

Bolivia

Capítulo III

Bolivia

Álvaro Villegas Aldazosa

Máster (LLM) en Tributación Internacional por la Universidad de Florida, Estados Unidos, Máster en Políticas Públicas por la Universidad Católica Boliviana (MpD-Harvard); Especialista en Derecho Tributario de la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB). Es Presidente de la *International Fiscal Association* (IFA) Bolivia, Coordinador y profesor de la Maestría en Derecho Tributario Empresarial de la Universidad Privada de Santa Cruz de la Sierra (UPSA), miembro de la Comisión Redactora del Código Tributario Boliviano (2002-2003) y Socio de Tufiño & Villegas.

Cultura Contributiva en Bolivia

Alvaro Villegas Aldazosa

Sumario: I. Cultura Contributiva - Marco Institucional en Bolivia. Actores.-
II. Programa de Cultura Tributaria del Servicio de Impuestos Nacionales.-
III. Conclusiones.- IV. Bibliografía.

I. Cultura Contributiva – Marco Institucional en Bolivia. Actores

El tema de "Cultura Contributiva", "cultura tributaria" o "*tax culture*", es abordado por diferentes áreas del conocimiento como la economía, sociología y la historia. Como indica Cortazar la discusión se focaliza en el cumplimiento voluntario y en los métodos públicos para incrementar la propensión a la honestidad en el proceso de tributación, como un instrumento para la disminución de índices de evasión y contrabando. En efecto, la interacción en el mayor nivel de conciencia cívica sobre el cumplimiento tributario y la generación de una mayor sensación de riesgo por incumplimiento, inciden en la disminución de índices de evasión y contrabando existentes en América Latina.¹

Un elemento relevante de la "Cultura Contributiva" latinoamericana es que constituye un bien público que se desarrolla en función del Modelo de Estado vigente, donde los actores (contribuyentes, políticos, funcionarios, asesores y académicos, entre otros) llegarán a concebir las obligaciones tributarias como un deber público de acuerdo con los valores y principios que inspiran el respectivo modelo de Estado. En efecto, siguiendo una fuerte corriente de pensamiento social en Latinoamérica, Bolivia ha adoptado en 2009 el Modelo de Estado Social de Derecho² en su Constitución, proclamando criterios particulares de justicia distributiva que desenfocan "la función instrumental del tributo como medio de obtención de ingresos monetarios"³ y donde la solidaridad⁴ es el fundamento de la existencia del tributo. Así, se establece

1 Cortazar Villalón, J. C., "Estrategia es el nuevo eje para el desarrollo de una cultura tributaria", *Foro de Opinión*, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, pp. 17, agosto 2008.

2 Artículo 1. Formulación Política del Estado Plurinacional de Bolivia, (1999).

3 García Novoa, César, *El Concepto de Tributo*, Lima, Tercera Edición, 2009, p. 130.

4 En la materia, 2011 del ISM se otorga este elemento (solidaridad y justicia distributiva) al momento de declarar la existencia de un deber tributario y al ser el que fundamenta el deber de Estado Cultura Tributaria de los contribuyentes de impuestos.

una relación entre capacidad contributiva y solidaridad, como fin de la cualificación funcional del deber de contribuir.⁵

En ese contexto, el principio de capacidad económica ha sustituido al principio de capacidad contributiva a nivel constitucional, indicando que es deber de todo boliviano "Tributar en proporción a su capacidad económica, conforme con la ley".⁶ A partir de este cambio, los ciudadanos y, en realidad, todos los actores, se encuentran actualmente en un proceso de adaptación al nuevo paradigma de Estado en el que predomina el principio del "vivir bien",⁷ concepto altamente abstracto con el que todavía no existe una completa identificación.

En ese escenario, la lucha contra la evasión tributaria y el contrabando en Bolivia están fuerte y tradicionalmente caracterizadas por medidas de control, fiscalización y elevadas multas pecuniarias con la finalidad de generar mayor sensación de riesgo ante el incumplimiento. Las políticas públicas, fundamentalmente educativas, dirigidas a desarrollar una cultura tributaria, son relativamente recientes e intentan abrirse espacio dentro de una conciencia colectiva marcada por una reticencia al pago de impuestos que tiene origen en factores como:

- La ejecución de facultades discrecionales de fiscalización como instrumento de control político.
- La ausencia del ejercicio de acciones de control y cobro en contra de sectores informales (comerciantes y productores de coca). Esto conlleva a una percepción colectiva de que a mayor formalidad, mayor probabilidad de ser sancionado.
- Dudas acerca del uso racional y transparente de los recursos públicos.
- Inseguridad jurídica ocasionada por la producción de normas sin consenso de sectores afectados y con poco rigor técnico.
- Cuestionamientos sobre el sistema de administración de justicia tributaria (pago previo, garantías, imparcialidad, independencia, retardación, etc.).

