer, todas las incompatibilidades y falencias que presenta el RC-IVA, pueden superarse a partir de la implantación de un impuesto de aceptación generalizada, el "*Impuesto a las Rentas*", como se fundamenta a continuación.

³⁹ IEF (Instituto de Estudios Fiscales, ES). Manual de Fiscalidad Internacional. 2001. Madrid, ES. "Transparencia Fiscal Internacional". Eduardo Jánz Gadea. Pag. 361-362

Antecedentes en el extranjero

Los antecedentes sobre el origen del *Impuesto a la Renta*, se remonta a 1798, implantándose éste impuesto en Inglaterra, bajo las características del *impuesto cedular*⁴⁰, y a partir de 1910, se convirtió en impuesto mixto. En Alemania, el antecedente consiste en un impuesto global al rédito que se estableció en Prusia en 1891, y que despertó serias resistencias por el carácter inquisitorial de su determinación⁴¹. En Francia, luego de varios proyectos que no cristalizaron, en el periodo de 1914-1917 se sancionó en forma originariamente cedular. Asimismo, en los Estados Unidos de Norteamérica el impuesto se estableció de manera temporal en dos períodos en 1815 y 1862, bajo el sistema de impuesto cedular; en 1908 se implanta nuevamente, y en 1913 adquirió el carácter mixto que tiene actualmente.

Tal como se presenta en el *CUADRO N° 1 "Cuadro Comparativo de Países Latinoamericanos que optaron por la incorporación del IVA en sus Sistemas Tributarios"*, desde el punto de vista de las recaudaciones fiscales, en el ámbito latinoamericano se da mayor importancia a los *Impuestos sobre las Rentas*, pero son importantes también los *Impuestos al Consumo* (Impuesto al Valor Agregado).

En Argentina, el *Impuesto a las Ganancias* fue implantado por la Ley 20.628 con vigencia a partir de 1 de enero de 1974, y sustituyó al impuesto a los réditos, al impuesto a las ganancias eventuales y al impuesto sobre la venta de valores mobiliarios. Asimismo, la Ley 21.286 introdujo variantes a la Ley 20.628. Mediante el *Impuesto a las Ganancias*, se mantiene el *Sistema Mixto del Impuesto a la Renta*. Se trata de un impuesto

⁴⁰ Los sistemas impositivos de mayor aplicación en los países modernos son: El sistema cedular o analítico y el sistema global o sintético (Para mayor información, referirse al acápite: "Formas del Impuesto a las Rentas").

⁴¹ Villegas B., H. Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario. 1992. Tomo Único. 5ª Ed. (Ampliada y Actualizada). Ed. DEPALPA. Buenos Aires, AR. Pag-540 y sgtes.

típicamente directo, y en tal carácter es originalmente provincial según las prescripciones de su Constitución Nacional.

En *Chile*, rige el *Impuesto a la Renta* cuya estructura reconoce dos categorías, un *Impuesto Global Complementario*, y un *Impuesto Adicional* (35%), que grava las rentas de fuente chilena que benefician a personas que no tiene residencia ni domicilio en Chile. El *Impuesto a la Primera Categoría* grava las rentas provenientes del capital las personas jurídicas (comerciantes) y se aplica sobre utilidades percibidas o devengadas. El *Impuesto Único de Segunda*, grava las rentas del trabajo en relación de dependencia, de escala progresiva y liquidación mensual; se determina a partir de 13.5 UTM. El *Impuesto Global Complementario*, es un impuesto personal, global, progresivo y complementario, liquidado y pagado anualmente por las personas naturales conforme a las normas de la primera y segunda categorías; se aplica sobre el exceso de la renta de 13,5 UTA, su tasa es progresiva respecto a la base imponible.

En *Perú*, el *Impuesto a la Renta* es un tributo de periodicidad anual, que se aplica sobre las rentas obtenidas dentro de su territorio. Asimismo, grava a los contribuyentes no domiciliados en el país sólo con respecto a la renta proveniente de fuente peruana. Reconoce cinco categorías:

- a) Primera: Rentas producidas por el arrendamiento, subarrendamiento y cesión de bienes;
- b) Segunda: Rentas de otros capitales;
- c) Tercera: Rentas del comercio, la industria y otras expresamente consideradas por la ley (30% sobre renta neta);
- d) Cuarta: Rentas del trabajo independiente;
- e) Quinta: Rentas del trabajo dependiente.

