

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y FINANCIERAS
CARRERA DE AUDITORIA



DIPLOMADO EN TRIBUTACIÓN
IV VERSIÓN

**“EVASIÓN TRIBUTARIA DEL COMERCIO INFORMAL EN LA
CIUDAD DE EL ALTO”**

INTEGRANTES

- **Montecinos Tola Shirley Lucia**
- **Cruz Machaca Julio Cesar**

LA PAZ – BOLIVIA

2008

ÍNDICE

PARTE INTRODUCTORIA

➤	INTRODUCCIÓN.....	I
➤	FORMULACIÓN DEL TEMA	III
➤	JUSTIFICACIÓN.....	VI
➤	OBJETIVOS.....	VIII
-	OBJETIVO GENERAL.....	VIII
-	OBJETIVOS ESPECIFICOS.....	VIII
➤	ALCANCE.....	VIII
➤	DEFINICIÓN DEL AREA TEMATICA.....	IX
-	AREA DE INVESTIGACIÓN.....	IX
-	AREA TEMATICA.....	IX
➤	FORMAS DE RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN.....	IX
-	FUENTES PRIMARIAS.....	IX
-	FUENTES SECUNDARIAS.....	X

CAPITULO I

➤	MARCO TEORICO.....	01
---	--------------------	----

CAPITULO II

➤	MARCO JURIDICO.....	16
---	---------------------	----

CAPITULO III

➤ MARCO PRACTICO 26

CAPITULO IV

➤ INFORME FINAL..... 46

➤ CONCLUSIONES..... 58

➤ BIBLIOGRAFIA

➤ ANEXOS



PARTE INTRODUCTORIA

PARTE INTRODUCTORIA

EVASIÓN TRIBUTARIA DEL COMERCIO INFORMAL DE LA CIUDAD DE EL ALTO

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo, tiene el propósito de mostrar que el sector informal afecta negativamente a la evolución de la actividad económica; debido a que las actividades informales reducen la base impositiva, con lo cual impiden un financiamiento sostenible de bienes públicos y de protección social, producto de esto, es que la conciencia tributaria está debilitándose día a día, ya que estos contribuyentes, están buscando la forma de evadir impuestos, ya sea para pagar menos de lo que les corresponde, o simplemente para no pagar nada. Un claro ejemplo de esto se puede apreciar con la comercialización sin factura de productos electrónicos en los diferentes mercados informales de Bolivia.

Estos comerciantes afectan enormemente al crecimiento y desarrollo del país, ya que uno de los ingresos más fuertes que tiene el Estado es por recaudación de impuestos y dichos mercados no contribuyen con impuesto alguno, es decir, los movimientos que se dan en estos sectores informales no aportan absolutamente nada.

El mercado informal es un fenómeno del cual derivan graves consecuencias para la sociedad en su conjunto, supone una merma para los ingresos públicos, lo que afecta a la presión fiscal que soportan los contribuyentes cumplidores; condiciona el nivel de calidad de los servicios públicos y las prestaciones sociales; distorsiona la actividad de los distintos agentes económicos, de tal modo que los contribuyentes fiscalmente cumplidores deben enfrentarse a la competencia desleal de los incumplidores; en

definitiva, el mercado informal constituye uno de los principales elementos de inequidad en nuestro Sistema Tributario.

Frente a los efectos negativos de este fenómeno, la actuación de los poderes públicos debe encaminarse no sólo a la detección y regularización de los incumplimientos tributarios, sino también, y con mayor énfasis si cabe, evitar que éstos incumplimientos se produzcan, haciendo hincapié en los aspectos disuasorios de la lucha contra la informalidad, al tiempo que se favorece el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias.

Aspectos que dan origen a la necesidad jurídica de implementar una reglamentación para incorporar al comercio informal, a la formalidad del sistema económico desarrollado en Bolivia.

Esta necesidad jurídica de reglamentar al comercio informal se da debido a que este sector debe contribuir de manera significativa al desarrollo económico de Bolivia mediante la aplicación de normas legales que permitan regular las relaciones, derechos y obligaciones de los sujetos que intervienen en dicha actividad, así como del propio Estado entidad rectora de la vida nacional.

En el sentido indicado, la investigación del presente trabajo recurrió a los métodos inductivos y deductivos, alternativamente, y obtuvo la información de fuentes confiables las mismas que fueron debidamente verificadas acudiendo a la información de libros, publicaciones de pagina web, textos, revistas especializadas y de igual manera doctrina de autores especializados en la materia.

En cuanto al análisis de la legislación nacional y comparada se estudiaron leyes, decretos supremos tomando como fuente las gacetas oficiales de leyes de Bolivia, como

de los diferentes países donde el comercio informal se presenta como un problema. Asimismo, se recurrió al trabajo de campo para identificar los problemas, causas y efectos del comercio informal, mediante encuestas a los comerciantes informales.

➤ FORMULACIÓN DEL TEMA

La crisis económica que está atravesando actualmente el país, es uno de los principales motivos por el cual los diferentes contribuyentes están velando más por sus intereses que por la contribución de tributos para el Estado, como ser los respectivos impuestos nacionales.

Producto de esto, es que la conciencia tributaria está debilitándose día a día, ya que estos contribuyentes, están buscando la forma de evadir impuestos, ya sea para pagar menos de lo que les corresponde, o simplemente para no pagar nada. Un claro ejemplo de esto se puede apreciar con la comercialización sin factura de productos electrónicos en los diferentes mercados informales de Bolivia.

Estos comerciantes afectan enormemente al crecimiento y desarrollo del país, ya que uno de los ingresos más fuertes que tiene el Estado es por recaudación de impuestos y dichos mercados no contribuyen con impuesto alguno, es decir, los movimientos que se dan en estos sectores informales no aportan absolutamente nada.

El mercado informal es un fenómeno del cual derivan graves consecuencias para la sociedad en su conjunto, supone una merma para los ingresos públicos, lo que afecta a la presión fiscal que soportan los contribuyentes cumplidores; condiciona el nivel de calidad de los servicios públicos y las prestaciones sociales; distorsiona la actividad de los distintos agentes económicos, de tal modo que los contribuyentes fiscalmente cumplidores deben enfrentarse a la competencia desleal de los incumplidores; en

definitiva, el mercado informal constituye uno de los principales elementos de inequidad en nuestro Sistema Tributario.

Frente a los efectos negativos de este fenómeno, la actuación de los poderes públicos debe encaminarse no sólo a la detección y regularización de los incumplimientos tributarios, sino también, y con mayor énfasis si cabe, evitar que éstos incumplimientos se produzcan, haciendo hincapié en los aspectos disuasorios de la lucha contra la informalidad, al tiempo que se favorece el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias.

El fortalecimiento del control y la prevención de la comercialización fraudulenta, son una tarea y un compromiso del Gobierno. En cumplimiento de dicho compromiso, debe existir un plan de prevención contra defraudación fiscal, en relación a la detección, regularización y persecución de los incumplimientos tributarios más graves, y estableciendo un conjunto de medidas coordinadas sobre la base de la experiencia práctica que persiguen mejorar la respuesta frente al fenómeno del mercado informal.

Los mercados informales se encuentran ubicados en diferentes ciudades del país, existe una cantidad impresionante de comerciantes de productos electrónicos, de los cuales muchos de ellos ni siquiera se encuentran inscritos en el Servicio de Impuestos Nacionales, y la otra parte que sí está inscrita, no tiene la voluntad de emitir las facturas respectivas por las ventas de productos, esto es un claro ejemplo de defraudación que existe en nuestro país hoy en día.

Prácticamente el mercado informal se identifica por la falta de intercambio de información tributaria, es por ese motivo que se requiere a la brevedad posible combatir, de manera eficaz y eficiente, las operaciones clandestinas que se realizan día a día entre

los comerciantes infractores y los compradores que incentivan estos hechos ilícitos al permitir que los mismos no cumplan con sus obligaciones tributarias.

Claramente, los diferentes contribuyentes formales se tornan cada vez más precarios, debido al monstruo informal que ataca todos los días; lo contrario pasa con la informalidad, que se reproduce a nivel familiar y generacional.

Bolivia debe centrarse en la necesidad de recaudar impuestos dentro de la razonabilidad y bajo criterios de justicia basados en la Constitución Política del Estado, y por ende en la equidad y en la igualdad.

Finalmente, es importante continuar revisando el sistema impositivo de la Ley N° 843, sus Decretos reglamentarios y otras disposiciones tributarias vigentes, a fin de mejorar y actualizar el Sistema Tributario Boliviano, eliminando distorsiones que éste produce en el mercado, también es necesario otorgarle al mismo, un papel más dinámico en la economía, redistribuir los ingresos con una visión de mayor equidad y solidaridad de manera que se convierta en una estructura más transparente, simple, flexible y justa.

Más aún, si consideramos que los tributos están conceptuados como una de las fuentes principales de los recursos para el Estado, debiendo buscarse de esta manera un crecimiento significativo de la presión tributaria de acuerdo a la capacidad de cada contribuyente.

➤ JUSTIFICACIÓN

Es necesario prestar atención al tamaño, estructura y evolución del sector informal, el cual en las últimas décadas ha ido en aumento, tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados.

De acuerdo a literatura económica se ha identificado hasta cuatro motivos por los cuales el comercio informal ha ido en aumento:

- Las actividades informales reducen la base impositiva, con lo cual impiden un financiamiento sostenible de bienes públicos y de protección social.
- Un sector informal próspero puede distorsionar las estadísticas oficiales, razón por la cual las decisiones de política basadas en estos indicadores pueden ser poco efectivas o contrarias al objetivo deseado.
- Una economía paralela en auge puede atraer trabajadores y fomentar la competencia desigual con empresas formales y
- El sector informal puede, contrariamente a lo establecido puede generar *spillovers* positivos sobre la economía porque siembra un espíritu empresarial y dinámico, aumenta la competencia y, por lo tanto, el nivel de eficiencia.¹

El sector informal de la economía se caracteriza por ser dinámico y tener verdadera capacidad de innovación y adaptación, sus empresas se caracterizan por su flexibilidad técnica y comercial y son de tipo familiar. La ligazón es paternal y el recuento de mano de obra se hace con relaciones directas, étnicas o familiares; las micro unidades y el auto empleo son predominantes; los trabajadores tienen un débil nivel de escolaridad; éstas

¹ <<http://cies.org.pe/files/active/0/pba0303.pdf>>. "Evasión tributaria e informalidad en el Perú: una aproximación a partir del enfoque de discrepancias en el consumo"

son organizaciones sin horarios o días fijos de trabajo; las remuneraciones dadas son en promedio considerablemente más débiles que el salario promedio del sector formal; los ingresos del sector informal exceden aquellos de los asalariados del sector formal, pero generalmente el responsable de la empresa tiene un salario más grande y el ingreso promedio aumenta con el nivel de competencia y el nivel de instrucción, dichas empresas frecuentemente no pueden soportar los costos de la formalidad, tal es el caso de su inscripción administrativa. En el aspecto financiero, la economía informal trabaja con bajos montos de capital, hecho que no le permite ingresar de manera efectiva dentro de los circuitos financieros que emplean a la banca como medio de transacción del dinero. Otros aspectos se refieren a que los circuitos de financiamiento informal son complejos y no tienen ninguna relación con la banca oficial. La mayoría no tienen ni cuenta corriente ni cuenta de ahorros; el capital inicial necesario a la creación de una empresa es débil. La mayoría de los empresarios informales inician su empresa sin ninguna forma de crédito. Las fuentes de financiamiento provienen del ahorro familiar, o préstamos de conocidos, de amigos o prestamistas particulares a tasas de interés muy elevadas; la mayoría utiliza su propia forma de contabilidad. Las transacciones se hacen frecuentemente al contado y el dinero no es solamente un medio de cambio, sino deviene un instrumento de financiamiento.

Por otro lado se tiene que la informalidad de la actividad comercial, en relación a la formal tiene características contrarias al fortalecimiento de la economía local o nacional, debido a que los informales no se encuentran registrados para efectuar pagos impositivos, ni están identificados en la magnitud de sus actividades, aspecto que pueda orientar a un control tributario específico. En dicha actividad comercial el nivel bajo de precios practicados es factible por el no respeto de las obligaciones sociales y fiscales; hay un carácter estacional, ambulatorio y provisorio. Los informales pueden cambiar de producto, de localización y de horario de venta a fin de mejor adaptarse a las

necesidades de sus clientes. El comerciante informal decide el tipo de producto a vender, su precio, el lugar y los medios de promoción únicamente según los deseos y las costumbres de los clientes y opera fuera del marco legal, no se encuentra regulado ni está protegido por el estado u otras organizaciones, en su mayor parte no está registrado ni figura en las estadísticas oficiales, posee poco o ningún acceso al crédito y a los mercados organizados.

➤ **OBJETIVOS**

- **OBJETIVO GENERAL**

Estudiar el Comercio Informal de la ciudad de El Alto y su impacto para el desarrollo, crecimiento y desarrollo del país, como uno de los ingresos más fuertes que tendría el Estado por recaudación de impuestos de estos sectores informales.

- **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- ✓ Conocer las implicaciones del comercio informal, con énfasis en la evasión fiscal.
- ✓ Conocer las percepciones de la población Alteña respecto al comercio informal.
- ✓ Proponer lineamientos de políticas y estrategias públicas para regular el comercio informal

➤ **ALCANCE**

El alcance del presenta trabajo abarca la actividad comercial en la Ciudad de El Alto, espacio comercial trastocado por la informalidad que se interfiere a otros espacios urbanos de mucha importancia como los espacios sociales, el espacio cultural, el espacio vial.

➤ **DEFINICIÓN DEL ÁREA TEMÁTICA**

- **ÁREA DE INVESTIGACIÓN**

El Área de investigación se centra en la evasión tributaria de la Ciudad de El Alto, ciudad en la cual el comercio informal va creciendo numerosamente especialmente en inmediaciones de la Ceja de El Alto, por ejemplo, las avenidas Juan Pablo II, Antofagasta, Tihuanacu, Panorámica, 6 de Marzo, Bolivia, Satélite, Del Policía, Alfonso Ugarte, 16 de Julio, Periférica, Carretera a Viacha, y plazas públicas de esa urbe.

La falta de aplicación correcta de las disposiciones, por la población que se dedica al comercio informal ocasiona deficiencias en cuanto al cumplimiento de las Normas instauradas en la Ley N° 843, 1606 y sus respectivas disposiciones y decretos reglamentarios.

- **ÁREA TEMÁTICA**

El área temática de la presente investigación es el comercio informal y su falta de regulación de normas aplicadas a los impuestos de este sector de la población.

➤ **FORMAS DE RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN**

- **FUENTES PRIMARIAS**

La recopilación de los datos primarios se realizó mediante entrevistas, información cualitativa que proporcionó datos del tipo descriptivo, para lo cual se recurrió a entrevistas abiertas, cuyos temas de diálogo y sondeo se enmarcaron según los lineamientos desplegados de los objetivos principales de la investigación.

- FUENTES SECUNDARIAS

Está constituida por información recogida de algunas organizaciones e instituciones donde presentan datos publicados, fundamentalmente estadísticas o estudios.

El proceso de investigación del presente trabajo se inició con la revisión de las fuentes documentales del objeto de estudio, es decir de la ciudad de El Alto, y el comercio informal.



CAPITULO I
MARCO TEORICO

CAPITULO I

GENERALIDADES

➤ MARCO TEÓRICO

La evasión tributaria “pura” se produce cuando los individuos no reportan todos los ingresos generados a partir de actividades desempeñadas en negocios propiamente registrados y contabilizados en las estadísticas nacionales. El presente trabajo se concentra en este punto. La economía irregular comprende la producción de bienes y servicios legales en pequeños establecimientos que no son registrados y, por ende, se encuentran exentos de mayores impuestos.

Finalmente, las actividades ilegales se desarrollan fuera del marco legal; básicamente, abarcan toda la producción y distribución ilegal de bienes y servicios

El segundo aspecto conceptual importante consiste en examinar los métodos de medición del sector informal.

El sector informal se ha constituido en un fenómeno presente en la mayor parte de las economías latinoamericanas. Bolivia no ha sido la excepción, más aún cuando durante las últimas décadas el sistema económico formal no ha logrado incorporar el exceso de mano de obra en el mercado, en forma sostenida y definitiva.

La existencia del sector informal obedece a la combinación de un conjunto de elementos entre los que se destacan la productividad de la mano de obra en el sector formal, el insuficiente nivel de crecimiento y desarrollo de la economía, las fluctuaciones de la tasa de interés y los aspectos demográficos. Asimismo, el

tamaño del sector informal no es ajeno a la estructura del sistema tributario, a las regulaciones en el mercado de trabajo y a las acciones de los sindicatos y los gremios. Asimismo, el sector informal ha cumplido un rol clave como mecanismo amortiguador de la marginalidad y la pobreza de la fuerza de trabajo con escasa productividad¹.

La actividad informal ha permitido, mediante el mecanismo del autoempleo, generar ingresos para satisfacer al menos las necesidades básicas de la población. También, la informalidad ha logrado desarrollar destrezas en algunas actividades que han permitido mejorar la productividad de la mano de obra y por ende los salarios.

Sin embargo, la actividad informal también tiene costos, asociados a su desempeño tributario. Una de las razones que explica el tamaño del sector informal es el costo que impone en términos de pago de impuestos y restricciones institucionales de la administración tributaria. Los escasos niveles de ingreso de algunos sectores informales condicionan severamente su incorporación al sistema tributario.

Tratar de definir el Sector informal, es un problema conceptual, debido a que cualquier estudio sobre informalidad debe definir qué se entiende por sector informal, ya que en la literatura económica no existe consenso al respecto. Podemos citar dos definiciones que han sido utilizadas con relativa frecuencia: la primera, describe al sector informal como “toda actividad económica que

¹ CASTEDO FRANCO, ELIANA, Y MANSILLA, H.C.F. (2005). “Economía Informal y Desarrollo Socio-Político en Bolivia” Centro Boliviano de Estudios Interdisciplinarios. La Paz, Bolivia

contribuye con el PIB ² observado o calculado de manera oficial, pero que no se encuentra registrada”; y la segunda, como “la producción en el mercado, legal o ilegal, de bienes y servicios que escapan al registro del PIB oficial” (Schneider y Enste 2000). Sin embargo, estas definiciones no son del todo completas.

Otras definiciones enmarcan la economía informal dentro de un contexto más amplio, que incluye actividades legales e ilegales y transacciones monetarias y no monetarias. De acuerdo con esta definición, además de las actividades independientes del hogar, el ingreso no reportado en la producción de bienes y una aproximación a partir del enfoque de discrepancias en el consumo”, desarrollado en el marco del concurso de investigación.

Por lo expuesto no existe una definición precisa del significado de “informal” y mas bien es un calificativo que se da a una serie de actividades sin precisar lo que se entiende por el mismo, puesto que tantos son los estudios realizados como definiciones o calificativos existentes para las actividades informales. Con el propósito de encontrar explicaciones a la existencia del sector informal, varios autores utilizan o parten de los enfoques de la teoría neoclásica y marxista³.

○ **El Enfoque de la Teoría Neoclásica**

Considera que las restricciones institucionales (como el salario mínimo) impiden el funcionamiento pleno de los mecanismos del mercado, por tanto, admitiendo que las barreras existen, los diferenciales de productividad promedio entre el

² Schneider, Friedrich y Dominik Enste (2000). “Shadow economics: Size, causes, and consequences”, en *Journal of Economic Literature*, 38, N° 1. Nashville, TN: American Economic Association, marzo, pp. 77-114.

³ CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS -CIAT (2001). “Estrategias para la Detección e Incorporación de la Economía Informal”. Dirección de Impuestos Nacionales de Colombia.

Sector Informal Urbano (SIU) y el Sector Formal (SF) se explican por los diferenciales en la productividad marginal de la mano de obra ocupada en uno y otro sector. La menor productividad marginal de los trabajadores informales resulta - alternativa o complementariamente- de insuficiencias en la calidad del factor trabajo (falta de calificaciones) y/o limitaciones en la dotación de capital por trabajador (baja relación K/L); éstas últimas estarían determinadas, al menos en parte, por las restricciones institucionales de acceso al mercado de capitales.

Sin embargo, la experiencia de la liberalización de los mercados laborales en varios países latinoamericanos, ha demostrado que esta explicación teórica no se adecua a lo que sucede en las realidades complejas de América Latina; pues, en lugar de reducirse las actividades en el sector informal, éstas crecen con mayor vigor día a día.

○ **El Enfoque Marxista**

Explica que el SIU surge como respuesta a la necesidad de subsistencia de la población sobrante respecto del sector formal y responde a un modo de producción no capitalista. El modo de producción es la síntesis entre las relaciones sociales de producción y las condiciones técnicas en que ésta se lleva a cabo. La empresa informal es una unidad productiva de autoempleo (y por ende, no capitalista). Además, esta teoría sostiene que en el sector informal pre-capitalista, no existe un proceso de generación de excedente.

