

IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS **(La “letra chica” detrás de la nueva Ley de Pensiones)**

Alberto Arze Barrenechea*

La nueva Ley de Pensiones¹ – Ley N° 65, promulgada el pasado 10 de diciembre, entre otros aspectos, crea la denominada “Pensión Solidaria” cuyo propósito es subvencionar el pago de rentas de vejez e invalidez a personas que en su etapa activa han tenido ingresos bajos y/o una densidad de aportaciones baja al Seguro Social Obligatorio de Largo Plazo², lo cual no les permitía acceder a una pensión de jubilación. Asimismo, se establece que la Pensión Solidaria será pagada por el denominado “Fondo Solidario” cuyo financiamiento, según el Art. 87 de esta Ley, es el siguiente:

“ARTÍCULO 87.- (FINANCIAMIENTO DEL FONDO SOLIDARIO). *El Fondo Solidario, se encuentra financiado por:*

- a) El veinte por ciento (20%) de las primas por Riesgo Común, Riesgo Profesional y Riesgo Laboral, de forma mensual.*
- b) El cero coma cinco por ciento (0,5%) del Total Ganado o Ingreso Cotizable de los Asegurados Dependientes o Asegurados Independientes respectivamente, en calidad de Aporte Solidario del Asegurado.*
- c) El tres por ciento (3%) sobre el Total Ganado de los Asegurados Dependientes, en calidad de Aporte Patronal Solidario a cargo de los Empleadores.*
- d) El dos por ciento (2%) sobre el Total Ganado de los Asegurados del área productiva del Sector Minero Metalúrgico a cargo del Empleador de dicho sector.*
- e) Los recursos constituidos en la Cuenta Básica Previsional, a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones hasta la fecha de constitución del Fondo Solidario.*
- f) Los siguientes porcentajes aplicados sobre el **Total Solidario**³:*
 - i. El diez por ciento (10%) de la diferencia entre su Total Solidario menos Bs. 35.000.- (TREINTA Y CINCO MIL 00/100 BOLIVIANOS), cuando la diferencia sea positiva.*
 - ii. El cinco por ciento (5%) de la diferencia entre su Total Solidario menos Bs.25.000.- (VEINTICINCO MIL 00/100 BOLIVIANOS), cuando la diferencia sea positiva.*
 - iii. El uno por ciento (1%) de la diferencia entre su Total Solidario menos Bs. 13.000.- (TRECE MIL 00/100 BOLIVIANOS), cuando la diferencia sea positiva.*
- g) Otras fuentes a ser establecidas por el Órgano Ejecutivo, sin comprometer recursos del Tesoro General de la Nación.⁴*

Las fuentes de financiamiento, rangos y porcentajes establecidos en el presente Artículo no son de carácter excluyente y se aplicarán conforme a reglamento.”

En la redacción del inciso f) de este Artículo, el significado de “Total Solidario” podría equipararse al de “Total Ganado”; más aún si se toma como antecedente a la Ley N° 3785, de 23 de noviembre de 2007, que sentó el precedente de la Pensión Solidaria en el país, a través

¹ Que abroga la Ley de Pensiones N° 1732, de 29 de noviembre de 1996.

² Ahora denominado Sistema Integral de Pensiones.

³ Las negrillas y el subrayado corresponden al autor.

⁴ Con esta disposición, el Gobierno cierra cualquier posibilidad de contribuir al financiamiento del Fondo Solidario con el erario público, ante la eventualidad de que el nuevo sistema no sea sostenible, como tanto se ha advertido.

del establecimiento de la denominada “Pensión Mínima”⁵. Dicha Ley establecía también una “Cuenta Básica Previsional” equivalente al, recientemente creado, Fondo Solidario, misma que estaba financiada, entre otras fuentes, por el diez por ciento (10%) de la diferencia entre el Total Ganado⁶ menos sesenta (60) salarios mínimos nacionales⁷, cuando la diferencia sea positiva.

