



**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y FINANCIERAS
CARRERA ECONOMIA**

**“Formulación de criterios técnico - económicos
para una política tributaria municipal”**

TESIS DE GRADO

POSTULANTE:

JUAN CARLOS ROSS MOLLARD

DOCENTE TUTOR:

ELOY ARANDIA ARENAS

DOCENTE RELATOR:

ENERO 2006

LA PAZ-BOLIVIA

CAPITULO I

ASPECTOS GENERALES

CAPITULO I

ASPECTOS GENERALES

1.1. INTRODUCCIÓN

Uno de los pilares fundamentales en la economía de un país, es indudablemente, el aporte de los ciudadanos a través de los tributos¹. Donde cada nación aplica según sus necesidades estrategias y programas económicos, traducidos en su Sistema Tributario de acuerdo a sus propias normas y leyes.

Desde el punto de vista de la economía, se traduce en un problema de asignación y distribución de los recursos, que se canaliza a través del Estado, para elevar el nivel de vida del conjunto de la sociedad, con la implementación de programas de educación, seguridad social, salud, infraestructura, etc., funciones que en Bolivia se delega en parte hacia los Municipios. Además de las responsabilidades, también se les asigna recursos a través de algunos impuestos tasas y patentes.

1.2. JUSTIFICACIÓN

El presente trabajo pretende, Mejorar la Administración Tributaria del Gobierno Municipal de La Paz, a través de la formulación de criterios Técnico – Económicos, que permitan corregir la política tributaria actual aplicada al Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles, con lo que se obtendrá mayores recursos por la recaudación de este impuesto, lo que a su vez permitirá mayores niveles de inversión para la ejecución de proyectos y obras, que se traducirá en un mayor progreso y desarrollo en la Ciudad de La Paz.

¹ Según la Ley 1340, los tributos son las prestaciones en dinero que el Estado, en ejercicio de su poder, exige con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines.

1.3. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

La Ciudad de La Paz, por ser la sede de gobierno y por su abrupta topografía, confronta una serie de problemas claramente identificados. Para solucionar estos, es necesario contar con recursos económicos, que se pueden conseguir a través de los Impuestos Municipales, como es el **IPBI**; Sin embargo es necesario realizar un mayor análisis, con el propósito de identificar las dificultades que existen en el Municipio de La Paz; con respecto; al cobro de impuestos, las políticas y/o mecanismos de control que existe en dicho Municipio y las distorsiones generadas por las recaudaciones tributarias. De un análisis preliminar se pueden identificar los siguientes problemas, que serán estudiados minuciosamente mas adelante:

- Deficiente planificación
- Deficiente control fiscal
- Bajos niveles de transparencia
- Falta de un análisis económico en la Norma
- Fallas administrativas dentro de la Institución
- Falta de un ajuste al impuesto de acuerdo a la recesión actual que se vive en el país
- Reducidos niveles de equidad e igualdad
- Bajo nivel de cultura tributaria del contribuyente
- Niveles familiares de ingreso Bajos

Bajo este contexto se plantea la siguiente pregunta para el desarrollo del trabajo.

¿Cuál la importancia del pago del impuesto, en el Municipio de La Paz?

A partir de la pregunta base realizada, se plantean dos preguntas, que tratan de definir, de una manera más precisa el trabajo, siendo las siguientes:

¿Cuáles son las dificultades en el pago del impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles (**IPBI**) por parte del contribuyente en el Gobierno Municipal de La Paz?.

¿La política tributaria aplicada al **IPBI**, en el Gobierno Municipal de La Paz, es la correcta?

1.4. OBJETIVOS

Para que en el desarrollo del trabajo de investigación, se logre un estudio eficiente, en su utilidad económica y social, sus objetivos son concretos y apuntan al tema de investigación, identificando los siguientes:

1.4.1. OBJETIVO GENERAL

- Determinar si los criterios utilizados para el control de la Política Tributaria aplicada al Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles en el Gobierno Municipal de La Paz son los correctos.

1.4.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Con el fin de lograr el objetivo general planteado en el acápite anterior, es necesario definir otros objetivos denominados específicos que nos servirán de peldaños en el desarrollo de la investigación, como se detalla a continuación:

- Describir los posibles factores que intervienen en el comportamiento de la Política Fiscal, aplicada en la recaudación tributaria del Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles en el Gobierno Municipal de La Paz.

- Describir la Política Tributaria y los diferentes mecanismos que utiliza el Gobierno Municipal de La Paz, en la recaudación del Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles.
- Determinar el grado de evasión tributaria, en la recaudación del Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles en el Gobierno Municipal de La Paz.
- Evaluar el impacto que tiene la Política Tributaria, con respecto a la recaudación del Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles, y las inversiones en la Ciudad de La Paz.

1.5. FORMULACIÓN DE HIPÓTESIS

1.5.1 HIPÓTESIS

Con el propósito de seguir con la metodología del estudio, se formulo la siguiente Hipótesis:

“En el Gobierno Municipal de La Paz, no se aplica una adecuada política tributaria, que permita y facilite al contribuyente cumplir sus obligaciones fiscales, para que de esta manera se logre obtener una mayor recaudación y se pueda ampliar la inversión, para satisfacer las necesidades de la población en general”.

1.5.2 ANALISIS DE VARIABLES

a) Variable Independiente (Causa)

En el Gobierno Municipal de La Paz, no se aplica una adecuada política tributaria.

b) Variables Dependientes (Efecto)

Que permita y facilite al contribuyente cumplir sus obligaciones fiscales, para que de esta manera se logre obtener una mayor recaudación y se pueda ampliar la inversión, para satisfacer las necesidades de la población en general.

c) Operativización de Variables

- Cumplimiento de Obligaciones Fiscales = f (Política Tributaria)
- Recaudación = f (Política Tributaria)
- Inversión = f (Política Tributaria)

1.6. METODOLOGÍA

La metodología que se empleó en la presente investigación tiene la estructura del “Método Inductivo”, es decir, de lo particular a lo general; con un seguimiento estricto de un mejor manejo de la política tributaria, a partir de los principales instrumentos que intervienen en el estudio, lo cual permitió una aproximación a la realidad objetiva.

La investigación se define como descriptiva y correlacional. Es descriptiva, toda vez que busca precisar y puntualizar aspectos actuales de la problemática, a partir de la recolección, clasificación de información.

1.6.1. ALCANCES DE LA INVESTIGACIÓN

El alcance de la investigación se realiza en el contexto de la economía boliviana que se define a través de las siguientes características:

La presente investigación se desarrolla en el espacio de estudio, en el ámbito Municipal y la Política Económica, con la aplicación de los instrumentos de la Política Fiscal.

La investigación se delimitó en un periodo de análisis para los años 1994 al 2003, siendo la serie de tiempo a partir de la implementación de la nueva reforma tributaria y de acuerdo a los sucesos ocurridos en los cambios del comportamiento económico, social y político como amerita el caso.

1.6.2. NIVEL DE LA INVESTIGACIÓN

El nivel de profundidad de la investigación está dentro del nivel teórico – práctico, ya que el objeto de estudio es poco analizado, para ello se adopta el método analítico y descriptivo como herramienta principal para analizar las características del objeto en una composición de las partes principales que integran la estructura en cuanto a la observación, examen crítico, descomposición del fenómeno, enumeración de las partes, ordenamiento y clasificación respectiva.

1.6.3. TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE DATOS

El diseño de la investigación, para la resolución del problema, comprende las siguientes actividades:

- Las técnicas que se utilizaron para el acopio de información comprenden de cuadros y gráficos basados en la consulta a diferentes fuentes de datos estadísticos, proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística de Bolivia, el Gobierno Municipal de La Paz y el Registro Único Automotor además de publicaciones y boletines.
- La recopilación y síntesis de los principales aspectos metodológicos de la Política Tributaria en la determinación del Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles.
- El análisis de los datos que se obtuvieron fueron sometidos a una clasificación, registro, tabulación y codificación en función de los objetivos planteados, donde se incluyen aspectos cualitativos como cuantitativos.

- La evaluación y desarrollo de los datos son de carácter fundamental, ya que esto permitió la elaboración del presente trabajo de investigación.

CAPITULO II

MARCO TEORICO Y MARCO NORMATIVO

CAPITULO I I

MARCO TEORICO Y MARCO NORMATIVO

2.1. MARCO TEORICO

De acuerdo con Gaston Jéze, la transformación que ha sufrido en el curso de los siglos el carácter del impuesto “tiene como consecuencia necesaria la de quitar todo interés práctico a los sistemas fiscales anteriores al siglo XIX. La palabra impuesto no se refiere a la misma cosa: las bases, la medida, el fin de la imposición, no son ya los mismos antes que después de fines del siglo XVIII”². Limitándonos a esta etapa de la evolución histórica, podemos tipificar, siguiendo a Schmölders, sobre todo dos sistemas tributarios básicos.

Cabe nombrar en primer término el *sistema de los impuestos objetivos* como existía en el siglo XIX en Francia y en forma menos perfecta, hasta el impuesto a la renta de tipo prusiano, también en los Estados del Sud de Alemania. La recaudación tributaria francesa provenía, en su mayor parte, de las «*quatre vieilles*» o sea los **impuestos inmobiliarios**, de patentes, sobre puertas y ventanas y el impuesto a la renta del capital introducido en 1871 como precursor de un impuesto personal a la renta. Este sistema de impuestos objetivos, completado por gran número de gravámenes sobre circulación y consumo, por ejemplo sobre el vino, aguardiente, cerveza, tabaco y azúcar, se mantuvo casi durante todo el siglo XIX hasta la primera guerra mundial sin mayores modificaciones fundamentales.

² Gaston Jéze, “El impuesto en los estados modernos”, en *El Trimestre Económico*, Vol. VI, N° 22, México: Fondo de Cultura Económica, 1939, p. 299.

En el siglo XX, en cambio, se impuso a nivel mundial el *sistema del impuesto personal*, basando la imposición en la persona como centro de relaciones jurídicas y no en un conjunto de cosas. Su verdadera espina dorsal es formada por el progresivo impuesto a la renta de las personas físicas al que pueden asociarse gravámenes al patrimonio y a la herencia; de la distribución de la carga tributaria entre las clases inferiores, menos gravadas por el impuesto a la renta, se encarga el sistema complementario de los impuestos al consumo y de los aranceles aduaneros.

Sin embargo, señala Schmölders, por razones fiscales no se mantiene casi nunca esta sencilla estructura básica del sistema de impuestos personales el cual, por el contrario, se complica más por la adición de numerosos gravámenes a la circulación y a la transmisión de bienes, por la conservación del anterior sistema de impuestos objetivos y por siempre nuevos impuestos al consumo y a los gastos.

Posteriormente se ha objetivado de nuevo la imposición, con la extensión del impuesto a la renta de personas jurídicas, el impuesto a las corporaciones y la difusión del impuesto al valor agregado.

De acuerdo a la teoría tributaria existen diversas definiciones del impuesto, según Gastón Jéze el impuesto es la prestación pecuniaria exigida de los individuos según reglas destinadas a cubrir los gastos de interés general y únicamente a causa de que los contribuyentes son miembros de una comunidad política organizada. Por otro lado para Edwin Seligman define como una contribución obligatoria exigida del individuo por el Estado para cubrir los gastos hechos en interés común, sin tener en cuenta las ventajas particulares otorgadas a los contribuyentes.

Otra definición destacable es la de De Viti De Marco, para quien el impuesto es una parte de la renta del ciudadano que el Estado percibe con el fin de

proporcionarle los medios necesarios para la producción de los servicios públicos generales. En la doctrina francesa, para Julien Laferrière el impuesto es la detracción pecuniaria que con el fin de subvenir a las necesidades públicas, el Estado realiza por vía coactiva de los recursos particulares según su capacidad contributiva y sin que esta detracción corresponda a servicios determinados prestados al contribuyente.

2.1.1. CLASIFICACIÓN DE LOS IMPUESTOS

Existen significativas cantidades de clasificaciones las cuales pueden resumirse de acuerdo al siguiente detalle: a) Ordinarios y Extraordinarios, b) Reales y Personales, c) Fijos, Proporcionales, Progresivos y Regresivos, d) Directos e Indirectos.

a) Impuestos Ordinarios y Extraordinarios

Esta clasificación corresponde al período o duración de los impuestos en el sistema tributario. Mientras que los impuestos ordinarios o permanentes son aquellos que no tienen una duración determinada en el tiempo, los impuestos extraordinarios o también denominados transitorios, por el contrario, poseen una vigencia limitada en el tiempo. Un ejemplo que podemos citar del primer caso es el Impuesto al Valor Agregado mientras que podemos mencionar como tributo extraordinario el Impuesto sobre los Bienes Personales.

Cabe destacar que los impuestos extraordinarios en su mayoría surgen en períodos de crisis. Asimismo, antiguamente, esta clasificación los definía como extraordinarios cuando los mismos cubrían necesidades habituales de la colectividad o emergencias sociales (guerras, catástrofes, etc.). Asimismo determinados impuestos ordinarios son denominados “de emergencia” al momento de su legislación lo que implicaría que los podrían considerarse como extraordinarios, pero en formar reiterada son prorrogados en el tiempo.

b) Impuestos Reales y Personales

En los Reales u Objetivos la Ley no define ni habla del sujeto pasivo, es decir, no toma en cuenta la situación personal del contribuyente. Un claro ejemplo de esto son los impuestos a los consumos, donde no se tiene en cuenta la capacidad de contribución del sujeto que adquiere los bienes gravados.

Son Personales o Subjetivos los impuestos cuyas leyes determinan a la persona del contribuyente junto al aspecto objetivo, es decir procuran determinar la capacidad contributiva de las personas físicas discriminando circunstancias económicas personales del contribuyente (cargas de familia, etc.).

c) Impuestos Fijos, Proporcionales, Progresivos y Regresivos

Los Impuestos Fijos se los define como aquellos que se establecen en una suma invariable cualquiera que fuera el monto de la riqueza involucrada en este. También menciona la categoría de graduales, que son aquellos que varían en relación con la graduación de la base imponible.

En relación con la denominación de Impuestos Proporcionales podemos definirlos cuando se mantiene una relación constante entre su cuantía y el valor de la riqueza gravada y es Progresivo cuando a incremento del valor de la riqueza gravada la cuantía aumenta en forma sistemática.

Utilizando el mismo criterio podemos definir a los impuestos Regresivos como aquellos que a medida que va aumentando el monto imponible va decreciendo la alícuota del tributo.

d) Impuestos Directos e Indirectos

La antigua distinción de impuestos directos e indirectos, de acuerdo a la incidencia del impuesto, actualmente ha perdido importancia, la cual estaba fundamentada sobre todo en la actuación de la administración tributaria, es irrelevante, porque la incidencia del impuesto ya no distingue o diferencia a este tipo de impuestos. En efecto, actualmente muchos de los llamados impuestos

directos son retenidos por un intermediario (responsable, agente de retención). A su vez muchos de los llamados impuestos indirectos se perciben por el ente recaudador, debido a que el productor o vendedor hace pago anticipado, por cuenta del consumidor final.

Realizando un análisis crítico y tomando en cuenta el problema de traslación del impuesto señala que “entonces, se exigen de los mismos que se pretende que los paguen”, los impuestos son trasladables; esto significa que cobran a una persona dando por sentado o suponiendo como algo probable que esta se indemnizará a expensas de alguna otra. Para un criterio administrativo, impuestos directos son los que se recaudan según listas o padrones mientras que los impuestos indirectos no se pueden incluir en listas.

2.1.2. CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN DE LA CARGA IMPOSITIVA

2.1.2.1. TEORÍA DE LA EQUIVALENCIA

La contraprestación o beneficio que implica la distribución en proporción al beneficio recibido, tiene en contra el hecho de que no sería equitativa y es difícil de implementar.

2.1.2.2. TEORÍA DEL SACRIFICIO

Implica la distribución en forma tal que el sacrificio sea equitativo para todos los contribuyentes, se toma en cuenta la capacidad contributiva de los individuos. Está basado en el principio de la utilidad decreciente y puede adquirir tres formas:

- Sacrificio Igual
- Sacrificio Mínimo
- Sacrificio Proporcional

2.1.2.3. TEORÍA DE LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA

Contiene la distribución de acuerdo a la capacidad de cada uno, esto se determina a través de las rentas, el patrimonio o los consumos.

2.1.3. LA GESTIÓN TRIBUTARIA

La Gestión Tributaria mide el conjunto de acciones en el proceso de la gestión pública vinculado a los tributos, que aplican los gobiernos en su política económica. Los tributos, son las prestaciones en dinero que el Estado, en su ejercicio de poder, exige con el objeto de tener recursos para el cumplimiento de sus fines. Es un elemento importante de la política económica porque financia el presupuesto público. Es la herramienta más importante de la política fiscal. Este presupuesto es preparado por el gobierno central y aprobado por el Congreso, es un proceso en el que intervienen distintos grupos públicos y privados, que esperan ver materializadas sus demandas. Es un factor clave que dichas demandas se concilien con las posibilidades reales de financiamiento, para así mantener la estabilidad macroeconómica.

Asimismo la Gestión Tributaria puede incentivar el crecimiento a determinados sectores, por ejemplo, otorgando incentivos.

De este modo la gestión tributaria es un elemento importante porque va a ayudar a crecer, mantener o decrecer la economía en la medida que los indicadores de gestión se han llevado en forma eficiente a través de estrategias. La gestión tributaria óptima es aquella en la que la política fiscal es estable y un Sistema Tributario es eficiente. Si la gestión tributaria es óptima atrae inversión no debiéndose agregar más en este sentido porque sabemos lo que significa y los resultados que generan a un país.

2.1.4. LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA

Las políticas impositivas y de gasto reflejan el sistema de valores que caracteriza a una sociedad, para la existencia de un buen sistema tributario deseable debe cumplir en su conjunto los siguientes enunciados:

a) Equidad

Un impuesto ha de ser por su propia naturaleza, equitativo, es decir, que las cargas fiscales que se paguen sean proporcionales a la capacidad de pago de los individuos. Se considera que un impuesto es equitativo cuando los contribuyentes tributan con relación a su capacidad de pago o, según la situación, la cantidad de servicios que obtienen del Gobierno. Por lo tanto, la capacidad de pago y los servicios obtenidos serán criterios de equidad. Cuando un sistema tributario satisface los dos criterios anteriores se dice que es verticalmente equitativo (es decir, cuando tienen mayor capacidad de pago, paga más). De igual importancia es la equidad horizontal, según la cual, a igual capacidad de pago corresponde igual presión fiscal.

b) Claridad y Certidumbre

La aplicación práctica del sistema tributario tiene que ser clara y constante para que el sistema tributario resulte creíble, este principio, considerado esencial por Adam Smith, suele subestimarse en los actuales sistemas tributarios (porque se supone que la administración pública es abierta e imparcial). Sin embargo, si este principio no se cumple y los impuestos varían cada año y son arbitrarios, los ciudadanos del país perderían la confianza en el sistema económico.

c) Aplicabilidad

El cumplimiento de las obligaciones depende de que su aplicación práctica sea fácil. El fraude fiscal se ha reducido mucho en aquellos países que han creado sistemas que permiten la retención de parte de los impuestos en la nómina de los trabajadores.

d) Eficiencia

Un buen sistema tributario tiene que ser fácil de administrar. Los sistemas difíciles de gestionar detraen recursos de actividades productivas y minan la confianza en el sistema y en el ejecutivo. Y lo que es peor, un sistema tributario mal diseñado y una excesiva imposición pueden aumentar el fraude fiscal; además, los impuestos demasiado elevados pueden provocar que las inversiones se contraigan en las actividades productivas hacia actividades especulativas.

Los principios establecidos han superado con creces la prueba del paso del tiempo, altos niveles de ingresos tributarios podrían animar a los gobiernos a aumentar sus gastos, en tanto esa mayor presión fiscal puede tener un impacto negativo sobre el sector privado, quitando incentivos al trabajo, al ahorro y a la inversión. Esta situación puede crear un estancamiento económico acompañado de inflación y puede terminar reduciendo la recaudación tributaria. De manera que se logra un resultado exactamente contrario al buscado; en ese caso será necesario revisar el sistema tributario.

2.1.5. LA POLITICA FISCAL Y POLITICA TRIBUTARIA EN BOLIVIA

El Estado, tiene tres opciones para conseguir fondos para financiar los gastos que realizan para satisfacer las necesidades de su población³:

- A través de los ingresos tributarios
- A través de la venta de activos
- A través del endeudamiento

Para el Gobierno Municipal ocurre lo mismo, siendo el camino más conveniente la primera opción, ya que constituye una fuente permanente de recursos. La

³ Ver "El rol del Estado, el Sistema Tributario y el modelo de descentralización" Luis Alberto Arias M.

segunda tiene montos y duraciones limitadas, y la tercera constituye una forma adelantada de captar recursos que tarde o temprano deberán ser cancelados con mayores ingresos tributarios.