Sin embargo, los críticos de esta teoría señalan que la realidad también demostró que en diversas actividades informales existe un proceso de reproducción ampliada, además, que diversas categorías de análisis del sector informal no tienen una correspondencia lógica en el análisis marxista -como el subempleo- razón por

la cual las contradicciones se presentan más agudas, al momento de definir la actividad informal, surge el problema de cómo delimitar tales actividades, en este sentido, del dualismo de las teorías señaladas surgen dos enfoques. El primero, que refleja la visión de los países latinoamericanos concentrada en el estudio del empleo urbano con características propias que lo diferencian del empleo formal; el segundo proviene de los países desarrollados, donde lo informal se refiere al estudio de la economía subterránea que se concentra en el análisis y cuantificación de las actividades ilegales y no reportadas en la economía⁴.

○ **Enfoque Latinoamericano**

La importancia del sector informal para el estudio de las economías latinoamericanas, se origina en la necesidad de explicar las modificaciones que se vienen observando en la base económica de los principales centros urbanos de estos países, debido a que el crecimiento económico alcanzado no ha sido suficiente para absorber la totalidad de la fuerza del trabajo. Asimismo, la fase depresiva del ciclo económico ha ocasionado también el incremento de las actividades informales. Los estudios realizados coinciden en señalar que en los períodos de crisis, las actividades informales constituyen una estrategia de sobrevivencia de importantes sectores poblacionales.

Por otro lado, las restricciones o condicionamientos que se les impone para ingresar al sector formal de la economía son altamente costosas; en cambio, el ingreso al sector informal, así como la movilidad en su interior, resultan más fáciles y menos costosos que el ingreso al sector formal. El enfoque latinoamericano se origina en los iniciales estudios realizados por la Organización

⁴ CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS -CIAT (2001). "Estrategias para la Detección e Incorporación de la Economía Informal". Dirección de Impuestos Nacionales de Colombia.

Internacional de Trabajo (OIT) y otras investigaciones efectuadas por diferentes autores, entre los cuales podemos citar a los siguientes: Carbonetto (1985), sostiene que el SIU es el conjunto de puestos de trabajo autogenerados por la fuerza laboral excluida del sector moderno, donde se presentan las siguientes categorías ocupacionales⁵:

- Los patrones de microempresas
- Los asalariados de las microempresas
- Los independientes
- Los trabajadores familiares no-remunerados que trabajan en microempresas de sus parientes.

Asimismo, sostiene que el sector informal tiene dos orígenes: uno de carácter estructural y otro de carácter coyuntural. El carácter estructural radica en el desfase entre la demanda de empleo del sector moderno y el ritmo de crecimiento de la fuerza laboral; el carácter coyuntural es el resultado de la cualidad cíclica de la actividad económica formal, que en períodos recesivos excluye a una fracción de trabajadores.

Por su parte, Ortíz (1985), define al SIU como un gran sector poblacional, cuya fuerza de trabajo no es absorbida por las formas modernas de producción, por lo que debe realizar actividades que le permitan generar ingresos como mecanismo de subsistencia antes que de acumulación.

⁵ CARBONETTO DANIEL (1985). "El Sector Informal Urbano en los Países Andinos". ILDIS-CEPESIU, 1985 Quito-Ecuador.

○ **Para el caso boliviano, Dandler (1985)**

Sostiene que lo informal no es un sector y no es una estrategia de sobrevivencia, por el contrario, es una estrategia de vida permanente, cuya presencia se amplía al sector rural y que, además involucra una variedad de fenómenos muy diferentes: desde la generación de autoempleo, pasando por la pequeña empresa hasta llegar a lo ilícito o clandestino.

Esta última categoría puede actuar como un complemento al sector formal de la economía, destacando la utilidad de ciertas actividades productivas y distributivas que amortiguan la profundización de las crisis coyunturales en los sectores de medianos y bajos ingresos. Además, señala que la actividad informal no es una actividad marginal o residual y que por el contrario, son actividades centrales en la estructura y desarrollo de la economía⁶.

○ **Otros Enfoques Ideológicos Del Sector Informal**

Recientes estudios sobre el sector informal cuestionan el rol tradicional asignado al sector informal, enfatizando las ventajas comparativas asociadas con algunas ocupaciones dentro del sector informal (Maloney, 1999, 2000 y 2001, Yamada, 2000). Estos estudios sugieren que el empleo en el sector informal es una "opción" en muchos casos mucho más productiva que el empleo en el sector formal, donde la burocracia y rigidez institucional incrementan los costos de transacción, limitan la flexibilidad y restringen la creatividad empresarial.

En la mayoría de las economías en desarrollo una gran parte del empleo en el sector formal está constituido por ocupaciones dentro del sector estatal,

⁶ CARBONETTO DANIEL (1985). "El Sector Informal Urbano en los Países Andinos". ILDIS-CEPESIU, 1985 Quito-Ecuador.

caracterizado por rigideces institucionales y altos niveles de burocracia. Frente a estas alternativas, el empleo en el sector informal en micro y pequeñas empresas familiares puede resultar una opción mas rentable. Este enfoque enfatiza el rol de las micro y pequeñas empresas y de los trabajadores por cuenta propia, que representan un gran porcentaje del empleo en el sector informal.

Sin duda, el debate sobre el rol del sector "informal" todavía no esta concluido. El reciente cuestionamiento al rol tradicional del sector informal tiene implicaciones fundamentales en las políticas dirigidas a este sector y al mercado de trabajo en general. Para empezar, se deberá reconsiderar la supuesta necesidad de "formalizar" el sector informal, tan popularizada en los primeros estudios de la economía informal.

- **El Sector Informal en Bolivia**

- **Definición y Caracterización del Sector Informal**

Tal como se desprende de la presentación anterior, los argumentos empleados para definir al sector informal son amplios y diferenciados, y en algunos casos, se acomodan tanto a realidades diferentes de los países latinoamericanos, como a la definición utilizada en los países industrializados.

En el presente documento se adopta el concepto utilizado en la corriente latinoamericana, es decir, que no se consideran aquellas actividades ilegales relacionadas con aquellos ingresos provenientes de actividades criminales como ser el narcotráfico, el juego ilegal, ventas de mercadería robada; estas actividades que pese a los controles, se realizan y generan ingresos, obviamente pasan a ser no registradas, subterráneas o informales. En estos casos, generalmente no se

reportan los ingresos a las autoridades tributarias, lo que afecta las recaudaciones fiscales.

En el presente estudio la ilegalidad será aquella que surge del contrabando y de aquellas actividades que teniendo fines lícitos se basan en medios ilícitos para llevarse a cabo; es decir, son actividades que no tienen intrínsecamente un contenido criminal, pero que, a pesar de ser actividades finalmente lícitas y convenientes, deseables en un país, tienen que servirse de medios ilícitos para llevarse a cabo evidenciándose la elusión fiscal ya que los contribuyentes aprovechan alguna laguna o defecto de la ley impositiva para no pagar el tributo, pero que respetan la ley o en otro caso, por las características que tienen dichos contribuyentes reciben un tratamiento diferente debido posiblemente a las restricciones en actividades legales derivadas de controles de precios, controles cambiarios, controles sobre salarios mínimos, controles sobre aportes a la seguridad social o que por sus limitaciones técnicas y de gestión evitan ser parte del sector formal⁷.

▪ **Aspectos por los cuales los Negocios Pequeños Operan en el Sector Informal**

Se pueden identificar distintos factores o razones por las cuales los pequeños negocios o las unidades económicas pequeñas operan en el sector informal; sin embargo, es importante enfatizar que la informalidad económica se origina principalmente en la imposibilidad material de acudir a formas formales de empleo que permitan alcanzar niveles de ingresos mínimos que satisfagan al menos las necesidades básicas.

⁷ CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS -CIAT (2001). "Estrategias para la Detección e Incorporación de la Economía Informal". Dirección de Impuestos Nacionales de Colombia

Adicionalmente, es necesario señalar, que la satisfacción de necesidades básicas que busca gran parte de la población desocupada, se desvirtúa en determinadas instancias en las que aprovechando las actividades desarrolladas en este sector, determinados actores se refugian en la informalidad ante la necesidad de generar un nivel de ganancias tal que responda al nivel de sus necesidades. El refugio en la informalidad permite a estas personas, mercadear sus productos con niveles de precios más bajos de los manejados por la empresa formal.

▪ Aspectos Económicos

En el caso de Bolivia la presencia del sector informal obedece en gran medida al insuficiente crecimiento económico para incorporar al sector formal a las poblaciones más vulnerables y al escaso dinamismo del mercado de trabajo para incrementar el nivel del empleo. La insuficiencia de ahorro interno no ha permitido que la inversión privada y la inversión pública puedan generar oportunidades nuevas de empleo.

En los últimos años se observa un interesante dinamismo de la tasa de inversión como resultado de los procesos de privatización y capitalización de las empresas públicas. Sin embargo, debe notarse que esta inversión se concentra mas bien en actividades intensivas en capital, siendo no generadoras de empleo. Por otro lado, la inversión pública que a principios de la década todavía generaba empleos en los sectores productivos y de servicios, ha evidenciado un cambio cualitativo hacia la inversión en los sectores sociales (educación, salud, saneamiento básico). De esta manera, los niveles de empleo han sido reducidos y por ende la actividad informal ha recibido mayores oferentes de fuerza de trabajo escasamente calificada.

Otro factor que incide en la existencia del SIU es la estructura del mercado de crédito en la economía boliviana y la regulación implícita en él. Con posterioridad a la Nueva Política Económica (NPE) el nivel promedio de las tasas de interés en moneda extranjera (ME) y en moneda nacional (MN) se ha mantenido elevado. El elevado costo del crédito, sumado a las restricciones (garantías) a su acceso han ocasionado una restricción financiera para emprender actividades productivas, comerciales o de servicios, incidiendo definitivamente en la capacidad de endeudamiento de pequeños emprendimientos.

Asimismo, los elevados niveles de la incidencia de la pobreza y la extrema pobreza han obligado a buscar mecanismos de subsistencia como los proporcionados por la actividad informal. Debe mencionarse que si bien en los últimos quince años se han logrado avances en materia de reducción de la pobreza, aún persisten niveles muy altos de la misma, en particular en las zonas rurales del país; la EBRP ha estimado que la incidencia de la pobreza alcanza al 63.4% de la población y la pobreza extrema asciende a 38.1%.

En síntesis, los motivos que llevan a los pequeños negocios a desempeñar sus actividades informalmente se relacionan con:

- Escaso nivel de calificación de la mano de obra lo que deriva en una remuneración baja (escasos ingresos);
- No encuentra otro mecanismo de inversión en el mercado de trabajo;
- No puede cumplir con las formalidades legales y
- No obtiene contraprestación del Estado.

▪ El Comercio Informal

El comercio es un sector de mucha importancia en la economía informal. Se desarrolla principalmente a través del comercio en las calles, mediante vendedores ambulantes, ocupando fuerza de trabajo de sectores pobres, que surgen de las migraciones del campo a la ciudad y que debido a la insuficiencia de ingresos, tienen que dedicarse a comerciar para así generar una remuneración que les permita generar ingresos para subsistir. En el caso boliviano se identifican dos modalidades de comercio informal: el comercio ambulatorio y los mercados informales, siendo ambas distintas etapas de un mismo fenómeno, es decir, la tendencia del comerciante ambulante es a desarrollar sus actividades en puestos fijos y en condiciones más favorables, instalándose en mercados informales.

El comercio ambulatorio consiste en el desarrollo de las actividades comerciales en la calle. Estas actividades son de dos tipos, la del comerciante que deambula por la ciudad ofreciendo sus productos o servicios sin un lugar fijo donde establecerse y la del comerciante que expende su mercadería o presta servicios desde un puesto fijo, únicamente cuenta con una tarima o una mesa en la que vende sus productos, en la vía pública.

Por su parte, la modalidad de mercados informales, se desarrolla desde mercados contruidos informalmente por o para ambulantes que desean abandonar las calles. La razón que tienen los ambulantes de dejar la vía pública se debe a las limitaciones que ésta le impone, puesto que por sus características no es posible suscitar expectativas racionales de propiedad, por tanto, no existe la seguridad suficiente para estimular una inversión a largo plazo que mejore la infraestructura de los comerciantes minoristas ambulantes.

▪ **El Sector Industrial informal (Microempresarios y artesanos)**

En el sector industrial (microempresarios y artesanos), se observa dos tipos de trabajo informal. El propio industrial formal que informaliza parte de su producción debido al costo que le implica la legalidad plena o en su caso la carga impositiva; en este sentido, tiene que abandonar la formalidad para ocultarse total o parcialmente en el mercado informal.

Otro tipo de informal es en este sector, son los artesanos que se dedican de una manera legal o ilegal al desarrollo de alguna actividad manufacturera. Este es el caso de la industria de confecciones y los textiles, la fabricación de muebles de madera, el área de mecánica, etc. En el área artesanal por ejemplo, hay gente que en la intimidad y en la seguridad de su vivienda instala un pequeño taller con familiares o paisanos, a los cuales inclusive muchas veces no les pagan o lo hacen de manera indirecta enseñándoles el oficio.

○ **Participación Del Sector Informal en la Economía**

Debido a que el sector informal está conformado en su gran mayoría por trabajadores por cuenta propia; es decir empresas unifamiliares, el tamaño de las empresas que lo conforman son pequeñas, de uno a cinco empleados. Pese a ello, se desempeñan en distintas actividades de la economía, aportando de esta manera al Producto Interno Bruto del país.

Los trabajadores informales desarrollan principalmente actividades relacionadas con el comercio al por menor, transporte terrestre, construcción, industria manufacturera y servicios, abarcando los restaurantes y hoteles informales, servicios de reparación, servicios personales como las peluquerías. También se debe considerar que el sector informal ha incursionado en el área de servicios

financieros, donde podemos incluir a los trabajadores dedicados al cambio de moneda nacional y extranjera, comúnmente llamados cambistas. El año 2005 se estimaba que más de 945 mil personas trabajaban en el sector informal, representando el 30.04% del empleo total y 58.8% del empleo urbano del país. Este mismo año, se estimaba que su aporte al PIB fue mayor al 17%.

Los sectores que sobresalían por el número de trabajadores, eran el comercio, que absorbía a más de 301 mil personas, los servicios con 210 mil personas ocupadas y la industria manufacturera con más de 135 mil personas, el triple del empleo absorbido por el sector manufacturero formal. Sin embargo, dada las características del sector informal boliviano, cuyo comportamiento económico está más ligado “al nivel de productividad del sector formal, al desarrollo de la economía, a las variaciones de la tasa de interés, a los niveles de educación y a hechos de carácter demográfico”.

La oferta de servicios laborales en el sector informal está caracterizada por: a) mayor presencia de mujeres, particularmente, jefes de hogar y esposas, b) un nivel educativo medio inferior al de las otras categorías laborales y c) vinculación histórica y cultural con las poblaciones Quechua y Aymará. De todas las mujeres que trabajan, el 64.5% está inserto en el sector informal; lo cual puede estar asociado a la posibilidad que tienen de que al desempeñar este tipo de trabajo pueden también cumplir con sus deberes hogareños.

La tasa de analfabetismo del sector informal afecta al 8.5% de los trabajadores, teniendo además, el número promedio de años de escolaridad más bajo que el de otras categorías ocupacionales. El 65.5% de los trabajadores informales se identifican con la cultura Quechua y Aymará, correspondiendo: 35.3% a la

cultura Quechua y 30.2% a la Aymará, lo que se convierte en una dificultad para insertarse en el sector formal, por discriminaciones de carácter étnico y porque el sector formal requiere normalmente de trabajadores educados y mejor formados. Los ingresos laborales de los trabajadores por cuenta propia son superiores a los de obreros, empleados y al de las empleadas domésticas, para cualquier grado de escolaridad. Suponiéndose por la edad, que los trabajadores por cuenta propia llegan a esta situación después de haber trabajado algún tiempo en las otras categorías laborales (empleados domésticos, obreros y empleados.).

La mediana de la edad de los trabajadores por cuenta propia es de 40 años, superior a la de los empleados domésticos (22 años), a la de los obreros (28 años) y a la de los empleados (34 años) y comparable a la de los patrones o empleadores (41 años) y a la de los profesionales independientes. El siguiente cuadro muestra las actividades que desarrollan los trabajadores informales, clasificados según CIU, por orden de importancia⁸,

⁸ UDAPE-INE (1987). "Un Intento de Medición del Sector Informal Urbano en Bolivia".



CAPITULO II
MARCO JURIDICO

CAPITULO II

MARCO JURÍDICO LEGAL

○ El Sistema Tributario en Bolivia

Como parte de la Nueva Política Económica (NPE) en mayo de 1986 se promulgó la Ley 843 a partir de la cual se elimina un Sistema Tributario caracterizado por una multiplicidad de tributos, una administración tributaria compleja, ineficiente y un sistema de rentas destinadas a favor de instituciones públicas y privadas. La aprobación de la reforma tenía como objetivo el aumento de las recaudaciones mediante la reducción del número de tributos y la definición de nuevas tasas. De esta manera, los impuestos nacionales se redujeron de 100 a solamente 10 (actualmente).

A mediados de la década de los noventa se promulgó la Ley 1606 con el objetivo de atraer inversión extranjera directa (IED) a la economía. La nueva Ley, eliminó las distorsiones tributarias a la libre circulación de factores de producción, particularmente el capital, disminuyendo la carga tributaria de las empresas y permitiendo de esta forma que sus productos sean más competitivos tanto en el mercado doméstico como en el externo. En el actual Sistema Tributario, los impuestos son administrados tanto por el Gobierno Central como por los Gobiernos Municipales, de acuerdo a la siguiente división¹:

¹ Ley 843 del 20 de mayo de 1986

- **IMPUESTOS BAJO DOMINIO DEL GOBIERNO CENTRAL**
- **Impuesto al Valor Agregado (IVA)**² grava el precio neto de venta de bienes muebles, contratos de obras, prestación de servicios y de toda otra prestación, cualquiera fuera su naturaleza. La alícuota nominal es 13% y la efectiva es 14.94%.
- **Régimen Complementario al IVA (RC-IVA)**³ grava el ingreso de las personas naturales y sucesiones indivisas, provenientes de la inversión de capital, del trabajo o de la aplicación conjunta de ambos factores. La alícuota es 13%.
- **Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE)**⁴ grava la utilidad resultante de los estados financieros al cierre de cada gestión anual, ajustadas de acuerdo a lo dispuesto en las normas legales. La alícuota es 25%
- **Impuesto a las Transacciones (IT)**⁵ grava los ingresos brutos devengados durante el período fiscal por el ejercicio de la actividad gravada ya sea comercio, industria, profesión, oficio, negocio, alquiler de bienes, obras y servicios o de cualquier otra actividad lucrativa o no. La alícuota es 3%.

² D.S. 24049 del 29 de junio de 1995

³ D.S.24050 del 29 de junio de 1995

⁴ D.S. 24051 del 29 de junio de 1995

⁵ DS. 24052 del 29 de junio de 1995

- **Impuesto al Consumo Específico (ICE)**⁶ grava la venta en el mercado interno e importaciones definitivas de bienes para consumo final, como ser cigarrillos, tabacos, vehículos, bebidas alcohólicas y bebidas refrescantes. Las alícuotas y tasas específicas varían según el producto.
- **Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD)**⁷ grava la comercialización de derivados de hidrocarburos en el mercado interno sean éstos producidos internamente o importados. Las tasas varían según el producto.
- **Impuesto a las Salidas Aéreas al Exterior (ISAE)** grava las salidas al exterior por vía aérea, la alícuota es de Bs120 por viaje.
- **Impuesto a las Sucesiones y Transmisiones Gratuitas de Bienes (TGB)**⁸ grava las sucesiones hereditarias y los actos jurídicos por los cuales se transfiere gratuitamente la propiedad de bienes muebles e inmuebles, acciones, cuotas de capital y derechos sujetos a registro. La alícuota es del 1% para ascendientes, descendientes y cónyuges, 10% para hermanos y sus descendientes y 20% para otros colaterales, legatarios y donatarios gratuitos.
- **Impuesto Complementario de la Minería (ICM)** grava el valor bruto de venta. La alícuota varía entre 1% y 7%, según el tipo de mineral.

⁶ DS. 24053 del 29 de junio de 1995

⁷ DS. 24055 del 29 de junio de 1995

⁸ DS. 24054 del 29 de junio de 1995

- **Gravamen Arancelario (GA)** grava las importaciones definitivas de bienes y servicios. La alícuota varía entre 0 y 10%.

○ **Impuestos Administrados por los Gobiernos Municipales**

- **Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles y Vehículos Automotores (IPBVA)** grava la propiedad inmueble en el territorio nacional incluidas tierras rurales, obtenidas por títulos ejecutoriales de reforma agraria, dotación, consolidación, adjudicación y por compra y por cualquier otra forma de adquisición y los vehículos automotores de cualquier clase y categoría. La alícuota varía de acuerdo al valor del bien.
- **Impuesto a las Transferencia de Inmuebles y Vehículos Automotores (IMT)** grava las transferencias eventuales de inmuebles y vehículos automotores. La alícuota es del 3%.
- **Patentes**, es importante aclarar que los municipios cobran un tributo municipal por el funcionamiento de la actividad económica.

