

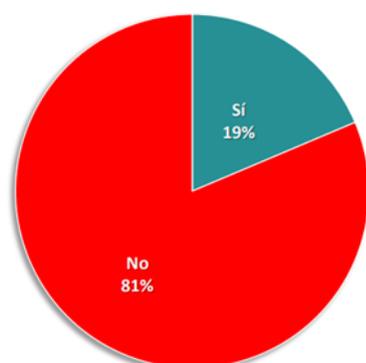
16 de diciembre de 2022

N° 491

Pocos bolivianos pagan impuestos y exigen factura ¿Qué puede explicarlo? *

Una reciente encuesta de CERES¹ en las ciudades del eje troncal del país (La Paz, El Alto, Santa Cruz y Cochabamba) revela que apenas dos de cada 10 personas indican que tienen NIT (Gráfico 1). En este universo de personas, son las personas con mayor nivel socioeconómico las que más poseen NIT, y también las personas entre 41 y 55 años. El grupo que menos posee NIT está compuesto mayormente por mujeres y por personas con edades menores. La encuesta también muestra que solo la mitad de las personas pide factura al momento de realizar sus compras, siendo las personas que carecen de NIT las que menos solicitan facturas (aunque se sabe que aún quienes poseen NIT no siempre piden o dan factura). Esto a pesar del incentivo que se da con el régimen de reintegro en efectivo del IVA, vigente desde el 2021. Una cuestión subyacente sería la falta de cultura tributaria en el país.

Gráfico 1. Dos de cada diez personas en el eje troncal indica que tiene NIT



Fuente: CERES

Los datos anteriores ponen de manifiesto dos fenómenos muy extendidos en el país: el alto grado de informalidad económica y el reducido universo de contribuyentes.

La población económicamente activa (PEA) en el área urbana se estima en 4.2 millones de personas, y en el área rural en 2 millones, con un total de 6.2 millones. De este universo de personas, según los datos de las encuestas de hogares del INE (2020, el 73% tiene un empleo informal; uno de los porcentajes más altos en el contexto latinoamericano. Y no hay duda de que la informalidad incide en la universalidad del sistema tributario, ya que limita la expansión de empleos formales y mejor pagados.

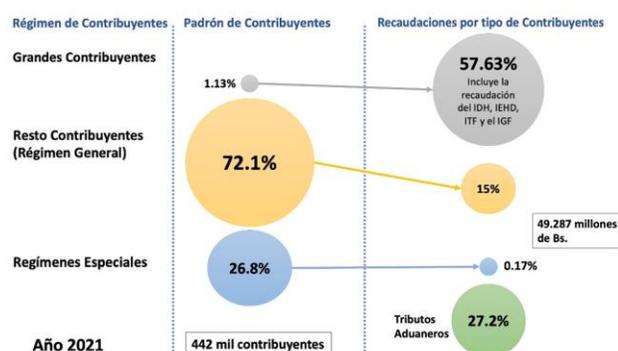
*Agradecemos al economista José Luis Carvajal por su colaboración en este artículo.

¹ Informe de Opinión Pública de Ipsos CIESMORI, de 17/11/2022, encargado por CERES.

² Dato de septiembre de 2022, de la Encuesta de Hogares del INE.

Por otro lado, está también la cuestión de que una parte considerable de los agentes económicos están adscritos a los llamados regímenes especiales (Régimen Tributario Simplificado; Régimen Agropecuario Unificado; Sistema Tributario Integrado), en los cuales se hallan registrados cerca de 120 mil personas, que no entregan facturas y, por tanto, no tienen la obligación de contar con NIT. Son precisamente estas personas las que mayormente conforman la economía informal. Como resultado, se ha configurado un sistema tributario con un universo efectivo pequeño de contribuyentes (en comparación con la PEA, estimada en 6.7 millones de personas²) y cuyo aporte a la recaudación fiscal es mínimo, como se observa en el gráfico siguiente.

Gráfico 2. Número de cotribuyentes y recaudación tributaria



Fuente: Fundación Milenio: Modernización y simplificación de sistema tributario, p. 65, 2021. Datos actualizados al 2021.

Razones que desalientan las obligaciones tributarias

La misma encuesta de CERES ha indagado por las razones para no pagar impuestos. De las respuestas se colige que las causas tienen que ver con los elevados impuestos, la baja confianza en el gobierno, la falta de educación, el temor al Servicio de Impuestos Nacionales (SIN) y los trámites en el pago de impuestos (Gráfico 3).

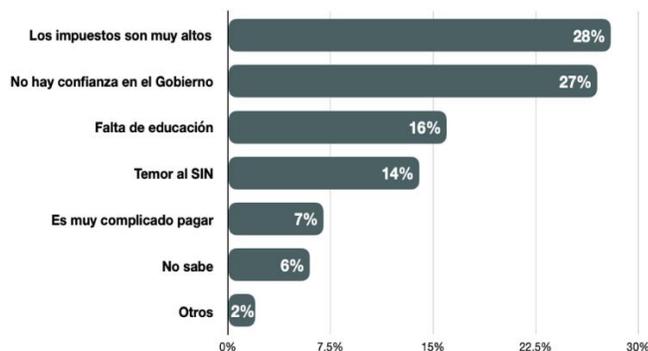
La percepción de que los impuestos son muy altos es uno de los principales desincentivos para no pagar impuestos. De hecho, el estudio de Milenio³ sobre los problemas del sistema tributario, detectó una carga tributaria excesiva⁴, que encarece la actividad económica y desalienta el emprendimiento, las inversiones y la informalidad. Otro

³ Fundación Milenio: *Modernización y simplificación del sistema tributario. La reforma necesaria*, 2021.