Esto no significa que para obtener más recursos, se tengan que incrementar los impuestos, lo cual traería severas consecuencias sobre el ahorro y la inversión en la economía. Más bien, se debe establecer una Política Tributaria que sea eficiente y que permita la manipulación de herramientas y mecanismos para un mejor control de los tributos, sin distorsionar los mercados existentes dentro de la economía de la región, además de equilibrar la carga tributaria al universo de contribuyentes existentes, en un ánimo de igualdad y justicia, asimismo tendrá que llenar los vacíos legales existentes para evitar la tan famosa “elusión” que distorsiona los sistemas tributarios.

Durante los primeros años de la década del 80 la economía Boliviana vivió una grave crisis, caracterizada por grandes déficit fiscales, que tuvieron su origen en la caída de los ingresos públicos como consecuencia, entre otras cosas, de la deficiente estructura impositiva y consecuentemente de la baja recaudación tributaria, así como de la caída de los ingresos por exportaciones de productos significativos para las finanzas públicas; sin embargo, esta crisis fue exitosamente superada como consecuencia de los programas de ajuste estructural que desde 1985 fueron establecidos en el País.

Importantes reformas en la Política Tributaria, lideradas por la introducción y fortalecimiento del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y por la creación del Impuesto a las Transacciones (IT), así como la implantación de nuevos procedimientos sancionatorios hacia los evasores.

La afluencia de ingresos tributarios fortalece directamente la inversión pública de los Gobiernos Municipales, por cuanto los mecanismos de coparticipación tributaria, dentro del marco de la Ley de Participación Popular, definen que de la

recaudación efectiva el 75% ingrese directamente al Tesoro General de la Nación, el 20% se destine automáticamente a los 311 municipios del País, con la obligación por parte de éstos de realizar inversiones en salud, educación, saneamiento básico, agua potable, alcantarillado, vivienda. Además de estos ingresos se traspasa a los Gobiernos Municipales la administración de algunos impuestos, tasas y Patentes dentro de su jurisdicción.

A pesar de los logros obtenidos con relación a la estabilidad fiscal y el crecimiento económico alcanzados durante los últimos años, estos no han sido suficientes, obligando a las Administraciones Tributarias a continuar con el esfuerzo en el crecimiento de la recaudación de forma tal que esta permita que el gasto social y la inversión pública crezcan a ritmos superiores a los actuales.

La dinámica evolución de la economía, trae consigo la necesidad de reposicionar en forma permanente a la administración tributaria, con el fin de permitirle ubicar sus acciones de control en aquellos segmentos de contribuyentes cuyo comportamiento tributario actual no es consecuente con la realidad económica y fiscal. Por otra parte esta misma consideración obliga a desarrollar mecanismos que permitan visualizar sectores económicos que por sus características particulares, jugarán un papel importante en el escenario fiscal y sobre los cuales las acciones de control serán indispensables.

En consecuencia la necesidad de desarrollar ventajas competitivas frente a los contribuyentes, con el fin de oponer en forma oportuna, certera y enérgica acciones de control que anticipen o contrarresten las acciones de evasión e incumplimiento, es generalmente tan urgente, pero sobre todo tan importante, como garantizarle a la región un continuo, constante y cada vez mayor flujo de ingresos tributarios, que incremente los grados de libertad de la política fiscal y sustente las condiciones de estabilidad y crecimiento económico.

2.2. MARCO NORMATIVO Y REGULATIVO EN EL AMBITO INSTITUCIONAL

A partir de 1994 el Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles junto con otros pasaron a cargo de los municipios, haciéndose responsables de los mismos dentro su jurisdicción, con la promulgación de la Ley de Participación Popular (Ley 1551 promulgada el 20 de abril de 1994), con fines de descentralización. A partir de aquí, los instrumentos de normativa legal fueron en primera instancia la Ley 843 publicada el 20 de mayo de 1986, que fue modificada mediante la Ley 1606 el 22 de diciembre de 1994, y ordenada bajo el denominado de Ley 843 (Texto Ordenado) y el Código Tributario que fue creado mediante la Ley 1340 de 20 de mayo de 1992 y fue sustituido recientemente por uno nuevo mediante la Ley 2492 del 2 de agosto de 2003. Además el derecho tributario esta sujeto a Decretos Supremos, Resoluciones Supremas, Reglamentos, Resoluciones Municipales, Ordenanzas Municipales, etc.

En este sentido, con respecto a la normativa, reglamentación e interpretación la Administración Tributaria del Gobierno Municipal de La Paz, esta bajo dependencia directa del Viceministerio de Política Tributaria perteneciente del Ministerio de Hacienda.

2.2.1. LA LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR (LPP)⁴

Es un instrumento jurídico que despierta un nuevo momento para la democracia en Bolivia, al iniciar el tránsito de la democracia representativa, hace una democracia participativa en la que existe la responsabilidad compartida entre sociedad y estado para administrar el desarrollo y bienestar de la población, en otras palabras la Ley de Participación Popular, es una ley que promueve y que consolida el proceso de Participación Popular y articula a: Comunidades Indígenas, Pueblos Indígenas, Comunidades Campesinas y Juntas Vecinales.

⁴ Ley Nº 1551 de abril de 1994

En la vida jurídica, política y económica, el objetivo de la Ley de Participación Popular es mejorar la calidad de vida de la sociedad, distribuir los recursos de manera equitativa de los ingresos públicos, de acuerdo al número de habitantes.

Busca la participación de la sociedad civil organizada de hombres y mujeres en la toma de decisiones relacionados al desarrollo municipal. Ejercer control sobre el desempeño en calidad de la misma en la participación plena. Convierte al municipio en un espacio permanente de concertación de intereses. Contribuye al perfeccionamiento de la Democracia representativa. Permite a las OTB's en los procesos de Planificación del Desarrollo, control social de la Gestión Municipal.

En la infraestructura física se transfiere a título gratuito en favor de los Gobiernos Municipales el Derecho de Propiedad sobre bienes, muebles e inmuebles, afectados a la infraestructura física de los derechos de salud, educación, cultura, deporte, caminos vecinales y micro riegos. Entonces podemos decir que fue creada para; establecer el principio de distribución igualitaria por habitante de los recursos de coparticipación tributaria asignados y transferidos a los departamentos, a través de los Municipios buscando corregir los desequilibrios entre áreas Urbanas y Rurales.

2.2.2. LEY 1654 DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA (LDA)

Con la Descentralización Administrativa se crea la Administración Departamental, del Poder Ejecutivo, a nivel departamental. Por lo tanto la administración del desarrollo ya no es función de terceras entidades (corporaciones), sino que asume la responsabilidad directa en un marco de organización descentralizada de la Administración y la toma de decisiones del Poder Ejecutivo. De acuerdo a la Ley 1654, el Poder Ejecutivo está constituido por la Prefectura, tal instancia administrativa que compone por dos órganos: El Prefecto y su administración, y por otro lado el Consejo Departamental.

El Prefecto es una autoridad de primer rango en la organización del poder ejecutivo podemos decir que conceptualmente está a la altura de los Ministros de Estado y tiene ese rango según la Constitución Política del Estado, por tanto su relación con el Poder Ejecutivo es a nivel Nacional, es horizontal y no vertical, entonces enmarcándose sus funciones en el **Ordenamiento Jurídico**⁵.

Para cada una de sus materias de su competencia y no en instructivos verticales. El Prefecto depende del Presidente de la República y este se relaciona con él a través del Ministro que corresponda a la materia a ser tratada en la ocasión respectiva.

En la Prefectura la máxima autoridad es el Prefecto. Entonces podemos decir que esta Ley tiene el objetivo de establecer la estructura organizativa del Poder Ejecutivo a nivel departamental, Régimen de Descentralización Administrativa, también establece el Régimen de Recursos Económicos y Financieros Departamentales, otro objetivo de la Ley es la de fortalecer la eficiencia y eficacia de la Administración Pública, en la prestación de Servicios de la forma directa a la población. Consolidar la estructura del Poder Ejecutivo al nivel departamental, lo cual está constituido por la Prefectura, conformado por el Prefecto y el Consejo Departamental, además establece la organización interna de la Prefectura. A nivel local consolida las atribuciones de los Subprefectos y Corregidores, los cuales constituyen en representantes del Prefecto y tendrán a su cargo la Administración de las Provincias.

2.2.3. LEY DE MUNICIPALIDADES. (LEY 2028)

La Ley de Municipalidades es la que regula el régimen Municipal, establecido en los Artículos 200 al 206 de la Constitución Política del Estado⁶. **Su ámbito de**

⁵ En este marco se encuentra Leyes, Decretos, Resoluciones Supremas o Ministeriales y las políticas del estado aprobados mediante alguno de los instrumentos señalados.

⁶ Artículo I de la Ley de Municipalidades

aplicación, comprende en la organización de atribuciones de la Municipalidad del Gobierno Municipal. Normas Nacionales sobre Patrimonio de la Nación, propiedad y dominio público **Que es municipio, municipalidad y gobierno municipal**⁷, es la unidad territorial, política y administrativamente organizada en su jurisdicción, se expresa diversidad étnica y cultural. **Municipalidad**. Es la entidad autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, representa institucionalmente a la sección, forma parte del Estado. **Gobierno Municipal**. El Gobierno y la Administración del municipio se ejercen por el Gobierno Municipal; contribuye a la satisfacción de necesidades, garantiza la integración y participación de los ciudadanos de planificación y desarrollo humano.

El Consejo Municipal⁸, es la máxima autoridad, elegida por cinco años, es el órgano representativo normativo y fiscalizador, sus principales funciones son: aprobar el plan de desarrollo Municipal y el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial a los sesenta días de su presentación por el Alcalde Municipal, incorporando la delimitación del radio urbano y rural de su jurisdicción.

Aprobar los planos de zonificación⁹ y valuación zonal o distrital, tablas de valores según calidad de vida de suelo, calidad tipo de construcción, servicios, calzadas, así como la delimitación literal de cada una de las zonas urbanas y zonas rurales detectadas en el proceso de zonificación, conforme a normas nacionales vigentes a propuesta del Alcalde Municipal.

Fiscalizar la Administración de catastro urbano y rural, de acuerdo con las normas catastrales y técnico, tributarias emitidas por el poder ejecutivo, aprobar las ordenanzas municipales de tasas y patentes, remitiéndolas al Senado Nacional para su respectiva consideración y aprobación.

⁷ Artículo V, de la Ley de Municipalidades

⁸ Artículo X, de la Ley de Municipalidades

⁹ Artículo XII, párrafo VI de la Ley de Municipalidades

2.2.4. LEY 843 DE 20 DE MAYO DE 1986

Esta Ley orienta a quienes deben pagar el Impuesto anual a la Propiedad de Bienes Inmuebles, también señala claramente quienes son los sujetos pasivos y quien conforma el sujeto activo y por último indica quienes gozan de exenciones. Por lo tanto el Art. 52 señala¹⁰ de la siguiente manera, créase un impuesto anual a la propiedad inmueble situada en el territorio nacional, que se regirá por las disposiciones de este capítulo. En cuanto al sujeto pasivo señala lo siguiente: Son sujetos pasivos del impuesto, las personas jurídicas o naturales y las sucesiones indivisas, propietarios de cualquier tipo de inmuebles, incluidas tierras rurales obtenidas por títulos ejecutoriales de reforma agraria, dotación, consolidación, adjudicación y por compra y por cualquier otra forma de adquisición. Los copropietarios de inmuebles colectivos de uso común o proindivisos serán responsables del tributo por la parte en prorrata que les correspondiere.

En cuanto al sujeto activo esta conformado por el ejecutivo, en este caso el Gobierno Municipal de La Paz.

Las exenciones¹¹ según el Art. 53, se favorecen de la liberación de impuestos a los contribuyentes que reúnan las siguientes características:

- a) Los inmuebles de propiedad del Gobierno Central, las Prefecturas Departamentales, los Gobiernos Municipales y las Instituciones Públicas, también gozan de exención las áreas incultivables por los organismos públicos, también las áreas clasificadas como reserva ecológica las destinadas a la preservación de cuencas hidrográficas y por último las tierras de propiedad del Estado, cabe señalar que este Artículo no contempla a las empresas públicas y sus inmuebles.

¹⁰ Ley 843, Art. 52

¹¹ Ley 843, Art. 53

b) También favorecen los inmuebles que exclusivamente se dedican a actividades no comerciales, tampoco industriales solo a propiedades de Asociaciones, Fundaciones o Instituciones no lucrativas autorizadas legalmente como son: Religiosas de caridad, beneficencia, asistencia social educativas, culturales, científicas, ecológicas, artísticas, literarias, deportivas, políticas, etc. Se deben tomar en cuenta que en su totalidad de los ingresos y el patrimonio de las instituciones mencionadas anteriormente se destinen a los fines enumerados, valga señalar que no se deben distribuir directamente o indirectamente entre sus asociados, otro caso cuando se llegue a liquidación, su patrimonio se distribuye entre entidades de igual objeto o se done a Instituciones Públicas.

Para beneficiarse de este goce de exención, las entidades beneficiadas deberán solicitar su reconocimiento como entidades exentas ante la Administración Tributaria.

Asimismo se favorece con exenciones a:

- Las misiones diplomáticas y consulares extranjeras que se encuentran en el territorio nacional.
- Las viviendas de los beneméritos y de las viudas de la guerra del Chaco, hasta que fallezca, en el primer tramo.
- También se acogen a esta ley los ancianos de 60 años, propietario de inmuebles de interés social o de tipo económico, que le sirva de vivienda permanentemente, tiene una rebaja de 20 %, en la base imponible

La Base Imponible esta constituida por el avalúo fiscal, establecido en cada jurisdicción Municipal correspondiente, de acuerdo a las normas, catastrales, técnica tributario urbano emitidos por el poder ejecutivo. Mientras no existan

avalúos fiscales (en este caso en el área rural), la base imponible será dada por el auto avalúo que practican los propietarios de los inmuebles.

2.2.5. LEY FINANCIAL. (LEY 2331)

Es una Ley, que aprueba el Presupuesto General de la Nación y su financiamiento, además incluye los presupuestos institucionales del Sector Público, que tiene una vigencia de 1 año (o sea del 1 de enero al 31 de Diciembre). En uno de sus artículos, que es de suma importancia para el presente trabajo menciona lo siguiente:

Artículo VI: Todas las entidades públicas¹² que mantengan saldos en cuentas corrientes fiscales en los administradores delegados, originados por recaudación de sus propios ingresos y por transferencia del Tesoro General de la Nación por la Coparticipación Tributaria, Ley del Diálogo 2000, deberán pagar comisiones por la administración de estas cuentas corrientes fiscales, con cargo a sus recursos. Por instrucciones del gobierno central del total de ingresos propios se destinan el 25% a gastos corrientes y el 75% a obras, cabe aclarar que se destinan de las tres fuentes: ingresos propios, HIPIC II y Participación Popular.

Analizando todas las leyes mencionadas anteriormente, que respaldan nuestro trabajo, se tiene la certeza que el impuesto es una obligación del sujeto pasivo a efectuar el pago del Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles rurales y urbanos.

¹² Artículo VI, de la Ley 2331, Ley de 8 de febrero del 2002

CAPITULO III

DIAGNOSTICO DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA EN EL MUNICIPIO DE LA PAZ

CAPITULO III

DIAGNOSTICO DE LA POLITICA TRIBUTARIA EN EL MUNICIPIO DE LA PAZ

3.1. CONDICIONES DEL MUNICIPIO DE LA PAZ

La Ciudad de La Paz es la capital administrativa y la segunda ciudad más poblada de Bolivia con 793.293 habitantes según el censo realizado el año 2001, asimismo se puede observar con relación al censo del año 1992 una tasa de crecimiento poblacional de 1.12%. El Municipio Paceño, cuenta con una superficie de 1986.2 Km² lo que significa que tiene una densidad poblacional de 399.4 habitantes por Kilómetro. Las actividades económicas predominantes son la industria y los servicios públicos.

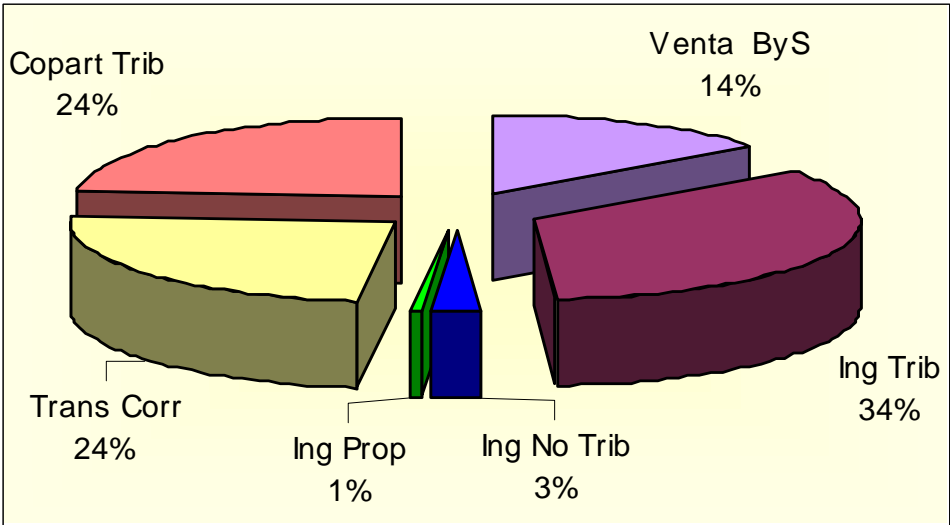
Los impuestos designados al Gobierno Municipal de La Paz bajo su jurisdicción territorial son: el Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles, Impuesto a la Propiedad de Vehículos Automotores, Impuesto Municipal a las transferencias. De los cuales el más importante es el Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles que esta grabado a todo propietario de un bien inmueble al 31 de diciembre de cada año, siendo uno de los pocos impuestos progresivos.

3.2. EVOLUCION DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ

Entre las principales fuentes de ingresos se destacan los ingresos corrientes, de los cuales, los ingresos tributarios son los mas significativos y los primeros en grado de importancia. La recaudación por ingresos tributarios se destaca por que reúne un promedio de 34% de total de ingresos para el periodo 1994–2003.

Con el cambio en la política tributaria existentes a partir de 1994 con la reforma tributaria aplicado por la Ley 1606 que regula el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto a las Transacciones (IT) con la elevación de sus tasas impositivas al 13 y 3 por ciento respectivamente, también se introduce posteriormente la recaudación por concepto de impuestos a los hidrocarburos que incrementaron las recaudaciones tributarias, la participación de los ingresos no tributarios tiene una importancia de un 3% del total de ingresos, por lo cual se puede observar una fuerte dependencia, por parte de los ingresos corrientes, como se explica en la Gráfica N° 3.1.

Gráfica N° 3.2.1.
Composición de los Ingresos del Gobierno Municipal de La Paz
Periodo 1990 – 2003
 (Estructura porcentual)



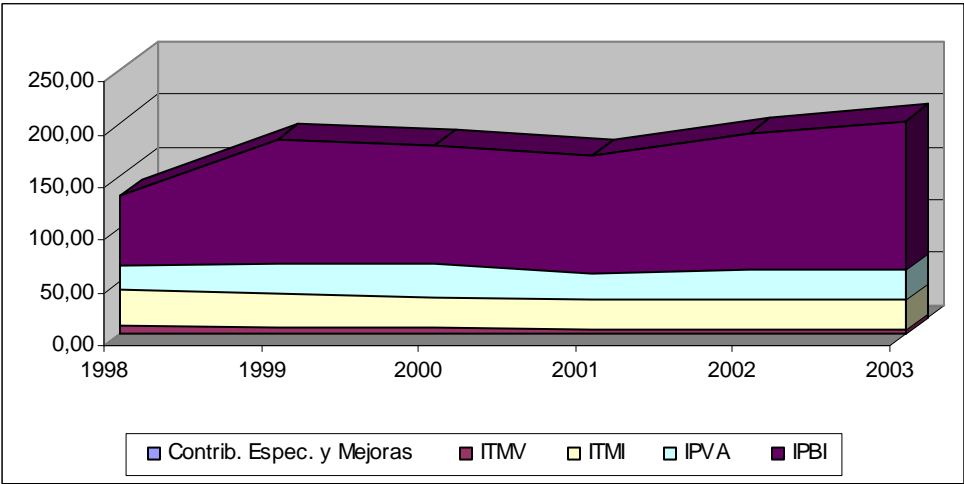
Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por la Unidad de Análisis de Ingresos GMLP.

