

Foro Económico de la Fundación Vicente Pazos Kanki

(Quinta sesión, realizada el 28 de septiembre de 2021)

Modernización y simplificación del sistema tributario: La reforma necesaria

José Luis Carvajal B.

Foro
Económico

FUNDACIÓN
VICENTE
PAZOS
KANKI

KANKI
PAZOS
VICENTE

Foro Económico de la Fundación Vicente Pazos Kanki
(Quinta sesión, realizada el 28 de septiembre de 2021)

Modernización y simplificación del sistema tributario:
La reforma necesaria

José Luis Carvajal B.

Modernización y simplificación del sistema tributario: La reforma necesaria

Edición: Fundación Pazos Kanki

Diseño y Diagramación: Omar Gabriel Hidalgo R.

La Paz, Bolivia 2021

Contenido

Presentación del Foro Económico de la FVPK	5
Modernización y simplificación del sistema tributario: La reforma necesaria	7
I. Diagnóstico del sistema tributario boliviano	9
II. Propuesta de nueva política tributaria	18
Debate entre los miembros del Foro Económico	32

Presentación del Foro Económico de la FVPK

A comienzos de 2021, la Fundación Vicente Pazos Kanki creó el Foro Económico de la FVPK con la participación de un grupo pequeño y selecto de economistas paceños o que trabajan principalmente en La Paz. Estos son, en orden alfabético, los expertos:

- Lykke Andersen
- José Luis Carvajal
- Samuel Doria Medina
- Luis Carlos Jemio
- Juan Antonio Morales
- Beatriz Muriel
- Armando Ortuño

Este grupo se reúne periódicamente para intercambiar información científica sobre la economía del país y debatir sobre ella. A diferencia de otros espacios de la FVPK, que están sobre todo o en parte orientados a la difusión de las ideas y al encuentro entre intelectuales y público, el Foro Económico pretende animar la producción de estudios y la realización de debates especializados que generen conceptos y propuestas novedosas sobre los problemas económicos del país en la coyuntura. Por tanto, está liberado de las necesidades de vulgarización que suelen tener los ejercicios divulgativos.

Los documentos y una relación de las sesiones del Foro Económico se publican para conocimiento de los interesados en la discusión económica nacional. Las posiciones expresadas en estas publicaciones no necesariamente corresponden con las de la FVPK, así como las posiciones de la FVPK, reflejadas en otros espacios y actividades, no comprometen a los miembros del Foro, que conforman un grupo pluralista en cuanto a sus ideas políticas y las escuelas económicas a las que se adscriben.

Fundación Vicente Pazos Kanki

Modernización y simplificación del sistema tributario: La reforma necesaria

José Luis Carvajal B.

El presente documento que se presenta al Foro Económico de la Fundación Pazos Kanki es un resumen del libro Modernización y simplificación del sistema tributario: La reforma necesaria del que soy coautor¹. Este libro fue publicado con el auspicio de la Fundación Milenio y tiene el objetivo de convertirse en un aporte intelectual al debate de la reforma del sistema tributario boliviano.

La crisis sanitaria y económica detonada por la pandemia del COVID-19 ha supuesto para las familias bolivianas enormes sacrificios y ha afectado el ritmo de la producción, el comercio y, en general, la actividad económica y el empleo. Los perjuicios son considerables en una economía que ya venía lastrada por el derrumbe de sus principales exportaciones, un déficit fiscal elevado y otros desequilibrios macroeconómicos. Lo cierto es que la crisis no ha hecho sino agravar los desajustes y las fragilidades estructurales y precipitar una depresión severa, con altos índices de desempleo, caída de ingresos, aumento de pobreza e informalización creciente.

Bolivia resiente una combinación de problemas complejos que exigen respuestas eficaces, con herramientas de política económica coherentes y articuladas en una visión global y una estrategia capaz de ensamblar las urgencias inmediatas con medidas de largo aliento. Sin duda, una herramienta clave es la política tributaria, que debe resolver los cuellos de botella que atorán el sistema tributario e interfieren el tránsito hacia una economía de oportunidades y bienestar social.

Con una vigencia de 35 años, el actual sistema tributario, surgido con la Ley 843 de 1986, nació como un sistema simple y eficiente, cumpliendo con los estándares de imposición sobre la renta, el patrimonio y el consumo, además de alcanzar a sectores relevantes de nuestra economía, pero que con el curso del tiempo ha sufrido distorsiones y trabas diversas, además de tornarse disfuncional y obsoleto en varios aspectos que chocan con las necesidades económicas, fiscales y de desarrollo nacional.

1 Carvajal, José Luis; Castellón, Orlando; Nogales, José Antonio; Rocha, Carlos: Modernización y simplificación del sistema tributario: La reforma necesaria, La Paz, Fundación Milenio, 2021. Coordinación y edición a cargo de Henry Oporto.

I. Diagnóstico del sistema tributario boliviano

Los tópicos que se examinan a continuación condensan en buena medida el meollo de la problemática tributaria actual.

1. Universo reducido de contribuyentes

En Bolivia, la Población Económicamente Activa (PEA) en el área urbana se estima al 2021 en 4,4 millones de personas, y en el área rural en 2,2 millones de personas, totalizando 6,6 millones. De este universo de población activa, el 73% tiene un empleo informal, un porcentaje de los más elevados en el contexto latinoamericano.

La importancia social de los regímenes especiales contrasta con su escasa relevancia fiscal. De hecho, el aporte de estos regímenes no representa ni siquiera el 0,14% del total de la recaudación fiscal, a pesar de reunir al 26,19% del universo de personas inscritas en el padrón de contribuyentes. En la práctica, se ha configurado un sistema tributario con un universo efectivo pequeño de contribuyentes –si se compara con toda la población económicamente activa–, y cuyo aporte a la recaudación fiscal resulta siendo mínimo.