○ **Características Generales Del Sistema Tributario**

Las normas legales tributarias establecen la relación jurídica entre la administración tributaria y los contribuyentes, por consiguiente, los mismos adquieren una serie de derechos y obligaciones. Específicamente el contribuyente o sujeto pasivo tal como lo define el Código Tributario tiene la obligación de cumplir con las prestaciones tributarias, es decir, realizar el pago de los impuestos antes señalados según le corresponde a cada sujeto pasivo.

Adicionalmente, el tratamiento legal tributario establece la obligatoriedad al contribuyente de inscribirse en el Numero de Identificación Tributaria (NIT), así tenemos⁹.

Los contribuyentes que pertenecen a las unidades económicas medianas y grandes cuya obligación es tributar de acuerdo a reglamentos establecidos para cada impuesto: el Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto a las Transacciones y el Impuesto a los Ingresos de las Personas o de las Empresas (Régimen Complementario al IVA o el Impuesto a las Utilidades de las Empresas) y de los cuales nace una serie de obligaciones formales, tal como inscribirse en el respectivo RUC, llevar registros contables, emitir ciertos documentos comerciales como facturas, notas de venta, explicitar o no el impuesto resultante en la factura, caso del ICE e IEHD, entre otros.

Las contribuyentes que tienen un tratamiento especial tributario, caracterizado por el pago unificado de varios impuestos; de igual manera deben estar inscritos en el NIT.

Se debe aclarar que los contribuyentes que por definición legal tributaria no superan los límites mínimos exentos o no imponibles fijados, están excluidos de la obligación de cumplir con las normas tributarias, excepto en el caso del Régimen Agropecuario Unificado. Generalmente, estos contribuyentes operan en pequeñas unidades económicas, dedicadas a las actividades del comercio ambulatorio.

⁹ Ley 843 del 20 de mayo de 1986

De acuerdo a la caracterización establecida en el anterior capítulo, estas dos últimas clases de contribuyentes (contribuyentes de los regímenes especiales y los excluidos por no superar los límites mínimos exentos establecidos en estos regímenes especiales) pertenecen al sector informal de la economía; sin embargo, el presente documento se limitará a analizar a aquellos contribuyentes alcanzados por el tratamiento especial tributario. Estos contribuyentes cumplen total o parcialmente sus obligaciones tributarias emanadas de las normas legales, es decir, se inscriben y tributan o se inscriben y no tributan o no cumplen ninguna de sus obligaciones. Ello sucede generalmente con los pequeños agricultores de las economías de subsistencia, los pequeños comerciantes minoristas, artesanos y los transportistas.

Con el propósito de establecer la importancia del sector informal, la información del Servicio de Impuestos Nacionales (SIN) muestra que hasta diciembre del 2005, el total de contribuyentes inscritos en el NIT asciende a 874.954, de los cuales el 69% (equivalente a 230.762 contribuyentes) pertenece al régimen general y el 31% (equivalente a 103.692 contribuyentes) pertenece a los regímenes especiales.

○ **Tratamiento del Sector Informal por la Administración Tributaria**

El tratamiento especial al pequeño contribuyente, desde el punto de vista de la Administración Tributaria no es un medio para evadir las obligaciones tributarias impuestas a los medianos y grandes contribuyentes, mas bien surge dado que el impuesto alcanza a personas que no están en condiciones de cumplir las exigencias mínimas requeridas para su correcto control y aplicación. En consecuencia, es necesario diseñar un sistema de tributación aplicable a la realidad de este sector.

Al igual que en otros países, el diseño de un tratamiento especial para los pequeños contribuyentes sacrifica la certeza en la determinación de la base imponible, a cambio de una posibilidad más real de efectivizar la tributación en estos sectores. Por lo tanto, se reemplaza la liquidación normal de cada impuesto (lo que para la administración tributaria sería prácticamente dificultoso de controlar), por un tratamiento especial integrado o el pago unificado de todos los impuestos que puedan afectar al contribuyente como ser: el Impuesto al Valor Agregado, Impuesto a las Transacciones y el Régimen Complementario al Valor Agregado e Impuesto a las Utilidades de las Empresas.

Además, considerando que los contribuyentes del sector informal y en particular los pequeños constituyen un serio problema para las administraciones tributarias, se han aplicado mecanismos de administración diferenciados según el tamaño de los contribuyentes, medidos generalmente por el monto de sus ventas, monto de capital o ingresos presuntos mensuales; es decir, en estos regímenes especiales el universo se subdivide según la magnitud relativa y se aplican diferentes escalas a cada división.

Posiblemente, la delineación del tratamiento especial de este sector debería caracterizarse por su simplicidad, es decir, el establecimiento de un monto único como impuesto para todos los contribuyentes calificados como pequeños, sin embargo, ello resultaría en un promedio que sería alto para algunos e insuficiente para otros, por lo que se adoptó una escala en la que los pequeños contribuyentes se dividen en varias categorías y se les aplica un pago fijo por categoría. De esta forma, en el sistema tributario boliviano, los regímenes especiales son los siguientes:

- **Régimen Tributario Simplificado (RTS)**¹⁰ pago unificado del IVA, IT e IUE aplicable a los comerciantes minoristas, vivanderos y artesanos con un mínimo de capital de trabajo de Bs2.001 y un máximo de capital de Bs18.800. Existen seis categorías y el impuesto varía según la categoría.
- **Sistema Tributario Integrado (STI)**¹¹ pago unificado del IVA, IT, IUE y RC-IVA aplicable a personas naturales propietarias de hasta dos vehículos al servicio del transporte público urbano e interprovincial de pasajeros y/o carga. El impuesto varía según la categoría.
- **Régimen Agropecuario Unificado (RAU)**¹² pago unificado del IVA, IT, IUE y RC- IVA aplicables a personas naturales y sucesiones indivisas que realicen actividades agrícolas o pecuarias en predios cuya superficie esté comprendida dentro de los límites establecidos por las normas legales tributarias.

○ **Marco Legal de los Regímenes Especiales**

▪ **Régimen Tributario Simplificado (RTS)**

El **Decreto Supremo (D.S.) 21521** (13 de febrero de 1987) establece el Régimen Tributario Simplificado (RTS) de carácter transitorio, para la liquidación y pago unificado de los siguientes impuestos: IVA, IT, RC-IVA e IRPE. Se establecen cuatro categorías de contribuyentes con un máximo de capital de trabajo igual a

¹⁰ Código Tributario Ley 2492

¹¹ Código Tributario Ley 2492

¹² Código Tributario Ley 2492

Bs.9.600 y un máximo de ingresos anuales de Bs.48.000. Se excluyen del régimen a los comerciantes de bienes electrónicos o electrodomésticos, comerciantes inscritos en el Impuesto a los Consumos Específicos y a aquellos sujetos pasivos que opten por registrarse en el Régimen General.

▪ **Sistema Tributario Integrado (STI)**

El **D.S. 21642** (30 de junio de 1987) establece que para fines del STI, los sujetos pasivos son aquellas personas naturales, propietarias de vehículos de transporte urbano, interprovincial e interdepartamental, excluyendo a las empresas. Posteriormente, en 1988, la tabla de categorización y pago de gravámenes es modificada mediante **D.S. 21963** (30 de junio de 1988). Dado que el STI no logró cumplir las expectativas tanto de los recaudadores como de los contribuyentes, existiendo morosidad en las obligaciones tributarias, el gobierno vio la necesidad de emitir un nuevo D.S. (**D.S. 22835** del 14 de junio 1991) estableciendo las siguientes medidas.

Se incorpora en el Régimen General a las personas naturales o jurídicas que efectúen servicio público de transporte internacional o interdepartamental (flotas), así como las empresas de transporte urbano (radio taxis y otros similares).

Las personas naturales propietarias de hasta 2 vehículos que no supere, cada uno, las doce toneladas y que efectúen servicio público quedan sujetas al STI. Posteriormente, el **D.S. 23027** de 10 de enero de 1992 determina una nueva modificación del STI, en este sentido se dicta lo siguiente:

Los sujetos pasivos son las personas naturales propietarias hasta de dos vehículos afectados al servicio de transporte público, urbano, interprovincial e interdepartamental de pasajeros y/o carga. Sin embargo, las empresas de transporte internacional o interdepartamental (flotas), así como las empresas de transporte urbano (radiotaxis y otros similares) deben incorporarse al Régimen General. Asimismo, las personas propietarias de dos vehículos están sujetas al Sistema Tributario Integrado.

▪ **Régimen Agropecuario Unificado (RAU)**

El **DS 24463** (27 de diciembre de 1996) crea el Régimen Agropecuario Unificado estableciendo el pago unificado del IVA, IT, IUE y RC-IVA, asimismo, define como sujetos pasivos de la siguiente manera:

- Las personas naturales y sucesiones indivisas que realicen actividades agrícolas o pecuarias en predios cuya superficie esté comprendida dentro de los límites establecidos para pertenecer al Régimen.
- Las personas naturales que sean propietarias de tierras con superficie comprendida dentro de los límites establecidos para pertenecer al Régimen, dedicadas parcial o totalmente a actividades de avicultura, apicultura, floricultura, cunicultura y piscicultura.
- Las cooperativas agrícolas o pecuarias. La base imponible del Régimen es la superficie de la propiedad afectada a la actividad agrícola o pecuaria expresada en hectáreas, la cual se divide en zonas y subzonas geográficas.



CAPITULO III
MARCO PRACTICO

CAPITULO III

MARCO PRÁCTICO

➤ **Antecedentes**

La crisis económica que está atravesando actualmente el país, es uno de los principales motivos por el cual los diferentes contribuyentes están velando más por sus intereses que por la contribución de tributos para el Estado, como ser los respectivos impuestos nacionales.

En este sentido el comercio informal en la ciudad de El Alto es aquel que no se rige por las normativas y leyes relativas a las transacciones de bienes y/o servicios en la sociedad (esto es lo que le da la "formalidad" al comercio). En general se aplica al comercio ambulante, o sea las personas que venden en las veredas vendiendo cosas sin boleta o factura participan del comercio informal.

➤ **La Ciudad de El Alto**

• **Comercio Informal en la ciudad de El Alto**

Este es un tema de debate puesto que es bastante injusto para los que tienen que pagar arriendos, y otros costos derivados de la formalidad y legalidad de un negocio, deban competir con quienes no tienen esos costos, y se llevan toda la utilidad.

Producto de esto, es que la conciencia tributaria está debilitándose día a día, ya que estos contribuyentes, están buscando la forma de evadir impuestos, ya sea para pagar menos

de lo que les corresponde, o simplemente para no pagar nada. Un claro ejemplo de esto se puede apreciar con la comercialización sin factura de productos electrónicos en los diferentes mercados de la ciudad de El Alto.

Estos comerciantes afectan enormemente al crecimiento y desarrollo del país, ya que uno de los ingresos más fuertes que tiene el Estado es por recaudación de impuestos y dichos mercados no contribuyen con impuesto alguno, es decir, los movimientos que se dan en estos sectores informales no aportan absolutamente nada.

El mercado informal es un fenómeno del cual derivan graves consecuencias para la sociedad en su conjunto, supone una merma para los ingresos públicos, lo que afecta a la presión fiscal que soportan los contribuyentes cumplidores; condiciona el nivel de calidad de los servicios públicos y las prestaciones sociales; distorsiona la actividad de los distintos agentes económicos, de tal modo que los contribuyentes fiscalmente cumplidores deben enfrentarse a la competencia desleal de los incumplidores; en definitiva, el mercado informal constituye uno de los principales elementos de inequidad en nuestro Sistema Tributario.

Frente a los efectos negativos de este fenómeno, la actuación de los poderes públicos debe encaminarse no sólo a la detección y regularización de los incumplimientos tributarios, sino también, y con mayor énfasis si cabe, evitar que éstos incumplimientos se produzcan, haciendo hincapié en los aspectos disuasorios de la lucha contra la informalidad, al tiempo que se favorece el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias.

El fortalecimiento del control y la prevención de la comercialización fraudulenta, son una tarea y un compromiso del Gobierno. En cumplimiento de dicho compromiso, debe

existir un plan de prevención contra defraudación fiscal, en relación a la detección, regularización y persecución de los incumplimientos tributarios más graves, y estableciendo un conjunto de medidas coordinadas sobre la base de la experiencia práctica que persiguen mejorar la respuesta frente al fenómeno del mercado informal.

Es imprescindible garantizar de forma eficaz el ingreso efectivo a poder del Estado de las deudas tributarias generadas por los diferentes contribuyentes, evitando que una vez detectado y regularizado, el fraude pueda quedar sin el cobro.

Estas medidas están dirigidas a prevenir la no emisión de facturas o notas fiscales por parte de todo el universo de contribuyentes alcanzados por la Ley en su conjunto, cuya prevención constituye un punto delicado por ser de especial gravedad.

En primera instancia, se trata de erradicar las tramas organizadas de defraudación en el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto a las Transacciones. A este efecto se establece un nuevo supuesto de responsabilidad subsidiaria para quien adquiera mercancías en forma ilegal en las que se ha procedido el impago del impuesto en una fase anterior.

Esta es una medida ya adoptada en varios países donde ha demostrado su eficacia con un carácter especialmente preventivo al desincentivar la adquisición de mercancías ilegales, adquiridas a unos precios incluso por debajo del costo. La adquisición ilegal de productos provoca graves distorsiones en los mercados, especialmente en los precios de los sectores en inmediaciones de la Ceja de El Alto, por ejemplo, las avenidas Juan Pablo II, Antofagasta, Tihuanacu, Panorámica, 6 de Marzo, Bolivia, Satélite, Av. Del Policía, Alfonso Ugarte, 16 de Julio, Periférica, Carretera a Viacha, y plazas públicas de esa urbe.

Volviendo al ejemplo citado anteriormente, en los mercados informales ubicados en las diferentes zonas de la ciudad de El Alto, existe una cantidad impresionante de comerciantes de productos electrónicos, de los cuales muchos de ellos ni siquiera se encuentran inscritos en el Servicio de Impuestos Nacionales, y la otra parte que sí está inscrita, no tiene la voluntad de emitir las facturas respectivas por las ventas de productos, esto es un claro ejemplo de defraudación que existe en nuestro país hoy en día.

○ **Los comerciantes informales de la ciudad de El Alto.**

Los comerciantes informales ubicados en las principales zonas de la ciudad de El Alto desarrollan su actividad en dos formas, la primera ubicados en espacios fijos y la segunda en forma ambulante; para el año 2005 eran aproximadamente un número de diez mil distribuidos en un espacio de 22 manzanas, un 80% (6.400) que desarrollaban sus actividades en el sector denominado La Ipiales y su entorno, establecidos en puestos fijos, de los que el 85% estaría en espacios públicos y el 15% en centros comerciales, y los restantes (1600) estarían dispersos por todo la ciudad de El Alto.

Estos comerciantes durante su estancia en las calles han consolidado asociaciones para defenderse de los traficantes de los espacio públicos y de la extorsión, llegando a contarse con noventa y seis asociaciones, que incorporaron alrededor del 70% de los comerciantes informales, mismas que a su vez constituyeron la Federación de Gremialistas de la ciudad de El Alto.

Prácticamente el mercado informal se identifica por la falta de intercambio de información tributaria, es por ese motivo que se requiere a la brevedad posible combatir, de manera eficaz y eficiente, las operaciones clandestinas que se realizan día a día entre

los comerciantes infractores y los compradores que incentivan estos hechos ilícitos al permitir que los mismos no cumplan con sus obligaciones tributarias.

Claramente, los diferentes contribuyentes formales se tornan cada vez más precarios, debido al monstruo informal que ataca todos los días; lo contrario pasa con la informalidad, que se reproduce a nivel familiar y generacional.

Bolivia debe centrarse en la necesidad de recaudar impuestos dentro de la razonabilidad y bajo criterios de justicia basados en la Constitución Política del Estado, y por ende en la equidad y en la igualdad.

Son actividades que, a pesar de ser fielmente lícitas y convenientes, deseables de un país, tienen que servirse de medios ilícitos para llevarse a cabo

¿Quiénes integran el comercio informal en la ciudad de El Alto?

De acuerdo al relevamiento de información realiza in situ están conformados por:

- Los desplazados por las generaciones de relevo
- Los despedidos por reducción de costos y le es imposible conseguir un nuevo trabajo formal y
- Por la migración de campo - ciudad

Por su parte, el Gobierno debe considerar la defraudación tributaria al momento de analizar modificaciones a la legislación tributaria, como por ejemplo establecer normas las cuales permitan incentivar a los compradores de bienes o servicios a exigir la respectiva factura, y a los contribuyentes, otras facilidades que los induzcan a no cometer actos desleales a nuestra nación. La discusión tributaria en Bolivia ha puesto de

manifiesto que el cumplimiento tributario es un tema fundamental en el análisis de cualquier reforma fiscal, y para el desarrollo y progreso económico de cada país.

- **Condición de formalidad de la población económicamente activa ocupada**

Como punto de partida, resulta necesario identificar la condición inicial de formalidad de los individuos en la Población económicamente activa ocupada. Los resultados preliminares muestran que la fuerza laboral en la ciudad de El Alto es, fundamentalmente, “informal”. Como se puede apreciar en el cuadro 1, solo el 30% de la Población económicamente activa ocupada, algo mas de tres millones de trabajadores, puede ser considerado puede ser considerada “formal”.

Distribución de la PEA ocupada por categoría ocupacional y condición de formalidad						
	Asalariado privado	Asalariado público	Independiente	Trabajo familiar no remunerado	Trabajador del hogar	Total
Informal	2.010.105,00	0	3.617,15	1.589.364,00	189.492,00	7.406.109,00
	(27,14)	(0,00)	(48,84)	(21,46)	(2,56)	(100,00)
	(60,93)	(0,00)	(82,23)	(100,00)	(100,00)	(70,20)
Formal	1.289.134,00	1.072.478,00	781,76	0	0	3.143,37
	(41,01)	(34,12)	(24,87)	(0,00)	(0,00)	(100,00)
	(39,07)	(100,00)	(17,77)	(0,00)	(0,00)	(29,80)
Total	3.299.239,00	1.072.478,00	4.398.906,00	1.589.364,00	189.492,00	10.549.478,00
	(31,27)	(10,17)	(41,70)	(15,07)	(1,80)	(100,00)
	(100,00)	(100,00)	(100,00)	(100,00)	(100,00)	(100,00)

Las cifras entre paréntesis representan descomposiciones porcentuales por fila y columna, respectivamente.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) - 2005

Elaboración propia.

La condición de formalidad se encuentra asociada a una clara diferencia de ingresos favorable a los trabajadores formales. En promedio, el ingreso mensual de un trabajador formal excede en más del doble el del trabajador informal.

Asimismo, al realizar un ordenamiento sobre la base de los ingresos mensuales entre las cuatro categorías de interés señaladas en la sección anterior, se obtiene que los trabajadores independientes informales son los que perciben menores ingresos, seguidos de los asalariados informales, los independientes formales y los asalariados formales en el otro extremo. La diferencia significativa entre los ingresos analizados según condición de formalidad respaldaría el supuesto inicial que los trabajadores informales, en particular los independientes, no poseen incentivos a subdeclarar por sus bajas remuneraciones. Dicho de otro modo, la probabilidad de un subreporte sería mayor entre los trabajadores formales asalariados o independientes.

Por lo expuesto y pretendiendo incorporar mejoras en la vida de los comerciantes y de quienes eran usuarios del sector: a los primero brindarles la oportunidad de legalizar su actividad económica, incorporarlos al crédito formal, eliminar la posibilidad de ser sujetos de extorsión por uso del espacio público y dotarles de locales comerciales para el desempeño de su actividad, todo esto redundaría en la dignificación de su actividad y por lo tanto en el mejoramiento de su calidad de vida, a su vez que la ciudadanía podría utilizar un espacio publico de mejor calidad y se lograría revalorizar la ciudad de El Alto, como principal generador de ingresos al Estado a través de:

- Modernizar y Ordenar el comercio informal en las zonas de la ciudad de El Alto.
- Contar con un espacio público seguro y ordenado.

- Lograr una relación recíproca y solidaria para mantener la armonía indispensable entre sectores que mantienen intereses diversos.
- Disminuir el alto grado de conflictividad social.
- Lograr seguridad, tanto para los comerciantes como para los ciudadanos demandantes de artículos comerciales.