Considerando que "la cultura tributaria de un país específico es el conjunto de todas las instituciones formales e informales relevantes conectadas con el sistema tributario nacional y su ejecución práctica, que están históricamente

5. Véase el artículo 130 del Código Tributario boliviano, que establece la proporcionalidad y la capacidad económica como fundamento del impuesto. Véase también el artículo 131 del Código Tributario boliviano, que establece el principio de capacidad económica. Véase también el artículo 132 del Código Tributario boliviano, que establece el principio de capacidad económica.

6. Véase el artículo 130 del Código Tributario boliviano.

7. Véase el artículo 130 del Código Tributario boliviano.

8. Véase el artículo 130 del Código Tributario boliviano, que establece el principio de capacidad económica. Véase también el artículo 131 del Código Tributario boliviano, que establece el principio de capacidad económica. Véase también el artículo 132 del Código Tributario boliviano, que establece el principio de capacidad económica.

incrustadas dentro de la cultura del país, incluyendo las dependencias y relaciones causadas por su interacción continua,⁸ los principales actores involucrados que interactúan en el desarrollo de la cultura tributaria en Bolivia son:

Contribuyentes: Personas registradas en el Padrón Nacional de Contribuyentes, importadores y litigantes.

Políticos: Miembros del Órgano Ejecutivo y de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Las decisiones y normativa son adoptadas con dominio absoluto del partido de gobierno y sectores sociales afiliados.

Funcionarios: Autoridades y funcionarios de entidades autárquicas del Servicio de Impuestos Nacionales (SIN), Aduana Nacional de Bolivia (ANB), Autoridad de Impugnación Tributaria (AIT).

Expertos: Conformado por Estudios Jurídicos y firmas contables.

Académicos: Fundamentalmente a cargo de universidades y asociaciones de profesionales. Las universidades que más destacan en ese ámbito en las principales ciudades mediante cursos de posgrado con valor académico son: Universidad Privada de Santa Cruz de la Sierra (UPSA), Universidad Católica Boliviana (UCB) y Universidad Privada Boliviana (UPB). Las asociaciones sin fines de lucro que aglutinan a profesionales, jueces y funcionarios públicos del área son la International Fiscal Association, Bolivia (IFA Bolivia) y el Instituto Boliviano de Estudios Tributarios (IBET). Los mayores eventos académicos internacionales dirigidos a desarrollar el sistema tributario boliviano y contribuir al desarrollo de una Cultura Contributiva son IFA Bolivia, UPSA y AIT.⁹

II. Programa de Cultura Tributaria del Servicio de Impuestos Nacionales

Para el Servicio de Impuestos Nacionales (SIN), entidad autárquica encargada de la recaudación de impuestos de dominio nacional en Bolivia, la formación de la cultura tributaria se vincula esencialmente a la promoción de una ciudadanía responsable que ejerza sus derechos y cumpla con sus obligaciones tributarias, como un conjunto de valores, creencias y actitudes compartidas por una sociedad respecto a la tributación y a las leyes que la

⁸ Heró. Jirgen. "Tax Culture A Fair Concept for Tax Policies", *Economic Policy & Politics*, Alemania, vol. 1, marzo, 2008, p. 115.