2. Inequidad y regresividad en la tributación

Los problemas de inequidad y regresividad tienen varias expresiones. Comenzando por el hecho de que la mayor parte de la recaudación tributaria en Bolivia proviene de impuestos indirectos, principalmente del IVA, siendo esta una característica de sistemas tributarios catalogados como regresivos. Se sabe, también, que la evasión tributaria y el contrabando erosionan la base tributaria, menguando las recaudaciones. Muchas veces estas prácticas ilegales mueven grandes capitales que fomentan la informalidad y lesionan la confianza en el sistema tributario.

Otra cuestión relevante tiene que ver con el Impuesto a las Transacciones (IT), que, siendo un impuesto en cascada, incrementa los precios del mercado y es trasladado al consumidor final, acentuando la regresividad del sistema tributario.

De otro lado, la manera en la que se gravan las rentas provenientes del trabajo se presta a la inequidad, dado que, por un mismo monto de ingresos, los trabajadores independientes llegan a soportar cargas cercanas al 22% cuando son originadas en honorarios, en tanto que, para los trabajadores con relación de dependencia laboral, y con salarios de hasta cinco mínimos nacionales, la carga tributaria es prácticamente de 0%.

El tratamiento discriminatorio se extiende al sistema financiero, al cual se le ha impuesto una sobretasa de 25% del IUE cuando su coeficiente de rentabilidad sobre el patrimonio neto supera el 6%. Inicialmente, esta sobretasa (denominada Alícuota Adicional a las Utilidades de la Actividad de Intermediación Financiera) era de 12,5% para un coeficiente de rentabilidad sobre el patrimonio neto mayor al 13%, y únicamente alcanzaba a la banca. Sin embargo, recientemente, en la Ley Financiera de 2020, esta sobretasa se ha extendido al resto de las ins-

tituciones del sistema financiero nacional. Los perjuicios también alcanzan a los pequeños empresarios, emprendedores e innovadores, que tienen menos chances de acceder a capital de riesgo para sus proyectos. La sobretasa del 25% del IUE para el sistema financiero encarece el crédito en Bolivia.

3. Carga tributaria excesiva, que encarece la actividad económica y desincentiva el emprendimiento, las inversiones y la formalidad

Consideramos como “carga tributaria” la relación entre los tributos que las empresas y las personas soportan y los ingresos. Este concepto es diferente de la “presión tributaria” que se refiere a la relación de las recaudaciones tributarias sobre el PIB. Ahora bien, tomando como base el ranking de las 400 empresas más grandes de Bolivia, y las cifras de los mayores contribuyentes al fisco, se infiere que la carga tributaria en el país es considerablemente elevada con relación a los estándares internacionales, siendo este uno de los factores que explica su escasa capacidad de captar inversiones de capitales privados.

Así, por ejemplo, la carga tributaria que soporta el sector minero llega casi al 49% (Minera San Cristóbal tiene una carga de 56,6%), seguida de la carga tributaria de las AFP con una carga tributaria de 23%. En tercer lugar se ubican las empresas del sector industrial, con un 21% en promedio (siendo mayor la carga de los fabricantes de cerveza, bebidas gaseosas y tabaco, afectados por el Impuesto al Consumo Específico, y menor la carga de otras industrias como los laboratorios y las cementeras); en un cuarto lugar están las empresas del sector hidrocarburos, con un 19%; a las que les siguen los sectores de telecomunicaciones y de seguros generales con un 13%; el sector eléctrico y la banca tiene un 11%; finalmente el sector comercial, una carga de 8%.

En cuanto a las personas naturales, los datos examinados indican que un trabajador con relación de dependencia, e ingresos de cinco salarios mínimos, soporta una carga tributaria cercana a 0%, mientras que otro trabajador independiente tiene un 22% de carga tributaria. Si a ello se le suma los aportes a la seguridad social, las cargas anuales crecen a 12,61% y 36,42% para trabajadores con y sin relación de dependencia, respectivamente. Aquí, evidentemente, hay problema de inequidad en contra de los trabajadores independientes.

4. Presión tributaria elevada

Uno de los indicadores que permite medir la intensidad con la que el Estado grava a los contribuyentes es la presión tributaria (PT), que se obtiene por el cociente de los ingresos tributarios recaudados sobre el PIB. Según indican los datos de la Dirección General de Estudios Tributarios del Viceministerio de Política Tributaria, en el período de 2005 a 2019 la presión tributaria mantuvo una tendencia creciente, alcanzando en 2018 el 20,4% y en 2019 el 19,7%.

Si a la totalidad de los ingresos recaudados se añaden las contribuciones obligatorias a la seguridad social de largo plazo (el sistema de pensiones) que realizan las empresas, y también los ingresos no tributarios por la explotación de recursos naturales (“regalías”), hablamos ya de la “Presión Fiscal Equivalente”; este concepto comporta un enfoque más amplio que la medición tradicional de la presión tributaria e incluye los impuestos de dominio subnacional.

Las estimaciones de este indicador sitúan a Bolivia como una economía con una de las tasas de presión tributaria más altas en la región. Así, el cálculo de la Presión Fiscal Equivalente (PFE) realizado en este trabajo arroja una cifra de 27,5% para la gestión 2019. Esta cifra resulta de sumar la presión tributaria más los impuestos subnacionales (que ascienden al 18% del PIB), el IDH de 2,3% del PIB, las contribuciones a la seguridad social de 5,5% del PIB. Así, la suma de estos tres conceptos arroja un 25,8% del PIB. Agregando a esta cifra las regalías mineras e hidrocarburíferas (que representan el 1,7% del PIB), se obtiene un 27,5% de PFE.