Si bien las recaudaciones municipales son mayores como muestra la evolución en la Gráfica N° 3.2.2., cabe destacar que las reformas, resoluciones y políticas implantadas para los años 90 fueron las que marcaron una importancia tanto en el

incremento de las recaudaciones como en los mecanismos aplicados en el control de la gestión municipal para revertir las falencias mencionadas.

Desde el punto de vista de la recaudación, el gráfico siguiente muestra la evolución durante el periodo 1998 al 2003 de los ingresos tributarios del Gobierno Municipal de La Paz, observándose que en el periodo 1999 a 2001 sufrió una pequeña reducción, para luego volver a una conducta de crecimiento, gracias a la implementación de mejores mecanismos de control de la evasión.

Gráfica N° 3.2.2.
Evolución de los Ingresos Tributarios del Gobierno Municipal de La Paz
Periodo 1998 – 2003
(en Millones de Bolivianos)

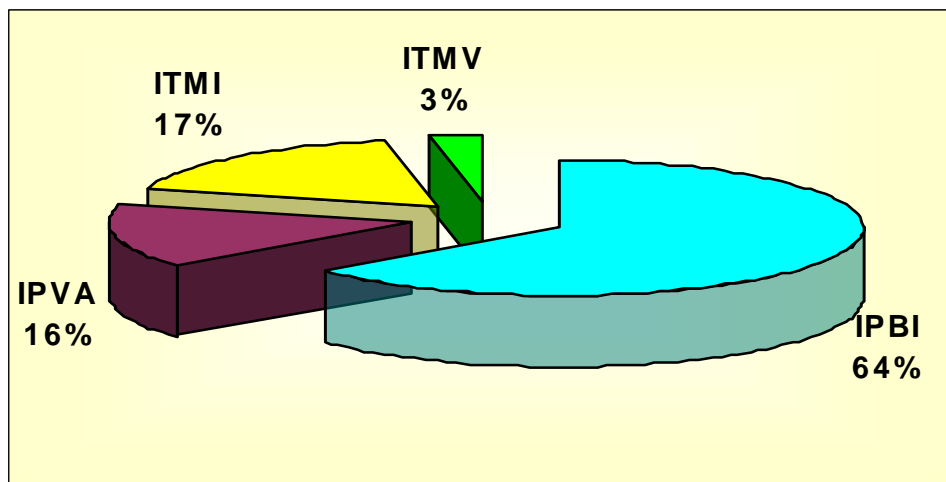


Fuente: Elaboración propia en base a la información proporcionada por la Unidad de Análisis de Ingresos GMLP.

3.2.1. IMPUESTO A LA PROPIEDAD DE BIENES INMUEBLES EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ

Como se puede observar en la grafica anterior y en la siguiente, El Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles, se constituye como el más importante dentro de los ingresos tributarios, con el 64% en la recaudación¹³,

Gráfica N° 3.2.1.1.
Ponderación de los Ingresos Tributarios del Gobierno Municipal de La Paz
Periodo 1998 – 2003

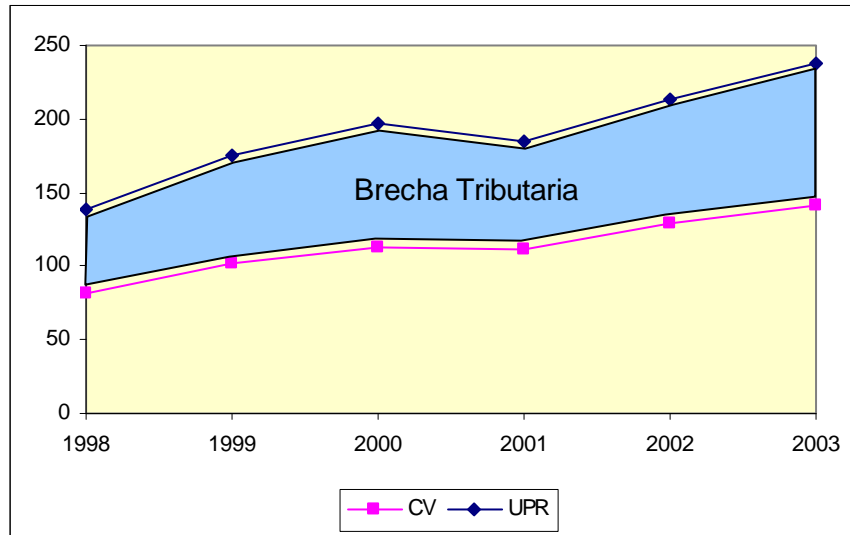


Fuente: Elaboración propia en base a la información proporcionada por la Unidad de Análisis de Ingresos GMLP.

A pesar de que se constituye como el impuesto más importante y tiene los niveles de recaudación más altos, el Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles tiene una mora tributaria muy alta, formando una importante brecha tributaria que se la puede obtener a partir del Universo Potencial a Recaudar (UPR), menos el Cumplimiento Voluntario (CV), como se muestra en la siguiente grafica:

¹³ Datos extractados del detalle de Recaudación para el año 2002, en el Gobierno Municipal de La Paz – proporcionado por la Unidad de Análisis de Ingresos.

**Gráfica N ° 3.2.1.2.
Brecha Tributaria del Impuesto a Propiedad de Bienes Inmuebles
en el Gobierno Municipal de La Paz
Periodo 1998 – 2003**



Fuente: Elaboración propia en la base a la consultoría Análisis Financiero de los Procedimientos y Sistemas en la Recaudación de los Impuestos.

La Brecha Tributaria del Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles, es muy grande y tiene una tendencia al crecimiento, ya que se trata de recaudación que el Gobierno Municipal de La Paz, deja de percibir por este concepto debido a que, si no se llega a cobrar cada gestión dentro de los posteriores cinco años a la fecha de su vencimiento, prescribe el impuesto. Estos Ingresos pueden ser utilizados en la inversión para elevar los niveles de bienestar social en la población del municipio, en lo que se refiere a educación, salud, seguridad social, infraestructura, etc. como se puede ver en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 3.2.1.1.
Incidencia de la Brecha Tributaria en el Gasto del
Gobierno Municipal de La Paz
Periodo 2000 – 2003

Gestión	Gasto de Funcionamiento	Gasto de Inversión	Gasto Elegible	Total	Brecha Tributaria	% Incremento
2000	131.034,10	323.686,63	-	454.720,73	27.675,99	6,09
2001	111.840,83	487.062,93	-	598.903,76	37.465,46	6,26
2002	130.846,43	573.986,06	-	704.832,49	43.768,47	6,21
2003	122.774,36	183.731,07	388.343,03	694.848,46	46.726,58	6,72
TOTAL	496.495,73	1.568.466,68	388.343,03	2.453.305,44	155.636,50	6,34

Fuente: Elaboración propia en la base a la consultoría Análisis Financiero de los Procedimientos y Sistemas en la Recaudación de los Impuestos y la información proporcionada por la Unidad de Análisis de Ingresos GMLP.

Por esta razón es importante que el Gobierno Municipal de La Paz, eleve sus recaudaciones, reduciendo la Mora Tributaria (Brecha Tributaria) que existe, como se menciona en la hipótesis de este trabajo, donde la inversión esta en función a la recaudación y esta a su vez del cumplimiento voluntario, quedando demostrado que no se esta aplicando una adecuada política tributaria, que permita cambiar la tendencia de la Brecha Tributaria hacia su contracción.

3.2.2. TABLAS DE CÁLCULO DEL IMPUESTO A LA PROPIEDAD DE BIENES INMUEBLES

Para el cobro del Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles de cada gestión fiscal, se elabora anualmente un proyecto de Resolución Suprema en forma conjunta con los otros Municipios, el cual es revisado por el Viceministerio de Política Tributaria dependiente del Ministerio de Hacienda y si todo esta correcto, la Resolución Suprema es aprobada y promulgada. Esta Resolución Suprema debe contener los datos para el avalúo u obtención de la Base Imponible para Terrenos

Viviendas Unifamiliares, y Propiedades Horizontales. Asimismo debe contener los tramos y las alícuotas para el cálculo (a partir del Avalúo o de la Base Imponible), del Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles, también debe incluir las ponderaciones de los servicios, y los factores de corrección para Propiedades Horizontales. Teniendo la siguiente relación de valores para las gestiones fiscales 1997 a 2003:

i) Tabla de valoración del Terreno

AVALUO DE TERRENOS SEGUN CALIDAD DE VIA EN Bs. POR M2																																					
	ASFALTO					ADOQUIN					CEMENTO					LOSETA					PIEDRA					RIPIO					TIERRA						
	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50						
1997	1998	1999	2000	2001	2002	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1997	1998	1999	2000	2001	2002		
1-1	2047	2158	2292	2444	2542	2542	1940	2045	2172	2316	2409	2409	1832	1931	2051	2187	2274	2274	1688	1779	1889	2015	2166	2274	2274	1509	1590	1688	1759	1801	1873	1873	1473	1553	1655	1759	1829
1-20 a 1-28	1625	1713	1819	1940	2044	2044	1463	1542	1638	1746	1817	1817	1341	1413	1501	1601	1665	1665	1234	1301	1382	1473	1533	1609	1609	1187	1251	1328	1398	1417	1474	1474	1096	1155	1231	1308	1360
1-30 a 1-38	1180	1244	1321	1409	1466	1466	1063	1120	1189	1268	1320	1320	984	1037	1101	1174	1222	1222	905	954	1013	1081	1154	1209	1209	866	913	970	1038	1034	1075	1075	786	828	879	938	976
1-40 a 1-47	937	988	1049	1119	1164	1164	805	848	901	960	998	998	687	724	769	820	854	854	604	640	686	733	771	809	809	586	618	656	703	700	728	728	539	568	603	643	669
1-50 a 1-58	765	806	856	913	949	949	675	711	755	805	838	838	567	604	648	693	726	726	493	520	566	613	651	689	689	471	496	527	562	562	584	584	465	490	520	555	577
2-10 a 2-18	529	551	593	631	666	666	485	511	543	578	601	601	413	435	462	493	517	517	346	368	398	428	457	484	484	328	343	362	386	386	401	401	324	342	362	386	396
2-20 a 2-29	485	506	543	581	616	616	441	465	494	527	548	548	368	388	412	439	457	457	293	313	338	362	386	401	401	271	286	304	328	328	343	343	262	281	301	326	336
2-30 a 2-34	485	506	543	581	616	616	441	465	494	527	548	548	368	388	412	439	457	457	293	313	338	362	386	401	401	271	286	304	328	328	343	343	262	281	301	326	336
2-40 a 2-45	485	506	543	581	616	616	441	465	494	527	548	548	368	388	412	439	457	457	293	313	338	362	386	401	401	271	286	304	328	328	343	343	262	281	301	326	336
2-50 a 2-58	485	506	543	581	616	616	441	465	494	527	548	548	368	388	412	439	457	457	293	313	338	362	386	401	401	271	286	304	328	328	343	343	262	281	301	326	336
2-60 a 2-66	485	506	543	581	616	616	441	465	494	527	548	548	368	388	412	439	457	457	293	313	338	362	386	401	401	271	286	304	328	328	343	343	262	281	301	326	336
2-70 a 2-74	485	506	543	581	616	616	441	465	494	527	548	548	368	388	412	439	457	457	293	313	338	362	386	401	401	271	286	304	328	328	343	343	262	281	301	326	336
2-80 a 2-81	485	506	543	581	616	616	441	465	494	527	548	548	368	388	412	439	457	457	293	313	338	362	386	401	401	271	286	304	328	328	343	343	262	281	301	326	336
3-10 a 3-16	287	302	321	342	363	363	251	266	281	297	313	313	204	219	234	250	266	266	153	168	183	199	215	231	231	147	162	177	192	192	207	207	132	147	162	177	192
3-20 a 3-21	198	209	222	237	252	252	183	194	205	219	233	233	120	131	142	153	164	164	97	108	119	130	141	152	152	97	107	117	128	128	139	139	86	96	106	116	126
3-30 a 3-35	119	125	133	142	148	148	105	111	118	126	131	131	83	88	94	99	104	104	62	67	72	77	82	87	87	62	66	70	74	74	78	78	52	55	58	62	64

Fac.de Ponderacion de Servicios		Factores de Inclinacion de Terreno	
POS. DE ACC. A SERVICIOS	FAC. A APLIC.	TERRENO	Fac. a Aplic.
Energia Electrica	0,2	Terreno plano con una inclin. de 0 a 10 Grados	1,00
Agua potable	0,2	Terreno Inclinado con una inclin. de 10 a 15 grados	0,90
Alcantarillado	0,2	Terreno muy inclinado superior a los 15 grados	0,80
Telefono	0,2		
Minimo	0,2		
TOTAL TODOS LOS FACTORES	1		

FAC. DE DEP.	
Const. en años	Fac. a Aplic.
De 0 a 5	1,000
Mas de 6 a 10	0,975
Mas de 11 a 15	0,925
Mas de 16 a 20	0,900
Mas de 21 a 25	0,850
Mas de 26 a 30	0,800
Mas de 31 a 35	0,750
Mas de 36 a 40	0,700
Mas de 41 a 45	0,650
Mas de 46 a 50	0,600
Mas de 51	0,550

Fuente: Elaboración propia en la base a Resoluciones Supremas aprobadas para el cobro de cada gestión fiscal.

ii) **Tabla de valoración de una Vivienda Unifamiliar**

COD	Tipo	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
		Bs.por m2	Bs.por m2	Bs.por m2	Bs.por m2	Bs.por m2	Bs.por m2	Bs.po m2
30	Lujoso Residencial	1383	1458	1.548	1652	1652	1718	1718
31	Muy Bueno	921	971	1.031	1100	1100	1144	1144
32	Bueno	613	646	686	732	732	761	761
33	Económica	383	404	429	458	458	476	476
34	De Interés Social	228	240	255	272	272	283	283
35	Muy Econo/Marginal	37	39	41	44	44	46	46

Fuente: Elaboración propia en la base a Resoluciones Supremas aprobadas para el cobro de cada gestión fiscal.

iii) **Tabla de valoración de una Vivienda Horizontal**

COD	Tipo	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
		Bs.por m2	Bs.por m2	Bs.por m2	Bs.por m2	Bs.por m2	Bs.por m2	Bs.por m2
40	DE LUJO	1691	1782	1892	2019	2019	2100	2100
41	MUY BUENA	1230	1296	1376	1468	1468	1527	1527
42	BUENA	921	971	1031	1100	1100	1144	1144
43	ECONOMICA	765	806	856	913	913	950	950

Fuente: Elaboración propia en la base a Resoluciones Supremas aprobadas para el cobro de cada gestión fiscal.

iv) Tabla de las Escalas impositivas

AÑO	MONTO DE VALUACION		CUOTA FIJA	Mas %	S/EXCEDENTE DE
	De mas de	Hasta			
1997		237.367		0.35	
	237.368	474.735	831	0.50	237.367
	474.736	712.102	2.018	1.00	474.735
	712.103	Adelante	4.391	1.50	712.102
1998		249.682		0.35	
	249.683	499.363	874	0.50	249.682
	499.364	749.045	2.122	1.00	499.363
	749.046	Adelante	4.619	1.50	749.045
1999		264.968		0.35	
	264.969	529.937	927	0.50	264.968
	529.938	794.905	2.252	1.00	529.937
	794.906	Adelante	4.902	1.50	794.905
2000		284.501		0.35	
	284.502	569.003	996	0.50	284.501
	569.004	853.504	2.418	1.00	569.003
	853.505	Adelante	5.263	1.50	853.504
2001		302.761		0.35	
	302.762	605.521	1.060	0.50	302.761
	605.522	908.281	2.573	1.00	605.521
	908.282	Adelante	5.601	1.50	908.281
2002		321.457		0.35	
	321.458	642.914	1.125	0.50	321.457
	642.915	964.371	2.732	1.00	642.914
	964.372	Adelante	5.947	1.50	964.371
2003		329.546		0.35	
	329.547	659.090	1.153	0.50	329.546
	659.091	988.635	2.801	1.00	659.090
	988.636	Adelante	6.097	1.50	988.635

Fuente: Elaboración propia en la base a Resoluciones Supremas aprobadas para el cobro de cada gestión fiscal.

3.2.3. DIAGNOSTICO SEGÚN LA MATRIZ VESTER

Con el fin de establecer los criterios que ayuden a elaborar una Política Tributaria optima para el Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles en el Gobierno Municipal de La Paz, es necesario realizar un diagnostico para identificar los problemas por los que atraviesa actualmente. Es por esta razón que se recurrió al método de la matriz de Vester¹⁴, la cual nos dará un panorama mucho más exacto de la problemática y su relación causa efecto de la Política Tributaria aplicada.

En este sentido, como primera acción se elaboró una lista detallada de los problemas encontrados dentro y fuera del Gobierno Municipal de La Paz, y se los ordeno asignando a cada uno, con una letra (desde la “a” hasta la “i”), como se detalla a continuación:

Tabla 3.2.3.1

Problemas dentro y fuera del Gobierno Municipal de La Paz
a. Deficiente planificación
b. Deficiente control fiscal
c. Bajos niveles de transparencia
d. Falta de un análisis económico en la Norma
e. Fallas administrativas dentro de la Institución
f. Falta de un ajuste al impuesto de acuerdo a la recesión actual que se vive en el país
g. Reducidos niveles de equidad e igualdad
h. Bajo nivel de cultura tributaria del contribuyente
i. Niveles familiares de ingresos bajos

Fuente: Elaboración propia.

¹⁴ La matriz Vester fue creada por Frederic Vester – es una herramienta muy precisa para definir las relaciones de causa y efecto entre problemas y nos permite evaluar, clasificar y ponderar los problemas detectados.

- a.)** Uno de los problemas por los que atraviesa la Política Tributaria dentro del Gobierno Municipal de La Paz, es que en el momento de la planificación, solo se toma en cuenta el grado de recaudación que se desea lograr (debido a las limitaciones de presupuesto existentes e influencias políticas) y se deja a un lado otros aspectos importantes, como los efectos negativos que se pueden ocasionar, a causa de la utilización de una Política Tributaria equivocada, a nivel económico y social dentro de la región.
- b.)** Otra deficiencia en la Política Tributaria aplicada por el Gobierno Municipal de La Paz, es el control fiscal, que esta a cargo de la Unidad de Fiscalización dependiente de la Dirección de Recaudaciones, que genera fiscalizaciones a través de procesos informáticos masivos, que abarcan solamente una parte del universo de contribuyentes que se encuentran empadronados, debido a los pocos recursos con que cuenta en lo que se refiere a infraestructura, personal y tecnología. Además si bien anualmente se hace un monitoreo o control de la evasión a través de estos procesos, se lo hace en referencia a los datos registrados en su sistema, en otras palabras, si el contribuyente nunca registró el inmueble en el Gobierno Municipal de La Paz, nunca pagara el Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles, dejando a un lado la equidad y justicia que debe tener este impuesto. Asimismo no existe un equipo de inteligencia fiscal que detecte nuevas formas de evasión, como inmuebles que no están registrados en la base de datos.
- c.)** La falta de credibilidad en las instituciones publicas con respecto a la corrupción y el manejo de fondos, es otro elemento que debe ser atacado por la Política Tributaria, para evitar susceptibilidades de los contribuyentes que el importe que cancelan por concepto de este impuesto, baya a caer en hechos ilícitos que solo enriquecen a un pequeño grupo y no sea utilizado para el crecimiento y desarrollo de la ciudad de La Paz, que pueden afectar

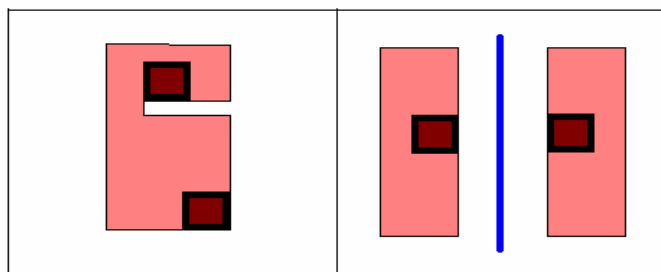
las metas y objetivos planificados, sin embargo este problema no esta siendo atacado de fondo, a causa de que no existen buenos niveles de información al publico en general.