⁹ Uno de las principales iniciativas privadas dirigidas expresamente al fortalecimiento de la tributación en Bolivia a través de actividades académicas, se desarrollan en la Universidad Privada de Santa Cruz de la Sierra (UPSA) en el relativo corto espacio del Congreso Internacional de Tributación desde el año 2008. Adicionalmente, sobre la base de la colaboración del programa de maestría de la UNAM en forma de Bolívar Bolívar de la *International Fiscal Association* (IFA) Bolivia como un espacio tributario desde el año 2011 que ha llevado a cabo el evento académico más importante de la región al ser uno del *International Fiscal Association* - IFA BOLIVIA.

rigen, en el marco del reconocimiento de los beneficios que la recaudación otorga.¹⁰

En el marco de sus atribuciones, el SIN desarrolla acciones que buscan fomentar, sensibilizar e incentivar la formación de conciencia y cultura tributaria en toda la población boliviana, con la finalidad de lograr una contribución tributaria responsable, oportuna y correcta. En este sentido, dichas acciones tienen el propósito de crear actitudes y prácticas favorables que permitan que la población cumpla con sus deberes y obligaciones en el ámbito tributario, en el marco del ejercicio pleno de sus derechos ciudadanos.

1. Acciones del Servicio de Impuestos Nacionales

En la Memoria 2013 del SIN se reporta que las primeras acciones educativas se iniciaron en el año 2011 y estuvieron dirigidas a diferentes grupos de la sociedad, difundiendo campañas publicitarias a través de medios masivos.¹¹ En la gestión 2012 se ejecutaron talleres de sensibilización a nivel nacional, los cuales estuvieron orientados a estudiantes, docentes y ciudadanía en general. También se realizaron charlas breves de sensibilización a los contribuyentes y se implementaron Ferias de Cultura Tributaria a nivel nacional, entre otras acciones.

Es a partir del año 2013 que se reformularon y ampliaron las actividades emprendidas para la generación de cultura tributaria en el largo plazo, desarrollando varios procesos formativos dirigidos a los docentes del sistema de educación regular (seminarios de cultura tributaria para docentes de educación regular)¹² y a los estudiantes de universidades (jornadas de cultura tributaria para universidades)¹³ y de institutos técnicos (jornadas de actualización tributaria en institutos técnicos),¹⁴ así como un taller de sensibilización para servidores públicos del SIN a nivel nacional.

En este ámbito, es importante destacar el éxito de las ferias de cultura tributaria orientadas a generar y promover conciencia y cultura tributaria a través de dinámicas educativas, participativas y de entretenimiento, y en las que se buscó resaltar la importancia de los impuestos y sus beneficios, la formación de una ciudadanía responsable y comprometida con el desarrollo del país.¹⁵ El uso de redes sociales como una herramienta de comunicación se

¹⁰ Cf. Servicio de Impuestos Nacionales, *Impuestos Nacionales*, memoria 2013, pp. 11 y 12.

¹¹ Durante el 2011 se realizaron campañas publicitarias en los medios de comunicación y programas de radio (impuestos en Fácil) (en español), 21 en idioma quechua y 1 en aymara.

¹² Durante el 2013 se desarrollaron 47 eventos en los que participaron 1.300 docentes.

¹³ Durante el 2013 se ejecutaron cursos en 3 universidades con 77 participantes.

¹⁴ Durante el 2013 se desarrollaron 10 cursos con 374 participantes.

¹⁵ En 2013 se desarrollaron 13 Ferias en los nueve capitales de departamento y ciudades principales con participación de aproximadamente 30.000 personas. Las Ferias tienen como objetivo promover la cultura tributaria y el cumplimiento de las obligaciones tributarias. En 2013 se desarrollaron 13 Ferias de Cultura Tributaria (FACTA) en los departamentos de Cochabamba, Chuquisaca, Beni, Pando, Tarija, Santa Cruz, Sucre y Yacuma.

dio recién a partir del año 2013, con un campo de penetración todavía muy bajo.¹⁶

2. Programa "Creando Cultura Tributaria"

Actualmente, el SIN desarrolla el programa "Creando Cultura Tributaria", cuyo objetivo es: "Fomentar e incentivar la creación de una cultura tributaria en toda la población boliviana, formando actitudes y prácticas ciudadanas que permitan el cumplimiento de sus deberes y ejercicio de derechos, para lograr una contribución tributaria responsable, oportuna y correcta en beneficio del Estado Plurinacional"¹⁷

Este objetivo pone de manifiesto que para el SIN no existe en Bolivia una cultura tributaria, o al menos, no existía en la etapa del diseño del programa, toda vez que el fomento e incentivo está dirigido a "la creación" de esta cultura, a través de la implementación de actividades en dos líneas de acción: educación y comunicación.