5. Normas y procesos engorrosos y onerosos

El Código Tributario, como ley especial, debió ser protegido y blindado para asegurar una justa relación jurídica tributaria. Lamentablemente no es eso lo que ha sucedido. Una serie de cambios introducidos por la vía reglamentaria no solo que han provocado muchas incongruencias en el contenido de esta norma, sino que han dado pie a diversas interpretaciones, incluso contrapuestas a los principios constitucionales, y con grave quebranto de la seguridad jurídica en el funcionamiento del sistema tributario.

Los intereses, que son un accesorio del tributo omitido, al ser calculados por la fórmula del interés compuesto, generan en la práctica una tasa efectiva superior en dos puntos porcentuales a la nominal, la cual además es aplicada sobre el tributo omitido actualizado, lo que deslegitima y confunde el rol del fisco de recaudador con el de cualquier otro prestamista.

El mantenimiento de valor, al aplicarse por medio de UFV, conlleva un incremento del valor del tributo omitido en un 39% más alto que el que se daría de aplicar la tasa de inflación, lo que no es congruente con la realidad económica que enfrenta el contribuyente.

Se espera que la relación jurídica tributaria mantenga un equilibrio entre los derechos y las obligaciones de los sujetos activo y pasivo. Esta premisa de ecuanimidad ha sido violentada por disposiciones dictadas para su aplicación retroactiva, en clara contradicción con los preceptos constitucionales de irretroactividad de las normas. Un claro ejemplo de ello es la ampliación de los plazos de la prescripción, plazos que además resultan discriminatorios cuando el fisco ejerce su facultad de determinación y cobranza con respecto a los plazos fijados para el ejercicio del derecho de los contribuyentes a la repetición.

Desde ya, las modificaciones en las formas de cálculo de la prescripción han detonado el crecimiento exponencial de la cartera morosa. No debe sorprender, entonces, que para el año 2019 la mora se estimara ya en 41.625 millones de bolivianos.

Desde el punto de vista del costo de cumplimiento, se calcula al menos 91 iteraciones al año entre declaraciones determinativas e informativas que deben ser presentadas ante la administración tributaria. Los formularios diseñados para la recolección de la información trasladan la carga de su elaboración a los contribuyentes, de modo que éstos deben erogar recursos para cumplir dicha obligación y no ser pasibles a sanciones.

Por otro lado, si bien se han producido ciertos avances tecnológicos en la administración tributaria, la facturación electrónica es todavía muy incipiente. Se estima que ni siquiera el 1%

del universo de contribuyentes utiliza la modalidad de facturación electrónica, lo que va en desmedro de reducir la burocracia y los agobiantes trámites tributarios.

6. Inseguridad jurídica y falta de transparencia

En Bolivia el Código Tributario faculta a las administraciones tributaria y aduanera dictar normas y establecer medios, formas y plazos para la gestión de los tributos. El problema es que esa facultad se ha visto muchas veces tergiversada, como bien se puede evidenciar en las resoluciones emitidas por ambas entidades, las cuales, en lugar de facilitar la tributación, lo que consiguen es desincentivar su cumplimiento.

Pretender realizar la rectificación de una declaración jurada a favor del contribuyente por algún error es otro procedimiento tortuoso que puede demandar hasta más de seis meses. Los plazos para resolver los trámites de devolución impositiva casi nunca son cumplidos. La institución de la consulta tributaria no es respetada por las administraciones tributaria y aduanera, que eluden su responsabilidad de dar claridad y certidumbre a las reglas aplicadas, restando transparencia al sistema.

Otra práctica anómala es la frecuencia con que se recurre a la Ley de Presupuesto General del Estado (Ley Financiera) para introducir cambios en la Ley 843 y en el mismo Código Tributario, que son consideradas leyes especiales, en tanto que la Ley Financiera solamente tiene eficacia temporal de un año.

II. Propuesta de nueva política tributaria

La nueva política tributaria que aquí se esboza es una respuesta de fondo a los problemas relevados en los párrafos precedentes. Su finalidad y contenido es corregir, actualizar y mejorar el sistema tributario boliviano, procurando devolverle simplicidad, eficiencia, progresividad y universalidad. Estos objetivos son esenciales para que la tributación en Bolivia promueva el crecimiento económico y social e impulse una cultura de responsabilidad ciudadana.

La propuesta tiene cuatro pilares: Simplificación tributaria, incentivos a la inversión y el emprendimiento, equidad y progresividad tributaria y reforma normativa y gobernanza institucional.

1. Simplificación tributaria

Este primer pilar es básico para lograr un sistema concordante con los principios constitucionales en materia tributaria, pero además apto para facilitar la creación de oportunidades económicas y de trabajo. La idea de simplificación tributaria tiene que ver con la necesidad de racionalizar la cantidad de tributos, varios de ellos irracionales, injustificados e improductivos. También es preciso instituir procedimientos ágiles, sencillos y de bajo costo, que allanen el cumplimiento de los deberes tributarios en lugar de agobiar a la gente y poner freno a la iniciativa empresarial y emprendedora, como sucede hoy en día.

Reducir la burocracia y los trámites asfixiantes es crucial para incentivar la formalización de las actividades económicas y ampliar el universo de contribuyentes efectivos. Por lo tanto, se plantea reducir el número de impuestos de los actuales nueve impuestos generales a solamente cuatro impuestos generales:

- (1) Impuesto al Valor Agregado (IVA)
- (2) Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas, para personas jurídicas (IUE)
- (3) Impuesto a la Renta de las Personas aturales (IRPN)
- (4) Impuesto al Consumo Específico (ICE).