En este sentido, se entendería que los porcentajes descritos en el Art. 87 de la nueva Ley de Pensiones son aplicables a asalariados con relación de dependencia que perciban remuneraciones mensuales⁸ por encima de Bs.13.000.-, 25.000.- y 35.000.-, cuando la diferencia sea positiva.

Ej.:	
Total Ganado (T.G.)	= Bs. 18.000.-
T.G. menos Bs. 13.000.-	= Bs. 5.000.-
Porcentaje aplicable	= 1%
RESULTADO ⁹	= Bs. 50.-

Pero resulta que el Total Solidario tiene un significado mucho más amplio que el del Total Ganado. Esto se explica en el hecho de que la nueva Ley de Pensiones no se ha limitado a lo que, en esencia, debería ser: establecer la administración del Sistema Integral de Pensiones¹⁰, sino que, de manera subrepticia, ha creado un nuevo tributo en Bolivia: un Impuesto Sobre la Renta de las Personas (ISRP), cuya “punta de ovillo” es, precisamente, el Total Solidario.

Pero antes de entrar de lleno al análisis de este nuevo tributo, es necesario “desenmarañar el ovillo” y fundamentar el por qué se afirma que en su creación se ha actuado subrepticamente. Es de conocimiento público que, al margen de la Central Obrera Boliviana (COB) y el Gobierno, el resto de la ciudadanía (sector empresarial, jubilados, rentistas, etc.) fue marginada de la elaboración de la nueva Ley de Pensiones. Básicamente, la información sobre su contenido fue divulgada a través de los medios de comunicación en base al avance de la negociación entre representantes del Órgano Ejecutivo y la COB. También resulta evidente para cualquiera, que los temas centrales de dicha negociación bipartita, que generaron repercusiones en la opinión pública, giraron en torno a los siguientes aspectos: la reducción de la edad de jubilación, el 3% de aporte patronal y el 0,5% de aporte laboral adicional, el fin de actividades de las AFP’s, el destino y administración de los recursos de los aportantes, los límites mínimos y máximos de la pensión, la sostenibilidad del sistema, entre otros. En ningún momento del extenso periodo de tratamiento del Proyecto de Ley de Pensiones, iniciado el 2008, se planteó abiertamente o se puso en conocimiento de la ciudadanía la creación de este nuevo impuesto cuya primera

⁵ Destinada a subvencionar las prestaciones de vejez de aquellos afiliados al anterior Sistema de Pensiones que contaban con más de 60 años de edad, con más de 180 cotizaciones al Seguro Social Obligatorio; pero cuyo monto acumulado en cuenta individual, sumado a su compensación de cotizaciones, no alcanzaba para acceder al monto mínimo de pensión.

⁶ Sumatoria de todas las remuneraciones mensuales de un asalariado, provenientes de contratos laborales, antes de deducción de impuestos.

⁷ Equivalentes, en ese entonces, a Bs. 31.500.-

⁸ Se presume que se trata de periodos mensuales aunque, en los hechos, **el Art. 87 tiene un vacío** pues sólo menciona la palabra “mensual” en su inciso a) y no así en los demás incisos referidos al aporte patronal, aporte laboral y el Total Solidario.

⁹ Monto destinado a cofinanciar el Fondo Solidario.

¹⁰ El Objeto de la Ley es: ARTÍCULO 1.- (OBJETO DE LA LEY). La presente Ley tiene por objeto establecer la administración del Sistema Integral de Pensiones, así como las prestaciones y beneficios que otorga a los bolivianos y las bolivianas, en sujeción a lo dispuesto en la Constitución Política del Estado.

“aparición en escena”¹¹ se remonta recién a mediados de noviembre de este año, cuando, fruto de la negociación COB – Gobierno, el Órgano Ejecutivo remite el Proyecto de Ley de Pensiones PL 1029¹² al Vicepresidente de la República en su condición de Presidente de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Resulta que el citado Proyecto fue acompañado de un Anexo denominado “Glosario de Términos Previsionales del Sistema Integral de Pensiones – Definiciones Aplicables”, al que hace referencia el Art. 4 de la Ley¹³ y que, con relación al Total Solidario mencionado en el inciso f) del Art. 87 de ésta, establece lo siguiente:

“Total Solidario: Es la sumatoria del total de ingresos percibidos por el Aportante Nacional Solidario¹⁴, que constituye la base sobre la que se aplica los porcentajes para el pago del Aporte Nacional Solidario. Estos ingresos corresponden al Total Ganado del Asegurado Dependiente, el Ingreso Cotizable del Asegurado Independiente, el Ingreso de los Aportantes Nacionales Solidarios y el ingreso declarado por los Socios Trabajadores del Sector Cooperativo Minero.”