El impuesto a cargo de las personas naturales, se determina aplicando la tasa del 15% sobre su renta neta global anual, la cual comprende las rentas de primera, segunda, cuarta y quinta categoría. Si dicha renta supera las 54 UIT¹ se aplicará la tasa del 30% sobre el exceso. Del impuesto calculado se restan los créditos que prescritos por Ley.

El análisis de la evolución de los sistemas fiscales, demuestra que lo más razonable es inclinarse por el criterio funcional que subordina el concepto "Renta", como disponen al respecto los regímenes legales positivos.

Antecedentes en Bolivia

El Sistema Tributario vigente en Bolivia a inicios del Siglo XX fue resultado de los ajustes financieros y económicos propuestos por la Misión Kemmerer (1928). Este sistema se caracterizaba por la instauración de distintas rentas destinadas, bajo el denominativo de "*Impuestos Específicos*", la gran cantidad de tributos y normas tributarias imposibilitaron su fiscalización, dando lugar a actos de defraudación y evasión, que terminaron por debilitar el Sistema Tributario. A toda ésta situación se suma el efecto de la "hiperinflación" de los años 80 que concluyó con la disminución significativa de las recaudaciones; y la consecuente insostenibilidad del Estado.

Hasta antes de la Reforma Tributaria de 1986, el Sistema Tributario Boliviano, presentaba la siguiente relación de Impuestos Internos:

- Impuestos a la renta
- Impuestos al consumo y producción
- Impuestos al patrimonio
- Impuestos a la transferencia y sucesiones (inmuebles)
- Impuestos varios específicos.

Respecto al *Impuesto a la Renta*, este impuesto fue implantado mediante Ley de 3 de mayo de 1928, diferenciaba la tributación sobre las rentas provenientes de servicios personales vía renta proveniente de la inversión de capital, y estuvo vigente hasta la implementación de la Ley N° 843 de Reforma del Sistema Tributario.

Bajo éste régimen, los *Impuestos a la Renta* constituían tributos que incidían sobre la renta de las personas naturales o jurídicas; es decir sobre las ganancias, ingresos o beneficios que resultaban de la inversión del capital, trabajo o de la combinación de ambos factores, a semejanza de los impuestos a renta que aún se mantienen en Latinoamérica. Comprendía dos grandes grupos que son:

- Impuesto a la renta de personas naturales⁴²
- Impuesto a la renta de empresas o de inversión de capital

En el Sistema Tributario actual, se puede decir que este gravamen se encuentra desglosado en el RC-IVA y el IUE.

⁴² *Impuesto a la Renta de Personas.* De acuerdo al criterio aplicado por el fisco, se encuentra comprendido dentro del sistema global o sintético de administración simple, no requería de elementos complicados de control, en función de los contribuyentes la globalización de las rentas, permitiendo que su verificación se realice en una sola etapa sobre la base de un formulario que centraliza los datos. Regulado por el D.L. 18792 de 5-01-82 (75 artículos) modificado y reglamentado por el D.S. 19632 de 28-06-83 y el D.S. 19900 de 19-11-83.

Hecho generador, son las rentas provenientes de la inversión de capital, del trabajo o la aplicación conjunta de ambos factores incide sobre las ganancias, beneficios o ingresos considerados expresamente en el D.L. N° 18792 como Rentas Gravadas. Comprende 5 categorías de Renta (art. 10 al 13).

Categoría 1. Alquileres, subalquileres y cualquier beneficio y renta de la explotación de inmuebles urbanos y rurales. Resultados de alquiler y subalquiler, muebles o accesorios proporcionados por el dueño del inmueble.

Categoría 2. Los intereses, dividendos, regalías, locación o cesión temporaria de derechos o cosas, muebles o inmuebles no comprendidos en la categoría anterior.

Categoría 3. Las utilidades, participaciones, beneficios, y ganancias percibidas por los dueños, socios, asociados y otros integrantes de las empresas.

Categoría 4. Las percibidas por concepto de trabajo realizado en forma independiente, es decir que para su realización no existe ninguna relación de dependencia (coordina los factores capital y trabajo).

Categoría 5. Los percibidos por la realización del trabajo en forma dependiente, es decir que existe relación de dependencia entre el trabajador y el empresario.

Sujeto Pasivo, son las personas naturales, la sociedad conyugal, los menores de edad e incapaces que obtengan rentas, las sucesiones indivisas hasta la aprobación judicial de división y participación de acuerdo a las fuentes directas de las cinco categorías, antes citadas.