- d.) La normativa con la que se cuenta para el calculo del Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles, fue creada con la Ley 843 en fecha 20 de mayo de 1986, que lamentablemente no cuenta con un correcto análisis de la realidad económica, como ejemplo se cita el caso de que existen dos inmuebles con las mismas características, uno se encuentra ubicado en una avenida y otro se encuentra ubicado en un callejón de un metro de ancho a 50 Mts. de la avenida, es evidente que el que se encuentra en el callejón tiene un menor valor y por lo tanto debe cancelar un impuesto menor, sin embargo no se hace esta distinción, debiendo cancelar ambos inmuebles el mismo impuesto. Otro ejemplo citado es que en una misma calle se encuentran dos inmuebles con las mismas características uno al frente del otro, es evidente que ambos tienen el mismo valor y deben cancelar el mismo importe por el Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles, sin embargo si se encuentran en la frontera de la delimitación de zonas fiscales, uno cancelara un impuesto mayor que el otro.

Gráfica N ° 3.2.3.1
Descripción Grafica de los problemas

Ejemplo 1

Ejemplo 2



e.) La fallas administrativas que comete el Gobierno Municipal de La Paz, en la ejecución de la Política Tributaria son varias como por ejemplo: Existen problemas con respecto al personal adecuado para cada función de la Administración Tributaria, donde se puede observar la falta de la carrera administrativa, debido a que se trata más bien de un **botín político**, que se reparte dentro de los poderes que Administran el Gobierno Municipal de La Paz. Además dentro de su estructura no se maneja los niveles salariales de una manera responsable y eficiente, en la cual se puede encontrar dos personas que se encuentran ejerciendo el mismo cargo y las mismas funciones, pero sin embargo una tiene un sueldo mayor a la de la otra, o se puede observar a secretarías que perciben un sueldo mayor que su jefe inmediato, generando malestar dentro de la institución. Además la Dirección de Recaudaciones debería contar con una planilla salarial acorde a los estándares internacionales que se manejan para esta clase de instituciones, para evitar la corrupción de sus funcionarios.

Otro problema administrativo que también proviene de los estándares internacionales, es que toda Administración Tributaria debe contar con tecnología de punta para un buen manejo de la información. Sin embargo en el Gobierno Municipal de La Paz, y más exactamente en la Dirección de Recaudaciones que es el área encargada de la recaudación, no cuenta con la suficiente tecnología en lo que se refiere a un Sistema Informático realmente confiable y transparente que realice automáticamente constantes cruces de información entre sus diferentes áreas y que lleve un verdadero control de la información existente, además de ser totalmente flexible e inmediato a cualquier requerimiento. Asimismo tampoco cuenta con el suficiente stock de equipos de computación de última generación para la totalidad de sus funcionarios, alargando los tiempos en la atención y despacho de trámites, así como en el tratamiento y depuración de información.

A todo esto se suma la mala atención al contribuyente por parte de los funcionarios de la institución, la burocracia administrativa que sigue existiendo pese a los intentos por eliminarla, la infraestructura con la que se cuenta es pésima y obsoleta, tampoco existe un buen manejo de la coordinación y planificación, etc.

- f.) Una de las características con la que debe contar el Sistema Tributario es la flexibilidad, entonces debe acomodarse a los cambios de la economía de la región. Sin embargo en el Gobierno Municipal de La Paz, pese a la recesión en la que se sumerge el país desde hace varios años, la cual es un factor que influye directamente sobre el ingreso, el Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles no ha podido adaptarse a la realidad económica de la región. A nivel municipal lo único que se pudo hacer es el congelamiento de las tablas de valores con las que se calcula la Base Imponible del inmueble de la cual se calcula el impuesto de cada contribuyente, para las gestiones fiscales 2001 y 2003. Como se puede observar este problema no se lo puede tratar a nivel municipal, debido a que se trata de agregados macroeconómicos que deben ser tratados a nivel nacional.
- g.) En un afán de **justicia** todo Sistema Tributario debe seguir el camino de la igualdad y equidad en el tratamiento hacia sus contribuyentes en general. El Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles, a consecuencia de las características con las que fue creado en la Ley 843, no reúne este requisito para toda la generalidad de contribuyentes como se puede observar en los ejemplos citados en el inciso “d”.
- h.) En el país existe bajo nivel de cultura tributaria, esto quiere decir que la población en general no esta acostumbrada a cancelar impuestos, es más, es resistente al pago de los mismos, elevando el nivel de evasión de cualquier impuesto. En general si no fueran obligatorios nadie los pagaría

debido al problema del polizón¹⁵, debido a que nadie tendría incentivos para sufragarlo.

- i.) Los niveles de ingreso que perciben las familias es otro factor que debe ser tomado en cuenta por los Sistemas Tributarios. En el caso del Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles, la recesión por la que atraviesa el país, ocasiona que el salario real se reduzca cada vez un poco mas, poniendo a los contribuyentes en general en dilemas para poder cancelar sus deberes fiscales, o lo que es peor que se los deje en la decisión, de proporcionar a su familia sus necesidades básicas o pagar su impuesto.

Posteriormente se organizo todos los problemas encontrados en un Matriz (Matriz Vester), colocándolos tanto en forma vertical como horizontal (en Filas y Columnas), luego se procedió a llenar las casillas de la matriz, para ver su relación de causalidad entre cada uno de los problemas, de tal forma que la probable causa del problema se encuentra en la primera columna de la Matriz Vester y el probable efecto de cada problema se encuentra en la primera fila de la Matriz Vester. La forma en que se elaboro la calificación fue según el grado de relación de causalidad entre cada problema, como se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla 3.2.3.2

Calificación de la Relación Causalidad	
Calificación	Relación de Causa – Efecto
0	No existe relación de causa - efecto entre los problemas
1	Existe baja relación de causa - efecto entre los problemas
2	Existe relación de causa – efecto entre los problemas
3	Existe alta relación de causa - efecto entre los problemas

Fuente: Elaboración propia en la base a metodología de la Matriz Vester.

¹⁵ Ver Joseph E Stiglitz “La economía del sector publico” p. 475

Bajo estos parámetros y principios, se procedió a llenar una por una las casillas de la Matriz Vester para determinar su grado de causalidad de cada problema que se formulo, de la siguiente manera:

MATRIZ VESTER

EFFECTO ↘ CAUSA ↓	a. Deficiente Planificación	b. Deficiente control fiscal	c. Bajos Niveles de transparencia	d. Falta de analisis economico en la norma	e. Fallas administrativas dentro de la institución	f. Falta de un ajuste al impuesto de acuerdo a la recesión actual que vive el país	g. Reducidos niveles de equidad e igualdad	h. Bajo nivel de cultura tributaria del contribuyente	i. Niveles familiares de ingreso Bajos	Total Activo
a. Deficiente Planificación	x	3	1	1	2	1	1	1	0	10
b. Deficiente control fiscal	0	x	3	0	1	0	1	0	0	5
c. Bajos Niveles de transparencia	0	0	x	1	2	0	1	0	1	5
d. Falta de analisis economico en la norma	2	2	0	x	2	3	3	2	0	14
e. Fallas administrativas dentro de la institución	0	2	2	1	x	1	1	0	0	7
f. Falta de un ajuste al impuesto de acuerdo a la recesión actual que vive el país	0	0	2	2	0	x	3	1	0	8
g. Reducidos niveles de equidad e igualdad	1	1	2	1	0	3	x	1	0	9
h. Bajo nivel de cultura tributaria del contribuyente	0	0	0	0	0	0	0	x	0	0
i. Niveles familiares de ingreso Bajos	0	0	0	0	0	0	0	3	x	3
Total Pasivos	3	8	10	6	7	8	10	8	1	

Fuente: Elaboración propia en la base a metodología de la Matriz Vester.

Como se puede observar en la Matriz Vester existe una fila que se refiere al total Pasivos y una columna que se refiere al total Activos, que son los resultados obtenidos en el proceso, y vienen de la siguiente manera:

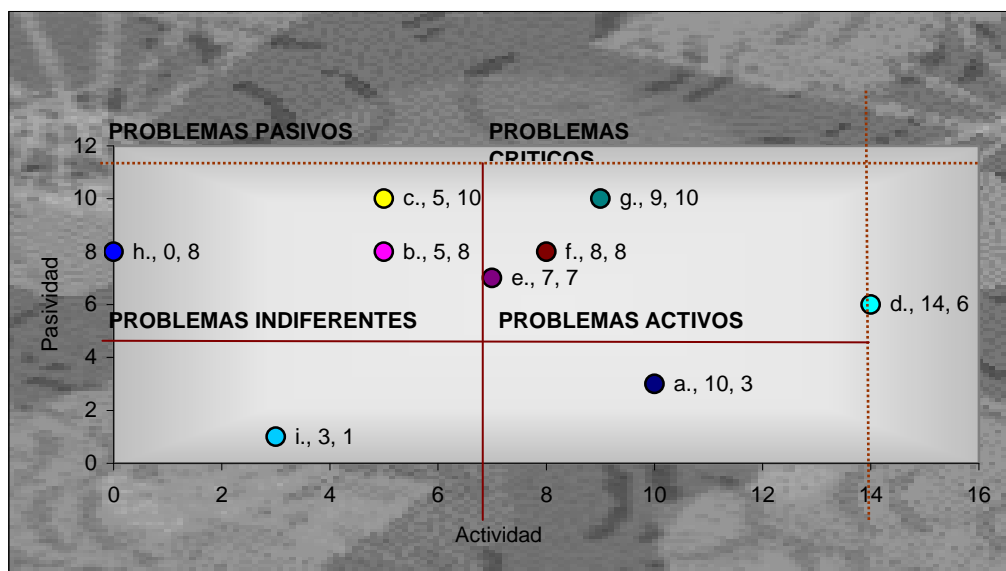
Tabla 3.2.3.3
Resumen de la Matriz Vester

	a. Deficiente Planificación	b. Deficiente control fiscal	c. Bajos Niveles de transparencia	d. Falta de análisis económico en la norma	e. Fallas administrativas dentro de la institución	f. Falta de un ajuste al impuesto de acuerdo a la recesión actual que vive el país	g. Reducidos niveles de equidad e igualdad	h. Bajo nivel de cultura tributaria del contribuyente	i. Niveles familiares de ingreso Bajos
Total Activo	10	5	5	14	7	8	9	0	3
Total Pasivos	3	8	10	6	7	8	10	8	1

Fuente: Elaboración propia en la base a metodología de la Matriz Vester.

Después, siguiendo la metodología causal, se procede a graficar e identificar los problemas críticos de la región, además de efectuar un análisis minucioso de los resultados para después realizar el diagrama de flujos correspondientes a la relación causa –consecuencia.

Gráfica 3.2.3.2.
Tipificación de la problemática de la evasión en el Gobierno Municipal de La Paz



Fuente: Elaboración propia en la base a metodología de la Matriz Vester.

Como se puede apreciar en la gráfica anterior podemos clasificarlos a los problemas según su grado de causalidad en cuatro grupos, como se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 3.2.3.4.

Clasificación de los Problemas según su grado de Causalidad	
Problemas Pasivos – Efecto	Problemas Críticos
b. Deficiente control fiscal	d. Falta de análisis económico en la norma
c. Bajos Niveles de transparencia	f. Falta de un ajuste al impuesto de acuerdo a la recesión actual que vive el país
e. Fallas administrativas dentro de la institución	g. Reducidos niveles de equidad e igualdad
h. Bajo nivel de cultura tributaria del contribuyente	
Problemas Indiferentes	Problemas Activos – Causa
i. Niveles familiares de ingreso Bajos	a. Deficiente Planificación

Fuente: Elaboración propia en la base a metodología de la Matriz Vester.

Problemas Pasivos: son aquellos que tienen un total pasivo alto y un total activo bajo y representan los problemas que no influyen de manera importante sobre otros, pero que son causados por la mayoría de los demás.

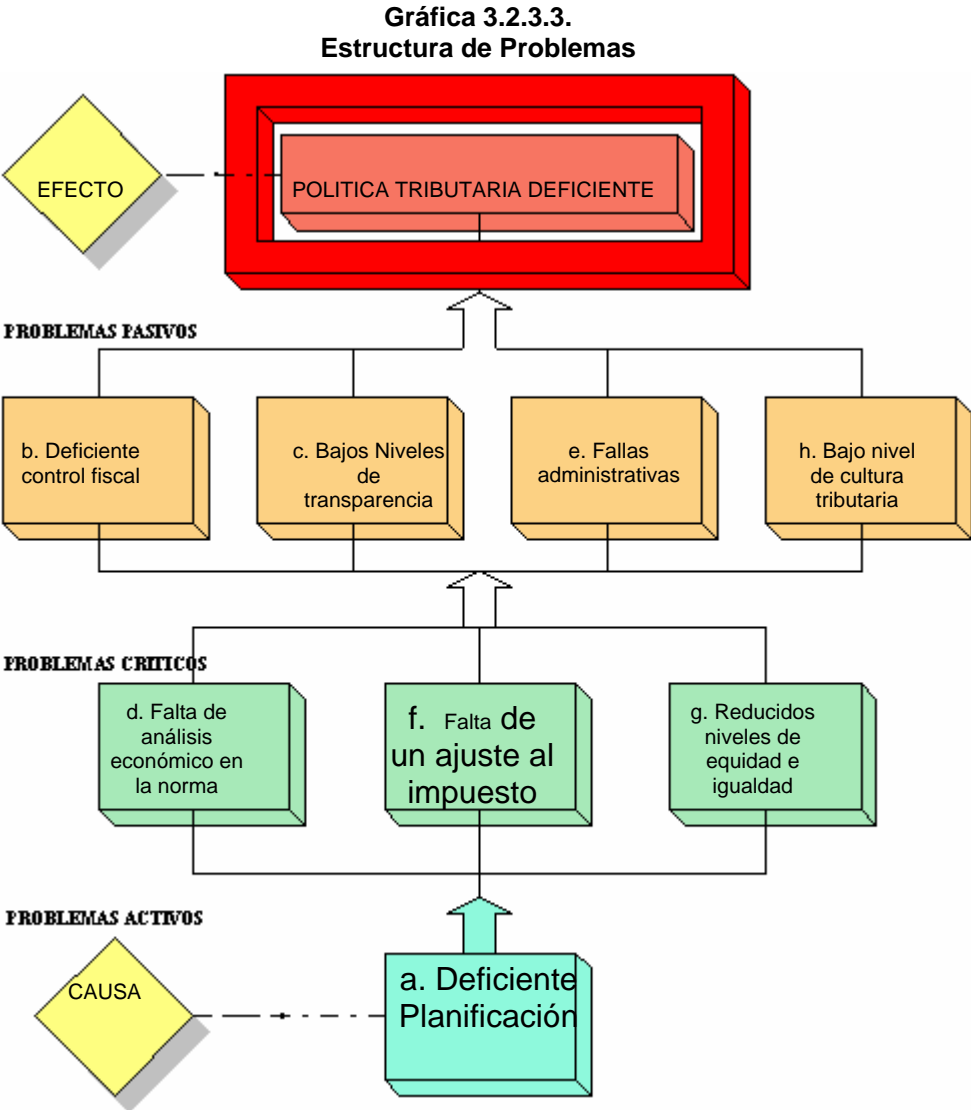
Problemas Activos: son aquellos que tienen un total activo alto y un total pasivo bajo y representan los problemas que influyen mucho en los demás, pero que no son causados por otros.

Problemas Indiferentes: son aquellos que tienen un total activo bajo y un total pasivo bajo, y representan los problemas que no tienen ningún efecto de causalidad sobre el conjunto analizado y que tampoco son causados por ninguno de estos problemas.

Problemas Críticos: son aquellos que tienen un total pasivo alto y un total activo alto que representan el problema que es causa apreciable de otros y que es

causado por los demás¹⁶.

Según este análisis podemos llegar a la conclusión que los problemas críticos son: **d.** La falta de un análisis económico en la norma, **f.** Falta de un ajuste al impuesto de acuerdo a la recesión actual que vive el país y **g.** Reducidos niveles de igualdad y equidad. En base a este resultado, se elaboro el diagrama de flujos correspondiente a la relación causa – efecto entre los problemas, que se muestra en el siguiente gráfico.



¹⁶ Ver "Análisis y ponderación de problemas a través de la Matriz Vester" Francesco Giovanazzo Marin,

En este sentido el problema identificado dentro la estructura del Gobierno Municipal de La Paz, en la Política Tributaria utilizada para el Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles, es: **“La falta de un análisis económico en la norma, que permita que el impuesto se ajuste con flexibilidad a las coyunturas existentes y futuras, además de subir los niveles de igualdad y equidad, dejan en evidencia la falta de planificación, que desemboca en otros problemas y por consiguiente en la ejecución de una Política Tributaria ineficiente”**.

3.2.4 ANALISIS FODA

Con el propósito de complementar el estudio, también se realizó el análisis las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (Análisis FODA), de la Política Tributaria del Gobierno Municipal de La Paz:

	Positivas	Negativas
Exterior	<p>Oportunidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • El bien grabado es estático. • Existe un mercado seguro. • Predisposición de las autoridades del Estado central para aprobar Leyes, Decretos, Etc. • El territorio físico es la sede de gobierno del país. 	<p>Amenazas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta de análisis económico en la norma. • Falta de un ajuste al impuesto de acuerdo a la recesión actual que vive el país. • Reducidos niveles de equidad e igualdad. • Bajo nivel de cultura tributaria. • Niveles bajos de ingreso familiar.
Interior	<p>Fortalezas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de inversión. • Experiencia. • Excelentes medios de comunicación y persuasión. • Consolidación de algunas estrategias. • Se busca el bienestar social. 	<p>Debilidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Deficiente planificación • Deficiente control fiscal • Bajos niveles de transparencia • Fallas administrativas dentro de la Institución.

Fuente: Elaboración propia en la base a metodología FODA.

Como se explicaron anteriormente las debilidades y amenazas, como problemas que afronta el Gobierno Municipal de La Paz, en el método de la Matriz Vester, a continuación damos una descripción de las Fortalezas y debilidades:

a) Oportunidades

- El impuesto objeto del estudio, esta grabado a la propiedad de un bien que no se mueve (es inmóvil o estático), por lo tanto es muy fácil de identificar, facilitando las labores de la Administración Tributaria de control, verificación y fiscalización.
- No se tiene competencia en el mercado, debido que es la única institución facultada por el Estado, para administrar el Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles dentro de su jurisdicción.
- Debido a que el Gobierno Municipal es parte de la estructura estatal, existe una predisposición, para aprobar los proyectos de Ley que se proponen o sugieren a nivel regional.
- La Ciudad de La Paz, es la sede de gobierno por lo tanto cuenta con un alto índice de crecimiento habitacional o de vivienda, además de ser uno de los territorios donde es más alto el costo de construcción de viviendas, por lo que los impuestos también deberían ser elevados.

b) Fortalezas

- El Gobierno Municipal de La Paz, cuenta con la suficiente capacidad de inversión para corregir los problemas que enfrenta en la administración del Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles.
- Se esta administrando este impuesto, durante mas de 10 años, lo cual ha generado experiencia a nivel institucional, mejorando cada vez más su estructura.

- El Gobierno Municipal de La Paz, cuenta con la Dirección de Comunicación que esta encargada de informar de los logros y las políticas ejecutadas a través de medios de comunicación masiva, por lo que resultaría muy sencillo lanzar una campaña de esta naturaleza para concienciar a los contribuyentes.
- Desde hace varios años, se venido trabajando en la consolidación de algunas estrategias, que permitan incrementar las recaudaciones, como es la de ampliación de los vencimientos anuales de este impuesto o el inicio de procesos de fiscalización, lo cual en cierta medida a dado resultado.
- El Gobierno Municipal de La Paz, busca el bienestar social de la población en general dentro de su jurisdicción, principalmente en cuanto a educación, seguridad social, salud y infraestructura, por lo que los recursos que se recaudan por concepto de este impuesto, van a cubrir en parte estos gastos, logrando una cierta aceptación de cancelarlo por la mayoría de la población.

3.3. COMPORTAMIENTO DE UNA ADMINISTRACION TRIBUTARIA IDEAL

3.3.1. EFICIENCIA

La mayoría de los impuestos afectan los precios relativos, por lo que distorsionan las señales de los precios y, en consecuencia, alteran la asignación de los recursos en el mercado. Otro aspecto es el grado en que el sistema tributario reduce los incentivos para ahorrar, invertir y trabajar y distorsiona otras decisiones relacionadas con el consumo y la producción¹⁷. Por ejemplo la decisión en que lugar físico (territorial) se invierte para construir un condominio, un edificio o un simple inmueble, nos llevara a pensar en que lugar es mas económico hacerlo y que beneficios nos traerá la inversión; si observamos el Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles podemos observar que las zonas centrales o de gran

¹⁷ Joseph E. Stiglitz "La economía del sector publico" p. 484

comercio son las que están grabadas con un importe mucho mas elevado que las demás zonas¹⁸. Entonces en la decisión del inversionista interferirá el Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles; si el objetivo no es construir en una zona central o de comercio, buscara un lugar donde el Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles no sea muy alto.