La educación está enfocada al desarrollo de procesos de formación en temática ciudadana y tributaria, que permite un abordaje general de los derechos y obligaciones de las personas, en correspondencia estrecha al ámbito fiscal. Comprende, a su vez, la producción de material educativo, dirigido a los diferentes públicos meta.

Por su parte, la línea de comunicación se define como una parte primordial en el proceso de construcción de una cultura tributaria nacional, pues a través de ella se apoya y dirige de manera sistemática actividades de carácter masivo, buscando brindar información oportuna, veraz y completa, a través de medios masivos de comunicación¹⁸ y otros espacios de interés. Contempla la realización de piezas gráficas y audiovisuales, cuya socialización pone énfasis en la reflexión de la importancia del pago de impuestos como fuente principal de ingresos al Estado. Una característica adicional importante es que prioriza la inserción de la temática tributaria en la currícula educativa del Estado.¹⁹

Como indica el objetivo del programa "Creando Cultura Tributaria", si bien el público meta de las actividades se circunscribe a toda la población boliviana, éste se focaliza para fines formativos en estudiantes, docentes, contribuyentes

¹⁶ Encuesta de Opinión de la Población Boliviana (EOPB).

¹⁷ Ley de Organización y Funciones del Servicio del Impuesto Nacional (SIN) <http://www.bo.gob.bo/leyes/>

¹⁸ En el año 2013, el SIN se vinculó con la línea política, comunicacional, cultural y deportiva. Mediante un convenio y por primera vez se realizaron acciones que favorecieron al cumplimiento de las obligaciones tributarias. En el año 2014 se realizaron acciones de pago de impuestos y se afianzó la imagen de credibilidad, seriedad y confianza. En el año 2015 se realizaron acciones de pago de impuestos y se afianzó la imagen de credibilidad, seriedad y confianza. En el año 2016 se realizaron acciones de pago de impuestos y se afianzó la imagen de credibilidad, seriedad y confianza. En el año 2017 se realizaron acciones de pago de impuestos y se afianzó la imagen de credibilidad, seriedad y confianza. En el año 2018 se realizaron acciones de pago de impuestos y se afianzó la imagen de credibilidad, seriedad y confianza. En el año 2019 se realizaron acciones de pago de impuestos y se afianzó la imagen de credibilidad, seriedad y confianza. En el año 2020 se realizaron acciones de pago de impuestos y se afianzó la imagen de credibilidad, seriedad y confianza. En el año 2021 se realizaron acciones de pago de impuestos y se afianzó la imagen de credibilidad, seriedad y confianza. En el año 2022 se realizaron acciones de pago de impuestos y se afianzó la imagen de credibilidad, seriedad y confianza. En el año 2023 se realizaron acciones de pago de impuestos y se afianzó la imagen de credibilidad, seriedad y confianza. En el año 2024 se realizaron acciones de pago de impuestos y se afianzó la imagen de credibilidad, seriedad y confianza.

¹⁹ Fomento de Capacidades Interdisciplinarias (FCI) y el Proyecto de Modernización del SIN.

El programa "Creando Cultura Tributaria", desarrollado por el Servicio de Impuestos Nacionales se encuentra en plena ejecución y con un claro avance desde el 2012 en las líneas de acción de educación y comunicación. Sin embargo, este programa parte del supuesto de una cultura tributaria inexistente, asumiendo que ésta se construye a partir acciones educativas que se iniciaron en el año 2011.

Los efectos del programa sobre la recaudación tributaria y la lucha contra la evasión fiscal, no se pueden medir todavía debido a que no existen estudios que muestren una correlación de estas variables.

IV. Bibliografía

CORTÁZAR VELARDE, Juan Carlos, "Estrategias educativas para el desarrollo de una cultura tributaria en América Latina, Experiencias y líneas de acción, Reforma y Democracia", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, no. 17, junio, 2000.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, Ley de 7 de febrero de 2009.

GARCÍA NOVOA, César, *El concepto de tributo*, Lima, Tax Editor, 2009.

SERVICIO DE IMPUESTOS NACIONALES, *Impuestos Nacionales. Memoria 2013*, Bolivia, SIN, 2013.

NERRÉ, Birger, "Tax culture, a basic concept for tax politics", *Economic Analysis & Policy*, Alemania, vol. 38, no. 1, marzo, 2008.