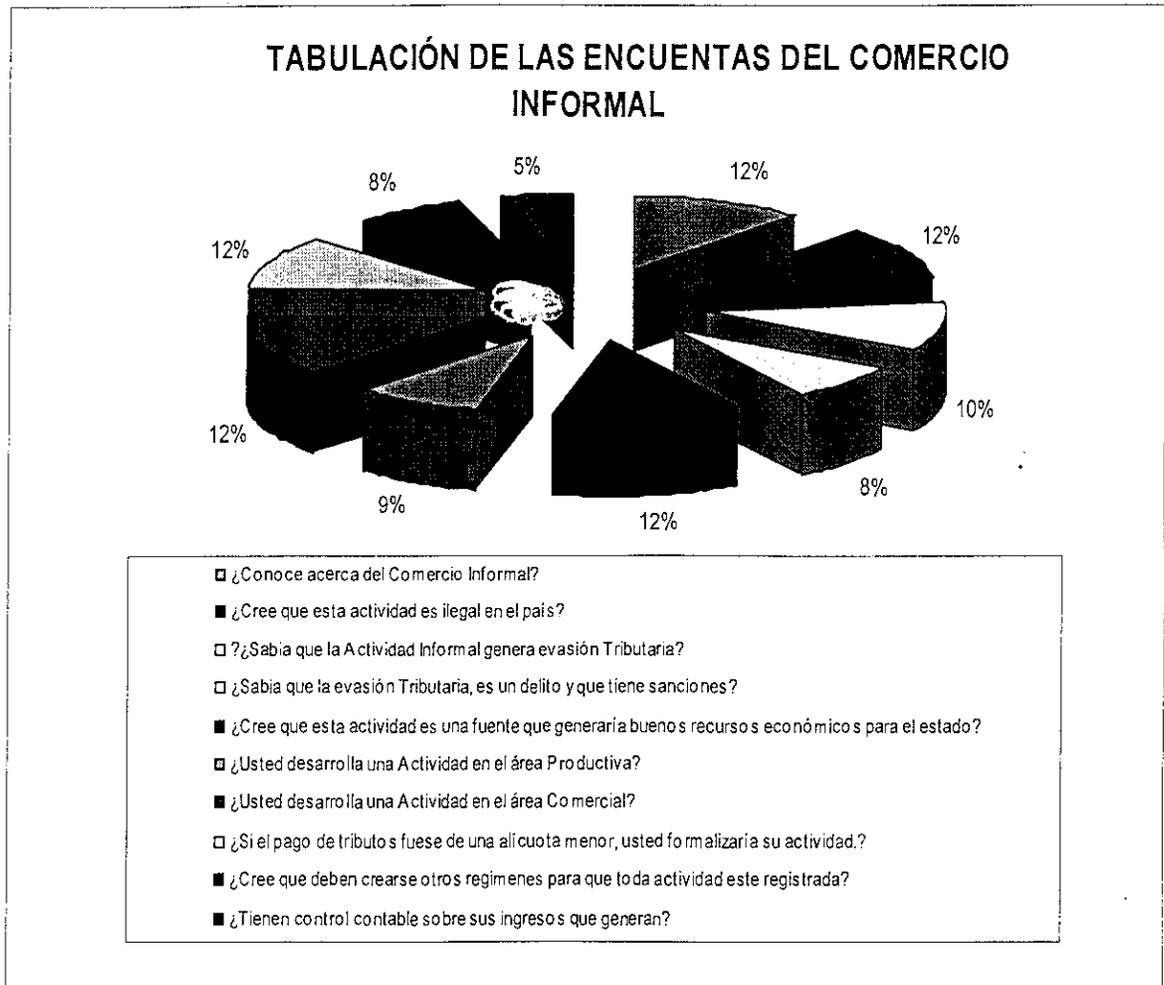
• APLICACIÓN PRÁCTICA

Para verificar la cantidad de comercio informal que predomina en la ciudad de El Alto, se procedió a practicar una pequeña encuesta, de la cual se obtuvo lo siguiente:

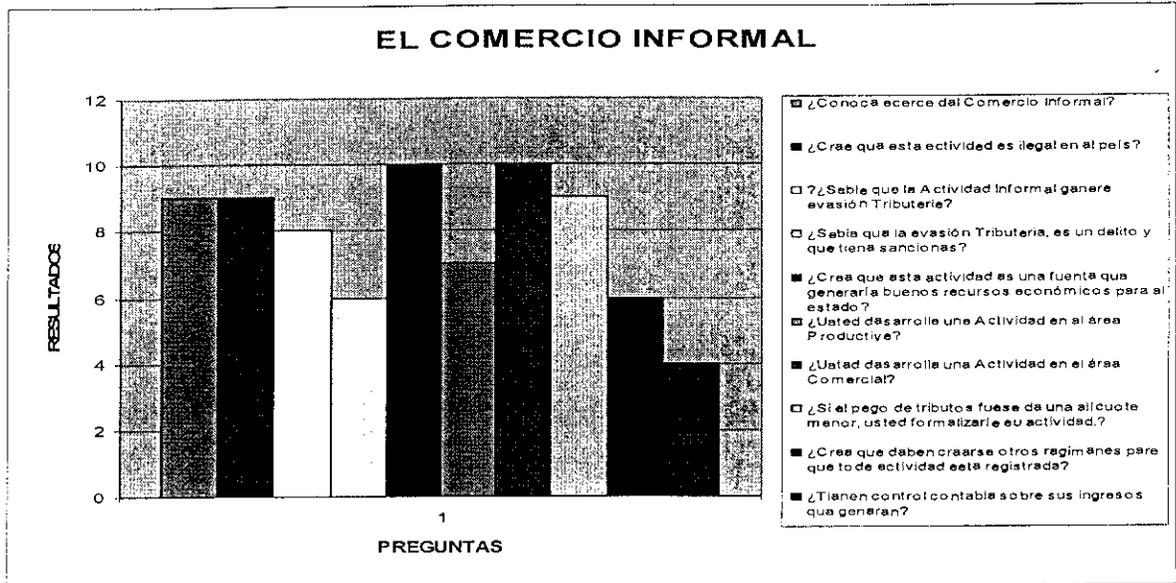
PREGUNTAS SOBRE EL COMERCIO INFORMAL	PERSONAS NATURALES ENCUESTADAS										
	Vivdecor	Edwin Jaime Chavez	Florin Ver	Petunia Feliz	SP Producciones	Jhonny Quispe	Yola Gisbert	Fasfor	Agroplanta	Jardineria Claveles	TOTALES
¿Conoce acerca del Comercio Informal?	X	X	X	X	X		X	X	X	X	9
¿Cree que esta actividad es ilegal en el país?	X	X	X	X	X		X	X	X	X	9
¿Sabia que la Actividad Informal genera evasión Tributaria?	X		X	X	X			X	X	X	8
¿Sabia que la evasión Tributaria, es un delito y que tiene sanciones?	X		X		X			X	X	X	6
¿Cree que esta actividad es una fuente que generaría buenos recursos económicos para el estado?	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	10
¿Usted desarrolla una Actividad en el área Productiva?	X		X	X		X	X		X	X	7
¿Usted desarrolla una Actividad en el área Comercial?	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	10
¿Si el pago de tributos fuese de una alicuota menor, usted formalizaría su actividad.?	X	X	X	X	X	X		X	X	X	9
¿Cree que deben crearse otros regímenes para que toda actividad este registrada?	X		X	X	X				X	X	6
¿Tienen control contable sobre sus ingresos que generan?	X				X				X	X	4

➤ GRAFICOS

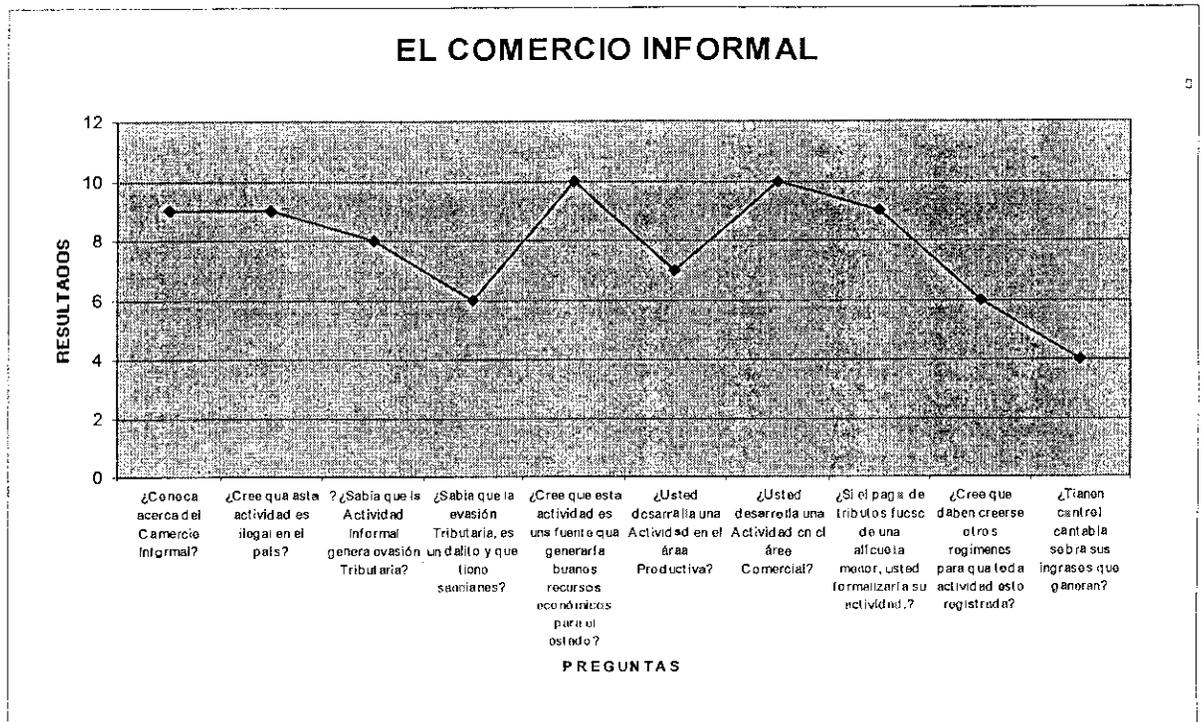
De acuerdo a las encuestas realizadas se puede evidenciar gráficamente el resultado de las mismas, que tuvo su desarrollo en la ciudad de El Alto.



Fuente: Elaboración propia - 2008



Fuente: Elaboración propia - 2008



Fuente: Elaboración propia - 2008

Por lo expuesto y representado de forma grafica anteriormente se debe puntualizar en :

- Legalidad en cuanto a :
 - Inscripción de comerciantes populares
 - Calificación de comerciantes

De igual manera se evidenció la falta de Reordenamiento del Comercio Informal, se infirió que en la ciudad de El Alto carecen de plan de reubicación, negociación con los comerciantes, para su desalojo de los espacios públicos y su incorporación en los establecimientos definidos para ello.

Finalmente, es importante continuar revisando el sistema impositivo de la Ley N° 843, sus Decretos reglamentarios y otras disposiciones tributarias vigentes, a fin de mejorar y actualizar el Sistema Tributario Boliviano, eliminando distorsiones que éste produce en el mercado, también es necesario otorgarle al mismo, un papel más dinámico en la economía, redistribuir los ingresos con una visión de mayor equidad y solidaridad de manera que se convierta en una estructura más transparente, simple, flexible y justa.

Más aún, si consideramos que los tributos están conceptuados como una de las fuentes principales de los recursos para el Estado, debiendo buscarse de esta manera un crecimiento significativo de la presión tributaria de acuerdo a la capacidad de cada contribuyente.

PROPUESTAS PARA LA BUSQUEDA DE UN MEJOR DISEÑO TRIBUTARIO ESPECIAL

El Estado debería dar soluciones a los problemas estructurales a través de la generación de empleos y la reducción del contrabando, en la medida que se den políticas que incrementen el empleo; por ejemplo, mayores niveles de inversión pública y se reduzca el contrabando, las actividades del sector informal tenderían a disminuir.

Sin embargo, y dadas las circunstancias actuales por las que viene atravesando la economía no es prudente eliminar los regímenes especiales, en virtud a que estos regímenes se convirtieron en respuestas a los problemas sociales como el desempleo y la pobreza.

Pero esto no significa que no se deba tener en cuenta que evidentemente este sector informal se convirtió en el refugio de los medianos o grandes contribuyentes, en el sector donde se legaliza el contrabando y de donde surge el mercado secundario de facturas.

➤ PROPUESTA GENERAL

Control de los Proveedores de los Regímenes Especiales, el objetivo debe ser detectar y controlar a los proveedores de los regímenes especiales, principalmente del RTS y orientada en particular a la comercialización de los productos importados.

El mecanismo podría ser permitiéndoles a los contribuyentes de los regímenes especiales descargar las facturas de sus compras realizadas en el sector formal de la economía.

Otra vía sería que la Aduana Nacional de cumplimiento a las funciones de vigilancia y control aduanero, establecidas en el artículo 4° de la Ley de Aduanas, en la **zona secundaria aduanera**. Incluso este proceso debería ampliarse a las rutas no habilitadas. Asimismo, la Aduana Nacional debe efectuar mayores controles al transporte de la mercancía y los documentos correspondientes principalmente de las mercancías en tránsito.

Municipalización de la administración del Sector Informal, la Administración Tributaria debería negociar con los municipios para que estos en forma voluntaria administren a los contribuyentes del sector informal, es decir a los contribuyentes de los regímenes especiales y aquellos que están excluidos de tanto del régimen general y de los regímenes especiales.

Esta transferencia de la administración de estos regímenes a los municipios permitirá que los mismos puedan proporcionar algún tipo de incentivos para que todas las unidades económicas pequeñas se registren, por ejemplo, proporcionarles el espacio físico en el cual desarrollan sus actividades garantizándoles su permanencia por algún período, destinar las recaudaciones de los regímenes especiales para invertir en infraestructura, realizar el mantenimiento, invertir en servicios públicos dirigidos principalmente al sector informal, como ser: guarderías, servicios de duchas y otros servicios que permitan atraer a estos sectores a incorporarse a los regímenes especiales.

Asimismo, esta propuesta estaría vinculada con el rol que se quiere otorgar a los municipios, como se señaló anteriormente en el Plan de desarrollo de las MYPEs se prevé que los municipios sean los encargados de promover y apoyar la constitución de empresas a nivel local aprovechando las potencialidades regionales y facilitando el

acceso a recursos financieros, evitando distorsiones al mercado microfinanciero, como subsidios en las tasas de interés y asignación orientada y discrecional de los mismos.

Por otro parte el Registro Único de Contribuyentes debería tener carácter obligatorio para todas las unidades económicas, ya sea que el sistema tributario los califique como unidad sujeta al pago o retención de impuestos o que los excluya de dicho pago. En este último caso, se debería indicar que aquellos contribuyentes que están por debajo del mínimo no imponible tendrán una tasa del 0% (cero por ciento) con la finalidad de obligar a inscribirlos en estos regímenes, principalmente en el RTS.

Asimismo, la Administración Tributaria debería entregar un documento que sea visible a cualquier persona en la que se señale claramente " Exenta de impuestos" ó "Exija su Factura" dependiendo lo que corresponda al establecimiento y la obligación de tener dicha señal en un lugar claramente visible que permita a los fiscalizadores a realizar un trabajo más eficiente y a los contribuyentes a exigir la factura correspondiente, respectivamente.

Actualmente, el certificado de inscripción otorgado a los regímenes especiales presenta una leyenda de régimen especial en letras tan pequeñas que obviamente no son visibles.

Por otro lado, aunque la normativa señala que se puede realizar las modificaciones entre las categorías de estos regímenes o cambiar de régimen, en la práctica estos regímenes especiales se aplican de manera estática y poco flexibles, cuando en realidad son mecanismos que requieren cierta dinámica para excluir a las unidades que crecen y dejan de ser pequeñas e incorporar a otras unidades que pasan a ser pequeñas con el transcurso del tiempo. En este sentido, se sugiere que la información sobre estos contribuyentes sea actualizado periódicamente, por lo menos anualmente.

Como se mencionó anteriormente, la Administración Tributaria no hizo ningún tipo de fiscalización a estas unidades de los regímenes especiales debido tal vez al número de contribuyentes de estos regímenes.

El contribuyente de estos regímenes es indiferente a su compromiso tributario, porque el riesgo de ser detectado y de que pague efectivamente el impuesto es bajo; lo más probable es que deje de cumplir con sus obligaciones tributarias con la confianza de que no será sancionado. Para persuadir al contribuyente a cumplir, debe existir cierto nivel de riesgo que sea efectivo y no remoto, es decir, la consecuencia más gravosa derivada del incumplimiento debe ser vista por el contribuyente como una probabilidad real de ocurrencia, solo en este caso tratará de evitarla.

Se cree que los municipios tendrían mayor capacidad para detectar y determinar el incumplimiento de sus deberes tributarios, la capacidad para obligar a cumplir sus obligaciones, la capacidad de efectivizar la sensación de riesgo por el incumplimiento y además tendría la capacidad de actuar en el momento preciso por las ventajas de tener una área limitada de acción.

Obviamente, que estas acciones debe ir paralelamente, con las tareas que realice la Administración Tributaria para detectar a aquellos unidades económicas que deberían formar parte del régimen general, sino además que la Administración Tributaria se alimente del flujo de información que reporten los municipios.

Las propuestas que se plantean se las presenta en dos perspectivas. La primera, bajo el supuesto de que el sistema tributario actual no será modificado y el segundo, bajo un escenario donde se introducen reformas al sistema tributario.

➤ **PROPUESTA SIN MODIFICACIONES EN EL SISTEMA TRIBUTARIO**

En el marco de la Ley N° 843 Texto Ordenado Vigente, bajar o subir los niveles de imposición asumiendo las siguientes medidas:

- Evitar la consolidación (arbitraria, poco coherente con la condiciones del sector informal) IVA, RC-IVA, IT, IUE.
- Basar los regímenes especiales en los principios de universalidad e igualdad tributaria, sacrificando la aplicación del principio de universalidad y priorizando la aplicación del principio de igualdad en los casos que corresponda.
- Aplicar la acreditación del IUE y del IT en forma simultánea.
- Determinar la no aplicación del IUE y del RC-IVA en los casos en que se pueda presumir utilidades o ingresos sobre los cuales no exista la posibilidad económica de pagar tributos, principalmente como medida coadyuvante a la lucha contra la pobreza (ejemplo: los cuatro sueldos mínimos excluidos del pago del RC-IVA).
- Priorizar la aplicación del IVA e IT en todos los casos, salvo razones justificadas que permitan establecer el no pago de estos impuestos. En los casos que no corresponda, se debe atenuar la presunción en los regímenes especiales y viabilizar el cumplimiento del Sistema Tributario Nacional estableciendo los tratamientos especiales que respondan a la situación económica (aptitud tributaria y características de las operaciones) de los

contribuyentes y a las posibilidades de control y fiscalización de la Administración Tributaria.

Las características del tratamiento tributario especial serían las siguientes:

- Los transportistas pertenecientes al sector interdepartamental e internacional deben cancelar mínimamente el IVA y el IT.
- Los únicos impuestos que debería pagar el sector informal (en sus tres sectores identificados (comerciantes minoristas, transportistas, productores agropecuarios) serían el IVA (alícuota nominal del 13%) y el IT (alícuota del 3%) Excluir el RC-IVA por presumirse un ingreso menor a cuatro salarios mínimos, así como acreditar simultáneamente el IUE con el IT.
- El pago del IVA e IT por la venta de servicios o bienes del sector informal a personas naturales no sujetas al régimen tributario general debe efectuarse en forma directa a la Administración Tributaria, en función de cuotas determinadas por presunción (como en la actualidad) .El pago del IVA y del IT, por la prestación de servicios o venta de bienes del sector informal a personas jurídicas o naturales sujetas al Régimen Tributario, debería efectuarse mediante la autofacturación o retención, respectivamente, cuando no se demuestre el pago de los tributos en forma directa.

En los casos que corresponda, excluir en forma expresa (a través de un Registro y Certificado) a determinadas personas que en razón de su aptitud económica no puedan asumir el pago de los tributos.

➤ PROPUESTA CON MODIFICACIONES EN EL SISTEMA TRIBUTARIO

En el marco de las sugerencias planteadas por organismos internacionales y considerando que La Ley 843 tiene una vigencia de 22 años, existiría la posibilidad de realizar un ajuste al sistema tributario de forma más integral, eliminando el Impuesto a las Transacciones.

La eliminación de este impuesto desincentivaría la incorporación o permanencia de estos regímenes especiales.

Sustituir el Régimen Complementario al IVA por un impuesto a los ingresos de las personas, que sea más progresivo, es decir que los que tienen mayores ingresos paguen más tributos. En este sentido, la exención de pagar este tributo a determinados niveles de ingreso implicará que muchos de los contribuyentes de los regímenes especiales no este alcanzado por el tributo.

Los ajustes a la reforma tributaria planteados permitirá que aquellos contribuyentes de pequeñas empresas, principalmente de negocios unipersonales que están ligados a actividades provenientes de la venta de bienes o que producen o manufacturan bienes, que necesitan otorgar facturas pero que no las pueden emitir por estar inscritos en el RTS, se les otorgue un tratamiento diferenciado en el cual se les exima del impuesto a la renta de las personas pero que no se les exencione del Impuesto al Valor Agregado y se les facilite y simplifique el pago de este tributo.

Este tratamiento significaría que para inscribirse en el NIT únicamente deban cumplir los requisitos de los Regímenes Especiales con la obligatoriedad únicamente de llevar el

registro contable del libro IVA, en el cual se registrarían las compras y ventas de los bienes, debiendo realizar las declaraciones juradas en forma mensual al igual que el resto de los contribuyentes del Régimen General. A este régimen se le debe permitir realizar la modalidad del débito-crédito, es decir, se les permitiría otorgar facturas y que las mismas puedan ser utilizadas como crédito a los compradores de estos regímenes. Así por ejemplo, este tratamiento estaría destinado a los contribuyentes de las categorías 5 y 6 del RTS y al transporte interdepartamental e internacional o cualquier contribuyente de los Regímenes Especiales que quiera acogerse a este tratamiento.