Otro efecto distorcionador de los impuestos son los organizativos de la economía, por ejemplo la legislación tributaria¹⁹ en Bolivia distingue entre los contribuyentes a las personas jurídicas (Empresas) y a las personas naturales permitiendo en el Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles, que los primeros declaren el valor de su inmueble (Base Imponible), pudiendo elevar por encima del valor real para conseguir prestamos o créditos bancarios o pudiendo declarar por debajo del valor real para pagar un menor impuesto.

Tabla 3.3.1.1.

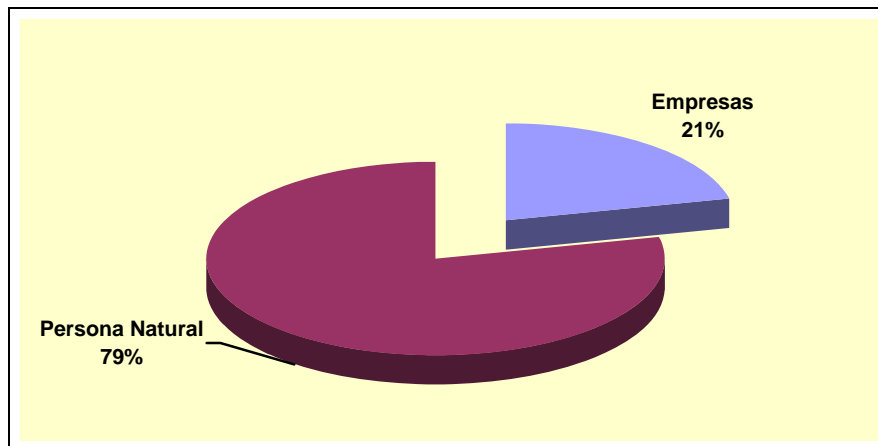
Recaudación por Persona Natural y Persona Jurídica			
Gestión	Empresas	Persona Natural	Total
2003	23.374.946,00	85.897.989,00	109.272.935,00

FUENTE: Elaboración propia en base a la información proporcionada por el RUAT

¹⁸ Ver anexos plano de valores catastrales y comparar con la tabla de valores.

¹⁹ Código Tributario (Ley 2492) artículo 23^o

Gráfica 3.3.1.1.
Recaudación por Persona Natural y Persona Jurídica



Fuente: Elaboración propia en la base a información proporcionada por el RUAT.

3.3.2. SENCILLEZ ADMINISTRATIVA

La administración del sistema fiscal tiene elevados costes que dependen de la sencillez del impuesto. Se tienen **costes directos** que son los que tienen que pagar la Administración Tributaria encargada de cobrar el impuesto, y los costes indirectos que son los que tienen que pagar el contribuyente²⁰ (como gastos en tiempo, archivo, asesores, etc.; en el Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles se puede observar los gastos indirectos en tiempo, transporte, formularios catastrales, etc.).

Para el año 2003 en el Gobierno Municipal de La Paz la Dirección de Recaudaciones tuvo un gasto total de Bs. 8.793.070 entre los gastos corrientes y los gastos de inversión, lo que significa que para recaudar cada boliviano, gastó Bs. 0.04, obteniendo una utilidad de Bs. 0.96 por cada boliviano, como se puede observar en la siguiente tabla con su correspondiente gráfico:

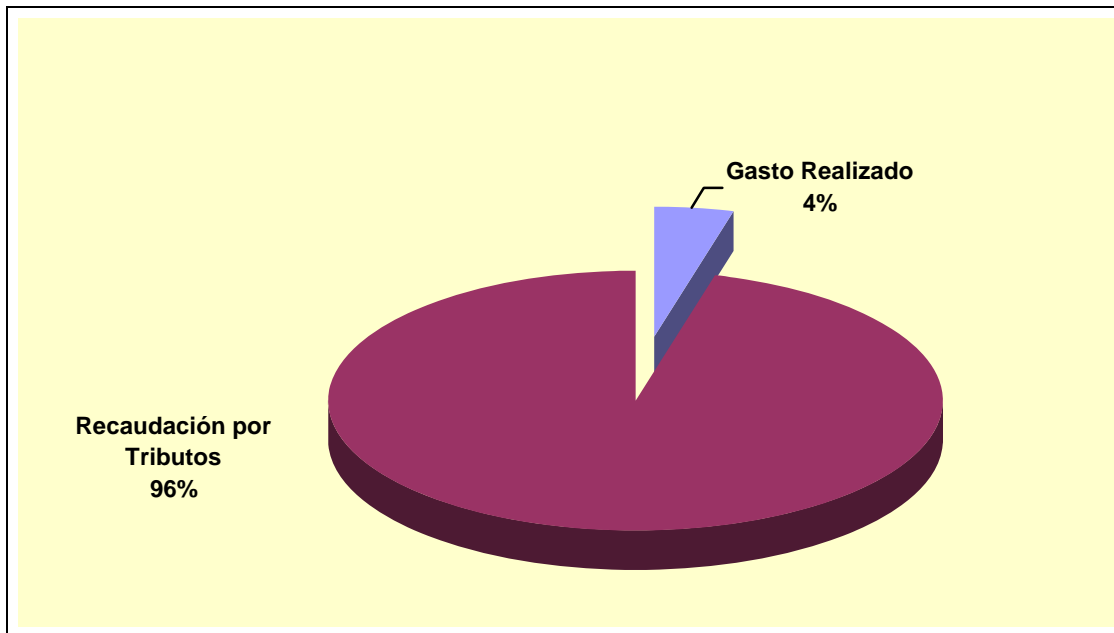
²⁰ Joseph E. Stiglitz "La economía del sector público" p. 489

Tabla 3.3.2.1.

Relación Gasto y Recaudación					
Gestión	Gasto Realizado	Recaudación por Tributos	Recaudación Neta	Gasto por Cada Boliviano Recaudado	Recaudación Neta por Boliviano
2003	8.793.070,00	201.609.163,35	192.816.093,35	0,04	0,96

FUENTE: Elaborado en base a información Obtenida del sistema informático SIGMA

Gráfica 3.3.2.1.
Relación Gasto o Inversión y Recaudación



Fuente: Elaboración propia en la base a información proporcionada por el RUAT.

Los costes indirectos que son los que corren por cuenta del contribuyente, corresponden a los gastos efectuados en tiempo, transporte, formularios catastrales, etc. que son mínimos y no vale pena tomarlos en cuenta, por ser muy bajos.

3.3.3. FLEXIBILIDAD

Los cambios de las circunstancias exigen modificar los tipos impositivos. Estos ajustes son fáciles de realizar en el caso de algunas estructuras impositivas sin muchas complicaciones burocráticas; en otros requieren un amplio debate político y en otros, se realizan automáticamente (sin necesidad de la intervención del gobierno).

El Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles en el Gobierno Municipal de La Paz, se puede ajustar fácilmente a la primera afirmación, debido a que anualmente se aprueba una Resolución Ministerial en la cual se actualiza los valores (de acuerdo con las circunstancias económicas) con los que se calcula la Base Imponible y posteriormente se determina el impuesto para cada contribuyente. Por ejemplo para cada gestión fiscal estos valores se actualizan de acuerdo a la inflación que vive nuestro país, sin embargo para la gestión fiscal 2001 se congelaron los valores, cobrando los mismos de la gestión fiscal 2000, posteriormente para la gestión fiscal 2002 se actualiza el impuesto y finalmente en la gestión fiscal 2003 nuevamente se congela los valores a los mismos de la gestión fiscal 2002, como se puede observar en tabla de valores de las gestiones 1997 a 2003, expuestas en el apartado 3.2.1.

Pese a lo mencionado, el Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles si bien es flexible en cuanto a los valores del impuesto, no es flexible para cambios en la forma de cálculo del impuesto, el cual fue aprobado mediante la Ley 843. En otras palabras sería muy dificultoso modificarlo por mas justo o injusto que sea.

3.3.4. RESPONSABILIDAD POLÍTICA

Un valor político defendido por muchos, es que el Estado no debe tratar de aprovecharse de los ciudadanos desinformados. En el caso de la tributación, esta postura recomienda que se establezcan impuestos que se sepa claramente quien

los paga. Esos impuestos se conocen con el nombre de Impuestos transparentes; cada vez son más los que consideran que la **transparencia** es una característica importante de un buen impuesto. Se dice que las medidas son transparentes cuando esta claro quien se beneficia y quien paga²¹.

Desde este punto de vista, el Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles en el Gobierno Municipal de La Paz es un buen impuesto, ya que es transparente, porque lo pagan todos los propietarios de un bien inmueble, y esta claro que los recursos recaudados van a financiar el equipamiento urbano y la implementación de programas de educación, seguridad social, salud, infraestructura, etc. Sin embargo a lo largo de los años las administraciones que han pasado por el Gobierno Municipal de La Paz, no han sido claras con respecto a la utilización de los recursos, detectándose serios casos de corrupción como el de la Alcaldesa Gaby Candia, y el Alcalde German Monrroy Chazarreta. A pesar de la mala imagen que dejaron estos alcaldes al municipio paceño con respecto a la administración de estos recursos, en el ultimo periodo a cargo del Alcalde Juan del Granado Cosio, se a tratado de demostrar una buena imagen, con la implementación de un programa de **transparencia municipal**, dejando que cualquier ciudadano pueda ver los estados financieros del Gobierno Municipal de La Paz, además de una campaña eficiente contra la corrupción.

Otro aspecto que debemos tomar en cuenta, es que una estructura fiscal políticamente responsable también es aquella en la que los impuestos varían como consecuencia de la legislación y en la que el Gobierno debe recurrir repetidamente a los ciudadanos para que valoren si esta gastando demasiado o excesivamente poco²². Las políticas adoptadas por el Gobierno Municipal de La Paz, como resultado de las señales del mercado y la recesión económica del país, con el congelamiento del Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles en las

²¹ Joseph E Stiglitz "La economía del sector publico" p. 493

²² Joseph E Stiglitz "La economía del sector publico" p. 494

gestiones fiscales 2001 y 2003 son correctas, demostrando su responsabilidad política y su compromiso con el municipio paceño.

3.3.5. JUSTICIA

Es difícil definir exactamente que es justo y que no lo es, en la búsqueda de aclarar este concepto se ha concluido que un sistema tributario es justo cuando es equitativo. En busca de la equidad tributaria, la primera experiencia histórica fue el impuesto de capitación²³, es decir, un gravamen igual en valores absolutos *per capita*. Con el desarrollo de las diferencias patrimoniales, la capitación reflejó progresivamente en menor medida la igualdad de sacrificios, alejándose de los criterios de justicia predominantes. Por otra parte, el impuesto de capitación permite obtener limitados niveles de recaudación. La recaudación total es muchas veces una función del tipo de impuesto establecido: la naturaleza misma de específico impuesto puede conducir a que el ingreso fiscal resulte mayor o menor.

Dada la subjetividad del valor, establecer equivalencias en los sacrificios entre diferentes individuos y diversos patrimonios resulta un principio irrealizable; el criterio de proporcionalidad a la capacidad contributiva, a través de sus diversas manifestaciones, constituye el principio más acorde con la justicia. Dada la subjetividad del valor, todo criterio para establecer equivalencias en los sacrificios entre diferentes individuos mediante tasas progresivas resulta necesariamente arbitrario, más allá de los efectos económicos distorsivos, que luego trataremos, de la progresividad en la imposición. Sin embargo podemos mencionar los avances que tiene la ciencia al respecto, con la definición de dos conceptos distintos de equidad: equidad horizontal y equidad vertical.

²³ Impuesto que se paga por igual por cada persona o "cabeza" (de allí su nombre) sin tomar en consideración las propiedades que éstas posean o los ingresos que reciban. La capitación ha sido objeto de fuertes críticas y, por ello, ha tendido a caer en desuso en el mundo contemporáneo: se considera que la misma es regresiva, ya que afecta proporcionalmente más a las personas de más bajos ingresos.

La equidad horizontal: Los contribuyentes que son idénticos (o que se encuentran esencialmente en unas circunstancias económicas similares) deben recibir el mismo trato y pagar los mismos impuestos.

La equidad vertical: Los contribuyentes que tienen mayor capacidad de pago o que disfrutan de más bienestar o que se benefician de los servicios públicos deben pagar más impuestos²⁴.

El Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles, se ajusta a la segunda descripción (equidad vertical), debido que se trata de un impuesto progresivo; los contribuyentes que poseen un bien inmueble que este valorado en una cantidad mayor, deben cancelar un mayor valor por el concepto del impuesto y viceversa, debido a las alícuotas del impuesto expresadas por tramos de valores, por ejemplo para la gestión fiscal 2003 si el valor del inmueble es menor a Bs. 329.546 (primer tramo de la tabla), el contribuyente deberá pagar el 0,35% de su valor por concepto del Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles, pero si el valor a la propiedad de bienes inmuebles es mayor a Bs. 988.636 (cuarto tramo de la tabla), el contribuyente deberá pagar el 1,5% sobre el excedente, además de una cuota fija de Bs. 6.097, por concepto del Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles²⁵.

Tabla 3.3.5.1.

Escala Impositiva del Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles para la Gestión 2003				
Valor del Inmueble		Cuota fija	Mas %	S/Excedente de:
De mas de	Hasta			
	329.546		0,35	
329.547	659.090	1.153	0,50	329.546
659.091	988.635	2.801	1,00	659.090
988.636	Adelante	6.097	1,50	988.635

FUENTE: Elaborado en base a R.S. 222314 de fecha 12 de marzo de 2004

²⁴ Joseph E Stiglitz "La economía del sector publico" p. 503

²⁵ Ver anexos escalas impositivas.

Si realizamos un análisis de la progresividad con la tabla anterior, tomando como supuestos a los contribuyentes que se encuentran en el límite superior de cada tramo y como último dato Bs. 1.318.180, que es el producto de la suma de Bs. 988.635 que es el último valor de la tabla, más Bs. 329.545, que es el intervalo de cada tramo, podemos determinar el grado de progresividad que tiene el Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles, como se puede observar en la siguiente tabla con su correspondiente gráfico:

Tabla 3.3.5.2.

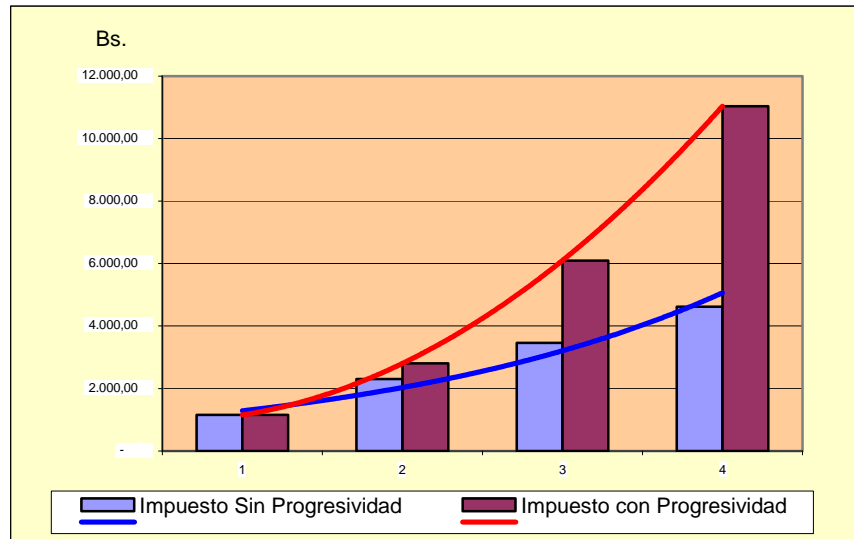
Análisis de la Progresividad			
Impuesto límite Sup.	Impuesto con 0.35% solo porcentual	Relación porcentual	Diferencia entre tramos – o grado de progresividad
1.153,41	1.153,41	-	-
2.800,72	2.306,82	21%	21%
6.096,45	3.460,22	76%	55%
11.040,18	4.613,63	139%	63%
Promedio de Progresividad		59%	

FUENTE: Elaboración propia en base a tabla 3.3.5.1.

La primera columna se refiere al impuesto que tienen que cancelar, para la gestión 2003, todos los contribuyentes que se encuentran en el límite superior de cada tramo. En la segunda columna se encuentra el impuesto calculado solamente con el factor porcentual del primer tramo de 0.35% (Sin el incremento Progresivo). En la tercera columna se encuentra la relación porcentual de la diferencia entre la primera y segunda columna, lo que nos muestra el grado de progresividad entre el primer tramo y los demás. Por último tenemos el incremento porcentual entre cada tramo, mostrándonos el aumento progresivo entre uno y otro.

Para ilustrar mejor el grado de progresividad del Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles en el Gobierno Municipal de La Paz, a continuación se presenta la gráfica que representa la tabla anterior:

**Gráfica 3.3.5.1.
Análisis del grado de Progresividad**



FUENTE: Elaboración propia en base a tabla 3.3.5.2.

Sin embargo este tipo de impuestos a partir del siglo XX han sido criticados por recaer directamente sobre el ahorro y la inversión, que juegan un papel muy importante en la economía de un país.

3.4. OTROS ASPECTOS

Se expuso sobre los efectos que produce el Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles en los ejemplos citados, sin embargo todo sistema tributario influye en la conducta de la gente. Después de todo, el Estado detrae dinero del individuo, por lo que cabe esperar que este responda de alguna manera a esta reducción de su renta. Cuando se dice que se quiere que el sistema tributario no produzca efectos distorsionadores, es que se pretende que el individuo no reaccione en absoluto.

Un impuesto es **no distorsionador** si y solo si el individuo no puede hacer nada para alterar sus obligaciones fiscales²⁶.

Dentro de un Sistema Tributario existe una diversidad de distorsiones dependiendo de la Política Tributaria con la que opera, que puede ocasionar una variedad de efectos dentro de la economía de la región. Es por esta razón que a continuación presentamos un análisis económico de la Política Tributaria empleada en el Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles por el Gobierno Municipal de La Paz.

3.4.1. ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA

Después de un análisis de los problemas económicos por los que atraviesa el Gobierno Municipal de La Paz, es necesario estudiar los efectos económicos de la imposición, que se considera relevantes dentro la economía local²⁷.

3.4.1.2. LA NEUTRALIDAD ABSOLUTA DEL SISTEMA TRIBUTARIO ES IMPOSIBLE

La imposición implica necesariamente un cambio en la asignación de los escasos recursos productivos, desde las áreas preferidas por los consumidores hacia aquéllas consideradas prioritarias por la estructura política. Todo impuesto afecta la asignación de recursos; en este sentido, todo impuesto redundará en una redistribución de la riqueza. *A través del proceso electoral no es posible pretender que los gobernantes asignen los recursos simultáneamente a diversos fines.* La legislación correspondiente no puede apuntar en una dirección y, al mismo tiempo, en otra. En este sentido las mayorías o primeras minorías deciden en desmedro de las minorías, por esto es que resulta de tanta trascendencia limitar el monopolio de la fuerza (los gobiernos) a funciones específicas de protección de derechos. En

²⁶ Joseph E. Stiglitz "La economía del sector público" p. 488

²⁷ El análisis es un extracto de "**SISTEMAS TRIBUTARIOS - Un análisis en torno al caso argentino**"
Alberto Benegas Lynch Roberto Dania

el proceso de mercado en cambio las asignaciones ocurren en direcciones bien distintas y hasta opuestas sin que se presenten incompatibilidades.

En el Gobierno Municipal de la Paz, la nueva asignación de recursos esta enfocada principalmente hacia los sectores de educación, salud, infraestructura, etc., que se los considera prioritarios. Sin embargo no se puede evitar en su totalidad que la estructura política, reasigne los recursos en beneficio propio y lo que es peor en un beneficio personal o realice malversaciones de fondos, como en los casos ya citados de las administraciones de la Alcaldesa Gaby Candia, y el Alcalde German Monrroy Chazarreta.