Estos tributos conservarían la esencia de su estructura técnica, con apego a las mejores prácticas internacionales, salvo ajustes precisos para su adecuación a la realidad actual de la economía y su aplicación bajo alguna de las dos modalidades de liquidación (determinación automática o auto determinativa). Así, el IVA se mantiene sin cambios, en tanto que el IUE tendría una alícuota rebajada, al tiempo que el ICE continúa gravando el consumo de aquellos productos que generan externalidades negativas en la salud de la población. El cambio importante consiste en la creación del IRPN, bajo el principio de progresividad y capacidad contributiva.

Para avanzar hacia un sistema tributario remozado, menos intrincado y con aptitud de cobertura potencialmente universal entre la población económica activa, conviene prescindir de aquellos impuestos que adolecen de racionalidad económica o que son fiscalmente

ineficientes o contienen elementos de distorsión o simplemente imponen cargas abusivas provocando la resistencia de los contribuyentes e invitando a la evasión. Es lo que ocurre con estos tributos:

- Régimen Complementario al IVA (RC-IVA)
- Impuesto a las Transacciones
- Regímenes Especiales: RTS, RAU y STI
- Impuesto a las Salidas Aéreas, el Impuesto al Juego y el Impuesto a la Participación en el Juego
- Impuestos a las Transferencias Financieras
- Impuesto a las Grandes Fortunas.

El Impuesto a las Transacciones, por su parte, es un impuesto ciego y en cascada, y si bien es eficiente en su recaudación, no debería permanecer existiendo ya que le resta competitividad a la economía formal.

El Impuesto a las Transferencias Financieras, que nació con carácter temporal, ha devenido en un tributo permanente como los regímenes especiales. El ITF incrementa los costos de las transacciones financieras y desincentiva los depósitos en moneda extranjera, desalentando la bancarización y por tanto la formalización. Su eliminación permitirá corregir tales distorsiones. En el caso del Impuesto a las Grandes Fortunas, recientemente creado, la razón principal para sugerir su eliminación es el efecto de desincentivo a la inversión que genera, además de castigar el ahorro legítimo de muchas familias; en contrapartida, este impuesto puede inducir a que muchos prefieran refugiar su patrimonio en el mundo de la informalidad o de los paraísos fiscales u otras prácticas espurias en detrimento de una sana fiscalidad.

Masificación de la factura electrónica

El establecimiento de estos cambios y de la necesidad de fortalecer al IVA como un impuesto central junto al IRPN debe venir de la mano de un esfuerzo sistemático y consistente por masificar la facturación electrónica en Bolivia. Ello requiere de la aplicación de modelos híbridos que le permitan al SIN conocer y autorizar la emisión de facturas en línea y también validar las facturas emitidas en procesos por lotes. Esta acción debe acompañarse del desarrollo de aplicaciones digitales que permitan a la gran mayoría de los contribuyentes facturar desde el teléfono celular.

2. Equidad y progresividad tributaria

La solidez y efectividad de un sistema tributario depende en mucho de su legitimidad social, lo cual viene dado por la percepción de equidad en la definición y aplicación de las obligaciones tributarias. El principio de progresividad intenta, justamente, garantizar esa condición, que en la situación boliviana se ha resentido mucho. Este punto de la propuesta busca devolverle al sistema tributario una cualidad de más equidad y progresividad.

Impuesto a la Renta de las Personas Naturales

A pesar de la existencia de muchos estudios realizados en Bolivia que coinciden en la necesidad de incluir un impuesto a la renta de las personas al sistema tributario, la creación del

Impuesto a la Renta de las Personas Naturales (IRPN) se convierte en la medida más trascendente, este impuesto gravaría todas las rentas de las personas naturales; sean éstas provenientes del trabajo, del capital o del patrimonio (alquileres, del rendimiento presunto de los anticréticos, dividendos por acciones, intereses por ahorros), o bien provengan de la remuneración de las personas naturales bajo relación de dependencia o de manera independiente.

La generalización del impuesto a la renta sobre los ingresos individuales, bajo la figura del IRPN, busca revertir la inequidad en la tributación de rendimientos provenientes de la renta del trabajo, del capital y del patrimonio, y de este modo también revertir los grados de regresividad del sistema tributario. Los detalles de la aplicación del IRPN se encuentran en el capítulo 2 del libro que este artículo resume (pág. 23).

El IRPN es también una medida para ampliar la base de contribuyentes y reducir la evasión fiscal, objetivos particularmente importantes en la coyuntura actual de extrema caída de los ingresos tributarios.

3. Incentivos a la inversión y el emprendimiento

En el contexto de la crisis sanitaria se han dictado varias medidas de alivio tributario. Tales medidas fueron necesarias para compensar en algún grado los rigores de la pandemia y la debacle económica. En cambio, los incentivos tributarios han sido mucho menos significativos.

Una economía como la boliviana, con bajos niveles de inversión privada, y prácticamente con sequía de inversión extranjera por varios años, no puede prescindir de incentivos a la inversión y la capacidad emprendedora. Esto es fundamental para dinamizar la economía y estimular la transformación productiva, tanto más si los incentivos fiscales encajan en una política amplia de promoción de las inversiones que provea las condiciones necesarias de seguridad jurídica, estabilidad política, fomento a las exportaciones, apertura de mercados externos, mercado laboral flexible y una regulación apropiada para la competencia económica.