La *Renta Imponible,* constituye el monto sobre el que se aplica una escala progresiva del impuesto y sobre el que se computa el tributo. La renta imponible, se determina a partir de ajustes y deducciones comunes (aplicables a todas las categorías) y especiales (aplicables a las categorías 2ª, 4ª y 5ª); además de exenciones (indemnizaciones, subsidios familiares, becas de estudio, etc.).

La *Tasa del Impuesto* constituye una escala progresiva entre el 1% al 30%, aplicable sobre la renta imponible.

Formas del Impuesto a la Renta

En realidad, los impuestos a la renta modernos no adoptan ninguna de las fórmulas que examinaremos, en su estado puro, pero es importante su análisis a los efectos de observar la evolución y perfeccionamiento del impuesto en el curso del tiempo. Las formas de imposición más importantes son las siguientes⁴³:

- a) *Sistema indiciario.* Según este sistema se llega a establecer la renta mediante presunciones o indicios.
- b) *Sistema cedular o analítico.* Consiste en distinguir las rentas según su origen (rentas del capital, del trabajo o mixtas). Se trata de un sistema de imposición real, ya que grava las fuentes separadamente con alícuotas proporcionales, teniendo el inconveniente de que no permite llegar a la totalidad que forman con respecto a determinada persona, no permitiendo –por lo tanto– que se puedan efectuar deducciones personales. *El sistema se caracteriza por dividir las rentas en categorías o cédulas según su origen, y en aplicar una alícuota proporcional a cada una de esas rentas.*
- c) *Sistema global o sintético.* Grava el conjunto de rentas de una persona con prescindencia de su origen. Ello puede dar lugar a situaciones injustas. Este sistema es personal, y en tal sentido tiene algunas ventajas. *Así la alícuota puede ser progresiva y son posibles deducciones personales.*
- d) *Sistema mixto.* Como un perfeccionamiento de los dos sistemas precedentes, surge esta modalidad de imposición, que viene a ser una combinación de los sistemas cedular y global. Funciona de la siguiente

⁴³ Villegas B., H. Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario. 1992. Tomo Único. 5ª Ed. (Ampliada y Actualizada). Ed. DEPALPA. Buenos Aires, AR. Pag. 536 – sigtes.

manera: Existe un impuesto cedular básico según el cual se forman categorías que distinguen la renta según su origen. Pero el impuesto adquiere carácter personal, que el importe de todas esas categorías es sumado, y en esa forma se obtiene la totalidad de la renta del contribuyente. Este sistema reúne, entonces, las ventajas de los dos anteriores, eliminando las desventajas. Así, puede tenerse en cuenta

- e) el origen de la renta para efectuar las deducciones necesarias, y a su vez puede existir progresividad en las alícuotas y deducciones que tengan en cuenta la especial situación personal del contribuyente (por ejemplo, cargas de familias. *Esta última forma de imposición es la que adoptan los sistemas tributarios modernos, y entre ellos el de la Argentina.*

Ventajas e inconvenientes del impuesto a la Renta

Debe señalarse que el impuesto a la renta tiene ventajas que justifican su popularidad⁴⁴.

*Es un impuesto productivo, ya que tiene un elevado rendimiento, y tiene también la ventaja de que un aumento de su alícuota puede incrementar los ingresos sin necesidad de recurrir a nuevos gravámenes; se cree también que se adapta a objetivos de justicia social mediante deducciones personales, su progresividad y la discriminación de fuentes de ingreso. El profesor Jarach (*Curso...*, t.2, p.97) piensa que es el gravamen principal del ordenamiento jurídico argentino; el más progresista y universal.*

No obstante estas ventajas del impuesto a la renta, asistimos en este momento a una aguda evolución de los sistemas tributarios mundiales, y no cabe duda de que este impuesto se halla en retroceso, aunque algunos

⁴⁴ Villegas B., H. Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario. 1992. Tomo Único. 5ª Ed. (Ampliada y Actualizada). Ed. DEPALPA. Buenos Aires. AR. Pag. 536 – sigtes.

de los efectos nocivos que se le atribuyen no derivan de deficiencias intrínsecas del tributo en sí, sino de su adecuación a equivocados lineamientos de política fiscal.

A continuación, se presenta las principales objeciones que a merecido el Impuesto a la Renta y una evaluación crítica de ellas:

1) Obstaculización al ahorro y la capitalización

Se dice que el impuesto dificulta el ahorro, la capitalización de las empresas y obra en forma negativa en cuanto al deseo de los contribuyentes de producir más. Entonces es motivo de desaliento para la producción y la mayor parte se lleva el Estado.