Como se puede advertir, esta definición deja claramente establecido que el Total Solidario no sólo equivale al total ganado de las personas con dependencia laboral, sino que también se traduce en:

- a) El ingreso cotizable de las personas sin dependencia laboral que aporten al sistema de pensiones.
- b) El ingreso declarado de los cooperativistas mineros.
- c) El ingreso de los “Aportantes Nacionales Solidarios”.

Al remitirse a otra parte de este Glosario, en busca de entender quiénes son los denominados “Aportantes Nacionales Solidarios” y a cuáles de sus ingresos se aplicará uno de los porcentajes establecidos en el inciso f) del Art. 87 de la Ley; se llega al centro de esta maraña de términos y disposiciones ambiguas, y se encuentra la siguiente definición:

“Ingresos de los Aportantes Nacionales Solidarios: Para efectos de la aplicación del Aporte Nacional Solidario, se consideran como Ingresos de los Aportantes Nacionales Solidarios aquellos que se detallan a continuación:

- a) Los honorarios y dietas de directores y síndicos de sociedades anónimas y en comandita por acciones, y los sueldos de los socios de todo otro tipo de sociedades y del único dueño de empresas unipersonales.
- b) Los provenientes de alquiler u otra forma de explotación de inmuebles urbanos o rurales.
- c) Los provenientes de alquiler u otra forma de explotación de cosas muebles, derechos y concesiones.
- d) Los provenientes de la colocación de capitales en el país y en el exterior, sean estos intereses, rendimientos y cualquier otro ingreso proveniente de la inversión de capitales; los dividendos, sean estos en efectivo o en acciones de sociedades anónimas o en comandita por acciones; la distribución de utilidades de sociedades de personas y empresas unipersonales; los intereses y rendimientos de otros valores de deuda.

¹¹ Primera aparición en el actual Gobierno, pues se debe recordar que el anuncio de una medida similar por el Ex Presidente de la República, Gonzalo Sánchez de Lozada, fue una de las principales causales de la crisis que derivó en su dimisión el año 2003.

¹² Proyecto aprobado íntegramente, sin ninguna modificación, por la Asamblea Legislativa Plurinacional.

¹³ ARTÍCULO 4.- (DEFINICIONES). Para efectos de la presente Ley y sus reglamentos se usarán las definiciones incluidas en el Glosario de Términos Previsionales del Sistema Integral de Pensiones, que consta en el Anexo.

¹⁴ El subrayado corresponde al autor.

- e) Los ingresos obtenidos por servicios profesionales o de consultoría, que no sean percibidos por efecto de una relación de dependencia laboral.
- f) Las primas, dietas y en general todo ingreso ordinario y/o extraordinario, distinta al Total Ganado, conforme a reglamento.”

En conclusión, los “Aportantes Nacionales Solidarios” son todos aquellos bolivianos, con o sin relación de dependencia laboral¹⁵ que, por cualquier concepto –los detallados en la definición cubren prácticamente toda forma de ingreso lícito–, perciban ingresos superiores a Bs. 13.000.-. He ahí la constatación de que en Bolivia se estaría implementando un Impuesto Sobre la Renta de las Personas bajo el sugestivo rótulo de “Aporte Nacional Solidario” y de que su creación ha sido, por decir lo menos, poco transparente.

Seguramente, los gestores de esta situación afirmarán que, más allá de la transparencia o no en la forma de implementación de este impuesto, en el fondo no se ha vulnerado lo establecido en el Código Tributario, cuyo Art. 6º señala:

“ARTÍCULO 6º (Principio de Legalidad o Reserva de Ley).