La política de incentivos que se propone comprende las siguientes medidas:

a) Reducir la alícuota del IUE al 20%. Esta reducción persigue inyectar liquidez a las empresas y mejorar la capacidad de movilizar inversión privada nacional y extranjera. La alícuota de 20% mejoraría la posición boliviana en el contexto regional, donde la alícuota del IUE promedio es de 25%. La nueva alícuota de 20% sería similar al techo de la alícuota del Impuesto a la Renta de Personas Naturales (IRPN).

b) Con el mismo propósito, y a fin de reforzar la capacidad de atraer inversión extranjera, eliminar la Alícuota Adicional del IUE que se aplica en la actualidad a los sectores financiero, minería e hidrocarburos.

c) Excluir del IUE las utilidades reinvertidas como aportes de capital o que incrementen la producción nacional de bienes y servicios.

d) Hacer deducible de las utilidades de las empresas la creación de nuevas fuentes de trabajo en el ejercicio fiscal, aplicando un determinado número de salarios mínimos multiplicado por el porcentaje que representa la nueva fuente laboral en la planilla total.

e) Ampliar a cinco años consecutivos el arrastre de pérdidas.

f) Modificar el actual sistema de devolución impositiva a las exportaciones, sustituyéndolo por uno de aplicación automática que incluya la exportación de servicios. La política presupuestaria deberá consignar esta medida.

g) Implantar la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) para simplificar, estandarizar, transparentar, agilizar y hacer más eficientes los procesos de comercio exterior. Una mayor agilidad de las operaciones aumentará la competitividad de las empresas nacionales y mejorará su participación en el mercado internacional.

4. Cambios normativos y reingeniería institucional

Una nueva política tributaria presupone cambios en las normas que rigen el sistema, lo mismo que una reforma de los organismos encargados de su administración. El objetivo es restablecer un marco de seguridad y previsibilidad –hoy inexistente– en la relación Estado-contribuyentes, que debe asumirse como un bien público esencial para la actividad económica y para un ambiente propicio de negocios e inversiones.

La reforma que se propone toca al Código Tributario (CT), que debe ser actualizado, y también a la estructura y funcionamiento del Servicio de Impuestos Nacionales y de la Aduana Nacional. Otra cuestión importante es lograr una mayor uniformidad de criterios en las administraciones tributarias y aduaneras, de manera de simplificar los trámites y obligaciones para las empresas y para los ciudadanos. Los temas candentes en el CT consisten en resolver la dispersión normativa en materia tributaria, evitar la discrecionalidad interpretativa, fortalecer los derechos de los contribuyentes y reducir los costos fiscales de la gestión procesal. Estas son cuestiones críticas que deben resolverse ajustando aspectos del CT (Ley 2492, de 2003). Las áreas en las que se debe modernizar el CT cubren la deuda tributaria, los derechos de los contribuyentes y la seguridad jurídica (capítulo 5, pág. 79).

También se propone la integración del Servicio de Impuestos Nacionales y de la Aduana Nacional, en una sola entidad administradora, y con la característica de un organismo eminentemente técnico, altamente profesional, con plena autonomía de funcionamiento y a resguardo de la intromisión política. Esta integración sería la base para una reingeniería de los servicios tributarios y aduaneros, que se traduzca en una adecuada gobernanza y gestión estatal, con mecanismos de buena gerencia, supervisión y coordinación eficiente, con menos burocracia y tramitología y con procedimientos contenciosos efectivos y garantía de los derechos de los contribuyentes.

Hay que decir que esta clase de integración ya opera en varios países, y con resultados promisorios en muchos casos. Entre los beneficios que cabe esperar está el ahorro de recursos

por economías de escala derivada de procesos transversales, la unificación de criterios en la aplicación de normas y protocolos, la integración de las bases de datos, y, por cierto, la agilización de trámites y la reducción de tiempos y costos para los contribuyentes.

5. Sostenibilidad fiscal

La modernización y simplificación del sistema tributario tiene por objeto resolver los cuellos de botella de la tributación actual, así como impulsar la reconstrucción y el crecimiento de la economía nacional. Las medidas que se proponen tienen un enfoque integral porque también buscan asegurar ingresos fiscales, ahorrar en gastos innecesarios y optimizar los costos y recursos de gestión tributaria.

Hay que recordar que en los últimos 20 años el promedio de la participación de las recaudaciones tributarias totales (mercado interno, importaciones e hidrocarburos) en el financiamiento del gasto corriente, ha sido del orden del 70%; vale decir que las recaudaciones tributarias son la principal fuente de financiamiento del sector público. De ahí, también, la importancia de afianzar la capacidad fiscal recaudadora del Estado.

La sostenibilidad fiscal tiene que ver con el impacto fiscal de los cambios sugeridos en materia de impuestos y regímenes de contribuyentes. En el libro se detalla los costos fiscales de la eliminación de los impuestos y el rendimiento de la reforma que se propone, en un primer escenario se logran equilibrar el rendimiento de la reforma respecto de los costos fiscales.

6. Recomendaciones

En los límites de este trabajo, no es posible abordar todos aquellos otros temas relacionados con la propuesta de política tributaria, o que pueden desprenderse de su formulación. Por ello, la propuesta se limita en mencionarlos a continuación:

a) La elaboración de una Ley de Simplificación y Modernización Tributaria, que reúna en una sola norma legislativa el conjunto de medidas de política tributaria, tal como se hizo el año 1986 con la Ley de Reforma Tributaria 843.

b) Los cálculos y estimaciones realizadas deben ser actualizados y validados con los datos estadísticos desagregados que disponen las administraciones tributaria y aduanera.

c) Para la transición del actual sistema tributario creado con la Ley 843 y sus modificaciones posteriores, hacia el nuevo sistema tributario, se debería evaluar la creación de un impuesto de regularización pagadero por una sola vez. Este impuesto sería similar al aplicado con la reforma tributaria el año 1986 y solamente alcanzaría a quienes quieran evitar fiscalizaciones por periodos no prescritos del anterior sistema tributario.

d) También hay necesidad de profundizar otros estudios sobre cuestiones tales como:

- La eficacia del gasto tributario.
- La creación de una jurisdicción especializada para los recursos que pueda interponer el contribuyente en el ámbito administrativo en una sola instancia con el Procedimiento del Recurso Jerárquico y en el ámbito jurisdiccional con el Procedimiento del

Contencioso Tributario.