El resto de los Regímenes Especiales, mantendría su tratamiento actual, excepto en el caso del servicio de radio taxis que se los incluiría en el STI, dado que en muchos de los casos estas empresas son asociaciones de transportistas individuales y no necesariamente son empresas. Contra el pago del impuesto, la administración tributaria o el ente encargado de dicho cobro deberán entregar una roseta de diferente color, de acuerdo al monto del impuesto, al contribuyente del vehículo, con el propósito de mejorar el control y la fiscalización. En este sentido, se debe incorporar la labor de la Policía quienes exigirán la roseta y por otro lado, las alcaldías deberán exigir el pago de dicho impuesto como requisito previo para el pago del Impuesto a la Propiedad de Vehículos y Automotores.

En el Régimen Tributario Simplificado se mantendría el actual sistema de pagos bimensuales; sin embargo, se les permitiría acreditar las compras realizadas con facturas hasta el 50%. Este mecanismo permitirá por un lado, disminuir la comercialización de facturas en el mercado secundario y por otro, facilitará detectar a los proveedores de este régimen.



CAPITULO IV
INFORME FINAL

CAPITULO IV

INFORME FINAL

LA INFORMALIDAD

Como hemos visto, hay informalidad en la vivienda, hay informalidad en el comercio, hay informalidad en la industria, hay informalidad en el transporte: hay informalidad en todo. De hecho, no son informales los hombres, son informales sus actividades. por ciento del trabajo que se desarrolla en el mercado informal es porque todos tenemos una parte de nuestro trabajo desarrollada formalmente y una parte de nuestro trabajo desarrollada informalmente.

El caso del empleado bancario que tiene un vehículo y, de ida al trabajo y de regreso del mismo, trabaja como taxista para suplementar su ingreso personal. El caso de la señora que después de dejar a los niños en el colegio hace pasteles y dulces para venderlos a restaurantes de la ciudad. El caso de la señora que coge el garaje de la casa y lo convierte en un pequeño restaurante de almuerzos. Los que reivindican permanentemente su derecho a trabajar con prescindencia del Estado, sin pagar impuestos, y sin obedecer sus regulaciones.

Es importante entender que la informalidad es de las actividades y no de la gente. ¿Por qué? Porque así entenderemos el origen de este fenómeno. Si estudiamos los libros de sociología que se han escrito veremos que ellos nos dicen que los latinoamericanos y, nunca podremos salir adelante. La herencia indígena y el coloniaje encima de la herencia nos entorpecieron de tal forma que, junto con la corrupción, el clima, y la comida picante y bien condimentada, nos han convertido en pueblos ociosos. Esta argumentación está implícita en los textos eurocentristas conservadores y en los textos

alucinados marxistas. En el fondo, parte del mismo rechazo a la imaginación, a la fuerza, y a la autenticidad de los latinoamericanos.

El origen de la informalidad no se encuentra en una tara cultural, en un problema religioso, o un origen étnico; se encuentra en la ineficiencia de la ley. En términos técnicos, somos informales por el llamado coste de la legalidad. Los políticos, los legisladores, y, mucho menos, los abogados no entienden que la ley cuesta como cualquier otra cosa. Si se quiere hacer un negocio, necesita tiempo e información. Hacer el negocio cuesta algo independientemente del negocio mismo. Vender pintura cuesta algo más que la pintura misma; cuesta la oportunidad, la inteligencia, la ubicación, la percepción del deseo de los consumidores. Igual la ley. La ley cuesta con independencia de lo que se quiera hacer con ella. ¿Cuál es el costo de la ley, entonces? La cantidad de tiempo y de información que se necesita para cumplir con ella.

NIVELES DE EVASIÓN

Recaudación de los Regímenes Especiales por Actividad Económica

✦ Régimen Tributario Simplificado

De acuerdo a la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU) y durante los últimos dos años, la actividad económica que aporta con más del 50% en el RTS es el comercio al por menor, dentro de ésta se destacan los almacenes de venta de alimentos, bebidas y tabacos, así como la venta al por menor de prendas de vestir y los bazares. La segunda actividad en importancia es la prestación de servicios como: los salones de belleza y peluquerías entre otros. El tercer lugar lo ocupan aquellas actividades dedicadas al rubro de "restaurantes y hoteles" donde sobresalen los snacks, confiterías, salones de té, pensiones y cantinas. En el resto de las actividades que aportan bajo este régimen se encuentran aquellas unidades económicas que producen prendas de vestir,

especialmente aquellas de cuero, seguidamente se ubica aquellos que elaboran productos alimenticios, especialmente las panaderías y confiterías.

✦ **Sistema Tributario Integrado**

El sector transporte aportó en promedio con el 70%, en él predomina el transporte de pasajeros interdepartamental con un promedio del 43% del total de la recaudación, seguidamente, el transporte de pasajeros interprovincial con el 8% del total y en tercer lugar el transporte de carga interdepartamental con el 7% del total de la recaudación. Curiosamente, se detectó recaudaciones provenientes de este régimen en actividades económicas que normalmente no son sujeto del mismo, como ser: comercio al por mayor y al por menor, entre otros.

✦ **Régimen Agropecuario Unificado**

En este último año, las recientes experiencias de recaudación provenientes de colectores determina que más del 50% de la recaudación provienen de la actividad agropecuaria, dentro del cual se destaca la actividad dedicada a la cría de ganado vacuno y otros, los que se encuentran en gran parte del oriente boliviano y lo cual explica la mayor recaudación proveniente de esa región.

Problemas Identificados en los Regímenes Especiales

Los Regímenes Especiales presentan problemas para la administración tributaria, además de los anteriormente señalados, se pueden citar:

Principios

Vulnera el principio de universalidad e igualdad, permitiendo el encubrimiento de sujetos con actividades económicas que deberían estar en el Régimen General.

Legales

Fomenta el desvío de las actividades económicas formales hacia las actividades económicas informales.

Crea una competencia desleal para los contribuyentes sujetos al Régimen General, desincentivando el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

Incentiva la evasión tributaria de los contribuyentes sujetos al Régimen General mediante la venta sin factura a los sujetos de los Regímenes Especiales.

Rompe el circuito de control débito-crédito del IVA. Crea un mercado paralelo de facturas y fomenta la disminución o evasión del pago del IVA, IT, RC-IVA e IUE mediante la compra de facturas en dicho mercado.

Permite la "legalización" del contrabando, principalmente en el caso del RTS.

Administrativos

Disminuye la sensación de riesgo de ser fiscalizado y sancionado. Se diluyen los efectos esperados de los operativos de fiscalización para el control de la emisión de facturas.

Genera conflictos sociales por la percepción de una doble tributación con relación a la patente municipal.

Exige un elevado uso de recursos técnicos (base de datos) para la administración y control.

PROBLEMAS DEL SISTEMA TRIBUTARIO QUE INCENTIVAN LA INSCRIPCIÓN Y PERMANENCIA EN LOS REGIMENES ESPECIALES

El **Impuesto a las Transacciones IT**, es un impuesto en cascada ampliamente reconocido como distorsionante, que afecta negativamente a la formación de precios e incentiva las compras del sector informal ya que este no paga el IT, en lugar de incentivar la producción del sector formal. Por ejemplo, en el caso de una pequeña tienda que compra en la calle de un mayorista un quintal de azúcar en Bs.100 para posteriormente venderlo al raleo. Bajo el supuesto de que la tendera por las ventas al menor que realiza obtendrá un ingreso de Bs.105, significaría que tendría que pagar Bs.065 centavos por el IVA (13% de Bs.5) y por el IT tendría que cancelar Bs.3.15 (3% de Bs.105), debiendo cancelar en impuestos un total de Bs.3.8, dejándole un margen de utilidad de apenas Bs1.2 con lo cual tendría que cubrir sus costos de transporte, costos de alquiler, luz, agua y otros servicios necesarios para el desarrollo de su actividad.

En cuanto al comercio internacional, el IT favorece a las importaciones puesto que las mismas no cancelan este impuesto y dificultan las exportaciones al incrementar los costos de los consumos. Asimismo, aunque las importaciones hubiesen sido internadas legalmente pagando el IVA y GA, es mejor realizar el proceso de comercialización vía sector informal, evitando de ese modo el pago del IT. El atractivo es mayor si los productos importados han sido introducidos de contrabando, ya que el mecanismo más barato de comercializarlos es a través del sector informal.

El **Régimen Complementario al IVA**, el RC-IVA fue establecido con el propósito fundamental de inducir a los contribuyentes a exigir facturas a sus proveedores de bienes y servicios, contribuyendo de esta manera a controlar la recaudación del IVA. El

beneficio que recibe el contribuyente del RC-IVA de contar con facturas de su consumo de bienes y servicios es que éstas le permiten acreditar el 13% de su valor total contra el 13% de sus ingresos. Sin embargo, la vigencia de este mecanismo de compensación alentó el establecimiento de un mercado secundario de facturas, que adicionalmente alentó la aparición de facturas falsas. Por lo tanto, el RC-IVA cumple cada vez menos su importancia como mecanismo de control del IVA y peor aún su rol generador de recursos tributarios.

La recaudación del RC-IVA proviene principalmente de los intereses que son retenidos por el sistema bancario a los contribuyentes que no tienen RUC, de la contratación de personal eventual y en menor medida de las remuneraciones de los afiliados a las AFP's, esto origina una situación inequitativa puesto que algunas categorías de ingresos tributan y otras no lo hacen, por ejemplo, en el sector público existen ingresos superiores a Bs.10.000, que en la mayoría de los casos estos no tributan porque se descargan con las facturas por sus compras o aquellas adquiridas del mercado secundario, a diferencia que en el RTS, en la categoría más baja el tributo bimensual es de Bs.11 aunque sus ingresos son de subsistencia.

Problemas de fiscalización, la normativa tributaria señala que los contribuyentes de los Regímenes Especiales, están en la obligación de exigir facturas a los proveedores por las compras de materiales o productos elaborados, nacionales o importados, las cuales deben estar disponibles en el acto ante el requerimiento de la autoridad tributaria, bajo sanción de incumplimiento de deberes formales. Sin embargo, desde la implementación de estos regímenes la autoridad tributaria no ha realizado operativos de fiscalización, circunstancia por la cual muchas de estas facturas obtenidas por estos regímenes especiales son comercializadas en el mercado secundario de facturas.

Sumado a esto, la dispersidad y movilidad de los sujetos pasivos dificulta la fiscalización de los mismos. Por ejemplo, el Código Tributario señala que los contribuyentes establezcan un domicilio, el cual podría ser: “el puesto No X ubicado al lado de la puerta verde del edificio X en la calle X”; lo cual determina que la Administración Tributaria en muchos casos cuando visita el establecimiento puede o no encontrar a dicho contribuyente.

Vacío legal de la obligación de inscripción, la normativa del RTS tiene un vacío legal ya que si bien excluye a aquellos contribuyentes con un capital menor a Bs.2001, no señala que los mismos deban cumplir la obligación de inscribirse en el Registro Único de Contribuyentes y obtener de esa manera un Certificado de exclusión de este régimen.

Asimismo, si bien la normativa permite el cambio de régimen o categoría, en la práctica este mecanismo es estático.

Problemática de los agentes de retención, el sistema tributario contempla que todas las compras del régimen general deben estar respaldadas por facturas si el vendedor está inscrito en el régimen general o con la fotocopia del comprobante de pago de la cuota de los Regímenes Especiales si el vendedor pertenece a algunos de los regímenes especiales y si el comprador no puede obtener dichos respaldos deberá retener sin lugar a deducción el **15.5% por la prestación de servicios**, 12.5% correspondiente al Impuesto a las Utilidades (25% del 50% de la presunción de un ingreso bruto) y la alícuota del 3% del Impuesto a las Transacciones sobre el importe pagado **8% por la compra de bienes**, 5% correspondiente al Impuesto a las Utilidades (25% del 20% de la presunción de un ingreso bruto) y la alícuota del 3% del Impuesto a las Transacciones sobre el importe pagado.

Este mecanismo castiga al sector formal e incentiva la informalidad, ya que en estos casos el comprador se constituye en el agente de retención de dichos tributos siendo que por las características muchas veces el vendedor se encuentra en los márgenes de los mínimos no imponibles principalmente en los regímenes del RTS y del RAU, los cuales acompañados de la falta de obligatoriedad de inscribirse en el NIT no pueden otorgar las fotocopias de excepción de pago de tributos, debiendo el comprador cumplir con la retención y asumir directamente el pago del referido porcentaje, 15.5% y 8% según corresponda, lo cual implica un costo adicional e injustificado sobre sus operaciones.

En este mecanismo también se observa la imposibilidad de acreditar el IUE contra el IT, proceso que en el régimen general se otorga de manera automática.

El sector informal (urbano y rural) en los países en desarrollo, a diferencia de los países desarrollados (informalidad = ilegalidad, comisión de delitos), constituye una estrategia de sobrevivencia a partir de la cual se desarrollan pequeñas y medianas unidades económicas que son (en cuanto a número) una de las principales fuentes de empleo con relación a la Población Económica Activa.

Los empleos generados en el sector informal se caracterizan por su flexibilidad y precariedad (inexistencia de un contrato escrito, incremento de la jornada de trabajo, temporalidad del trabajo, inexistencia de seguridad social, inexistencia de indemnización, desahucio y otros derechos y beneficios laborales, trabajo de niños, trabajo en días feriados, diferencia de remuneración entre mujeres y hombres, salario a destajo, inexistencia de salubridad laboral, ausencia de registros comerciales y tributarios, etc.).

En Bolivia, el sector informal urbano representa más de 500 mil unidades económicas (microempresas), genera más de un millón de empleos y su aporte al PIB en 2004 fue del 20%. La población rural significa poco menos que el 50% de la población nacional, en su mayoría está situada en la Zona Andina y de los Valles del territorio, siendo la informalidad su principal característica (no titulación de tierras, minifundio, participación no organizada en el mercado, indocumentación personal). Al igual que en muchos países en desarrollo, principalmente de América Latina, en Bolivia el sector informal rural y urbano es el principal generador de fuentes de trabajo, de ahí su importancia para la economía nacional.

La informalidad es un fenómeno inherente a la economía nacional. Mientras se mantengan las condiciones de la estructura económica del país, su presencia e importancia serán inevitables. En función de dicha actividad se han desarrollado y se desarrollaran acciones gubernamentales dirigidas a las MYPEs como estrategia de generación de empleo productivo.

Los regímenes tributarios especiales son intentos administrativos de garantizar la universalidad e igualdad tributaria con la finalidad de obtener recaudación del sector informal (urbano y rural), generar conciencia tributaria.

No obstante, los regímenes tributarios especiales constituyen mecanismos que distorsionan la aplicación del Sistema Tributario Nacional, puesto que al contrario de garantizar el pago de tributos por parte de todos los potenciales sujetos pasivos (universalidad) en función de su capacidad económica (igualdad) facilita la evasión a contribuyentes que por sus condiciones económicas no deberían ser parte de dichos regímenes. Más aún, en si mismos, los regímenes tributarios especiales, al margen del comportamiento evasivo o no de los contribuyentes, son mecanismos que atentan la

igualdad tributaria, por ejemplo el Sistema Tributario Integrado que ha hecho posible la exclusión del transporte interprovincial e interdepartamental del régimen tributario general.

Los regímenes tributarios especiales por sus peculiares características (presunción de movimiento económico, tasas fijas, archivo de facturas, registros al NIT, baja recaudación, amplio número de contribuyentes inscritos, etcétera) que responden a las particulares condiciones de cada subsector, son difíciles de administrar. El control y fiscalización de su pago son casi inexistentes. En aplicación del principio de economía administrativa la Administración Tributaria no puede utilizar sus recursos humanos y/o financieros para verificar el pago de regímenes tributarios que juntos (los tres) significan solamente el 1% del total de la recaudación tributaria.

En cuanto al planteamiento técnico de los regímenes tributarios especiales debe destacarse que una de las principales contradicciones entre los regímenes especiales y el Sistema Tributario Nacional vigente radica en la "presunción" aplicada a los primeros y la eliminación de ésta en el régimen tributario general desde las modificaciones introducidas a la Ley N° 843 el año 1994 (con la promulgación de la Ley N° 1606 de 22 de diciembre de 1994) que ha eliminado los tributos que partían de la presunción de utilidades/rentabilidad (IRPE, IRPPB, IRPPVA) y ha creado el IUE y el IPBIVA. El RTS, el STI y el RAU son mecanismos presuntivos que establecen como unidad fiscal el capital, el número de vehículos y el número de hectáreas de tierra (de propiedad o en posesión del contribuyente), respectivamente. En función de dichas unidades fiscales asignan una tasa o cuota fija consolidando un pago que supuestamente corresponde a la suma de cuatro impuestos (IVA, RC-IVA, IT e IUE) sin considerar que estos últimos dos impuestos son acreditables y que no todas las unidades económicas del sector informal tienen la suficiente rentabilidad e ingresos como para afrontar el pago del IUE

y del RC-IVA. Por lo tanto, en última instancia, dichos impuestos, que gravan las operaciones por las cuales el contribuyente participa en el mercado (ventas, rentas), no se determinan en función de tal participación sino de elementos tangibles sobre los que se presume un determinado movimiento económico, sin discriminación sustantiva en la aplicación de los impuestos. De ahí que aún bajo el supuesto de ser eficientes los mecanismos de registro, control, fiscalización, etc., estos regímenes son inefectivos puesto que no existe coherencia entre lo que gravan (la propiedad o posesión) y lo que pretende evitar (la evasión tributaria por la participación en el mercado).

La amplia cobertura de los regímenes tributarios especiales, las peculiares características del sector informal, la imposibilidad e inviabilidad económica del control y fiscalización por parte de la Administración Tributaria y la concepción exaccionista del impuesto por parte de los contribuyentes, hacen posible que dichos regímenes constituyan canales de elusión tributaria para contribuyentes del régimen tributario general.

Existe una relación directa entre la referida incapacidad de control y fiscalización de los regímenes especiales, el no pago del RC-IVA en forma directa y la evasión del IVA, del IT de IUE. El RC-IVA fue creado como un mecanismo de control del pago o cumplimiento del IVA, en la medida en que se paga el impuesto (el primero) con el crédito fiscal del segundo (contenido en la factura correspondiente). Los contribuyentes de los regímenes especiales no pagan en forma directa el RC-IVA por tanto su crédito fiscal-IVA que se origina en la compra de bienes o servicios no puede ser utilizado o acreditado (salvo en el caso del sector del transporte hasta un máximo del 10% sobre el total a pagar), por lo tanto el contribuyente o potencial contribuyente del sector informal no está motivado a exigir la emisión de una factura el momento en que se provee de bienes o servicios, más aún puede negociar la factura porque la misma implica un pago del 13% sobre el precio de sus compras. Negociada o no la emisión de la factura y el



CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

El presente trabajo de investigación tuvo el propósito de determinar la necesidad jurídica de implementar una reglamentación para incorporar al comercio informal, a la formalidad del sistema económico desarrollado en Bolivia, a la vez, proponer un Anteproyecto de Ley que regule el comercio Informal en Bolivia. Esta necesidad jurídica de reglamentar al comercio Informal se da debido a que este sector debe contribuir de manera significativa al desarrollo económico de Bolivia mediante la aplicación de normas legales que permitan regular las relaciones, derechos y obligaciones de los sujetos que intervienen en dicha actividad, así como del propio Estado entidad rectora de la vida nacional.

El sector Informal de la economía se caracteriza por ser dinámico y tener verdadera capacidad de innovación y adaptación, sus empresas se caracterizan por su flexibilidad técnica y comercial y son de tipo familiar. La ligazón es paternal y el recuento de mano de obra se hace con relaciones directas, étnicas o familiares; las micro unidades y el auto empleo son predominantes; los trabajadores tienen un débil nivel de escolaridad; éstas son organizaciones sin horarios o días fijos de trabajo; las remuneraciones dadas son en promedio considerablemente más débiles que el salario promedio del sector formal; los ingresos del sector Informal exceden aquellos de los asalariados del sector formal, pero generalmente el responsable de la empresa tiene un salario más grande y el ingreso promedio aumenta con el nivel de competencia y el nivel de instrucción, dichas empresas frecuentemente no pueden soportar los costos de la formalidad, tal es el caso de su inscripción administrativa.

obtuvo la información de fuentes confiables las mismas que fueron debidamente verificadas acudiendo a la información de libros, publicaciones de pagina web, textos, medios de comunicación, revistas especializadas y de igual manera doctrina de autores especializados en la materia.

En cuanto al análisis de la legislación nacional y comparada se estudiaron leyes, decretos supremos tomando como fuente las gacetas oficiales de leyes de Bolivia, como de los diferentes países donde el comercio Informal se presenta como un problema. Asimismo, se recurrió al trabajo de campo para identificar los problemas, causas y efectos del comercio Informal, mediante encuestas a los comerciantes Informales. Esta metodología desarrollada dan la suficiente validez a las conclusiones y recomendaciones.