I. Sólo la Ley puede:

1. Crear, modificar y suprimir tributos, definir el hecho generador de la obligación tributaria; fijar la base imponible y alícuota o el límite máximo y mínimo de la misma; y designar al sujeto pasivo.
...”

Dicha afirmación se sustentará en que: **1)** el “Aporte Nacional Solidario” (Impuesto Sobre la Renta de las Personas) ha sido creado mediante Ley (la Ley Nº 65)¹⁶; **2)** que define el hecho generador (la percepción de ingresos por encima de Bs. 13.000.-, 25.000.- o 35.000.-); **3)** que fija la base imponible (diferencia positiva entre: a) total ganado de las personas con dependencia laboral, b) ingreso cotizante del asegurado independiente, c) Ingreso de los “Aportantes Nacionales Solidarios” o d) ingreso declarado por los Socios Trabajadores del Sector Cooperativo Minero; y los montos señalados líneas arriba); **4)** que establece la alícuota (1%, 5% y 10% respectivamente); y **5)** que se designa al sujeto pasivo del tributo (dependientes, cooperativistas mineros, profesionales, inversionistas, socios, arrendadores, ahorristas, accionistas, etc.).

Entonces, a pesar de su atípica forma de creación, en cuanto al fondo, se está ante la presencia inequívoca de un nuevo tributo, más propiamente, de un impuesto, ya que el hecho generador de la obligación está previsto por Ley y es independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente¹⁷; y, para ser más específicos aún, ante un Impuesto Sobre la Renta de las Personas, dadas sus características particulares.

Pero así como los requisitos establecidos en el Art. 6 del Código Tributario se encuentran presentes en este nuevo impuesto, es el propio Art. 6 el que entra en contradicción directa con el inciso f) del Art. 87 de la nueva Ley de Pensiones que, en su último párrafo expresa: “**El Órgano Ejecutivo**¹⁸ podrá actualizar los montos señalados en los numerales i, ii y iii anteriores, cada cinco (5) años”. Por tanto, entendiéndose que el Órgano Ejecutivo emite Decretos

¹⁵ Quienes tienen dependencia laboral están doblemente afectados por la nueva Ley de Pensiones, por un lado, por el aporte laboral adicional del 0,5% y, por el otro, por este “Aporte Nacional Solidario”.

¹⁶ Aunque no propiamente en la Ley, sino en el **Anexo** de ésta.

¹⁷ El Código Tributario Boliviano define al Impuesto de la siguiente manera: ARTÍCULO 10º (Impuesto). Impuesto es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador una situación prevista por Ley, independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente.

¹⁸ Las negrillas y el subrayado corresponden al autor.

Supremos y no Leyes, las que son dictadas por la Asamblea Legislativa Plurinacional, la posibilidad de actualización (modificación) de los montos: Bs. 13.000.-, 25.000.- y 35.000.-¹⁹ por el Ejecutivo contraviene abiertamente el Principio de Legalidad, abriendo la posibilidad de interposición de un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional Plurinacional.

Pasando de lleno a analizar los alcances de este nuevo impuesto, a continuación se detallan los montos a ser recaudados con su eventual entrada en vigencia.

MÁXIMOS Y MÍNIMOS DE APOORTE EN FUNCIÓN A CADA BASE DEDUCIBLE (expresado en Bs.)					
(a) BASE DEDUCIBLE	(b) TOTAL INGRESOS	DIFERENCIA (a - b)	PORCENTAJE DE APOORTE	TOTAL APOORTE	
13000	13001	1	1%	0.01	min.
13000	24999	11999	1%	119.99	max.
25000	25001	1	5%	0.05	min.
25000	34999	9999	5%	499.95	max.
35000	35001	1	10%	0.1	min.
35000	$x = \infty > 35001$	$y = \infty > 1$	10%	$z = \infty > 0.1$	max.

Fuente: elaboración propia.