3.4.1.3. LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS POR PARTE DEL GOBIERNO SE TRADUCE SIEMPRE EN GASTOS DE CONSUMO

Ahorro es abstención de consumo; el destino que se le da a ese ahorro se denomina inversión. Este proceso se realiza en el mercado según sea la relación consumo presente y consumo futuro que se manifiesta a través de la tasa de interés. Cuando el Gobierno Municipal de La Paz detrae coactivamente recursos por el Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles de la comunidad, su asignación no puede considerarse técnicamente “inversión”, puesto que los sujetos actuantes en el mercado no estiman que, dadas las circunstancias, aquél específico consumo futuro traerá aparejado mayor rendimiento que la alternativa seleccionada por el mercado: de allí que, precisamente, se requiera la coerción. La asignación de recursos por parte del Gobierno Municipal de La Paz se traduce siempre en gastos de consumo: se consumen recursos que de otra manera hubieran sido destinados a áreas consideradas más productivas. Sin embargo, los gastos o consumos realizados por el Gobierno Municipal de La Paz, en la medida en que se empleen para el cumplimiento de sus funciones específicas, resultan indispensables. Lo que carece de significado es hacer referencia a “gastos de inversión”, por lo mencionado anteriormente.

3.4.1.4. FINANCIACIÓN MEDIANTE ENDEUDAMIENTO INTERNO

La financiación de los gastos públicos mediante endeudamiento interno en el Gobierno Municipal de La Paz afecta el mercado de capitales local, dado que, ofreciendo condiciones atractivas, el sector público succiona ahorro privado para destinarlo a las áreas prioritarias, principalmente servicios básicos, con la consecuente elevación de la tasa de interés para el sector productivo privado²⁸.

3.4.1.5. FINANCIACIÓN MEDIANTE ENDEUDAMIENTO EXTERNO

La financiación de los gastos públicos mediante endeudamiento externo afecta el balance del comercio exterior. La deuda pública subsidia las importaciones y conduce a un déficit artificial en el balance comercial del mercado local de La Paz.

3.4.1.6. LAS EXENCIONES FISCALES PROVOCAN DESPERDICIO DE CAPITAL

Las exenciones fiscales distorsionan los márgenes operativos, haciendo aparecer artificialmente rentable el área exenta; además del hecho de que *el resto de la comunidad deberá hacerse cargo de los impuestos que no paga el sujeto, región o sector beneficiado* aunque el Estado reduzca el gasto público en la misma medida de la exención.

En reiteradas ocasiones a lo largo de la historia se han justificado las exenciones fiscales con el objeto de crear “polos de desarrollo” en determinadas regiones geográficas seleccionadas por el gobierno (regímenes de promoción industrial, etc.). Ahora bien, la asignación de recursos en el mercado tendrá lugar, por orden de prioridades, en aquéllos sectores que ofrezcan mayores perspectivas de rentabilidad. Esa mayor rentabilidad permitirá a su vez ir encarando proyectos y

²⁸ La deuda pública constituye un procedimiento por el cual se comprometen los patrimonios de futuras generaciones que no han participado en el proceso electoral para elegir a los gobernantes que contrajeron la deuda.

actividades en zonas hasta ese momento consideradas sub-marginales. Si se alteran dichas prioridades, la asignación de recursos se efectuará a expensas de otros sectores comprometiendo la rentabilidad conjunta, con lo cual se demora el progreso y se obstaculiza el crecimiento de los ingresos y salarios en términos reales. La exención, al distorsionar los indicadores económicos, provoca desperdicio de capital con el consiguiente empobrecimiento.

En el Gobierno Municipal de La Paz, las exenciones por la gestión fiscal 2003 del Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles, asciende a la suma de Bs. 45.107.691,00, distorsionando el Sistema Tributario, principalmente en el sentido que el resto de contribuyentes se debe hacer cargo de esta carga tributaria y posteriormente en los supuestos anteriores. Estas exenciones son de diferente tipo, sin embargo la más alta es la que se le da al Gobierno Central que asciende a Bs. 24.692.527,00, luego le sigue la de Instituciones sin fines de lucro con Bs. 10.908.402,00 y así sucesivamente. Otro aspecto que se debe tomar en cuenta es que los contribuyentes hacen maniobras para gozar de estas exenciones, como es el caso de la Universidad Católica Boliviana San Pablo, que a pesar de ser una institución que genera excelentes ingresos privados, esta exenta como Universidad Pública Estatal según la Ley 1545, sin embargo el Gobierno Municipal de La Paz no puede hacer nada para anular la exención, esta debe ser una tarea del Gobierno Central.

A continuación se presenta un cuadro de las exenciones que se tomaron en cuenta para la gestión fiscal 2003, en el Gobierno Municipal de La Paz por concepto del Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles en el que se detallan los tipos de exención, los montos por los que están exentos, el porcentaje de la exención y los casos que se presentan.

Tabla 3.4.1.6.1.

Exenciones Otorgadas por el Gobierno Municipal de La Paz por concepto del Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles				
Gestión	Tipo de Exención	%	Monto de la Exención	Cantidad de Inmuebles
2003	Actividad Hotelera	50	310.218,00	17
2003	Benemérito	100	155.393,00	148
2003	Comunidad Religiosa	100	528.870,00	43
2003	Gobierno Central	100	24.692.527,00	27
2003	Inst. Pública Descentralizada	100	43.926,00	4
2003	Inst. Sin fines de lucro	100	10.908.402,00	285
2003	Inst. de Caridad o Benef.	100	20.676,00	2
2003	Institución Pública	100	8.404.101,00	245
2003	Mayores de 60 Años	20	36.526,00	448
2003	Otros	0	6.233,00	11
2003	Propiedad Agrícola	50	819,00	18
TOTAL			45.107.691,00	1.248

FUENTE: Elaborado en base a información proporcionada por el RUAT

3.4.2. LA POLÍTICA TRIBUTARIA EN LOS BIENES INMUEBLES

Pese a no existir mucha bibliografía especializada sobre este impuesto, debido a que a perdido su importancia en muchos países (principalmente Industrializados), podemos concluir que la mayoría de los postulados mencionados se aplican también a este tipo de impuestos. Uno de los pocos que hacen referencia al impuesto sobre bienes inmuebles es Joseph Stiglitz en su obra "La Economía del sector público", en la cual menciona que se trata de un impuesto sobre el suelo y el capital: los edificios y el equipo, y merecen un tratamiento separado, porque las dos partes son muy diferentes.

El impuesto sobre bienes inmuebles a lo largo de la historia se ha administrado de una forma arbitraria y caprichosa. El problema radica en que se realizan tan pocas transacciones que resulta difícil saber cual es el valor actual de un inmueble, dificultando la labor de las autoridades que tienen que verificar este valor antes de

cobrar el impuesto²⁹. En el Gobierno Municipal de La Paz en la actualidad existen sistemas catastrales y de reordenamiento urbano que reflejan este valor, sin embargo no siempre lo expresan de forma correcta, distorsionando los conceptos de igualdad y equidad.

La forma de aplicación del Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles, desde su creación en 1985 con la Ley 843, no ha sido adecuado a las necesidades de la sociedad y a los cambios estructurales que se han producido en el Estado, además de no haber sido objeto de constantes actualizaciones que permitan una relación constante entre el valor catastral de la vivienda y el precio comercial de la misma, para efectivizar los conceptos de igualdad y equidad, resultado de una normativa ineficiente.

3.4.2.1. EFECTOS DEL IMPUESTO A LA PROPIEDAD DE BIENES INMUEBLES EN EL MERCADO

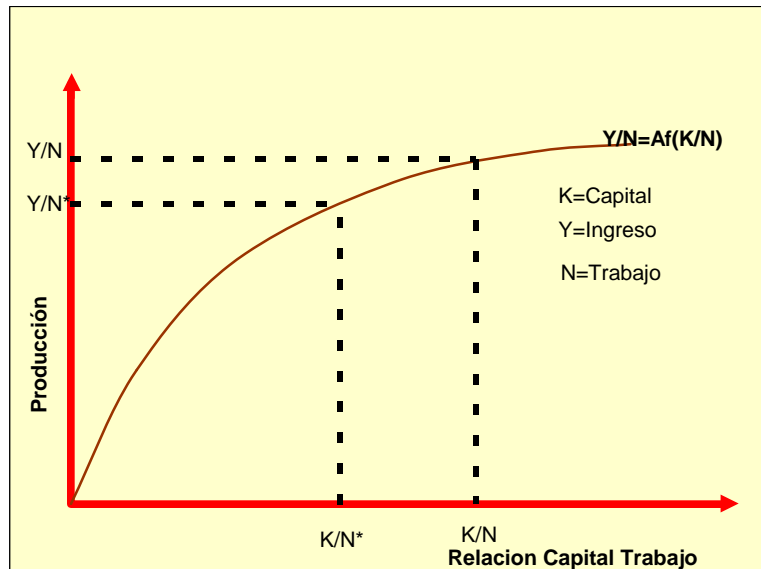
3.4.2.1.1 LA PRESIÓN TRIBUTARIA AFECTA LA CAPITALIZACIÓN Y POR ENDE LA PRODUCTIVIDAD

Si en el Gobierno Municipal de La Paz, se incrementara el Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles, habría como consecuencia una reducción de nuevos bienes inmuebles y éstos serían más onerosos, debido a que disminuyó la productividad global. Tal disminución en la productividad obedece a la reasignación de los escasos factores de producción, desde las áreas consideradas prioritarias por los consumidores hacia las preferidas por la estructura política (en el caso del Gobierno Municipal de La Paz educación, salud, infraestructura, etc.), y al aumento de la erogación por unidad de producto. Al decrecer la capitalización, consecuentemente disminuyen los ingresos y salarios en términos reales. A la inversa, cuando baja la presión tributaria, cae la erogación por unidad de producto,

²⁹ Joseph Stiglitz "La Economía del Sector Público"

aumenta la producción y ante mayor cantidad de bienes disponibles, los precios serán más bajos.

Grafica 3.4.2.1.1
Mercado Inmobiliario de la Ciudad de La Paz



3.4.2.1.2 EFECTOS ECONÓMICOS DE LA IMPOSICIÓN PROGRESIVA

El impuesto progresivo, es aquel en que la tasa aumenta a medida que lo hace el monto de la base imponible como en el Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles. Habitualmente, a medida que los impuestos aumentan, tiende a ser mayor la proporción que se destina al consumo respecto de la que se destina al ahorro, lo que hace que el impuesto progresivo afecte progresivamente la acumulación de capital. Sin embargo, sólo en la medida en que aumente la capitalización, puesto que el capital es el conjunto de máquinas, equipos e instrumentos que hacen de “apoyo logístico” al trabajo para mejorar su rendimiento, resulta posible que crezcan los ingresos y salarios reales de todos los miembros de la sociedad, y no sólo para unos a expensas de otros.

Como se puede observar el Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles, con su progresividad busca una redistribución acorde con el patrimonio de los

contribuyentes, en otras palabras cuanto mas eficiente sea el constructor, o cualquier sujeto pasivo de la obligación tributaria, tendrá que aportar más por este concepto.

La progresividad tributaria procura la re-distribución de la riqueza (re-distribución del ingreso) significa que el gobierno coactivamente volverá a distribuir lo que ya había distribuido el mercado de acuerdo con la eficiencia de cada agente económico para atender la correspondiente demanda³⁰. El impuesto progresivo altera las posiciones patrimoniales relativas que los consumidores, a través del proceso de mercado, habían establecido oportunamente. Los consumidores, de acuerdo con la capacidad que demuestra cada agente económico para satisfacer sus necesidades, van asignando recursos mediante sus compras y abstenciones de comprar, estableciendo de tal manera ganancias, pérdidas y diferentes niveles de rentas y patrimonios. Una vez que pasa el impuesto, si el gravamen es progresivo, las posiciones patrimoniales relativas de un productor respecto de otro quedan alteradas artificialmente, lo cual provoca desperdicio de capital.

Por último, cabe destacar que la imposición progresiva se torna regresiva, ya que, al afectar el proceso de capitalización y por consiguiente, el aumento de los ingresos en términos reales, especialmente sobre los trabajadores marginales, frena el crecimiento de los salarios reales.

³⁰ Pensemos los efectos económicos de la re-distribución del ingreso, llevada a sus límites lógicos. Supongamos que en una comunidad el gobierno decidiera re-distribuir ingresos nivelando a todos en x . Los efectos de semejante medida serían en particular dos: a) nadie producirá más que x , aunque su rendimiento potencial fuera $x + z$, si sabe que lo exproiarán por la diferencia; b) todos los que estén por debajo de x no se esforzarán por llegar a ese nivel ya que esperarán que se los redistribuya por la diferencia, re-distribución que nunca ocurrirá porque nadie producirá más que x .

CAPITULO IV

PROPUESTA TÉCNICA PARA UN SISTEMA DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA PARA EL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ

CAPITULO IV

PROPUESTA TÉCNICA PARA UN SISTEMA DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA PARA EL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ

Como se indica en el desarrollo del presente trabajo de investigación, una Administración Tributaria ideal, debe cumplir cinco principios:

- Eficiencia
- Sencillez Administrativa - Aplicabilidad
- Flexibilidad
- Responsabilidad Política – Claridad y Certidumbre
- Justicia - Equidad

Por lo tanto siguiendo el esquema planteado y con el propósito de brindar una solución a los problemas estructurales que enfrenta el Gobierno Municipal de La Paz, además de lograr una Administración Tributaria que sea capaz de adaptarse adecuadamente a los cambios socio-económicos con facilidad, se desarrollo una propuesta técnica, para cambiar el modelo que se utiliza actualmente y permitir alcanzar los principios mencionados, basado en los estudios del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) ³¹. Propuesta que se describe a continuación:

4.1. NUEVA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ

La Administración Tributaria debe desarrollar una multiplicidad de tareas de diversa complejidad, muchas de las cuales escapan a los quehaceres normales de

³¹ Aspectos claves en las acciones de control de las Administraciones Tributarias – Centro Interamericano de Administraciones Tributarias

las áreas operativas, razón por la cual es conveniente concentrar algunas de ellas en una nueva unidad de análisis económico-fiscal.

El objetivo central de la Administración Tributaria es maximizar el cumplimiento tributario. En el inciden, principalmente, cinco aspectos:

- La eficiencia y eficacia de la acción fiscalizadora.
- La simpleza de la estructura tributaria – (Sencillez Administrativa- Aplicabilidad)
- La aceptación del sistema impositivo – (Responsabilidad Política – Claridad y Celeridad y Justicia y Equidad)
- Las sanciones efectivamente aplicadas – (Justicia y Equidad)
- Coyuntura social – (Flexibilidad)

La Administración Tributaria tiene competencia exclusiva sólo sobre la fiscalización de los contribuyentes, y es parcialmente responsable de la aceptación del sistema impositivo por parte de los contribuyentes, de la oportunidad, de la simpleza de la estructura tributaria y de la efectividad de las sanciones aplicadas.

La eficacia de la acción fiscalizadora depende, entre otros factores, de la **adecuada planificación** de las actividades de fiscalización y de la capacidad y preparación de los Fiscalizadores. Estas tareas son realizadas actualmente por la unidad de fiscalización. Sin embargo, la eficacia de la fiscalización también depende de otros factores, tales como el **diseño de técnicas** para una mejor selección de los contribuyentes a fiscalizar, la construcción de indicadores de evasión que permitan focalizar los recursos de fiscalización o la evaluación del efecto de los distintos planes en el comportamiento tributario de los

contribuyentes, todos los cuales escapan al ámbito operativo y pueden ser delegados, al menos parcialmente, en otra unidad.

En la aceptación por parte de los contribuyentes y la simpleza de la estructura tributaria del sistema impositivo influyen, entre otros factores, **la moderación de la carga tributaria, la equidad y eficiencia** de la estructura impositiva y la aprobación por parte de los contribuyentes del destino de los tributos recaudados. Ninguno de ellos es de responsabilidad de la Administración Tributaria. Otros, como la facilidad que los contribuyentes tienen en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, incentivos y la percepción de equidad en lo que se refiere a evasión, si son responsabilidad de la Administración Tributaria. La medición de los costos de cumplimiento tributario impuestos por la Administración Tributaria y las propuestas de medidas para reducirlos cae dentro de las tareas asignables a la nueva Unidad.

Por otro lado, la responsabilidad de la política tributaria radica en instancias superiores del Estado. Sin embargo, la Administración Tributaria debiera participar en su análisis y perfeccionamiento, pues los aspectos administrativos juegan un rol fundamental en los resultados de ésta. La Administración Tributaria también debe tomar la iniciativa en proponer cambios en la estructura impositiva orientados a simplificarla y a reducir los espacios de elusión. Además, la política tributaria constantemente sufre cambios y ajustes, algunos menores y otros de mayor envergadura. La Administración Tributaria dispone de la información necesaria y del conocimiento de las normas que le permiten aportar en la evaluación de estos cambios. Todas estas tareas escapan también al ámbito operativo y pueden ser delegadas en una nueva Unidad.

En síntesis, existen una serie de tareas que es recomendable delegar a otra Unidad, las que se pueden resumir en la mantención e interpretación de las estadísticas tributarias; el análisis permanente de la legislación tributaria y su

impacto en la evasión y elusión; el desarrollo de indicadores de gestión que permitan medir la eficacia de la Administración Tributaria; y el apoyo a la labor fiscalizadora con estudios y propuestas de estrategias para reducir la evasión. Como se observa de la enumeración anterior, la mayor parte de las tareas mencionadas generan productos que alimentan a otras áreas principalmente operativas. La nueva Unidad de análisis deberá entenderse entonces como un área de apoyo al trabajo de las áreas operativas, trabajando en estrecha relación y coordinando con ellas.

4.1.1 ENFOQUE ESTRATÉGICO

Con el objeto de redefinir estrategias y el enfoque que se ha venido desarrollando en la Administración Tributaria del Gobierno Municipal de La Paz, es necesario replantear algunos conceptos que le servirán de base, para encarar cambios profundos, sin alejarse de los principios de eficiencia, sencillez, flexibilidad, responsabilidad política, justicia y equidad, además de las perspectivas de como llegar a una administración ideal.

Por lo que es necesario hacer las siguientes preguntas; con que fin fue creada y a donde quiere llegar:

4.1.1.1 MISIÓN Y VISIÓN

En el enfoque de la Gerencia Estratégica, es indispensable formular la misión y la visión, en otras palabras definir cual es el propósito con el que fue creada la institución y donde se quiere llegar a un mediano y largo plazo (dentro 5, 10 ó 15 años), por lo que a continuación se detalla estos conceptos:

a) Misión

La Dirección de Recaudaciones, como Administración Tributaria es responsable de aplicar y administrar el sistema Tributario delegado a los municipios dentro de

su jurisdicción, además de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y de facilitar dicho cumplimiento.

La Dirección de Recaudaciones, tiene un rol fundamental para el Gobierno Municipal de La Paz, ya que mediante la facilitación del cumplimiento voluntario y la fiscalización del incumplimiento, le permite a éste, contar con los recursos necesarios para financiar su labor social en pro del bienestar común de la población en general y del desarrollo de la ciudad dentro de su jurisdicción, principalmente en lo que se refiere a educación, seguridad social, salud, equipamiento urbano e infraestructura.

b) Visión

La Dirección de Recaudaciones del Gobierno municipal de La Paz, se proyecta en la próxima década como una Administración Tributaria fortalecida a nivel estructural y tecnológico, con el compromiso de mejorar sus procesos internos y externos, para facilitar el cumplimiento tributario y fortalecer el control fiscalizador, disminuyendo los índices de evasión y elusión tributaria, con un profundo sentido de responsabilidad social y de valores de igualdad y equidad, asegurando recursos para el financiamiento y ejecución de proyectos, enfocados principalmente en educación, seguridad social, salud, equipamiento urbano e infraestructura, que contribuyan al desarrollo del municipio y su bienestar social.

4.1.1.2 OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

El objetivo principal definido, concordantemente con su Misión, es: incrementar la recaudación total de los tributos y reducir los niveles de evasión, usando como pilares o mecanismos para alcanzar este objetivo la gestión del cumplimiento voluntario de la obligación tributaria, la gestión del incumplimiento y la disminución de las oportunidades de evasión de los impuestos mejorando la estructura tributaria.