Al reivindicar para sí el derecho a la propiedad privada y a la empresa, los latinoamericanos menos favorecidos se han convertido en la vanguardia de la construcción de una auténtica economía de mercado latinoamericana, del auténtico sector empresarial de origen popular, y han creado una base fundamental para ser optimistas con el cambio. Hasta hace poco, los grandes ajustes de los gobiernos merecían mucho pesimismo porque eran ajustes que no tenían el sustento social. Hoy en día con la emergencia incontenible de las actividades informales y el desarrollo de un sector empresarial de origen popular, los grandes programas de ajuste tienen un sustento social. Hay gente que demanda del Estado el derecho a la propiedad, la competencia, una moneda sana, y menos gobierno; en suma, que demanda espacio para desarrollar su creatividad y para ejercer su audacia. Esta gente nos ofrece tal vez, en el caso del Perú, de manera contundente, un ambiente político propicio para llevar a cabo reformas profundas y radicales.

Entre los jóvenes es inclusive una burla. Esos muchachos de origen humilde representan un sector completamente nuevo, que ya no cree en el sector público. En el fondo que es un sector que no cree en nada, pero no creer en nada es una forma de nihilismo que permite el desarrollo básico de la responsabilidad individual y la confianza de que solamente con las fuerzas propias se puede crear una situación de progreso y de responsabilidad. Esa confianza de las fuerzas propias del individuo latinoamericano, esa convicción de que no existe en nuestro pasado nada que nos aplaste nos permite sostener con convicción que la emergencia de la economía informal es tal vez el hecho social y económico más notable en la historia latinoamericana después del descubrimiento de Colón.

Con la certeza que en este ambiente profesional novedoso América Latina pronto encontrará una base sólida para su desarrollo sostenido es que he querido esta mañana contarles la experiencia de la economía informal; una economía que en medio de la desazón que causa la crisis y en medio de las contradicciones que muchas veces se encuentran en la vida cotidiana nos ofrece la convicción de que pronto todos los latinoamericanos disfrutaremos enormemente de los beneficios de la libertad



BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFÍA

- ☑ CARBONETTO DANIEL (1985). "El Sector Informal Urbano en los Países Andinos".

- ☑ ILDIS-CEPESIU, 1985 Quito-Ecuador.

- ☑ CASTEDO FRANCO, ELIANA, Y MANSILLA, H.C.F. (1993), "Economía Informal y Desarrollo Socio-Político en Bolivia" Centro Boliviano de Estudios Interdisciplinarios. La Paz, Bolivia

- ☑ CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS - CIAT (2001). "Estrategias para la Detección e Incorporación de la Economía Informal".

- ☑ CIOEC-B (2000) ". Propuestas para la Lucha contra la Pobreza y la Reactivación Económica" Agenda para el Desarrollo Estratégico de las Organizaciones Económicas Campesinas. La Paz, Bolivia.

- ☑ DANDLER JORGE (1985). "Apuntes Generales sobre Economía Informal"

- ☑ DORIA MEDINA SAMUEL (1986). "La Economía Informal en Bolivia". Primera Edición. Editorial Offset Boliviana Ltda.

- ☑ VISCAFE, ROBERTO (2002). Conceptos Básicos sobre Tributaria, primera edición, Editorial Los Amigos. La Paz – Bolivia.

- ☑ GOBIERNO DE BOLIVIA (2001) "Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza" La Paz, Bolivia.



ANEXOS

CUESTIONARIO SOBRE EL COMERCIO INFORMAL

Nombre de la Empresa :

Responsable :

Años de Servicio :

Dirección :

Correo Electrónico :

N°	PREGUNTAS SOBRE EL COMERCIO INFORMAL	¿SE LO REALIZA?			ALGUNA OPINIÓN SOBRE ESTA ACTIVIDAD
		SI	NO	PARCIAL	
1	¿Conoce acerca del Comercio Informal?				
2	¿Cree que esta actividad es ilegal en el país				
3	¿Sabía que la Actividad Informal genera evasión Tributaria?				
4	¿Sabía que la evasión Tributaria, es un delito y que tiene sanciones?				
5	¿Cree que esta actividad es una fuente que generaría buenos recursos económicos para el estado?				
6	¿Usted desarrolla una Actividad en el área Productiva?				
7	¿Usted desarrolla una Actividad en el área Comercial?				
8	¿Si el pago de tributos fuese de una alícuota menor, usted formalizaría su actividad.?				
9	¿Cree que deben crearse otros regimenes para que toda actividad este registrada?				
10	¿Tienen control contable sobre sus ingresos que generan?				

EL DIARIO

agosto de 2008

Editorial | Opinión | Política | Economía | Sociedad | Nacional | Cultural | El Deportivo | Internacional

TITULARES
NACIONALINDICADORES
ECONÓMICOS

Nacional



7,11 Bs.

Organizarán el comercio informal

10,74 Bs.

Aprueban reglamento de asentamientos para gremiales

Tabla de
cotizaciones

• **Prohíben la autorización para nuevos asentamientos en varias calles y avenidas de El Alto.**



El plan busca evitar el congestionamiento del tráfico vehicular y peatonal en espacios públicos de la urbe alteña.

Con el propósito de evitar el congestionamiento del tráfico vehicular y peatonal, el Concejo Municipal aprobó el "Reglamento de Asentamiento Provisional de Carácter Individual y Colectivo, en la ciudad de El Alto", que permitirá regular las actividades de comerciantes y gremiales. La información fue proporcionada por la concejala Bertha Beatriz Acarapi, quien explicó que el artículo 28 del reglamento establece que está prohibido la autorización para nuevos asentamientos en varias calles y avenidas.

En inmediaciones de la Ceja de El Alto, por ejemplo, las avenidas Juan Pablo II, Antofagasta, Tihuanacu, Panorámica, 6 de Marzo, Bolivia, Satélite, Del Policía, Alfonso Ugarte, 16 de Julio, Periférica, Carretera a Viacha, y plazas públicas de esa urbe, se han convertido en espacios intransitables, situación que pone en riesgo la vida no sólo de los peatones sino también de las comerciantes, quienes transitan o trabajan por las calzadas, enfrentándose a la amenaza constante del tráfico vehicular.

El costo por concepto de asentamientos en sitios públicos se usará para el cálculo la ordenanza 051/2006 que está adecuado al Código Tributario.

La dimensión de un puesto de venta es de 1.20 por 1.50 metros y para un kiosco es de 1.20 por 1.80 metros. Son calificados como contravenciones el no respetar las medidas de un puesto asignado, la clase de puesto y el asentamiento sin autorización.

Será sancionado también el cierre de los pasos de peatones, no respetar las entradas a garajes, no respetar las calzadas ni aceras, no cumplir con las disposiciones medioambientales, de salud, el incumplimiento al pago de la patente, la venta de puestos y la modificación a la lista de afiliados no autorizados.

Las sanciones se harán de la siguiente manera: por primera vez amerita una llamada de atención, la segunda vez notificación previo aviso para el levantamiento del puesto sin decomisos, la tercera vez retiro del puesto y pago de multa, la cuarta establece la anulación del memorando de autorización de asentamiento.

ASENTAMIENTO INDIVIDUAL

Los requisitos para el asentamiento individual son: un memorial o carta dirigida al Alcalde de El Alto, fotocopia de la cédula de identidad, autorización del propietario del inmueble,

fotocopia de la papeleta de luz, agua, croquis del puesto, certificado de la asociación.

En el caso de los asentamientos colectivos, sólo se requiere una solicitud mediante nota de la Federación de Gremiales, dirigido al Alcalde y un croquis de ubicación de los puestos de venta. Posterior a ello se procederá a la inspección.

PROCEDIMIENTO

El reglamento de asentamientos se dio a solicitud de la Federación de Gremiales cuando estos solicitaron audiencia, a consecuencia de ello el pleno del Concejo Municipal determinó la conformación de una comisión a objeto de elaborar el documento.

En mayo pasado se resuelve conformar una comisión especial que en 50 días calendario elaboró el referido reglamento. Participaron la Dirección de Asesoría Jurídica, la Unidad de Servicios Municipales, la Dirección de Tráfico y Vialidad.

Para este cometido también se desarrollaron talleres de socialización del reglamento en julio pasado. "Se socializó el documento y se logró recoger algunas sugerencias de los participantes que por supuesto han sido incorporados", precisó Acarapi.

"El instrumento es el resultado de un análisis y estudio de los asentamientos existentes en la ciudad de El Alto considerando los aspectos sociales, económicos, técnicos, jurídicos y administrativos", finalizó.

Economía informal e ilegitimidad estatal en Bolivia

Mansilla, H. C. F.

H. C. F. Mansilla: Cientista político boliviano. Doctor en Filosofía por la Universidad Libre de Berlín, en la cual ha sido docente e investigador. Autor de numerosas publicaciones sociológicas. Actualmente se desempeña como docente en FLACSO-La Paz.

Partiendo de datos compilados en periódicos y revistas, de aquellos conseguidos mediante una pequeña encuesta indicativa y de las opiniones de los especialistas entrevistados, puede afirmarse la existencia de un nexo complejo y cambiante entre la expansión de la economía informal, especialmente de sus sectores ilegal-delictivos, y la paulatina erosión que sufren la legitimidad del Estado y gobierno y la decreciente credibilidad de las instituciones estatales

No se puede postular, obviamente, un vínculo causal obligatorio entre ambos fenómenos; no se puede aseverar, por consiguiente, que la dilatación de la economía informal sea la variable determinante y la pérdida de legitimidad del Estado sea la variable dependiente. Pero sí se puede percibir que los siguientes aspectos representan elementos concomitantes del florecimiento de la esfera informal desde por lo menos 1980:

1. La administración pública boliviana parece ir sufriendo un paulatino pero seguro menoscabo de sus facultades técnico-administrativas, reduciéndose además su radio de acción y, por ende, a largo plazo, la capacidad de resolver - o, por lo menos, de atacar - los problemas sociales más graves. Este proceso podría afectar negativamente el área de ejercicio de la soberanía estatal (que nunca ha sido demasiado sólida).
2. Una multiplicidad de formas de corrupción, todas ellas en franco aumento, parece prosperar en casi todas las reparticiones de la administración pública, y particularmente en aquellas que tienen que ver directa o indirectamente con el tratamiento del sector ilegal-delictivo de la economía informal; la casi totalidad del po-

der judicial (incluyendo las fiscalías), el Ministerio del Interior (abarcando asimismo a los organismos policiales) y las Fuerzas Armadas. Fenómenos de corrupción se han extendido, sin embargo, a todos los ámbitos estatales, y al permear también la esfera que atañe al gran público (trámites, autorizaciones, legalizaciones, cobro de impuestos y tasas, recaudaciones de aduanas, etc.), han hecho del sobo y de prácticas similares un elemento cotidiano y omnipresente en las interrelaciones del ciudadano con las instancias gubernamentales¹.

3. El Estado, los partidos políticos, las representaciones de los intereses sectoriales (incluidos los empresarios y los sindicatos) y muchos actores socio-políticos han exhibido una actitud fundamentalmente ambigua la economía informal, ante sus porciones ilegal-delictivas y ante la acelerada expansión de hábitos situados al margen de la ley. Todo esto ha conducido a que el ciudadano común vaya percibiendo cada vez más el aparato estatal como un conjunto de sinecuras y empleos sumido en un proceso aparentemente imparable de descomposición ética y a los gobernantes como personajes de poca respetabilidad moral y menor competencia técnica. La legitimidad del Estado y sus instituciones sufre un creciente proceso de erosión, puesto que la identificación del ciudadano común con ellas se encuentra en abierto retroceso, emergiendo mas bien una marcada aversión hacia la totalidad de la clase política, una inocultable repugnancia hacia todas las usanzas prevalentes en la administración pública y un claro designio de llevar a cabo una existencia alejada, en lo posible, de las instancias estatales, de los programas gubernamentales y de las regulaciones públicas.

4. La pérdida de legitimidad del Estado debe ser vista asimismo dentro de un contexto general, en el cual una parte considerable de la población se percata de que la estabilidad económica proviene, en buena medida, de los recursos generados por las fracciones ilegal-delictivas de la economía informal² y en el cual personas y grupos asociados al narcotráfico ganan una cierta influencia sobre los partidos políticos, los gremios representativos de intereses sectoriales, los medios masivos de comunicación social y, ante todo, sobre ciertos organismos de la administración pública. La probabilidad de que una parte de la elite política misma esté constantemente bajo la presión de esos sectores socio-políticos asociados a lo ilegal-delictivo origina la impresión de que se ha dado en Bolivia una transformación de la élite del poder que se traduciría profanamente en la inclusión de importantes figuras de

¹Sobre esta problemática v. el suplemento dominical de Última Hora, bajo el título «Corrupción, peor que el cólera», y especialmente el artículo de Luis A. Glasinovic: «¿Quién detiene la corrupción?», La Paz, 24/3/91, p.4 y ss.

²V. «Estabilidad boliviana se basa en recursos que genera el narco» en: Presencia (opinión del economista peruano Oscar Ugarteche Galarza, quien reconoció que la estabilidad se basa, aparte de en los «recursos» ya nombrados, en la austeridad fiscal practicada desde 1985), La Paz, 24/11/89.

las fracciones «turbias» de la economía informal, cooptadas abiertamente como miembros de la clase política. Esta modificación de los grupos gobernantes del país ahondaría aún más la comprensible desconfianza que el ciudadano común abriga frente a los órganos supremos del Estado y el gobierno.

La combinación de todos estos factores, sobre todo de la expansión del soborno para toda operación en la cual intervenga un funcionario público, con la decadencia de las funciones técnico-administrativas, educativas e infraestructurales del Estado, con la ambigüedad generalizada ante lo ilegal-delictivo y finalmente con la influencia posiblemente creciente del narcotráfico y actividades afines sobre la élite del poder, origina un malestar difuso pero en aumento hacia todo lo relacionado con la administración pública. El desgaste de la legitimidad del Estado y del aparato gubernamental se manifiesta, en resumen, mediante:

- un decaimiento de la conciencia colectiva de la necesidad y de las bondades del Estado de derecho
- una desconfianza masiva hacia la igualdad, proporcionalidad y objetividad de los procesos jurídicos, de los actos administrativos y de las leyes mismas³
- una opinión universalizada en torno a la corruptibilidad, falta de idoneidad y carencia de genuina autoridad entre los gobernantes
- una creciente indiferencia con respecto a los partidos políticos, al proceso de democratización y hacia los asuntos públicos y comunitarios en general
- una tendencia, que se amplía socialmente relativa a la prescindibilidad de los órganos e instituciones estatales y a la conveniencia de vivir y trabajar a una notable distancia de todas ellas.

La fuerza de lo fáctico

La erosión de la legitimidad estatal boliviana puede ser percibida también ex negativo, es decir, observando la relevancia decreciente de las regulaciones legales y el alcance significativo al que ha llegado la normatividad impuesta por la economía informal. En su estudio sobre a situación en el Perú, de Soto⁴ llegó a la conclusión que la facticidad informal, como en el caso del comercio urbano popular, crea su

³V. la brillante obra de Manfred Mols: *Demokratie in Latein-amerika*, Kohlhammer, Stuttgarts 1985, pássim.

⁴Hernando de Soto et al.: *El otro sendero. La revolución informal*, Oveja Negra, Bogotá, 1987.

propia «legalidad», que lentamente se convierte en la normatividad aceptada generalmente. En varios campos de actividad económica, que van desde el comercio hasta el transporte pasando por la construcción de viviendas, los informales emprenden primeramente unas acciones muchas veces penadas por la ley y los ordenamientos administrativos, hechos, empero, que son tolerados por los funcionarios municipales para no agravar una situación tirante de crisis y que paulatinamente originan un acostumbramiento tanto de los otros habitantes como de las autoridades pertinentes. En Bolivia ha sucedido un proceso muy semejante: en una multitud de terrenos, y particularmente en el campo de lo ilegal-delictivo, la repetición incesante de lo fáctico-informal ha conducido a que se lo considere como algo cotidiano, lícito y habitual. Los casos más significativos son la expansión de los cultivos de coca, el cohecho como elemento sustancial de transacciones estatal-administrativas y la ocupación de terrenos (para viviendas) y calle (como puestos de venta). También en Bolivia uno de los motivos esenciales para este proceso evolutivo reside en el alto costo (en términos financieros y de tiempo a invertir) que representaría una legalización - por lo menos una completa - de la construcción de una vivienda o de la apertura de una pequeña empresa. Un estudio sobre la compleja relación entre informalidad y legalidad llegó al sorprendente resultado de que un porcentaje muy elevado de los informales estaba empadronado en los registros respectivos (sobre todo en el Régimen Tributario Simplificado), pero que relativamente pocos de ellos pagaban efectivamente los impuestos derivables de tal empadronamiento⁵. Y si realmente cumplen con estas obligaciones tributarias, lo hacen con los montos más reducidos y en el nivel más bajo y cercano a ellos (por ejemplo: impuestos municipales)⁶.

Se trata naturalmente de una estrategia de supervivencia consagrada a minimizar riesgos (en este caso: roces evitables con las autoridades), sin desafiar abiertamente la potestad de las instancias gubernamentales. Lo sustancial de este tipo de estrategia reside en su ambivalencia: intenta socavar en ciertos puntos las facultades, los derechos y las posibilidades de actuación del Estado, sin negar en ningún momento sus atributos de soberanía. Este lento pero seguro cuestionamiento de aspectos de la legalidad inherente a acciones e instituciones estatales trae consigo, sin embargo, una depreciación de la legitimidad del Estado. A largo plazo se diluye toda identificación emotiva con las instituciones que componen el Estado boliviano, se pasa a considerarlo exclusivamente como un conjunto bastante endeble de reglas

⁵Roberto Casanovas Sainz: «Informalidad e ilegalidad: una falsa identidad» en Antonio Pérez Velasco et al.: *Informalidad e ilegalidad: una falsa identidad*, CEDLA, La Paz, 1989.

⁶Silvia Escobar de Pabón: «Los establecimientos informales ante la ley» en Pérez Velasco et al.: *ibid.*; acerca del listado de disposiciones legales que pueden y deben afectar al sector informal, v. Pérez Velasco: «Aspectos legales del sector informal urbano en Bolivia» en *ibid.*

de juego que pueden ser vulneradas según cálculos utilitarios y se lo juzga de manera pragmática de acuerdo a modestos resultados en el campo de la infraestructura.

La aceptación masiva del narcotráfico y de otras prácticas informales es posible sólo en un marco social donde, desde épocas ya inmemoriales, predomina aquella ambivalencia colectiva con respecto al ordenamiento legal y donde la erosión de la legitimidad estatal ha alcanzado ya una cota relativamente alta. Según un estudio de Rasso Ruppert⁷ en torno al complejo coca/cocaína en Bolivia, la admisión colectiva de los aspectos ilegal-delictivos de la informalidad es posibilitada por la falta de una amplia conciencia de lo ilícito; la esfera de lo permisible se halla, apoyándose en viejas convenciones no escritas, en un estado de flexibilidad que hace factible la tolerancia del narcotráfico, aunque se lo condene verbalmente. La indulgencia para con otras actividades informales es aún mayor, sobre todo si se trata de negocios pequeños que permiten sobrevivir al responsable. El narcotráfico no es seguramente el factor causal de la corrupción, pero sí el usufructuario - ahora privilegiado - de la corruptibilidad general que puede ser detectada en toda América Latina: el obstáculo más importante para una represión eficiente del narcotráfico residiría en el carácter corruptible y extorsionable de todos los involucrados, particularmente de las instancias estatales⁸. No pocas personas, cuyas fortunas dejan vislumbrar un origen más que dudoso, disfrutan de una excelente reputación popular y de la fama de ser sujetos excepcionalmente hábiles y, por ende, encomiables, en sus campos de acción⁹.

La corruptibilidad como «estilo de vida»¹⁰ implica tanto las funciones de protección, encubrimiento y asesoramiento brindadas por funcionarios estatales como el aprovechamiento de vínculos familiares y de amistad de parte de personas honestas para realizar negocios lucrativos con círculos involucrados directamente en el sector ilegal-delictivo de la informalidad, sin ensuciarse las manos en forma manifiesta. Dentro de este estilo civilizatorio se inscribe la política gubernamental hacia el narcotráfico, que puede ser calificada como una mixtura de proscripción teórica y tolerancia práctica. Durante períodos relativamente largos, la actitud gubernamen-

⁷Rasso Ruppen: Das Koka- und Kokaingeschäft in Bolivien. Organisation, räumliche Struktur, wirtschaftliche und soziale Effekte (El negocio de la coca y cocaína en Bolivia. Organización, estructura espacial y efectos económicos y sociales), GERAG, Nürnberg, 1990, pp.179-182.

⁸Ibíd., p. 180; v. también informes gubernamentales publicados en: *Presencia* (26/9/86, 1/3/87, 8/7/87, 31/5/88); en relación con la judicatura, *Presencia* (9/8/86, 3/8/87 y 26/1/88).

⁹V. Armando Camelas y Juan Carlos Canelas: *Bolivia: coca, cocaína*, Los Amigos del Libro, Cochabamba, 1983.