Como se puede apreciar en este cuadro, una persona con ingresos de Bs. 34.999.-, tributará Bs. 499,95.-; mientras que una persona que supere en apenas Bs. 2.- los ingresos de aquella, es decir, que tenga ingresos de Bs. 35.001.-, tributará, simplemente, Bs. 10 centavos.

Si, como sucede generalmente con este tipo de tributos, la intención de los gestores del ISRP fue aplicar un Principio de Progresividad²⁰ gravando más a quienes más tienen; vemos con el ejemplo citado que esto tampoco se cumple, pues, basta con que una persona, involuntaria o voluntariamente²¹, modifique mínimamente su situación de ingresos, para tributar menos.

Y cómo pretende el Estado controlar a los sujetos pasivos a efectos de la recaudación de este impuesto?. La respuesta se encuentra en la denominada "Declaración Jurada Previsional", establecida en el Art. 95 de la Ley Nº 65²², que deberá ser presentada obligatoriamente por los Aportantes Nacionales Solidarios (sujetos pasivos del ISRP) a tiempo de pagar sus obligaciones impositivas al Servicio de Impuestos Nacionales²³; además del acceso irrestricto a las bases de datos de otras entidades públicas –Padrón Biométrico incluido–, del que gozan la Gestora Pública de la Seguridad Social de Largo Plazo²⁴ y su organismo de fiscalización²⁵, según lo establecido en el Art. 185 de la nueva Ley.²⁶

¹⁹ Si, por ejemplo, el Gobierno decidiera disminuirlos para recaudar más por concepto de ISRP.

²⁰ A medida que crece la capacidad económica de los sujetos, crece el porcentaje del tributo.

²¹ Aunque se trate de una acción voluntaria con la clara intención de pagar menos, esto resultaría absolutamente legal, según como las condiciones han sido planteadas.

²² ARTÍCULO 95.- (OBLIGATORIEDAD DE LA DECLARACIÓN JURADA PREVISIONAL). Los Aportantes Nacionales Solidarios cuyo Total Solidario sea mayor o igual a Bs13.000.- (Trece Mil 00/100 Bolivianos) están obligados a efectuar la Declaración Jurada Previsional de forma periódica, conforme a reglamento.

²³ Otra constatación de que el "Aporte Nacional Solidario" no es otra cosa que un ISRP.

²⁴ Que administrará el nuevo sistema de pensiones en reemplazo de las AFP's.

En conclusión, los argumentos y comentarios expresados precedentemente, permiten visualizar que:

- a) En Bolivia se ha creado un nuevo impuesto, no sólo soslayando la transparente, abierta y participativa discusión que debería anteceder a la creación de un nuevo tributo; sino también, disfrazando su origen en la “letra chica” de la nueva Ley de Pensiones.
- b) Más allá de la censurable forma con la que este Impuesto Sobre la Renta de las Personas ha sido creado, existen serias inconsistencias de fondo y vacíos legales respecto al mismo, lo que seguramente originará problemas a momento de su eventual implementación.
- c) Ambos aspectos, forma y fondo, son una pésima señal que afecta aún más el negativo clima de inversión²⁷ existente en el país.

*el autor es Abogado, M.Sc. en Derecho Comercial y Tributario.

²⁵ La Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros – APS, que está bajo tuición del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

²⁶ ARTÍCULO 185.- (ACCESO IRRESTRICTO DE INFORMACIÓN). Es obligación de la Administración Tributaria Nacional, Departamental y Municipal, Órgano Electoral Plurinacional, Registro de Comercio, Registro de Empleadores, entidades de la seguridad social de corto y largo plazo y otras entidades, proporcionar la información necesaria y bases de datos requeridos por el Organismo de Fiscalización y la Gestora Pública de la Seguridad Social de Largo Plazo.

De igual manera y para el mismo efecto, el Órgano Electoral Plurinacional deberá proporcionar el padrón biométrico al Organismo de Fiscalización y a la Gestora Pública de la Seguridad Social de Largo Plazo.

²⁷ Puesto Nº 149 de 183 países, según el último ranking elaborado por el Banco Mundial.