Dos reflexiones:

- a) si los impuestos que eventualmente sustituirían el gravamen se hallan totalmente a salvo de este inconveniente,*

- b) no es un defecto intrínseco del impuesto concebido por la casi totalidad de la doctrina como aquel de mayor equidad y que consulta de mejor manera la capacidad contributiva, sino de un equivocado lineamiento de política fiscal que en ciertos casos puede llevar a una excesiva o equivocada progresividad en las alícuotas.*

2) Inflación

El impuesto puede operar correctamente con moneda estable, pero influye adversamente ante la inflación, ya que muchas de las ganancias gravadas son, en realidad ficticias y derivadas de la depreciación monetaria.

Tampoco está crítica vulnera al impuesto en su esencia. Si bien la inflación crea ganancias donde no hay, esto sucede cuando los capitales en giro permanecen valuados por debajo de la realidad.

Pero la técnica fiscal tiene en sus manos un remedio, como es la regulación de los ajustes por inflación del tributo, previsto por las leyes, como es caso del Sistema Tributario Boliviano, mediante Ley 2434 de 21 de diciembre de 2002 y D.S. 27028 de 8 de mayo de 2003, que reconoce el efecto de la inflación mediante el uso de UFV's (Unidades de Fomento de Vivienda).

3) Aliciente al éxodo de capitales y obstaculización a la incorporación de capitales "ocultos" o invertidos en el exterior

Es exagerado cargar todas las culpas del fenómeno al impuesto a la renta, cuando éstos problemas son resultado de defectos atribuibles a todo el sistema económico en su conjunto, y son pocos los casos, en que ciertos contribuyentes que ven en el impuesto una exacción injustificada.

4) Exageración de la progresividad y falta de adecuación de las deducciones personales

Los inadecuados mínimos no imponibles y la incorrecta progresiividad que partía de montos pequeños, llevó a una elevada cantidad de contribuyentes de escasos medios económicos que aportaban en muy pequeña medida, pero que aumentaban notablemente el costo operativo de la Administración Tributaria. *Más provechoso es, evidentemente, que mediante el incremento de los mínimos no imponibles, el fisco se desentienda de tan grande y poco productiva cantidad de contribuyentes y dedique sus mayores esfuerzos a los contribuyentes de grandes y medianos ingresos, entre los cuales se hallan los mayores evasores.*

5) Complejidad del impuesto

Es innegable y especialmente respecto a ciertos tipos de explotación, pero recuérdese el principio de técnica fiscal según el cual, a medida que los impuestos se van perfeccionando y tomando más equitativo, la legislación suele forzosamente volverse más compleja.

6) Costo excesivo de recaudación

Esta crítica es inexacta y nuestra discrepancia con ella es total. Es cierto que el actual costo operativo de la Administración Tributaria, es grande, pero ello no es sólo motivado por el Impuesto a la Renta, sino porque dicho organismo es el receptor de la mayoría de los impuestos nacionales.

7) Estimula la evasión

Crítica también inexacta. La evasión obedece a múltiples causas que no es del caso analizar aquí, pero se manifiesta no sólo en relación al impuesto a las rentas, sin también en todos aquellos tributos que la hacen factible.

Como habrá podido observarse, la mayoría de las críticas que se formulan contra el impuesto que grava los ingresos, o son erróneas o atacan aspectos de política o técnica fiscal ajenos a la esencia del impuesto.

2.2 INSUFICIENCIAS TECNICAS

Una de las *Insuficiencias Técnicas* que tiene efecto gravitante sobre el Sistema Tributario, constituye el *Sistema de Facturación* en vigencia.

El Sistema de Facturación es un aspecto que cobra importancia en el estudio del RC-IVA ; en razón que para la liquidación de éste impuesto se toma como pago a cuenta el Crédito Fiscal de los consumos de los contribuyentes respaldados por *facturas habilitadas*.