Subordinados a este objetivo estratégico superior se encuentran tres objetivos estratégicos:

- Maximizar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias. La tarea fundamental será lograr que el mayor número de contribuyentes obligados a declarar y pagar impuestos, lo hagan oportunamente en los plazos indicados, no cometan errores (En las Declaraciones Juradas presentadas) y no omitan datos técnicos que influyan en la determinación del tributo. Para ello será necesario:
 - ◆ Asistir al contribuyente y entregar la información que éste necesita para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.
 - ◆ Facilitar y simplificar los procesos de elaboración y recepción de declaraciones, de tal modo que sea fácil cumplir y que el costo de este cumplimiento - en tiempo (Eficiencia) o dinero (Eficacia) – sea el mínimo necesario.
 - ◆ Proponer cambios a la normativa tributaria, para fortalecer los principios de eficiencia, sencillez, flexibilidad, responsabilidad política, justicia y equidad
- Minimizar el incumplimiento tributario, el cual está orientado a lograr por diversas vías que aquellos que no cumplen voluntariamente, lo hagan. Los mecanismos en este caso, contemplan las labores de:
 - ◆ Dar signos claros de control y presencia,
 - ◆ Iniciar Fiscalizaciones orientadas a determinar las obligaciones no cumplidas y sus sanciones.

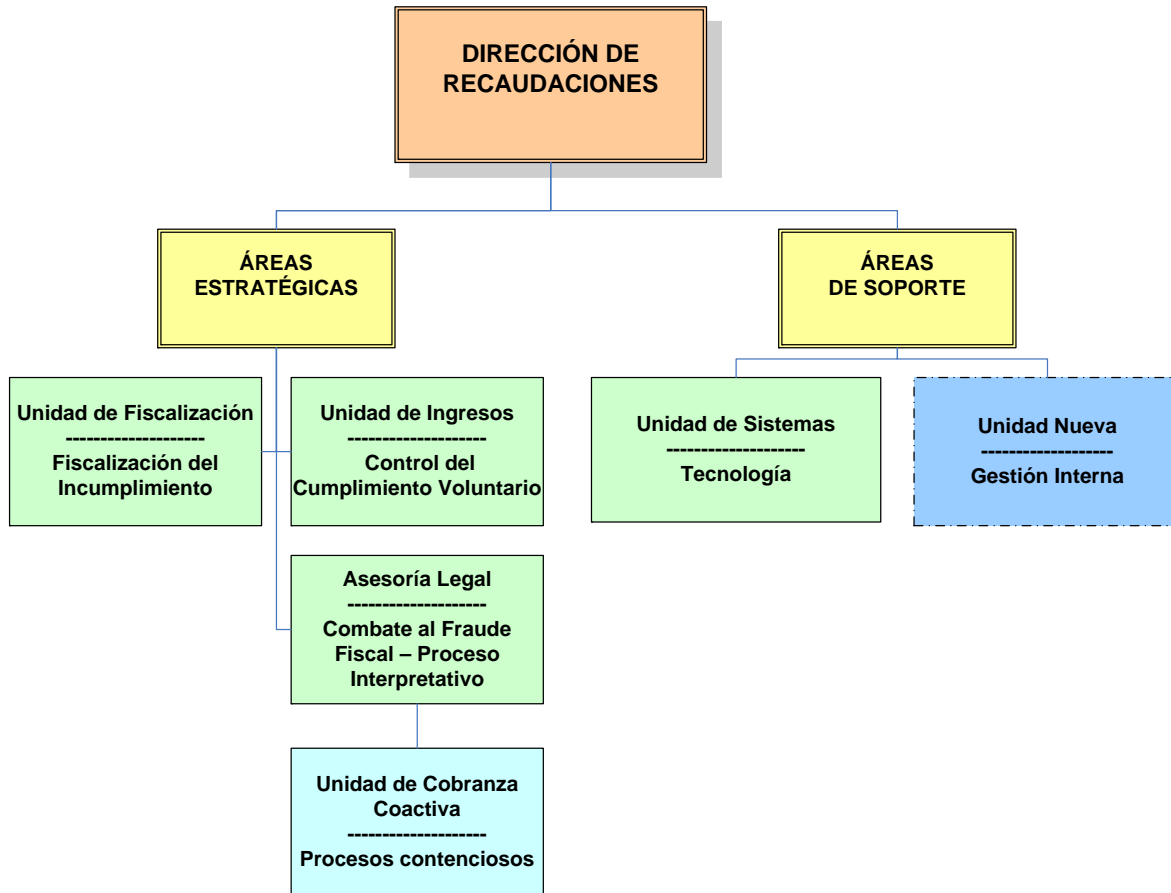
- ◆ Ejecutar coactivamente a los infractores que se resistan al cumplimiento de sus obligaciones

- Fortalecer y modernizar la Administración Tributaria del Gobierno Municipal de La Paz representada por la Dirección de Recaudaciones, de manera coherente y orientada a satisfacer sus objetivos y metas, para lo cual, se requiere obtener recursos nuevos y administrar los existentes, haciendo el uso más eficiente de los mismos.

4.1.2 MODELO DE GESTIÓN

Con el objeto de encaminar a la Dirección de Recaudaciones hacia un nuevo concepto de Administración Tributaria siguiendo los principios mencionados, se debe actualizar el modelo de gestión segmentado por áreas, de tal modo de tener una visión más desagregada de los resultados y facilitar la asignación de responsabilidades a las Jefaturas, haciendo posible la fijación de metas y el seguimiento de los resultados, como se muestra en la siguiente gráfica:

**Gráfica 4.1.2.1.
Estructura de Problemas**



4.1.2.1 ÁREAS ESTRATÉGICAS Y SUS OBJETIVOS

a) Unidad de Ingresos - Control del Cumplimiento Voluntario

Cautelar y asegurar que el universo de contribuyentes cumplan con sus obligaciones tributarias, en los plazos que la normativa y los procedimientos administrativos lo indiquen; e incrementar el segmento de contribuyentes que cumplen voluntariamente sus obligaciones tributarias, sea que lo hagan por propia convicción o ayudados por la Dirección de Recaudaciones. Además,

deben administrar los procesos masivos asociados a estas obligaciones, tales como:

- Incentivo al pago del Impuesto
- Campañas de información al contribuyente y la sociedad
- Elaboración de declaraciones
- Procesamiento de las mismas
- Controles simples de cumplimiento.

Así como también la elaboración, operación y difusión de instrumentos para asistir a los contribuyentes (Sitio Web, mesa de ayuda, etc.), como también medios de comunicación de contenidos o mensajes que faciliten (boletín oficial, trípticos) o motiven (cartillas, suplementos, libros, guías de tramites, etc.) el cumplimiento tributario de los contribuyentes.

b) Unidad de Fiscalización - Fiscalización del Incumplimiento

Detectar incumplimiento de las obligaciones tributarias, tales como determinar los impuestos mal cancelados o no cancelados y aplicar las sanciones que correspondan.

c) Asesoría Legal - Combate al Fraude

Defender y sostener ante la Superintendencia Tributaria y los Juzgados correspondientes, las acciones penales en contra de los responsables de cometer delitos tributarios.

d) Área de Cobranza Coactiva (Dependiente de Asesoría Legal) - Procesos Contenciosos

Ejecutar el Cobro Coactivo, a los infractores que no quieran cumplir con sus obligaciones, ante la Administración Tributaria del Gobierno Municipal de La Paz.

e) Asesoría Legal - Proceso Interpretativo

Interpretar las leyes y normas de su competencia para lograr un funcionamiento adecuado de la Administración Tributaria. Este servicio de interpretación apunta a lograr un cumplimiento equitativo y justo de las obligaciones tributarias de los contribuyentes, pudiendo ser originado tanto por iniciativa propia de la Dirección de Recaudaciones, como igualmente, a partir de requerimientos específicos de los contribuyentes, sean éstos personas o empresas públicas o privadas. Además de dar soporte jurídico a las jefaturas de la Dirección de Recaudaciones, para ajustar sus actuaciones a la ley, como también defender a la institución y a los funcionarios.

4.1.2.2. PRINCIPALES ÁREAS DE SOPORTE

a) Unidad NUEVA - Gestión Interna

Proveer a la organización de información, herramientas, criterios, metodologías y estilos de trabajo, que contribuyan de manera permanente a un mejoramiento sustancial de la gestión institucional, en todos los ámbitos de su que hacer. Tiene como funciones principales, entregar elementos de apoyo a la toma oportuna de decisiones a todos los estamentos de la institución, desde los directivos superiores hasta las jefaturas operativas.

b) Unidad de Sistemas y RUAT - Tecnológica

Disponer, administrar y proteger la infraestructura de computación y comunicación de la Dirección de Recaudaciones, para prestar niveles de servicio garantizado a los usuarios internos y a los contribuyentes. Además, debe velar por la permanente actualización informática y por la introducción racional de tecnología de punta en la organización. Asimismo, debe por una parte administrar, cautelar la integridad y proteger las bases de datos de la Dirección, y por otra parte, apoyar a los usuarios - internos y externos - para que dispongan de las aplicaciones necesarias para realizar su trabajo o contar con los servicios necesarios.

4.2. NUEVA UNIDAD

Para lograr la presente estructura, es necesaria la creación de una NUEVA Unidad, que puede llamarse “Unidad de Estudios Económicos o inteligencia Fiscal” y sus funciones están básicamente relacionadas con:

- Mantenimiento e interpretación de las estadísticas tributarias
- Análisis permanente de la legislación tributaria
- Generación y evaluación de propuestas de cambios legales
- Desarrollo de indicadores de gestión que permitan medir la eficacia de la Administración Tributaria
- Apoyo a la labor fiscalizadora con estudios y propuestas de estrategias para reducir la evasión.

Además, una parte importante de las tareas que desarrolla este departamento se relacionan con la contribución al desarrollo económico y social, teniendo que vincularse estrechamente con el Ministerio de Hacienda en la elaboración y

evaluación de propuestas de cambios a la legislación tributaria, para asegurar que se cumplan los cinco principios tributarios mencionados (Eficiencia, Sencillez Administrativa – Aplicabilidad, Flexibilidad, Responsabilidad Política – Claridad y Certidumbre, Justicia - Equidad) y se contribuya al mejoramiento del bienestar social de la población en general del municipio.

4.2.1. TAREAS Y FUNCIONES DE LA NUEVA UNIDAD

A continuación se realiza una descripción de las tareas que deberá asumir la Nueva Unidad, mismas que se enmarcan dentro de tres líneas de trabajos o prioridades estratégicas:

- Investigación en Administración Tributaria
- Investigación en Política Tributaria
- Estadísticas Tributarias

a) Investigación en Administración Tributaria

El propósito de esta línea de trabajo es desarrollar estudios tendientes a mejorar la eficacia y eficiencia de la fiscalización y administración de los tributos y generar herramientas de apoyo al control de gestión. Las principales actividades en relación con esta línea de trabajo son las siguientes:

i) Indicadores Globales de Gestión

Por muy buenos que sean los planes de fiscalización, si entre los funcionarios de la Administración Tributaria no existe la capacidad o la voluntad para llevarlos a cabo adecuadamente, estos fracasan. Los indicadores de gestión sirven para medir la eficiencia y eficacia de la Administración Tributaria. Asimismo, algunos indicadores de gestión, como son las medidas de evasión

del impuesto, pueden servir para orientar los esfuerzos de fiscalización, y eventualmente, la política tributaria.

El objetivo de esta tarea es desarrollar indicadores de gestión, los que podrán corresponder a la Administración Tributaria en su totalidad o a los distintos tributos. En esta línea, es fundamental el realizar comparaciones con otras administraciones tributarias, especialmente con aquellas de países con mejores niveles de cumplimiento tributario. Los indicadores globales se pueden medir a través del grado de cumplimiento de los objetivos, en base a la recaudación obtenida de la siguiente manera:

$$\begin{aligned}
 \text{IGG} &= \frac{\text{IGCV} + \text{IGMI} + \text{IGFAT}}{3} \\
 \text{IGCV} = \text{IGUI} &= \Delta \nabla \text{ RCV} = \left[\frac{\text{RCVact}}{\text{RCVinc}} - 1 \right] \times 100 \\
 \text{IGMI} = \text{IGUF} + \text{IGAL} &= \Delta \nabla \text{ RPF} + \text{RPC} = \left[\frac{\text{RPFact}}{\text{RPFinc}} - 1 \right] + \left[\frac{\text{RPCact}}{\text{RPCinc}} - 1 \right] \times 100 \\
 \text{IGFAT} = \text{IGUS} + \text{IGNU} &= \Delta \nabla \text{ FSI} + \text{FEI} = \left[\frac{\text{FSIact}}{\text{FSIinc}} - 1 \right] + \left[\frac{\text{FIact}}{\text{FIinc}} - 1 \right] \times 100
 \end{aligned}$$

Donde:

- IGG = Índice General de Gestión
- IGCV = Índice General de Cumplimiento Voluntario
- IGMI = Índice General de Minimización del Incumplimiento
- IGFAT = Índice General de Fortalecimiento a la Adm. Trib.
- IGUI = Índice de Gestión Unidad de Ingresos
- RCV = Recaudación del Cumplimiento Voluntario
- act. = Actual
- Inc. = Inicial
- IGUF = Índice de Gestión Unidad de Fiscalización
- IGAL = Índice de Gestión Asesoría Legal
- RPF = Recaudación por Procesos de Fiscalización
- RPC = Recaudación por Procesos de Cobro Coactivo
- IGUS = Índice de Gestión Unidad de Sistemas
- IGNU = Índice de Gestión Nueva Unidad
- FSI = Fortalecimiento Sistema Informático
- FI = Fortalecimiento Institucional

ii) Mediciones de evasión

Disponer de información respecto a la cuantía de la evasión tributaria es importante por diversas razones:

- Permite a la Administración Tributaria orientar mejor su fiscalización. Si la Administración Tributaria tuviese estimaciones de evasión por impuestos, mecanismos de evasión, zona geográfica o sector económico, podría asignar mejor los recursos para la fiscalización, mejorando así su efectividad.
- Permite medir los resultados de los planes de fiscalización y realizar modificaciones cuando sea necesario.
- La evasión tributaria puede ser usada, con ciertas limitaciones, como una medida de la eficacia de la Administración Tributaria. Si el objetivo asignado a ésta es mejorar el cumplimiento tributario, entonces el indicador de desempeño apropiado es la tasa de cumplimiento: a igualdad de otros factores, mejor es el rendimiento de la Administración Tributaria cuanto mayor es la tasa de cumplimiento.

La Nueva Unidad se encargará de realizar estimaciones anuales de la evasión y de desarrollar y aplicar metodologías que permita medir el incumplimiento tributario, como se plantea en la siguiente fórmula.

$UPR = CV + ET$
$ET = UPR - CV$

Donde:

UPR = Universo Potencial a Recaudar
CV = Cumplimiento Voluntario
ET = Evasión Tributaria

iii) Otros indicadores globales

Existen otros indicadores globales que será responsabilidad de la Nueva Unidad mantener actualizados, tales como el costo de recaudar, el número de contribuyentes por fiscalizador, el presupuesto de la Dirección de Recaudaciones, etc. Especial énfasis se da a la comparación de estos índices con otras administraciones tributarias.

Por otro lado, será responsabilidad de la Nueva Unidad, el diseño y evaluación de los indicadores vinculados al cumplimiento de metas institucionales.

iv) Apoyo a la Función de Fiscalización

El propósito de esta tarea es mejorar el proceso de fiscalización. Es posible distinguir dos tipos de fiscalización:

- Los controles en terreno
- Los cruces de información

Los dos corresponden a lo que se denomina planes masivos de fiscalización, que se caracterizan por una amplia cobertura y una baja profundidad en la investigación. Se espera una colaboración estrecha y sistemática, sobre todo en el desarrollo de técnicas de análisis de selección y nuevas técnicas de fiscalización y detección de contribuyentes que se encuentran evadiendo sus obligaciones.

Una primera tarea de la Nueva Unidad es señalar los cruces de información adicionales que es posible realizar con la información recolectada. Una segunda tarea es determinar aquella información adicional que es razonable recolectar, considerando el costo que representa tanto para la Administración Tributaria,

como para los contribuyentes, que permita realizar cruces de información de utilidad.

b) Investigación en Política Tributaria

Esta línea de trabajo apunta a la elaboración de estudios e investigaciones en el campo de la política tributaria, con miras a respaldar el diseño de futuras reformas o adecuaciones de la legislación tributaria. Existen amplios campos en los cuales la investigación requiere avanzar, en la búsqueda de esquemas impositivos que recauden más eficazmente, sean más simples, más eficientes y más equitativos. Algunos de los temas concretos que deberán ser abordados por la Nueva Unidad se exponen a continuación.

i) Elusión Tributaria

Existen vacíos en la legislación que permiten a algunos contribuyentes efectuar reducciones en su base imponible más allá de lo pensado por el legislador. En esta área, la tarea es detectar los principales vacíos legislativos, medir su impacto en la recaudación y sugerir cambios en la legislación.

ii) Informes de Gasto Tributario

Se define de esta manera a la recaudación que el fisco deja de percibir como consecuencia de los tratamientos excepcionales que contempla la legislación tributaria, los cuales pueden adoptar la forma de exenciones, deducciones de base, créditos, etc. Los gastos tributarios tienen diversos impactos que es necesario evaluar:

- La recaudación sacrificada
- Los efectos sobre la eficiencia y equidad
- Los costos de administración y de cumplimiento de los contribuyentes (complican las leyes y los formularios)

iii) Evaluación de reformas tributarias

La Nueva Unidad le corresponderá evaluar los efectos fiscales, en la elaboración de propuestas de cambio a la legislación tributaria para hacerla más eficiente, simple y equitativa, además de evaluar los efectos recaudatorios, distributivos y el grado de aceptación del contribuyente.

c) Estadísticas Tributarias

Las tareas vinculadas con esta línea de trabajo tienen un doble propósito.

- Por un lado, proveer de estadísticas confiables, oportunas y sistemáticas, que sirvan de insumo a la fiscalización, al control de gestión, a las demás labores de la Nueva Unidad y en general, al resto de las áreas de la Dirección de Recaudaciones.
- Por otro lado, la entrega de estadísticas tributarias hacia otras áreas del Gobierno Municipal de La Paz (Dirección de Crédito Público, Dirección de Contabilidad, etc.), así como al público en general, a objeto de satisfacer una creciente demanda por información, transparencia y cuenta pública. Esta tarea involucra una serie de actividades que están vinculadas entre sí, tales como:
 - Producción de estadísticas
 - Modelos Económico-Fiscales:
 - Proyecciones de recaudación:

4.3. APOYO INFORMATICO

Todas las iniciativas anteriores se relacionan, de una u otra manera, con el manejo eficiente, efectivo y oportuno de la información contenida en las bases de datos

tributarias. Por ello, se hace necesario utilizar las herramientas informáticas más adecuadas para gestionar la información.

El objetivo es diseñar un sistema de información integrado, flexible y escalable, que maneje grandes volúmenes de datos, de manera consistente, limpia y transversal, y que permita el uso de herramientas de inteligencia fiscal. En la cual, se integran, en un formato estándar, las diversas bases de datos anteriormente dispersas. Esta herramienta será un real apoyo a la generación oportuna de información tanto interna a la Dirección de Recaudaciones, como para satisfacer las necesidades de otras reparticiones del Gobierno Municipal de La Paz. Entre otras cosas, deberá ser posible:

- Obtener estadísticas flexibles y oportunas, satisfaciendo las demandas tanto internas como externas.
- Facilitar la construcción de indicadores de gestión, que permitan evaluar permanentemente el cumplimiento de metas organizacionales en diferentes ámbitos.
- Detectar anomalías en el comportamiento tributario de los contribuyentes, mejorando la selección de contribuyentes a fiscalizar.
- Satisfacer el sinnúmero de solicitudes de información que se reciben, sin poner en riesgo la operación y la eventual corrupción de bases de datos al intervenir base operativas con peticiones específicas;
- Satisfacer la necesidad de tener un instrumental más sólido para hacer las estimaciones y simulaciones de cambios tributarios y del presupuesto de gastos tributarios;

- Facilitar la incorporación del análisis de riesgo en los planes de fiscalización para desarrollar una fiscalización con niveles crecientes de inteligencia fiscal.

CAPITULO V

CONCLUSIONES

Y

RECOMENDACIONES

CAPITULO VI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Como se ha podido apreciar a lo largo del presente trabajo, el Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles es el principal representante del Impuesto al Patrimonio en nuestro país. En el Gobierno Municipal de La Paz, es el más importante debido a sus niveles altos de recaudación, sin embargo a pesar de los avances que se ha tenido en su administración, aún se tiene una mora tributaria muy alta y lo que es peor que tiene una tendencia al crecimiento, la cual se tiene que revertir a la brevedad posible, ya que son recursos que el Gobierno Municipal de La Paz, está dejando de percibir anualmente, debido a problemas en la planificación, administración, control fiscal, equidad e igualdad, niveles de transparencia, análisis económico, ajustes del impuesto, además de no poder controlar la falta de cultura tributaria y los niveles de ingreso familiar que afectan a este impuesto.