- La tributación de los servicios tecnológicos prestados por compañías transnacionales no domiciliadas en Bolivia.
- La revisión de la Ley Marco de Autonomías, a fin de evitar la proliferación de tributos de escasa rentabilidad; incluyendo el estudio de un Impuesto al Patrimonio que tenga como deducible el pago de los impuestos municipales que gravan la propiedad o posesión de bienes inmuebles y de vehículos automotores, así como de los impuestos que gravan la propiedad de motonaves y aeronaves.
- La aplicación de tributos ambientales para la preservación del medio ambiente.
- La promoción de parques industriales y tecnológicos, cuyos usuarios estarían exentos del IUE por un período determinado de años.
- Un marco normativo para contratos de estabilidad tributaria o fiscal.
- La unificación del Número de Identificación Tributaria (NIT) y de la Cédula de Identidad, en el caso de personas naturales y de otros registros en un solo número.

Debate entre los miembros del Foro Económico

Luis Carlos Jemio

José Luis Carvajal nos ha dado un pantallazo de un tema tan importante como el tributario, que no solamente ha abordado desde el punto de vista, digamos, técnico, sino en relación con otros temas que son fundamentales y complementarios, como el crecimiento, la inversión, los incentivos. Por ejemplo, la baja recaudación tributaria está relacionada con el tamaño del sector formal, pues la carga tributaria recae principalmente en el sector formal. El sector informal, que es la parte más grande de la economía, es el que menos contribuye.

Entonces, surge la pregunta de cómo formalizar la economía. Esto no solamente pasa por dar incentivos tributarios, que es importante pero complementario, sino en crear las condiciones para que haya más inversión formal, nacional y también inversión directa extranjera, la cual ha sido fundamental en los países vecinos en sectores específicos como la minería. En Perú, Chile e incluso la Argentina la producción minera ha aumentado significativamente; lo que nosotros producimos en términos de minería es mínimo comparado con lo que producen estos países y con los montos que tienen en carpeta para futuras inversiones. Y esto se debe a una serie de cosas, desde la estabilidad en las reglas del juego hasta la estabilidad jurídica, asuntos en los que nosotros nos hemos rezagado. El otro día, en una presentación que hacía Jaime Villalobos, se mostraba que, mientras nosotros solo tenemos un San Cristóbal, en Chile hay cientos de emprendimientos del mismo tamaño y mayores. Lo mismo en el Perú. En Bolivia, la contribución del sector de la minería a los ingresos tributarios es mínima; en cambio, en Perú y Chile es sustantiva; estos son los ingresos más importantes. Entonces, la falta de seguridad jurídica y la consiguiente falta de inversiones en sectores claves está limitando la ampliación de la base tributaria.

Creo que es correcto enfocarlo desde ese punto de vista: no solamente como un tema tributario; incluyendo otros factores que aseguren mayor inversión y mayor formalización de la economía.

Juan Antonio Morales

Tengo algunas preguntas sobre lo que tenemos, y sobre lo que podría venir. Sobre lo que tenemos: Me llama la atención que José Luis considere las contribuciones a la seguridad social como un impuesto. No hay que olvidarse de que la seguridad social es de capitalización individual. La gente está contribuyendo a un fondo de ahorros. Por tanto, no es un impuesto. Una segunda cosa: no me llama la atención que los impuestos a la Cervecería Boliviana y a las tabacaleras sean altos. En casi todos los países del mundo es así. En inglés los llaman “sin taxes”, impuestos al pecado. Tercera cosa: hay que subrayar mucho más los impuestos no legislados. Hay una arbitrariedad enorme en el Sistema de Impuestos Nacionales: cobran multas que no están efectivamente legisladas, hay un grado de discrecionalidad muy grande. Por ejemplo,

llegó un momento en que las multas de todo tipo recaudaban más que el Impuesto a los Consumos Específicos.

Ahora, viendo hacia delante, estoy absolutamente convencido de que es importante tener un impuesto a la renta de las personas naturales. Bolivia debe estar entre los raros países del mundo, junto con Arabia Saudita, que no tiene impuesto a la renta de personas naturales. Lo teníamos hasta 1986. Con la reforma de la Ley 843, que fue una buena reforma, se decidió suprimir ese impuesto porque recaudaba muy poco. En realidad, los únicos que pagaban el impuesto a la renta de personas naturales eran los empleados públicos. Con el cambio de las dimensiones de la economía, con los problemas de equidad que pueden surgir, creo que tiene lugar este impuesto; apoyo completamente la posición de José Luis sobre eso. Ahora bien, hay que decir que probablemente es un impuesto difícil de implementar por razones políticas, a pesar de que lo tuvimos hasta 1986. No se olviden de que cuando Sánchez de Lozada quiso reformar levemente el RCIVA para crear un embrión del impuesto a la renta de las personas, toda la prensa se volcó encima con lo del “impuestazo”, con que era un impuesto a los salarios, etc. Cuando en realidad era un impuesto no solo a los salarios, sino a todas las rentas.