Tanto el artículo 13 de la Ley 843 de 20 de mayo de 1986, como el artículo 13 del DS. 21530 de 27 de febrero de 1987, establecen que la emisión de las facturas o notas fiscales se ajustarán normas reglamentarias específicas. En tal sentido, la Dirección General de la Renta Interna, mediante Resolución Administrativa N° 05 – 82 - 87 de 20 de marzo de 1987 dispone en lo que corresponde a la habilitación de las notas fiscales, que se efectuará mediante el *sellado o perforado de las boletas practicado en las oficinas de la Dirección General de la Renta Interna a solicitud de los contribuyentes*. Además, instituye requisitos específicos para la emisión de facturas por medio de sistemas computarizados, máquinas registradores y para quienes no estén sujetos a la obligación de emitir notas fiscales por ciertas operaciones.

Asimismo, mediante la Resolución Administrativa N° 05 – 506 – 92 de 30 de octubre de 1992 la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), actualmente Servicio de Impuestos Nacionales (SIN), resuelve la implementación de un Nuevo Sistema de Facturación; que en lineamientos generales, establece la corresponsabilidad por la correcta impresión y habilitación de las notas fiscales entre las imprentas previamente autorizadas por la DGII y los contribuyentes. La función de la DGII en habilitación de facturas, se limita a la asignación del número de las facturas y la dosificación de la emisión de las mismas.

Entre las consideraciones que sustentan el cambio del sistema de facturación, citamos, el último párrafo de la R.A. N° 05 – 506 – 92, que señala lo siguiente: “Que, el objetivo principal de este nuevo sistema es mejorar las relaciones de emisión – percepción de Notas Fiscales entre la Administración Tributaria y los sujetos pasivos, a través de la dotación de mecanismos eficientes, transparentes, seguros y ante todo ágiles como oportunos. Este nuevo sistema de facturación

ingresa en vigencia a partir del 12 de abril de 1993, y forma parte Resolución Administrativa N° 05 – 0043 – 99 de 13 de agosto de 1999 (Compendio de Resoluciones Administrativas de agosto de 1997 a diciembre de 2003)

Al parecer, las innovaciones implementadas por la Administración Tributaria en el sistema de habilitación de notas fiscales, ha tenido incidencias significativas en la reducción de la recaudación de éste impuesto, y por consiguiente del IVA; originado principalmente por la falsificación de notas fiscales, que ha dado origen a un mercado ilícito de compra-venta de las mismas; y quienes recurren a éste mercado son aquellos sujetos pasivos que están alcanzados en alguna manera por el RC-IVA o quienes están interesados en obtener un mayor “Crédito Fiscal”.

No obstante, los recaudos asumidos por la Administración Tributaria para atenuar el uso desmedido de notas fiscales “falsas”; sobre las que no existe una medida de seguridad que permita detectar a “simple vista” su real origen; aún cuando se use el Sistema de Validación de Facturas implementado por el SIN; constituyéndose en una limitación para quienes fungen el Cargo de “Habilitados” para la recepción y aprobación de las declaraciones que serán acreditadas a cuenta del RC-IVA.

Las advertencias señaladas en los numerales 72, 133 y 134⁴⁵ de la R.A. N° 05 – 0043 – 99 sobre la instauración de procesos penales por delitos de falsedad material e ideológica, uso de instrumento falsificado, y producción de facturas no autorizadas; así como las normativas establecidas por el Código Tributario, no han sido efectivas para detener la comercialización indiscriminada de facturas; situación que debe subsanarse a través de un mecanismo que reduzca las opciones de falsificación y eviten su comercialización.

De la revisión de los sistemas de habilitación notas fiscales en Latinoamérica, se percibe que el régimen impositivo argentino, peruano y mexicano, mantienen

⁴⁵ IN (Impuestos Nacionales. BO). Compendio de Resoluciones Normativas de Directorio. Administrativas.....desde agosto de 1997 al 31 de diciembre de 2003). La Paz, BO. Tomo 1. ~~p121 y sgtes.~~

cierta similitud con las normativas que rigen en Bolivia, que además, exigen como requisito la presentación del formato de impresión de las notas fiscales, la marca y tipo de imprentas a utilizar, tintas, etc.; en cuanto se refiere al régimen chileno, se utiliza un sistema de timbres que dan validez a las notas fiscales.

2.3 INSUFICIENCIAS PRACTICAS

Aunque los procedimientos de liquidación y declaración del *Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado (RC-IVA)* son simples. Esa simplicidad de sus normativas, en vez de constituirse en una fortaleza del Sistema Tributario, han dado lugar a *insuficiencias prácticas* que contribuyen al *carácter regresivo de éste impuesto*; que ésta debilitando el Sistema en su conjunto. Este hecho, se percibe en la discrecionalidad que se le ha otorgado al contribuyente para decidir el “pago” o “no pago” del tributo; derecho ejercido a través de la compensación de “Créditos Fiscales”, que en su caso pueden superar el *quantum del impuesto determinado*, y reflejarse en la *declaración jurada* como *saldo a favor del contribuyente*, además con beneficio del reconocimiento de mantenimiento de valor. Esta forma de compensación, por supuesto que da lugar a un mayor grado de defraudación como es el caso del uso de “*facturas falsas*”.