¹⁰V. R. Ruppen: op. cit., pp. 180, 200; v. René Bascopé Aspiazú: *La veta blanca. Coca y cocaína en Bolivia*, Ediciones Aquí, La Paz, 1982, *passim*.

tal en los hechos creó un marco de referencia que favorecía notoriamente la producción y distribución de coca y cocaína en Bolivia¹¹.

Esta propensión a la ambigüedad, que va tomando paulatinamente dimensiones cada vez mayores, destruye la confianza colectiva en la legalidad de los actos gubernamentales y, por consiguiente, en la legitimidad del Estado boliviano. A esto contribuyen primordialmente:

- la inseguridad derivada de un clima de violencia latente y muchas veces manifiesta que predomina en las zonas productoras de coca, donde el comportamiento de los funcionarios públicos (Fuerzas Armadas, policía, aparato judicial, fiscalía), es errático, imprevisible, proclive a la violencia física y a la corrupción¹²

- la acelerada difusión de fenómenos como el soborno, el cohecho y el prevaricato, los cuales permiten a los narcotraficantes saber con la debida anticipación los planes de represión del gobierno, pasar la producción de hojas de coca y pasta de cocaína a través de los puestos de control estatal, confundir los contingentes de coca destinados a usos tradicionales con aquellos destinados a fines ilícitos, recuperar la cocaína confiscada legalmente, evitar toda acción judicial contra sus «subordinados» y conseguir la liberación de aquellos que caen en prisión a causa de pequeños deslices¹³

- el hecho de que los informales de los sectores no-delictivos tengan que emplear una parte considerable de sus magros ingresos en una infinidad de sobornos a los agentes estatales del orden (policía ante todo), únicamente para poder llevar a cabo sus actividades cotidianas. Estos sobornos, cuyo monto individual es relativamente bajo, pero cuyo carácter es permanente, se asemejan a los tributos de los períodos históricos premodernos y carecen de la racionalidad, previsibilidad y utilidad de los sistemas impositivos modernos¹⁴.

¹¹R. Ruppert: op. cit., p. 182: Este marco protector habría servido para que los narcotraficantes bolivianos se hubieran independizado de los carteles colombianos y preservado cierta libertad de acción en el marco mundial. Sobre esta temática v. el importante estudio de Gonzalo Flores y José Blanes: *¿A dónde va el Chapare?*, CERES, Cochabamba, 1984, p. 165.

¹²V. Carlos Balderrama: «El potencial de violencia en el Chapare» en Carlos F. Toranzo Roca (comp.): *Las condiciones de la violencia en Perú y Bolivia*, ILDIS, La Paz, 1990, pp. 121-124; Raúl Barrios: «Factores externos y generación de violencia en el Chapare» en *ibíd.*, pp. 25-132; Saúl Lara: «Causas y manifestaciones de la violencia en el Chapare» en *ibíd.*, pp.133-136.

¹³R. Ruppert: op. cit., p. 200.

¹⁴V. sobre esta temática Diego García-Sayán (comp.): *Coca, cocaína y narcotráfico. Laberinto en los Andes*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1989, pássim.

Las consecuencias generales de todos estos factores deben ser vistos en la creciente inseguridad jurídica, lo que merma la confianza del ciudadano común en todo el aparato administrativo del Estado y, obviamente, en su capa dirigente. Es conveniente señalar, aunque sea someramente, que estos últimos procesos evolutivos y, en particular, la ambivalencia del Estado y de la población con respecto a la normatividad legal, provienen de una antigua tradición socio-cultural: el desarrollo actual no hace sino exacerbar una herencia histórica de vieja data. Sin caer en esquemas explicativos hiperculturistas se puede afirmar que considerables segmentos de la población boliviana han vivido desde la época colonial en una situación de ambigüedad liminar con respecto al Estado central, a sus representantes y a sus leyes; en esta percepción colectiva de autoridades y normas, que ha estado caracterizada por la laxitud, el sentido práctico de la oportunidad y la ambivalencia, no se ve de ninguna manera una actitud reprochable ni menos éticamente condenable. Se trata de otra faceta de la misma estrategia de supervivencia adoptada por los desfavorecidos, para los cuales la legitimidad del orden establecido ha sido un asunto secundario.

Difusión del poder

Desde los comienzos de la colonia española han prevalecido simultáneamente algunos «hábitos» que han permitido el desarrollo de la vida cotidiana y, al mismo tiempo, la marcha de la maquinaria estatal a pesar de lo severo y riguroso que ha sido y es aún el marco normativo: la flexibilidad de los propios funcionarios en la aplicación de leyes y ordenamientos, el ignorar deliberadamente estatutos legales, la interpretación de los mismos según las necesidades del cliente o peticionario. Este sistema está imprescindiblemente asociado a la corruptibilidad de aquellos que administran la ley y a la predisposición del público a pagar sobornos en un número muy alto de casos. La tolerancia masiva hacia la economía informal se explica también porque sus miembros contribuyen de modo considerable al financiamiento de los ingresos extra-legales de una variedad enorme de funcionarios estatales, aunque su aporte sea individualmente bastante reducido.

Este sistema posee indudablemente elementos que pueden ser calificados como protodemocráticos, pues desde la era colonial han ayudado a mitigar el centralismo de las decisiones políticas y administrativas, a diluir en algo el rigor legal, a imponer una notable indulgencia en las cuestiones de la vida diaria y a ampliar el radio de aquéllos con facultades decisorias¹⁵. Este modelo para la difusión del poder

¹⁵Sobre esta temática v. Richard Morse: *El espejo de Próspero. Un estudio de la dialéctica del Nuevo Mundo, Siglo XXI, México, 1982*; Colin M. MacLachlan: *Spain's Empire in the New World. The Role of Ideas in Institutional and Social Change*, California University Press, Berkeley, 1988, *pássim*;

tiene manifiestamente algunos elementos originales y dispone de métodos para aligerar las transacciones cotidianas de una buena parte de la población. Pero, sobre todo a largo plazo, carece de transparencia, previsibilidad eficiencia y, en general, de factores que promuevan la racionalidad de las actuaciones humanas. No es favorable, por otro lado, a una protección genuina contra los abusos provenientes de fuentes estatales y, por consiguiente, a modernos principios democráticos del Estado de derecho. Se trata, en el fondo, de un sistema algo arcaico para limar las asperezas y severidades de un tipo de organización estatal-burocrático altamente centralizado y regularizado, en el cual no pueden florecer algunos componentes de la democracia liberal-representativa: la validez real de los derechos humanos y ciudadanos, la igualdad ante la ley, la sujeción de las instancias estatales a la propia normatividad, el examen de actos gubernamentales de parte de gremios independientes y la responsabilidad indemnizatoria de las instancias estatales por los daños que ellas causan a particulares. Ya que hoy en día la respetabilidad del Estado y del gobierno tiende a ser medida por estas conquistas de la democracia moderna, la legitimidad de ambos es seriamente erosionada si la evolución socio-cultural y político-institucional apunta en otra dirección. Las diversas formas de la economía informal parecen fomentar, así sea de modo involuntario, la preservación de aspectos marcadamente tradicionales, arcaizantes, no-democráticos, liberales y poco compatibles con la racionalidad contemporánea.

El comportamiento socio-político de los informales sugiere mas bien una estrategia que intenta medrosamente la conservación de aquello que se acaba de alcanzar y la permanente readecuación a planteamientos políticos de corto aliento. Esta posición, a la cual no le falta una cierta complejidad, ha demostrado tener una estimable inventiva en la lucha con las realidades cotidianas y con sus numerosas tribulaciones; los informales han evidenciado habilidades nada despreciables en el manejo de recursos escasos y en el arduo trato con las autoridades. Estas pautas de comportamiento no sobrepasan, sin embargo, la dimensión de una sagacidad muy convencional, que se limita a la viveza, la picardía, la perseverancia y la tosudez, y que, por otro lado, carece de impulsos genuinamente innovativos. Estos son, empero, indispensables para proyectar una respuesta original, intrépida y fructífera a los retos de un proceso muy complicado de modernización, el cual, después de todo, configura el marco de acción de la actual sociedad boliviana. Los informales consolidan, en última instancia, la identificación entre un acto de inteligencia creativa y un proceder astuto, manteniendo de esta manera una tradición muy antigua, pero que ya no está a la altura de las circunstancias y necesidades de la Bolivia de hoy.

La expansión de la economía informal puede tener otras consecuencias menos negativas, precisamente en el área político-institucional. La informalización de la política en Bolivia puede contribuir a fomentar nuevos movimientos sociales, no-partidistas, no-ideológicos, y con objetivos muy concretos, como autogestión de barrio, municipio o región o la consecución de una sola meta precisa. Se trata de corrientes fuera de la «tríada Estado-Partido-Ciudadano»¹⁶, que no buscan la conquista del poder político (o su participación en él), sino la conformación de contrapoderes en terrenos restringidos y delimitados. En el caso boliviano estos nuevos movimientos sociales - que van desde los comités cívicos hasta grupos religiosos de solidaridad elemental están impulsados y constituidos no sólo por los informales, sino también por gente de escasos recursos, pero con ocupación formal; es imposible deslindar exactamente la responsabilidad y la actuación de los informales de aquellos que no lo son. Por otra parte, los comités cívicos y las tendencias regionalistas responden a menudo a los intereses y a los móviles de las élites municipales y provinciales, las que no pueden ser equiparadas a los informales. Finalmente hay que señalar la probabilidad de que estos nuevos movimientos sociales, que actúan premeditadamente fuera del ámbito estatal - pero no contra él - y en campos donde no hay que esperar necesariamente ni actividades ni regulaciones gubernamentales, se comporten indiferentemente frente a la problemática de la legitimidad del Estado y no afecten mayormente su erosionamiento.

El peso de la corrupción

La corrupción es uno de los fenómenos que más desgastan la identificación de la sociedad con el Estado. A partir de cierto nivel, obvia mente muy elevado, segmentos cada vez mayores de la población, perciben en la corrupción ya no un hábito de las instancias gubernamentales, consuetudinariamente tolerable, sino un aspecto infamante, detestable y perjudicial de la administración pública. La erosión de la legitimidad del Estado y sus agencias se incrementa substancialmente si este sentimiento se generaliza y robustece y si logra ser articulado por movimientos sociales y partidos políticos de alguna relevancia. En todo caso puede aseverarse que en Bolivia la indulgencia hacia la corrupción parece haber llegado a un cierto límite; por otra parte, la economía informal ha contribuido a la existencia de corrupción en las esferas más variadas de la actividad humana.

¹⁶Alvaro Camacho: «Informalidad política. Movimientos sociales y violencia» en Nueva Sociedad, N° 106, 3-4/1990, p. 37.

Un conocido periodista enumeró los daños sociales motivados por los sectores ilegal-delictivos de la economía informal¹⁷: menoscabo de la soberanía nacional; perturbación de los valores morales colectivos; alteración del funcionamiento «normal» de la economía del país; transformación de cientos de miles de campesinos bolivianos en dependientes de un circuito vinculado a negocios extremadamente turbios; y «una ola de corrupción sin precedentes en nuestra historia, ola que está sumergiendo a todos, pero muy especialmente al gobierno, en una espiral aterradora de inmoralidad».

No es inútil el advertir que el auge de la economía informal y particularmente de sus sectores asociados al narcotráfico se dio paradójicamente después que la dictadura militar (1980-1982) ligada más o menos estrechamente a este negocio ilícito tuvo que ceder el poder a un gobierno civil elegido democráticamente¹⁸. A partir de 1982 se incrementa considerablemente el número de campesinos dedicados al cultivo de coca y aumenta el peso relativo que la economía informal posee en la formación del PBI. Al mismo tiempo los grupos financieramente más importantes ligados a esta actividad logran acrecentar su influencia sobre los medios de comunicación social, los partidos políticos, los niveles decisorios de la administración pública y muy especialmente sobre los órganos consagrados a combatir este flagelo, como el sistema judicial, los organismos policiales, las fiscalías y los centros de reclusión. «La ecuación de los narcóticos en Bolivia difiere poco de otros países productores: mientras más cercano el escenario de las drogas, mayor es la corrupción»¹⁹.

¹⁷ Carlos Mesa Gisbert: «Columna vertebral: Las premisas tramposas de la militarización» en *Presencia*, 31/3/91, p. 3.

¹⁸V. el excelente ensayo de Gemot Volger: «Kokainbusiness in Lateinamerika: wirtschaftliche und politische Dimensionen» (El negocio de la cocaína en América Latina: dimensiones económicas y políticas), en *Ibero-Amerikanisches Archiv*, vol. 16 (1990), N° 2, p. 203; sobre la conexión del presidente Luis García Meza (1980-1981) con los «exportadores» de droga v. Plan 001.-FRGE del 20/12/80, contenido en una carta del teniente coronel J. López al presidente García Meza (documento del Grupo Especial de Inteligencia N° 2 de las Fuerzas Armadas de la Nación), donde se detalla la necesidad de una «integración vertical de todo el negocio» (p. 1), la conveniencia de «reprimir la producción individual o de tipo artesanal» (p. 2), «la necesidad impostergable de someter a control a los grupos de paramilitares que se han dedicado a asaltar a productores y rescatarlos» (ibid), la conveniencia de «disciplinar» a los oficiales del ejército y a los funcionarios estatales que en forma espontánea e indisciplinada se ocupan también de exportar cocaína (ibid) y, sobre todo, la obligación de establecer «un sistema de impuestos de carácter reservado» (p. 2), del cual se esperaba extraer de 200 a 600 millones de dólares anualmente (p. 6 y ss.). El documento describe cuidadosamente a todas las instancias oficiales complicadas en el narcotráfico, el rol de altos funcionarios públicos en el mismo y, simultáneamente, todas las facilidades concebidas por el Estado a los «exportadores» de cocaína.

¹⁹ Richard B. Craig: «El tráfico ilícito de drogas: implicaciones para los países sudamericanos donde se origina» en *Revista Occidental*, vol. 5 (1988), N° 2, p. 109; Dietmar Dimmoser: «Drogen und Politik: Kokainproduktion, Korruption und Macht in Bolivien» (Drogas y política: producción de cocaína, corrupción y poder en Bolivia) en *Lateinamerika. Analysen und Berichte*, vol. 9 (1985), pp. 71-110.

La magnitud de la corrupción ha ido aparentemente en constante ascenso, a pesar que desde 1982 se suceden gobiernos cuya legalidad democrática no está en duda. A partir de 1989 se puede constatar un recrudescimiento en todas las esferas de la administración pública, reconocida por múltiples manifestaciones de voceros gubernamentales. Como reconoció el subsecretario de Defensa Social, Gonzalo Torrico²⁰, el narcotráfico ha infiltrado directa o indirectamente las actividades económicas formales e informales; ha corrompido jueces en múltiples oportunidades²¹; y ha buscado el poder político que asegura impunidad²².

La Iglesia Católica²³, instituciones públicas²⁴ y hasta el gobierno²⁵ han criticado - sin ningún éxito en la práctica - los variadísimos fenómenos de corrupción; la generada por el narcotráfico continúa y refuerza la tradicional corruptibilidad de los funcionarios públicos. Un ministro del Interior reconoció en 1990 que «no existe un área en el país que, en absoluto, esté libre de la corrupción»²⁶. Constituye una ironía de la historia que el mismo ministro fuera obligado en 1991 a presentar su dimisión (casi conjuntamente con el comandante general de la Policía y el jefe de la Lucha contra el Narcotráfico) cuando periódicos norteamericanos lo acusaron de encubrir y hasta amparar el narcotráfico, no pudiendo presentar prueba alguna de descargo y admitiendo tácitamente la inculpación²⁷.

Los sectores ilegal-delictivos de la economía informal han coadyuvado - como ya se mencionó - a intensificar hasta magnitudes inusitadas la corrupción prevaleciente en las fuerzas del orden público y en la judicatura. En el primero de los casos los fenómenos son bien conocidos: encubrimiento discreto de actos delictivos, amparo y apoyo a operaciones de gran alcance, soporte logístico más o menos sistemático a

²⁰Gonzalo Torrico: «Cartagena puede ser el comienzo del fin del narcotráfico» en Bolivia 2000, vol. 1990, N° 1, Dossier especial, p. XI.

²¹«El narcotráfico es un factor de distorsión de la justicia» en Presencia, 31/5/87; «Se confirmó protección de autoridades al narcotráfico» en Presencia, 6/7/87; «Piden juicio de responsabilidades contra el ex-ministro Barthélémy» en Presencia, 10/7/87.

²²Ramiro Julio Crespo: «La reaparición de Antonio Arguedas» en Hoy (La Paz), del 6/7/86; «Senador Cabezas: 'en el Ejecutivo se interfieren las investigaciones sobre narcotráfico'» en Presencia, 8/5/87; «Comisión de Constitución: Miembros de la Policía y Ministerio del Interior implicados en narcotráfico» en Presencia, 8/7/87.

²³«Obispos de La Paz: La amoralidad está destruyendo estructuras de la sociedad boliviana» en Presencia 6/7/90; «Monseñor Genaro Prata: 'Bolivia no es libre, está sometida a la dependencia, al narcotráfico y a la corrupción'», en Presencia, 7/8/87.

²⁴«Inventario de la inmoralidad» en El diario (La Paz), 15/9/85 (con una interesante lista de otras áreas de corruptibilidad); Oscar Justiniano Canedo: «La corrupción» en Presencia 17/3/91; «Fue descubierta y desmantelada red de apoyo al narcotráfico» en Presencia 15/7/90.

²⁵«Paz: el gobierno se esforzará por eliminar la inmoralidad estatal» en Presencia, 5/8/90.

²⁶«Ministro del Interior considera que no hay área exenta de corrupción» en Presencia, 20/12/90.

²⁷«Washington Post se refiere a renuncia de Rico Toro» en Presencia, 6/3/91; «EE.UU. espera amplia depuración administrativa en Bolivia» en ibid; «Van tres: renunció ayer Capobianco» en La Razón, 14/3/91.

grupos escogidos de narcotraficantes y prosiguiendo una vieja tradición - extorsiones y chantajes a los individuos y grupos que se niegan a pagar los «derechos de protección». En los organismos armados de represión del narcotráfico se considera un «castigo» el no ser enviado por un par de meses al teatro de operaciones, por ejemplo, al Chapare, pues solamente con cerrar los ojos el oficial en cuestión puede mejorar notablemente sus ingresos. Naturalmente que las Fuerzas Armadas y la Policía aseveran que su potencial y equipamiento no es aún el suficiente para combatir «eficazmente» el narcotráfico²⁸. No es de extrañar que las agencias norteamericanas encargadas de erradicar el narcotráfico consideren que la corrupción y la corruptibilidad de las instituciones armadas bolivianas constituyen uno de los obstáculos mayores para el objetivo fijado²⁹.

El otro gran foco de fenómenos de corrupción lo constituye el poder judicial. A este respecto la economía delictivo-informal favorece una tradición de inmoralidad, lentitud e ineficacia judiciales que proviene también de la era colonial. El bajo prestigio social del que gozan los jueces, su sometimiento secular a las presiones del poder ejecutivo, su deplorable nivel salarial y su escasa preparación intelectual contribuyen a que los miembros de la judicatura y ramas anexas (fiscalías, etc.) sean particularmente proclives al cohecho y al prevaricato³⁰. En el caso del narcotráfico, la judicatura se distingue por la extrema laxitud en el tratamiento de los delincuentes mayores, por la premeditada tardanza de los procesos, las pérdidas intencionales de documentos, el sobreseimiento de innumerables casos, los fallos favorables a los encausados y por la liberación adelantada de los condenados. A fin de poner coto a estas irregularidades, el gobierno creó mediante la ley 1008 trece tribunales especiales consagrados exclusivamente a conocer causas conectadas al narcotráfico, pero estos «juzgados antinarcóticos» exhibieron en el breve período de su funcio-

²⁸Manuel Benítez Laroca: «UMOPAR libra una batalla desigual contra el narcotráfico en Chapare» en Presencia, 18/3/91; «Campesinos denuncian atropellos y arbitrariedades de UMOPAR» en Presencia 12/4/90; «Comunicado del Comando general de la Policía Nacional frente a denuncias de encubrimiento al narcotráfico» en Presencia 18/8/87; «Comando policial contra la corrupción en la institución» en Presencia, 30/4/87; «Cnl. Rico Toro recibió \$200.000 de García Meza» en Presencia, 4/3/91.

²⁹«Congreso de EE.UU. denuncia corrupción y falta de voluntad en lucha antidroga en Perú y Bolivia» en Presencia, 21/8/90; «Países andinos: corrupción dificulta lucha contra el narcotráfico» en La Razón 14/3/91; Melvin Levitzky: «La corrupción: el mayor obstáculo para las leyes antinarcóticos» en Última Hora, 24/3/91; «Cautela en lucha antidroga por transición política» en Presencia, 28/7/89; «Informe XIII: El mayor obstáculo en el proceso de intercepción de narcóticos: las Fuerzas Armadas bolivianas» en Última Hora, 30/8/90; «Informe XIII: Esfuerzos en el control antinarcóticos en países andinos obtuvieron mínimos resultados» en ibíd.