Hoy lo veo extraordinariamente difícil de implementar. Por otra parte, los impuestos a las rentas de las personas tienen que ser diseñados muy cuidadosamente, por ejemplo, tienen que haber secciones de acuerdo al tamaño de las familias.

Lykke Andersen

Estoy un poco preocupada por la distribución de impuestos en el territorio. Cuando hicimos el Atlas Municipal calculamos el porcentaje de los impuestos que es recaudado a nivel local y, en la gran mayoría de los municipios, es de 1 o 2%, así que estos son totalmente insostenibles y dependen completamente de las transferencias del gobierno central. A mí me gustaría leer sobre una reforma que permita recaudar más a nivel local, por ejemplo a través de impuestos y multas por deforestación. Esto ayudaría mucho en las tierras bajas y es una de las pocas maneras que existen de incentivar la reducción de la deforestación. Los municipios podrían recaudar este dinero y usarlo. Ahora todo va directamente al TGN, así que a nadie en el nivel local le interesa controlar la deforestación. También hay otros impuestos que se podría recaudar en el nivel local, lo que le daría un poco más de sostenibilidad a muchos municipios.

Samuel Doria Medina

Lo primero que me ha llamado la atención es de que en el diagnóstico José Luis dice que de cada cuatro agentes económicos, uno es formal y tres son informales. Creo que todos estamos de acuerdo con esto. Sin embargo, las propuestas de reformas prácticamente solo tienen que ver con el sector formal. No es una crítica a este estudio, a esta propuesta; creo que es un defecto que los economistas tenemos en general. Claro, los organismos internacionales ayudan a plantear una serie de mejoras en los impuestos, pero lo hacen en base a la realidad de los

países desarrollados. Creo que tenemos que esforzarnos en otra cosa: en ver cómo el sistema impositivo puede ayudar a formalizar las actividades económicas de nuestro país. Por ejemplo, recuerdo que en algún momento se propuso a los transportistas que, si pagaban un pequeño impuesto, iban a tener acceso a un seguro médico, por ejemplo; o a los gremiales, que si pagaban iban a tener alguna contraprestación del Estado, a fin de que, poco a poco, se fueran incorporando a la economía formal. Creo que deberíamos concentrarnos en este tipo de esfuerzos, porque así como entre los que no tributan hay agentes económicos pequeños, también hay varios enormes. Estoy hablando de sectores que exportan más de 1.000 millones de dólares y no contribuyen; el más claro ejemplo es el de los cocaleros y los que producen sus derivados, que como gran cosa dicen que pagan uno o dos dólares por carga de coca, lo cual es una burla. Entonces, creo que es importante tener la capacidad de hacer que estos sectores contribuyan, tal vez pensando también en una contraprestación.

Desde hace varios años, casi una década, las exportaciones de oro del país están por encima de los 1.000 millones de dólares. Este año (2021) se llegaría a exportar como 1.400 millones de dólares en oro. Y en este campo es el mismo cuento que con la cocaína, que se dice que la traen del Perú. Lo mismo dicen del oro: que es del Perú, que es una economía negra, que se utiliza el oro para pagar droga, etc. Quizá un 10% de la producción sea eso, pero el 90% restante es oro que se extrae en Bolivia por cooperativas que no pagan un centavo en impuestos. Entonces, el país no está teniendo la capacidad de dar una respuesta a los desafíos que plantean los sectores informales que han tenido un gran crecimiento y que tienen mucha fuerza. Cada vez va a ser más difícil lograr que contribuyan.

Así que creo que para equilibrar cualquier propuesta de reforma tributaria se debe considerar al sector informal. Si seguimos trabajando exclusivamente con el sector formal, no vamos a avanzar. De aquí a 20 años vamos a seguir en lo mismo: la economía informal seguirá siendo tres cuartas partes del total. En cambio, si vemos la tributación como un mecanismo para dar señales sobre el futuro que queremos darle a la economía, creo que hay algunas buenas noticias. La agricultura tiene posibilidad de un gran crecimiento en los próximos años y de sustituir parte de la economía del gas y de la minería gracias al incremento de la exportación de productos agrícolas. Si nos fijamos, hoy la contribución del sector agrícola es mínima. No pagan casi nada por las tierras; no pagan casi nada por su producción, y ni qué decir de la ganadería. Entonces, si pensamos que la tributación puede generar señales sobre hacia dónde se quiere que la economía vaya, es una buena señal que la tributación no se haya cargado sobre el sector agrícola. El problema ahí es otro: pueden producirse una serie de problemas medioambientales si no se regula el crecimiento agrícola.

En suma, creo que hay señales malas, como las de los sectores de la coca y el oro, que no queremos que sigan creciendo desmedidamente y en la informalidad, pero también hay una señal buena: la desgravación de la agricultura, con el riesgo ya mencionado de los excesos contra el medioambiente.

Una palabra más sobre el tema de la inseguridad jurídica, que me está tocando vivir y es de no creer. En 2016, García Linera me acusó en el Congreso de que yo no había pagado los impuestos de una venta de acciones de 2005, porque, según dijo, había encontrado una transacción

posterior de estas acciones que se había hecho a un precio mayor. Como es obvio, los impuestos no se pagan en función de las transacciones futuras. Para comenzar, no hay ningún impuesto a la venta de acciones. Lo que sí hay es un impuesto a la ganancia de capital y nosotros lo pagamos, nos representó una erogación de más de 20 millones de bolivianos. 11 años después, fui cuestionado por García Linera, se hizo una investigación en el Congreso y se llegó a la conclusión de que esa observación era extemporánea, era un tema que ya había prescrito desde el punto de vista tributario. Después mis enemigos políticos se buscaron otra denuncia, esta vez por la venta de las acciones de mi familia en SOBOCE en la bolsa de valores. Me acusaron de que había utilizado la bolsa para no pagar impuestos, porque si uno vende por la bolsa, no hay un impuesto a la ganancia de capital. Lo interesante es que, a lo largo de la historia de la Bolsa Boliviana de Valores, han habido 120 transacciones y que la única a la que la acusan de ser una venta ficticia que ha utilizado la bolsa para no pagar impuestos es a la que yo he hecho. Pero, bueno, me hicieron una investigación en el Congreso, no encontraron nada. Impuestos hizo una revisión; me hicieron juicios penales, en fin; todo eso se acabó sin poder demostrar delito.