De la revisión de las legislaciones que rigen en Latinoamérica para los *Impuestos a las Rentas*, ninguna de ellas contempla una práctica, como la implantada en el Sistema Tributario Boliviano; por el contrario se reconocen deducciones y exenciones, que hacen que la aplicación del *Impuesto adquiera un carácter progresivo*, además que se muestra fiel del reconocimiento de la *capacidad contributiva*; lo que hace que el proceso no sea tan simple, pero si es más equitativo, y por lo menos, -“a simple vista”- no están expuestos a defraudación.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

El análisis sobre la *“Necesidad de Ajustar las Insuficiencias del RC-IVA”*, cuyo objeto es el gravamen al *impuesto a las rentas de las personas naturales y sucesiones indivisas*, no hubiera sido factible, sin el análisis previo de algunos modelos de las reformas tributarias, implantados tanto en Bolivia, como en el resto del mundo; así como la revisión de la doctrina tributaria que sustenta su implantación; información obtenida que ha permitido arribar a las siguientes conclusiones:

- Por la naturaleza de su creación, el RC-IVA es un gravamen a los consumos, de alícuota fija; particularidades que definen su carácter *regresivo*, y manifiestan su inconsistencia respecto a las normativas generalmente aceptadas, que rigen para la implantación *de impuestos sobre las rentas*, cuya esencia de su formulación es su *base progresiva*, que expresa a cabalidad el *principio de capacidad contributiva*, como lineamiento de distribución equitativa de la carga tributaria; razones que justifican su vigencia en distintos sistemas tributarios extranjeros e inclusive en el boliviano (antes de la Reforma Tributaria de 1986). Por lo mencionado, debería considerarse una vez más su implantación en el *Sistema Tributario Boliviano*.
- El derecho de compensación del impuesto con *créditos fiscales*, tiene un afecto negativo sobre las recaudaciones impositivas. Este desacierto de la norma, se agrava más aún, a partir del nuevo *sistema de habilitación y emisión de facturas* (octubre, 1992) que dio lugar a un mercado ilícito de compra-venta de facturas, con la consecuente pérdida de la *“conciencia de contribuir”*, incidentes que vulneran el Sistema Tributario en su conjunto, no obstante la vigencia de normas punibles.
- También debe entenderse, que la Nación está atravesando una realidad económica distinta a la de los años 80; como es el auge de los hidrocarburos, hecho histórico que exige que se piense en una *redistribución de la carga tributaria de manera más equitativa*, lo que significa una nueva reforma del sistema tributario. Pero debe advertirse que la efectividad o no de los tributos creados, son cuestión de las políticas fiscales que se asuman de manera oportuna.

BIBLIOGRAFÍA

1. Benitez R, A. 1988. Compendio de Derecho Financiero Boliviano. Derecho Tributario. Tomo I. 2ª ed. La Paz, BO. 260 p.
2. DGII (Dirección General de Impuestos Internos, BO). Ley 843 del 20/05/86 y sus Reglamentos, Recopilación al 31 de diciembre de 1992. 1993. Tomo I. Ed. Bolivia Dos Mil S.R.L. La Paz, BO. 216 p.
3. Gaceta Oficial de Bolivia. 2003. Modificaciones a la Ley N° 843. Ley N° 2493 de 4 de agosto de 2003. La Paz. (43)2509. 44p.
4. IEF (Instituto de Estudios Fiscales, ES). Manual de Fiscalidad Internacional. 2001. Madrid, ES. "Transparencia Fiscal Internacional". Eduardo Sanz Gadea. 750p.
5. IILSRM (Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República de México). Modelos de Recaudación. 2003. México D.F, MX. 150 p.
6. IN (Impuestos Nacionales, BO). Compendio de Resoluciones Normativas de Directorio, Administrativas,...desde agosto de 1997 al 31 de diciembre de 2003). La Paz, BO. Tomo 1. 388p.
7. Rodrigo M., J; Cárdenas C., G. La Columna Impuesta.2004. La Paz, BO. Ed. Azul. 279p.