³⁰«El poder judicial y el narcotráfico» en Presencia, 3/8/87; «Ministro del Interior: 'Hay que cortar corrupción que acompaña al narcotráfico'» en Presencia, 14/8/87; «Ilustre Colegio de Abogados de La Paz. Comunicado del Colegio de Abogados de La Paz sobre el problema judicial» en Presencia, 9/7/87; v. un caso típico: «Suspendido juez que liberó a presunto narcotraficante» en Presencia, 11/4/90.

namiento las mismas o peores usanzas venales que los tribunales ordinarios, siendo abolidos en 1990³¹.

Lo grave de este desarrollo estriba en el hecho de que la corruptibilidad judicial se ha extendido prácticamente a todas las ramas del sistema; los modestos ciudadanos, involucrados en casos civiles o penales de índole cotidiana, están ahora obligados a jugosas recompensas extra-legales sólo para evitar demoras excesivas en el curso de los procesos. La economía informal-delictiva está motivando, de modo más o menos directo, una desconfianza creciente y generalizada hacia el poder judicial y socavando así uno de los fundamentos esenciales de la legitimidad del Estado.

Uno de los problemas más graves derivados de la expansión de la economía informal-delictiva y de la laxitud generalizada con respecto a los fenómenos de corrupción y corruptibilidad, consiste en la progresiva integración de grandes contingentes de campesinos en redes, circuitos y sistemas de producción vinculados directa y exclusivamente con la elaboración y comercialización de cocaína³². Los agricultores tradicionales de la coca se dedican en forma creciente a la fabricación de la base de cocaína, lo que ha conducido parcialmente a desestructurar la clásica economía campesina, convirtiéndola en dependiente de un solo producto (y de las mafias de intermediarios) y descomponiendo un tejido social constituido a lo largo de siglos. Los sindicatos y otros órganos de representación de intereses campesinos defienten, empero, esta nueva «actividad» mediante argumentos totalmente convencionales y muy poco convincentes: producción de un producto absolutamente «tradicional», lucha anti-imperialista y peculiaridades de un decurso evolutivo cultural-étnico diferente³³.

Lo que favorece la erosión de la legitimidad estatal es probablemente la relajación de valores colectivos en torno a lo lícito o ilícito - como en el caso de los campesinos -, combinada con una aceptación mayor del cohecho de parte de los funcionarios públicos y una cierta indulgencia hacia todas las prácticas de soborno en el seno de la opinión pública.

³¹ «Gobierno disolverá juzgados antidroga» en Presencia, 5/4/90; «Supresión de juzgados especiales» en Presencia, 6/4/90; «Supertribunales' sustituirán a los agónicos juzgados antidrogas» en Presencia, 5/4/90; «Corte Suprema contraria a creación de 'supertribunales'» en Presencia, 6/4/90.

³² V. Presidencia de la República de Bolivia: Estrategia Nacional del desarrollo alternativo 1990, La Paz, 1990.

³³ «Campesinos ratifican estado de emergencia y movilización» en Presencia, 25/7/89; «Cocaleros 'serán una muralla' contra infiltración del narcotráfico» en Presencia, 6/7/90; «Campesinos cocaleños apoyan lucha armada» en Última Hora del 12/4/91; «Pacto obrero-cívico de resistencia a militarización...» en ibíd.

Referencias

- *Anónimo, ULTIMA HORA. - La Paz. 1991; Pérez-Velasco, Antonio -- Corrupción, peor que el cólera.
- *Glasinovic, Luis A., QUIEN DETIENE LA CORRUPCION. p4 - La Paz. 1989; Pérez-Velasco, Antonio -- Estabilidad boliviana se basa en recursos que genera el narco.
- *Ugarteche-Galarza, Oscar, PRESENCIA. - Stuttgarts, Kohlhammer. 1985; Informalidad e ilegalidad: una falsa identidad.
- *Manfred, Mols, DEMOKRATIE IN LATEIN-AMERIKA. - Bogotá, Oveja Negra. 1987; Los establecimientos informales ante la ley.
- *De Soto, Hernando, EL OTRO SENDERO. LA REVOLUCION INFORMAL. - La Paz, CEDLA. 1989;
- *Casarinas-Sainz, Roberto, INFORMALIDAD E ILEGALIDAD: UNA FALSA IDENTIDAD. - La Paz, CEDLA. 1989;
- *Escobar de Pabón, Silvia, INFORMALIDAD E ILEGALIDAD: UNA FALSA IDENTIDAD. -
- *Pérez-Velasco, Antonio.
- *Ruppen, Rasso, INFORMALIDAD E ILEGALIDAD: UNA FALSA IDENTIDAD. - La Paz, CEDLA. 1989; Toranzo-Roca, Carlos F. -- Aspectos legales del sector informal urbano en Bolivia.
- *Camelas, Armando; Canelas, Juan Carlos, DAS KOKA- UND KOKAINGESCHAFT IN BOLIVIEN. ORGANISATION, RÄURNLICHE STRUKTUR, WIRTSCHAFTLICHE UND SAZIALE EFFEKTE. p179-182, 200 - Nüremberg, GERAG. 1990; El potencial de violencia en el Chapare.
- *Bascopé-Aspiazu, René, BOLIVIA: COCA, COCAINA. - Cochabamba, Los Amigos del Libro. 1983; Factores externos y generación de violencia en el Chapare.
- *Gonzalo, Flores; Blanes, José, LA VETA BLANCA. COCA Y COCAINA EN BOLIVIA. - La Paz, Ediciones Aquí. 1982; Causas y manifestaciones de la violencia en el Chapare.
- *Balderrama, Carlos, A DONDE VA EL CHAPARE. p165 - Cochabamba, CERES. 1984; Informalidad política. Movimientos sociales y violencia.
- *Barrios, Raúl, LAS CONDICIONES DE LA VIOLENCIA EN PERU Y BOLIVIA. p121-124 - La Paz, ILDIS. 1990; Columna vertebral: Las premisas tramposas de la militarización.
- *Lara, Saúl, LAS CONDICIONES DE LA VIOLENCIA EN PERU Y BOLIVIA. p125-132 - La Paz, ILDIS. 1990; Kokainbusiness in Lateinamerika: wirtschaftliche und politische Dimensionen.
- *García-Sayán, Diego, LAS CONDICIONES DE LA VIOLENCIA EN PERU Y BOLIVIA. p133-136 - La Paz, ILDIS. 1990; El tráfico ilícito de drogas: implicaciones para los países sudamericanos donde se origina.
- *Morse, Richard, COCA, COCAINA Y NARCOTRAFICO. LABERINTO EN LOS ANDES. - Lima, Comisión Andina de Juristas. 1989; Drogen und Politik: Kokainproduktion, Korruption und Macht in Bolivien.

- *MacLachlan, Colin M., EL ESPEJO DE PROSPERO. UN ESTUDIO DE LA DIALECTICA DEL NUEVO MUNDO. - México, Siglo XXI. 1982; Cartagena puede ser el comienzo del fin del narcotráfico.
- *Manfred, Mols, SPAIN'S EMPIRE IN THE NEW WORLD THE ROLE OF IDEAS IN INSTITUTIONAL AND SOCIAL CHANGE. - Berkeley, California University Press. 1988; El narcotráfico es un factor de distorsión de la justicia.
- *Camacho, Alvaro, SPAIN'S EMPIRE IN THE NEW WORLD THE ROLE OF IDEAS IN INSTITUTIONAL AND SOCIAL CHANGE. p114 - Berkeley, California University Press. 1988; Se confirmó protección de autoridades al narcotráfico.
- *Mesa-Gisbert, Carlos, NUEVA SOCIEDAD. 106. p37 - Caracas, Venezuela. 1990; Piden juicio de responsabilidades contra el ex-ministro Barthélémy.
- *Volger, Gemot, PRESENCIA. p3 - 1991; La reaparición de Antonio Arguedas.
- *Craig, Richard B., IBERO-AMENKANISCHES ARCHIV. 16, 2. p203 - 1990; Senador Cabezas: en el Ejecutivo se interfieren las investigaciones sobre narcotráfico.
- *Dimmoser, Dietmar, REVISTA OCCIDENTAL. 5, 2. p109 - 1988; Comisión de Constitución: Miembros de la Policía y Ministerio del Interior implicados en narcotráfico.
- *Torrco, Gonzalo, LATEINAMERIKA. ANALYSEN UND BERICHTS. 9. p71-110 - 1985; Obispos de La Paz: La amoralidad está destruyendo estructuras de la sociedad boliviana.
- *Anónimo, BOLIVIA 2000. 1. pXI - 1990; Monseñor Genaro Prata: Bolivia no es libre, está sometida a la dependencia, al narcotráfico y a la corrupción.
- *Anónimo, PRESENCIA. - 1987; Inventario de la inmoralidad.
- *Anónimo, PRESENCIA. - 1987; La corrupción.
- *Crespo, Ramiro Julio, PRESENCIA. - 1987; Fue descubierta y desmantelada red de apoyo al narcotráfico.
- *Crespo, Ramiro Julio, HOY. - La Paz. 1986; Paz: el gobierno se esforzará por eliminar la inmoralidad estatal.
- *Crespo, Ramiro Julio, PRESENCIA. - 1987; Ministro del Interior considera que no hay área exenta de corrupción.
- *Anónimo, PRESENCIA. - 1987; Washington Post se refiere a renuncia de Rico Toro.
- *Anónimo, PRESENCIA. - 1990; EE.UU. espera amplia depuración administrativa en Bolivia.
- *Anónimo, PRESENCIA. - 1987; Van tres: renunció ayer Capobianco.
- *Justiniano-Canedo, Oscar, EL DIARIO. - La Paz. 1985; UMOPAR libra una batalla desigual contra el narcotráfico en Chapare.
- *Justiniano-Canedo, Oscar, PRESENCIA. - 1991; Campesinos denuncian atropellos y arbitrariedades de UMOPAR.
- *Anónimo, PRESENCIA. - 1990; Comunicado del Comando general de la Policía Nacional frente a denuncias de encubrimiento al narcotráfico.

- *Anónimo, PRESENCIA. - 1990; Comando policial contra la corrupción en la institución.
- *Anónimo, PRESENCIA. - 1990; Cnl. Rico Toro recibió \$200.000 de García Meza.
- *Anónimo, PRESENCIA. - 1991; Congreso de EE.UU. denuncia corrupción y falta de voluntad en lucha antidroga en Perú y Bolivia.
- *Anónimo, PRESENCIA. - 1991; Países andinos: corrupción dificulta lucha contra el narcotráfico.
- *Benítez-Laroca, Manuel, LA RAZON. - 1991; La corrupción: el mayor obstáculo para las leyes anti-narcóticos.
- *Benítez-Laroca, Manuel, PRESENCIA. - 1991; Cautela en lucha antidroga por transición política.
- *Benítez-Laroca, Manuel, PRESENCIA. - 1990; Informe XIII: El mayor obstáculo en el proceso de in-tercepción de narcóticos: las Fuerzas Armadas bolivianas.
- *Benítez-Laroca, Manuel, PRESENCIA. - 1987; Informe XIII: Esfuerzos en el control antinarcóticos en países andinos obtuvieron mínimos resultados.
- *Benítez-Laroca, Manuel, PRESENCIA. - 1987; El poder judicial y el narcotráfico.
- *Anónimo, PRESENCIA. - 1991; Ministro del Interior: Hay que cortar corrupción que acompaña al narcotráfico.
- *Anónimo, PRESENCIA. - 1990; Ilustre Colegio de Abogados de La Paz. Comunicado del Colegio de Abogados de La Paz sobre el problema judicial.
- *Levitzky, Melvin, LA RAZON. - 1991; Suspendido juez que liberó a presunto narcotraficante.
- *Levitzky, Melvin, ULTIMA HORA. - 1991; Gobierno disolverá juzgados antidroga.
- *Levitzky, Melvin, PRESENCIA. - 1989; Supresión de juzgados especiales.
- *Levitzky, Melvin, ULTIMA HORA. - 1990; Supertribunales sustituirán a los agónicos juzgados anti-drogas.
- *Anónimo, ULTIMA HORA. - 1990; Corte Suprema contraria a creación de supertribunales.
- *Anónimo, PRESENCIA. - 1987; Campesinos ratifican estado de emergencia y movilización.
- *Anónimo, PRESENCIA. - 1987; Cocaleros serán una muralla contra infiltración del narcotráfico.
- *Anónimo, PRESENCIA. - 1987; Campesinos cocaleros apoyan lucha armada.
- *Anónimo, PRESENCIA. - 1990; Pacto obrero-cívico de resistencia a militarización.
- *Presidencia de la República de Bolivia, PRESENCIA. - 1990;
- *Anónimo, ESTRATEGIA NACIONAL DEL DESARROLLO ALTERNATIVO 1990. - La Paz. 1990;

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad N° 119 Mayo-Junio de 1992, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.

Mercado Negro: "Comercio Informal"

TIPO DE ACTIVIDADES DE LA ECONOMÍA INFORMAL

Tipo de actividad	Transacciones monetarias		Transacciones no monetarias	
Actividades ilícitas	Comercio en bienes robados; producción y comercialización de drogas; <u>prostitución</u> ; juegos de azar; contrabando; estafa.		Trueque de drogas, bienes o de contrabando; cultivo de drogas para uso <u>personal</u> ; robo para uso personal.	
	Evasión de impuestos	Elusión de impuestos	Evasión de impuestos	Elusión de impuestos.
Actividades lícitas	Ingresos no declarados procedentes de trabajos por cuenta propia. Sueldos, <u>salarios</u> y activos procedentes de trabajo no declarado relacionado con bienes y servicios lícitos.	Descuentos a empleados, prestaciones.	Trueque de bienes y servicios lícitos.	Trabajos "hechos en casa" y ayuda a los vecinos.
Schneider, F. y D. Enste (2002), "Ocultándose en las sombras, el crecimiento de la economía subterránea". Temas de Economía, <u>FMI</u> .				

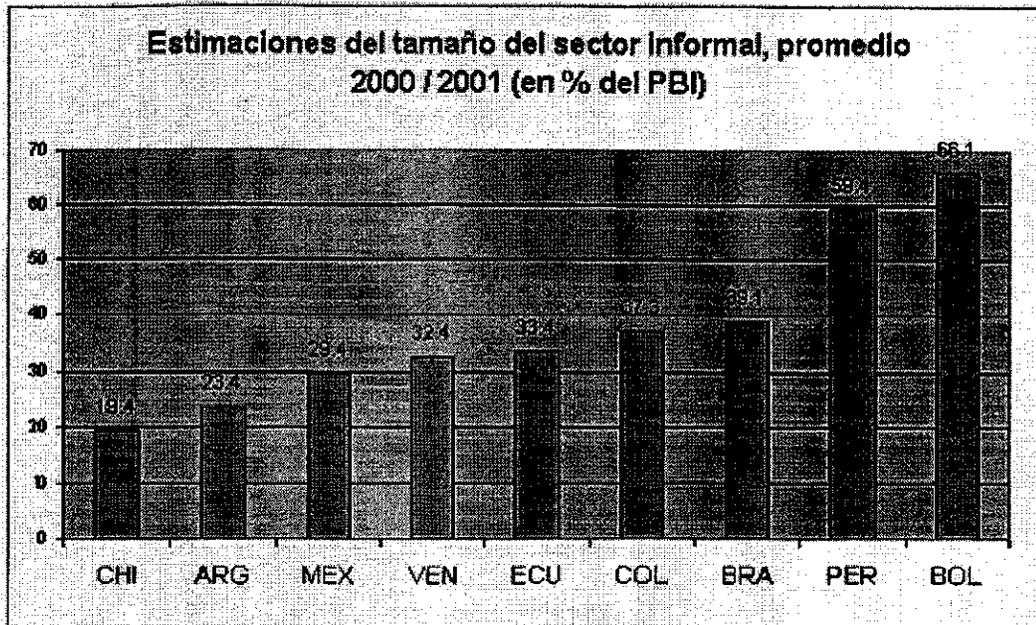
La informalidad además, surge como una manera de salir adelante, como una forma de sobrevivir que se ha ido extendiendo. Somos la sexta economía más informal del mundo, clara muestra de que este problema está alcanzando niveles preocupantes.

Una de las principales ocupaciones en los estudios acerca del sector informal es la estimación de su magnitud; explicada a la vez por diversas razones:

- La incapacidad del sector moderno para absorber en su totalidad la oferta de mano de obra, situación que se agudiza en períodos de crisis, cuando no sólo se debilita ésta función sino que se produce una expulsión de trabajadores.
- La alta inestabilidad ocupacional que generan algunas actividades promovidas por la modalidad de desarrollo.

- o La existencia de espacios económicos no cubiertos por la modernización, donde se dan condiciones favorables para desarrollar actividades por cuenta propia, incluso superiores a las de muchos de los trabajos asalariados.

Una aproximación de cuánto es lo que representan las transacciones que se realizan en el sector informal respecto del resto de la economía (esto es, en términos de PBI).



Fuente: Schneider F. "El tamaño y desarrollo de la economías en sombras y la fuerza

de labor en sombra de 16 centrales y Sudamericanos y 21 OECD países:
primero resultados

para los 90s." Borrador. Universidad de Linz, Austria, Febrero 2002.

Otro motivo por el que se agrava el problema es debido a que la cultura peruana se caracteriza por tener una concepción particular de lo culto y lo inculto, donde este último es considerado autóctono y el primero occidental.

Se demuestra así una marcada tendencia de valoración a lo foráneo y una negación a lo nuestro, una falta de identidad nacional, lo cual nos impida consolidarnos como país.

A continuación, presentamos la siguiente tabla que nos muestra distintas causas a las ya expuestas en los párrafos anteriores.

Causas por las cuales los comerciantes ambulantes dejaron trabajo anterior según sexo.

Causas	Sexo		Total
	Hombres	Mujeres	
Me despidieron	15 50.0%	5 10.0%	20 25.0%
Los ingresos eran insuficientes	10 33.3%	14 28.0%	24 30.0%
No me gustaba el trabajo		2 4.0%	2 2.5%
Sin empleo	3 10.0%	7 14.0%	7 8.8%
Problemas de <u>salud</u> o familiares		4 8.0%	7 8.8%
Matrimonio e hijos	1 3.3%	13 26.0%	13 16.3%
Migración	1 3.3%	1 2.0%	2 2.5%
Quería independizarme		4 8.0%	5 6.3%
Total	30 100.0%	50 100.0%	80 100.0%

I. El Rol del Estado:

Es misión del estado el promover políticas de manera que el costo de ser informal sea mayor que el costo de abrir y operar un negocio formalmente. Para ello es esencial reducir los costos. El organismo al interior del Estado con la responsabilidad de promover políticas que reduzcan las barreras administrativas para la constitución de nuevos negocios formales es la Agencia de Promoción de Inversión Privada (Proinversión).

Esta agencia, de reciente creación (abril del 2002), fue resultante de la función de la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI), de la Comisión Nacional de Inversiones y Tecnología Extranjeras (CONITE) y de la Gerencia de Promoción Económica de la Comisión de Promoción del Perú (PROMPERU).

Esta función se realizó como parte de las acciones motivadas por la ley marco de modernización de la gestión del Estado. Dentro de las funciones de Proinversión, figura: "identificar, trabas y distorsiones que afecten los procesos de producción e inversión privada, coordinando con las entidades

de los distintos niveles de gobierno del Estado y los inversionistas privados para superarlas" y "apoyar a inversionistas privados específicos, ayudándolos a obtener licencias, permisos, autorizaciones y, en general a facilitar los trámites que sean necesarios ante cualquier entidad pública o privada para materializar las correspondientes iniciativas y proyectos de inversión, con arreglo a ley".

II. **Conclusiones:**

Más allá de las definiciones e interpretaciones acerca del tamaño del sector informal, la evidencia muestra que países que con mayor recaudación tributaria cuenta con un menor tamaño de económica internacional.

Así mismo, países en donde existen bajas tasas impositivas, una menor cantidad de leyes y normas y un menor nivel de corrupción, alientan el cumplimiento de los contribuyentes. Justamente son la creciente carga impositiva la mayor normativa estatal con regulaciones débiles y aplicadas de manera arbitraria, y los excesivos aportes la seguridad social los principales aportes que alimentan el núcleo de la economía informal.

Los gobiernos pueden entonces poner freno a la economía informal: utilizando responsable y eficientemente su política económica y reafirmando la importancia del estado de derecho, herramientas que la lamentablemente parecen haber sido dejadas de lado para adoptar medidas correctivas que no solucionan los problemas de fondo.

V. **Bibliografía:**

- SUSANO, Reynaldo. "El Financiamiento del Desarrollo: Ensayo". Lima. Editorial San Marcos, 1994.
- FERNÁNDEZ BACA, Jorge. "Apuntes". N°22, 1998
- Instituto Peruano de Economía. "Presencia". N° 137, Febrero 2004.
- WEBB, Richard; Fernández Baca, Graciela. "Perú en números 2004: Anuario estadístico". Lima. Editorial Instituto Cuánto, 2004.
- MATOS Mar, José. "Desborde Popular y Crisis del Estado". Séptima edición, mayo 1988