Otro aspecto importante que debemos mencionar, es que en el Gobierno Municipal de La Paz, no se está aprovechando las fortalezas y oportunidades que tiene frente al mercado, como las características del bien grabado con el impuesto, el mercado cautivo, capacidad de inversión, experiencia, persuasión, que si son enfocadas correctamente podrían ser de gran ayuda para revertir la problemática actual, como se lo hace en la propuesta presentada.

Asimismo, en el presente trabajo hemos demostrado que toda Administración Tributaria debe cumplir ciertas características básicas que sirven para valorar cualquier sistema impositivo, estos son, Eficiencia económica, Sencillez Administrativa, Flexibilidad, Responsabilidad Política y Justicia.

Sin embargo, el Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles, si bien cumple en parte con estas características, falta un largo camino para poder afirmar que en el Gobierno Municipal de La Paz, se esta aplicando una buena Política Tributaria. Es más, se puede decir que la Política Tributaria actual es muy ambigua y esta basándose en criterios equivocados, debido a que se trata, de una Política Recaudadora, con fines de subvencionar los gastos de la administración municipal, sin tomar en cuenta las distorsiones que se genera dentro de la economía local.

En consecuencia cada vez es mucho más importante e imprescindible, la necesidad cambiar la estructura actual de la Administración Tributaria, orientada al mejoramiento e implementación de criterios basados en los principios de Eficiencia, sencillez, flexibilidad, responsabilidad política, justicia y equidad, para lograr un modelo de gestión optimo que permita alcanzar mayores niveles de recaudación, que a su vez se traduzcan en mayores niveles de inversión para mejorar los índices de bienestar social en la población del municipio, en lo que se refiere a educación, salud, seguridad social, infraestructura, etc.

También, es necesario desarrollar ventajas competitivas frente a los contribuyentes, con el fin de oponer en forma oportuna, certera y enérgica acciones de control que anticipen o contrarresten las acciones de evasión e incumplimiento, es generalmente tan urgente, pero sobre todo tan importante, para garantizar al Gobierno Municipal de La Paz, un continuo, constante y cada vez mayor flujo de ingresos tributarios, que incremente los grados de libertad de la política fiscal y sustente las condiciones de estabilidad y crecimiento económico. Por lo que se recomienda que el proyecto descrito en el capítulo anterior, debería ser implementado de una manera gradual, con el propósito de no generar distorsiones en las recaudaciones, ni tampoco generar antipatía del contribuyente,

con lo que se empezará a cambiar a la Dirección de Recaudaciones hacia una de las primeras Administraciones Tributarias a nivel nacional, que cumpla con los principios de eficiencia, sencillez, flexibilidad, responsabilidad política y justicia, convirtiéndose además, en una de las administraciones pioneras, en el estudio, desarrollo, crecimiento, mejoramiento y cambio, del Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles en el país, con lo que se asegure una importante fuente de recursos económicos al Gobierno Municipal de La Paz, que los pueda utilizar en sus gastos de inversión social, dentro de su jurisdicción.

BIBLIOGRAFIA

- ▶ Ley 843 del 20 de mayo de 1986.
- ▶ Ley 1606 denominada Ley 843 (Texto Ordenado) del 22 de diciembre de 1994.
- ▶ Ley 1340 Código Tributario del 28 de mayo de 1992.
- ▶ Ley 2492 Nuevo Código Tributario del 2 de agosto de 2003.
- ▶ Ley 1551 Ley de Participación Popular del 20 de abril de 1994.
- ▶ Las diferentes Decretos, Leyes, Resoluciones etc. con respecto al tema analizado.
- ▶ Recaudación del Gobierno Municipal de La Paz – proporcionado por la Unidad de Análisis de Ingresos.
- ▶ Censo Nacional de Población y Vivienda – INE.
- ▶ Proyecto Análisis Financiero de los Procedimientos y Sistemas en la Recaudación de los Impuestos Municipales Lic. Eulalio Orozco V.
- ▶ El rol del Estado, el Sistema Tributario y el modelo de descentralización - Luis Alberto Arias M.
- ▶ Análisis y ponderación de problemas a través de la Matriz Vester - Francesco Giovanazzo Marin, Lydia Angarica Ferrer.
- ▶ Wilhelm Gerloff, - Doctrina de la economía tributaria.
- ▶ D. Friedman, - Private Creation and Enforcement of Law: A Historical Case.
- ▶ Dino Jarach, *Curso superior de Derecho Tributario*.
- ▶ Eheberg y Boesler, *Principios de Hacienda*.
- ▶ Edwin R. A. Seligman, *Essays in Taxation*.
- ▶ Günter Schmolders, - Sistema y sistemática impositivos.
- ▶ Gaston Jèze, - El impuesto en los estados modernos.
- ▶ Frank Chodorov, *The income tax*.
- ▶ Alberto Benegas Lynch (h.), - Los impuestos progresivos son regresivos.
- ▶ El desafío del crecimiento económico en Chile - Francisco Rosende R.
- ▶ BANCO MUNDIAL; 2001 - Nota PREM. Tax Administration Organization – Relationship to the Ministry of Finance.

- ▶ Un nuevo modelo de Administración Tributaria - Alberto Barreix, Jeronimo Roca. Universidad Católica Uruguay.
- ▶ SISTEMAS TRIBUTARIOS - Un análisis en torno al caso argentino - Alberto Benegas Lynch Roberto Dania.
- ▶ Alberto Benegas Lynch (h.) - El peligro de la sobrecarga de impuestos.
- ▶ James M. Buchanan - The Constitution of Economic Policy.
- ▶ Alberto Benegas Lynch (h.) - *Dolarización, banca central y curso forzoso.*
- ▶ Alberto Benegas Lynch (h.) - *El juicio crítico.*
- ▶ Montesquieu - *Del espíritu de las leyes.*
- ▶ Charles E. McLure, Jr. - Competencia tributaria, Leviatán, asignación de contribuciones, tributación progresiva y la coparticipación en los impuestos a la renta en la Federación Rusa.
- ▶ Morales Crespo, E. - Fundamentos y alcances de la reforma tributaria, Caracas.
- ▶ Morales Crespo, E. - Gasto público y reforma tributaria, Caracas.
- ▶ Organización de Estados Americanos (OEA) - La política tributaria en Latinoamérica.
- ▶ Flood, C. - El gasto público social y su impacto distributivo.
- ▶ Gasparini, L. y A. Porto - Medidas de equidad y política fiscal: teoría y una aplicación.
- ▶ Gasparini, L. - Incidencia distributiva del sistema impositivo argentino.
- ▶ Gómez, Rosario; Roberto Urrunaga y Roberto Bel. - Evaluación de la Estructura Tributaria Nacional.

Paginas consultadas en Internet

- ▶ www.terra.es/personal/rebolsa/dicibolsa.htm.
- ▶ www.eumed.net/cursecon/dic/T.htm
- ▶ www.eumed.net/cursecon/dic/l.htm
- ▶ www.contaduria.gov.co/paginas/glosario/dicc_e.htm.
- ▶ www.chile.com
- ▶ www.eumed.net/cursecon/dic/C.htm
- ▶ www.contaduria.gov.co/paginas/glosario/dicc_a.htm
- ▶ www.businesscol.com/economia/glosaeco/glecon-defg.htm#E

- ▶ www.contaduria.gov.co/paginas/glosario/dicc_p.htm
- ▶ www.eumed.net/cursecon/dic/P.htm

GLOSARIO GENERAL

Para una mejor comprensión del documento a continuación se da una serie de conceptos especializados sobre el tema.

- ▶ **Tributo** Prestación monetaria obligatoria regida por el principio de legalidad, del cual se sirve el estado u otro ente público para obtener los medios económicos necesarios para el cumplimiento de sus fines. Los tributos se clasifican en tasas, impuestos y contribuciones especiales³².
- ▶ **Tributación** Vocablo que significa tanto el tributar, o pagar impuestos, como el sistema o régimen tributario existente en una nación. La tributación tiene por objeto recaudar los fondos que el Estado necesita para su funcionamiento pero, según la orientación ideológica que se siga, puede dirigirse también hacia otros objetivos: desarrollar ciertas ramas productivas, redistribuir la riqueza, etc. La tributación es considerada un problema tanto económico como político, pues en ella confluyen aspectos referidos a ambos campos de actividad: por una parte están los efectos de la tributación sobre las actividades productivas, sobre el nivel de gastos del Estado y el equilibrio de sus presupuestos, y sobre la distribución de la riqueza; por otra parte están las formas de consenso o de decisión política que se utilizan para determinar la magnitud, estructura y tipo de los impuestos que se cobran³³.
- ▶ **Impuesto.** Carga obligatoria que los individuos y empresas entregan al Estado para contribuir a sus ingresos. Sin los impuestos, que históricamente han tomado muy diversas formas, no podría concebirse la existencia del Estado pues éste, como entidad jurídicamente independiente de las personas privadas, no tendría recursos para realizar sus funciones: defensa, prestación

³² Definición, sacada de <http://www.terra.es/personal/rebolsa/dicibolsa.htm>.

³³ Definición sacada de <http://www.eumed.net/cursecon/dic/T.htm>

de servicios, pago de funcionarios, etc. Los impuestos constituyen por ello el grueso de los ingresos públicos y la principal base para sus gastos.

- ▶ **Impuestos Directos e Indirectos.** Los Impuestos Directos son aquellos que están gravados directamente a las personas físicas y las sociedades. Los Impuestos Indirectos son aquellos que están gravados sobre una gran variedad de bienes y servicios³⁴.
- ▶ **Evasión Fiscal.** Es actividad ilícita por la que mediante acción u omisión que no constituya defraudación o contrabando, determine una disminución ilegítima de los ingresos tributarios o el otorgamiento indebido de exenciones u otras ventajas fiscales³⁵.
- ▶ **Elusión.** Se define como una distorsión de la Evasión. Son las ventanas legales que permiten pagar un importe menor de impuestos³⁶.
- ▶ **Defraudación.** Es la acción por la que mediante simulación, ocultación, maniobras o cualquier otra forma de engaño, induce a error al Fisco, del que resulte para sí o para un tercero, un pago menor del tributo a expensas del derecho fiscal a su percepción³⁷.
- ▶ **Contribuyente.** Dicese de la persona que paga impuestos y que, con ello, contribuye al mantenimiento del Estado. El término se reserva en la práctica para hacer referencia a los impuestos directos, en los cuales existe una base mínima imponible. Sólo quienes tienen ingresos mayores que dicha base son contribuyentes, en tanto que las personas que reciben menos ingresos no están obligadas a pagar impuestos. En la práctica, sin embargo, todos los individuos de una sociedad son contribuyentes: dado que existen impuestos indirectos, que se cargan sobre las mercancías o las transacciones, toda

³⁴ Definición extractada del libro "La Economía del Sector Público" de Joseph Stiglitz. Pag. 477.

³⁵ Definición sacada de la Ley 1340 Art. 114º y de http://www.contaduria.gov.co/paginas/glosario/dicc_e.htm.

³⁶ Definición sacada de <http://www.chile.com>

persona, en tanto consumidor, contribuye con una parte de su dinero a los ingresos fiscales³⁸.

- ▶ **Sujeto Activo.** Es sujeto activo de la relación tributaria es el Estado, cuyas facultades de recaudación, control, verificación, valoración, inspección previa, fiscalización, liquidación, determinación, ejecución y otras establecidas son ejercidas por la Administración Tributaria nacional, departamental y municipal dispuestas por Ley. Estas facultades constituyen actividades inherentes al Estado³⁹.
- ▶ **Sujeto Pasivo.** Es sujeto pasivo el contribuyente o sustituto del mismo, quien debe cumplir las obligaciones tributarias establecidas conforme disponga las Leyes⁴⁰.
- ▶ **Administración Tributaria.** Institución del Estado que tiene como función principal la recaudación de tributos, además de aplicar las leyes y cuidar de los intereses y el bienestar públicos con respecto a los tributos⁴¹.
- ▶ **Exención Tributaria.** Liberación de impuestos o gravámenes que excusa del cumplimiento de la correspondiente obligación tributaria. La liberación puede ser total o parcial. En el primer caso exime por completo del tributo respectivo, y en el segundo, sólo de la parte a la que alcanza la liberación, subsistiendo en el resto la obligación de pagar⁴².
- ▶ **Persona Natural.** Individuo de la especie humana, cualquiera sea su edad, estirpe, sexo o condición⁴³.

³⁷ Definición sacada de la Ley 1340 Art. 98º.

³⁸ Definición sacada de <http://www.eumed.net/cursecon/dic/C.htm>

³⁹ Definición sacada de la Ley 2492 Art. 21º

⁴⁰ Definición sacada de la Ley 2492 Art. 22º

⁴¹ Definición sacada de http://www.contaduria.gov.co/paginas/glosario/dicc_a.htm

⁴² Definición sacada de <http://www.businesscol.com/economia/glosaeco/glecon-defg.htm#E>

⁴³ Definición sacada de http://www.contaduria.gov.co/paginas/glosario/dicc_p.htm

- ▶ **Persona Jurídica.** Cualquier ente que, sin ser un individuo o *persona natural*, puede ser titular de derechos y deberes jurídicos. La definición de personas jurídicas es esencial para la existencia de las empresas modernas, pues es el único modo en que éstas pueden realizar sus operaciones dentro de la normativa legal, actuando como entes independientes, separados jurídicamente de sus propietarios o directivos⁴⁴.

⁴⁴ Definición sacada de <http://www.eumed.net/coursecon/dic/P.htm>

CONTENIDO

CAPITULO I

<i>ASPECTOS GENERALES</i>	<i>2</i>
1.1. INTRODUCCIÓN	3
1.2. JUSTIFICACIÓN	3
1.3. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	4
1.4. OBJETIVOS	5
1.4.1. OBJETIVO GENERAL	5
1.4.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	5
1.5. FORMULACIÓN DE HIPÓTESIS	6
1.5.1 HIPÓTESIS	6
1.5.2 ANALISIS DE VARIABLES	6
A) VARIABLE INDEPENDIENTE (CAUSA)	6
B) VARIABLES DEPENDIENTES (EFECTO)	7
C) OPERATIVIZACIÓN DE VARIABLES	7
1.6. METODOLOGÍA	7
1.6.1. ALCANCES DE LA INVESTIGACIÓN	7
1.6.2. NIVEL DE LA INVESTIGACIÓN	8
1.6.3. TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE DATOS	8

CAPITULO II

<i>MARCO TEORICO Y MARCO NORMATIVO</i>	<i>10</i>
2.1. MARCO TEORICO	11
2.1.1. CLASIFICACIÓN DE LOS IMPUESTOS	13
A) IMPUESTOS ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS	13
B) IMPUESTOS REALES Y PERSONALES	14
C) IMPUESTOS FIJOS, PROPORCIONALES, PROGRESIVOS Y REGRESIVOS	14
D) IMPUESTOS DIRECTOS E INDIRECTOS	14
2.1.2. CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN DE LA CARGA IMPOSITIVA	15
2.1.2.1. TEORÍA DE LA EQUIVALENCIA	15
2.1.2.2. TEORÍA DEL SACRIFICIO	15
2.1.2.3. TEORÍA DE LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA	16
2.1.3. LA GESTIÓN TRIBUTARIA	16
2.1.4. LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA	17
A) EQUIDAD	17
B) CLARIDAD Y CERTIDUMBRE	17
C) APLICABILIDAD	17
D) EFICIENCIA	18

2.1.5. LA POLITICA FISCAL Y POLITICA TRIBUTARIA EN BOLIVIA	18
<hr/>	
2.2. MARCO NORMATIVO Y REGULATIVO EN EL AMBITO INSTITUCIONAL	21
2.2.1. LA LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR (LPP)	21
2.2.2. LEY 1654 DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA (LDA)	22
2.2.3. LEY DE MUNICIPALIDADES. (LEY 2028)	23
2.2.4. LEY 843 DE 20 DE MAYO DE 1986	25
2.2.5. LEY FINANCIAL. (LEY 2331)	27
<i>CAPITULO III</i>	
<i>DIAGNOSTICO DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA EN EL MUNICIPIO DE LA PAZ</i>	<i>28</i>
<hr/>	
3.1. CONDICIONES DEL MUNICIPIO DE LA PAZ	29
3.2. EVOLUCION DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ	29
3.2.1. IMPUESTO A LA PROPIEDAD DE BIENES INMUEBLES EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ	32
3.2.2. TABLAS DE CÁLCULO DEL IMPUESTO A LA PROPIEDAD DE BIENES INMUEBLES	34
3.2.3. DIAGNOSTICO SEGÚN LA MATRIZ VESTER	33
3.2.4 ANALISIS FODA	45
3.3. COMPORTAMIENTO DE UNA ADMINISTRACION TRIBUTARIA IDEAL	47
3.3.1. EFICIENCIA	47
3.3.2. SENCILLEZ ADMINISTRATIVA	49
3.3.3. FLEXIBILIDAD	51
3.3.4. RESPONSABILIDAD POLÍTICA	51
3.3.5. JUSTICIA	53
3.4. OTROS ASPECTOS	56
3.4.1. ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA	57
3.4.1.2. LA NEUTRALIDAD ABSOLUTA DEL SISTEMA TRIBUTARIO ES IMPOSIBLE	57
3.4.1.3. LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS POR PARTE DEL GOBIERNO SE TRADUCE SIEMPRE EN GASTOS DE CONSUMO	58
3.4.1.4. FINANCIACIÓN MEDIANTE ENDEUDAMIENTO INTERNO	59
3.4.1.5. FINANCIACIÓN MEDIANTE ENDEUDAMIENTO EXTERNO	59
3.4.1.6. LAS EXENCIONES FISCALES PROVOCAN DESPERDICIO DE CAPITAL	59
3.4.2. LA POLÍTICA TRIBUTARIA EN LOS BIENES INMUEBLES	61
3.4.2.1. EFECTOS DEL IMPUESTO A LA PROPIEDAD DE BIENES INMUEBLES EN EL MERCADO	62
3.4.2.1.1 LA PRESIÓN TRIBUTARIA AFECTA LA CAPITALIZACIÓN Y POR ENDE LA PRODUCTIVIDAD	62
3.4.2.1.2 EFECTOS ECONÓMICOS DE LA IMPOSICIÓN PROGRESIVA	63

CAPITULO IV

PROPUESTA TÉCNICA PARA UN SISTEMA DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA PARA EL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ _____ **65**

4.1. NUEVA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ	66
4.1.1 ENFOQUE ESTRATÉGICO	69
4.1.1.1 MISIÓN Y VISIÓN	69
4.1.1.2 OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	70
4.1.2 MODELO DE GESTIÓN	72
4.1.2.1 ÁREAS ESTRATÉGICAS Y SUS OBJETIVOS	73
A) UNIDAD DE INGRESOS - CONTROL DEL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO	73
B) UNIDAD DE FISCALIZACIÓN - FISCALIZACIÓN DEL INCUMPLIMIENTO	74
C) ASESORÍA LEGAL - COMBATE AL FRAUDE	74
D) ÁREA DE COBRANZA COACTIVA (DEPENDIENTE DE ASESORÍA LEGAL) - PROCESOS CONTENCIOSOS	75
E) ASESORÍA LEGAL - PROCESO INTERPRETATIVO	75
4.1.2.2. PRINCIPALES ÁREAS DE SOPORTE	75
A) UNIDAD NUEVA - GESTIÓN INTERNA	75
B) UNIDAD DE SISTEMAS Y RUAT - TECNOLÓGICA	76
4.2. NUEVA UNIDAD	76
4.2.1. TAREAS Y FUNCIONES DE LA NUEVA UNIDAD	77
A) INVESTIGACIÓN EN ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	77
D) INDICADORES GLOBALES DE GESTIÓN	77
ID) MEDICIONES DE EVASIÓN	79
IID) OTROS INDICADORES GLOBALES	80
IV) APOYO A LA FUNCIÓN DE FISCALIZACIÓN	80
B) INVESTIGACIÓN EN POLÍTICA TRIBUTARIA	81
D) ELUSIÓN TRIBUTARIA	81
ID) INFORMES DE GASTO TRIBUTARIO	81
IID) EVALUACIÓN DE REFORMAS TRIBUTARIAS	82
C) ESTADÍSTICAS TRIBUTARIAS	82
4.3. APOYO INFORMATICO	82

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES _____ **85**

BIBLIOGRAFIA _____ **89**

GLOSARIO GENERAL _____ **92**