⁴ El régimen tributario vigente se compone de 9 impuestos generales, además de otros impuestos especiales y los tributos municipales y departamentales.

indicador utilizado en este estudio es la presión tributaria que mide la intensidad con la que el Estado grava a los contribuyentes, advirtiéndose una tendencia creciente que lo sitúa en alrededor del 20%. Y si se añaden las contribuciones al sistema de pensiones y el pago de regalías se tiene que la Presión Fiscal Equivalente para las empresas colocan a la economía boliviana con una de las tasas de presión tributaria más altas en América Latina.

Gráfico 3. Razones para no pagar impuestos



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta de CERES.

Se entiende así que cada vez más personas y empresas opten por eludir las obligaciones tributarias y refugiarse en la informalidad. Tanto más si la gente desconfía de la falta de equidad en los impuestos o de ausencia de transparencia en las recaudaciones y en el destino de estas, así como de decisiones arbitrarias y otros tropiezos de la autoridad estatal, que además se asocian a menudo con corrupción. También influye lo engorroso de los procedimientos y trámites que han convertido al sistema tributario en un laberinto de normas y burocracia que insuena dinero, tiempo y trabajo inútil, con el resultado de que los contribuyentes están expuestos al abuso, la extorsión y la corrupción. En Bolivia pagar impuestos es un suplicio.

La paradoja de la situación actual es que las tasas impositivas altas, junto con lo moroso y costoso que es pagar impuestos, incentivan la informalidad, el contrabando y la defraudación -grandes capitales y negocios se camuflan en los regímenes especiales para pequeños vendedores y productores, a fin de no pagar impuestos-. La consecuencia es una tributación disfuncional que actúa como una camisa de fuerza para el esfuerzo, el talento y la iniciativa emprendedora.

Pocos impuestos, sencillos y fáciles de pagar

Los problemas identificados en la encuesta de CERES corroboran la necesidad de actualizar el sistema tributario y de una manera que atienda a las preocupaciones y percepciones que la gente tiene respecto de la tributación vigente. La experiencia de los países que avanzan y prosperan demuestra que un sistema tributario funciona mejor con pocos impuestos, fáciles de pagar y de bajo costo en el cumplimiento de los deberes fiscales. La propuesta

elaborada por el equipo de especialistas de Milenio apunta, precisamente, a construir un sistema tributario simple, moderno, equitativo y con una base más ancha de contribuyentes; un sistema que incentive la formalización, la inversión y el desarrollo productivo. Las políticas que se propone son básicamente las siguientes:

(1) Reducir los actuales 9 impuestos generales a solo 4 impuestos de alcance general: IVA, Impuesto a la Utilidad de las Empresas (IUE), Impuesto al Consumo Específico (ICE), Impuesto a la Renta de las Personas Naturales (IRPN). Además, simplificar las modalidades de pago, digitalizando los procedimientos de liquidación y masificando la facturación electrónica;

(2) Sustituir los regímenes especiales y otros impuestos ineficientes por el Impuesto a la renta de las personas, que gravaría los ingresos del trabajo, el capital y el patrimonio; excepto para quienes cuyos ingresos no superen los 3 salarios mínimos nacionales al mes;

(3) Incentivos tributarios a la inversión y el emprendimiento: pasar de los alivios tributarios a medidas que promuevan la capacidad empresarial y el crecimiento, por ejemplo, reduciendo la alícuota del IUE del 25% al 20%.

(4) Reingeniería institucional de la administración tributaria, para rescatarla de la captura política y transformarla en un organismo competente, profesional, eficiente y probo. La idea novedosa es fusionar el SIN con la Aduana, en una sola entidad de administración tributaria y aduanera, lo que facilitaría los trámites, achicaría la burocracia y favorecería la digitalización de los servicios por la integración de las bases de datos.

Pacto fiscal

La reforma tributaria que proponemos parece tanto más necesaria y oportuna ahora que el país se apresta a iniciar un debate sobre un posible pacto fiscal, para la redistribución de los recursos públicos. Un debate que probablemente cobrará mayor fuerza a partir de que se conozcan los resultados del Censo 2024. De hecho, esta es la expectativa que tienen varios gobiernos departamentales y municipales y universidades públicas. Sin embargo, el problema que puede plantearse es una bolsa de recursos que apenas crece por la caída de la actividad económica y la consiguientemente merma de las recaudaciones tributarias. Según el presupuesto 2023, las rentas petroleras (IDH e IEHD) representarían solo el 2,7% de los ingresos, frente al 21% de los ingresos procedentes de los impuestos que pagan las empresas y las personas.

En este contexto, urge discutir alternativas para mejorar la recaudación tributaria, suprimir gastos superfluos y elevar la eficiencia del sector público. El pacto fiscal presupone identificar otras fuentes de ingresos para ampliar el tamaño de la torta que se piensa distribuir, además de dar solución a los problemas que desincentivan el pago de impuestos.