Cinco años después, hace poco, han reabierto estos procesos bajo el criterio de que se trata de un daño permanente al Estado y no sé qué historias; temas que se habían investigado, que estaban cerrados, que estaban prescritos, los han vuelto a abrir. Esto no pasaba antes en nuestro país. Cuando la justicia cerraba un tema, cuando un tema se trataba en una investigación congresal, ya no se volvía a tocar.

Que se quiera judicializar por tercera vez las mismas acusaciones es muy grave. Se está complicando la seguridad jurídica en nuestro país. Obviamente, mi actividad política es parte de la explicación, pero es más que eso: nunca antes habíamos visto un caso como este.

Entonces, puede haber una serie de propuestas y reformas, pero si no se respeta la prescripción impositiva, si no se respeta las transacciones que se hacen de acuerdo a ley, y si se quiere enjuiciar tres veces los mismo, entonces eso no servirá de nada.

Beatriz Muriel

La reforma tributaria está pendiente desde hace muchos años. Tenemos un sistema tributario con principios que son universales y se aplican en otros países: la capacidad económica, la igualdad, la progresividad, la proporcionalidad, la transparencia, la universalidad, el control, la sencillez administrativa, la capacidad recaudatoria. La pregunta es por qué la mayor parte de estos principios no se cumple. Y la idea es que, una vez entendidas las causas estructurales de ello, poder solucionarlas mediante una reforma tributaria que haga cumplir verdaderamente estos principios.

Estoy totalmente de acuerdo con Samuel en su reclamo de universalidad. La agenda pendiente por décadas es, justamente, la falta de universalidad tributaria. Es bien difícil implementar nuevos impuestos si no se tiene esa perspectiva, porque se cae nuevamente en el mismo grupo de personas que ya los pagan. Y resulta que, además de todos los impuestos que pagan, también deberán pagar otros adicionales.

Tomando en cuenta lo que es la equidad horizontal: igual tratamiento para iguales, me parece muy interesante el contraste que José Luis hizo entre lo que pagan los trabajadores dependientes versus lo que pagan los trabajadores independientes, creo que fue muy pertinente. Obviamente, también es importante la equidad vertical, que es el tratamiento diferente para desiguales buscando la equidad.

También estoy de acuerdo con que hay que ajustarse a las características nacionales. Por ejemplo, no sé si valdrá la pena excluir el Impuesto a las Transacciones (IT), tengo mis serias dudas. El Impuesto a las Utilidades de Empresas (IUE) es el resultado de toda una contabilidad. Entonces, una microempresa tiene que tener un contador para poder llegar a delimitar su IUE y pagar, a no ser que se presuma, como se hace con los trabajadores independientes, que la utilidad es del 12,5%, una presunción que me parece arbitraria. En todo caso, yo diría que es mucho más sencillo el IT, porque es mucho más claro. Es cierto que tiene problemas, es un impuesto en cascada, etcétera, pero es mucho más claro para las microempresas. Es tasa lo entienden muy bien: deben pasar el 3% en el momento que emiten la factura. Aunque se debería abrir mucho más los descargos de facturación aceptados, porque hay una especie de solapamiento entre las actividades propias de las pequeñas empresas y los gastos personales, es bien difícil separar las dos cosas. Es necesario abrir el tipo de facturas que se admiten en pro de la universalidad de los sujetos que tributan. Esta podría ser una propuesta, aunque obviamente hay que analizarla de una manera mucho más específica.

Ciertamente, el objetivo es bajar los costos de la formalidad y aumentar los costos de la informalidad para avanzar hacia la universalidad. Esto es bien importante. Entonces algunas sugerencias podrían ser —obviamente hay que discutirlos— vincular ciertas actividades formales al pago de impuestos; por ejemplo, las personas que inscriban su celular ante las empresas de telecomunicaciones. Estas debería pedir algún comprobante de pago de impuestos, la factura, la fotocopia de la factura, por ejemplo, antes de dar una línea. Deberíamos ser muy creativos para vincular las actividades informales con actividades formales que ya existen, sin distorsionar mucho el sistema.

Verdaderamente, creo que, dado el nivel de informalidad que existe en este país, tenemos que ser muy innovadores. No creo que haya nada en las grandes enseñanzas y en las buenas prácticas de otros países que nos pueda ayudar en esto.

Armando Ortuño

Creo que lo más valioso de la presentación es la manera integral en la que plantea el horizonte de una posible reforma tributaria. Tengo más que todo preguntas. Mi primera pregunta sería la siguiente. Cuando uno tiene varios objetivos o demasiados objetivos en un diseño de política, entonces tiene problemas; es más difícil implementarlo. Al mismo tiempo, escuchando a varios de ustedes me doy cuenta de que hay muchos objetivos que deberíamos privilegiar en una reforma tributaria: Por ejemplo, privilegiar la simplificación, privilegiar los incentivos para la formalización, privilegiar incluso el recaudar más, tratar de ampliar el universo de contribuyentes o ampliar la carga tributaria para algún sector que no la tiene suficiente; en fin, son varios

objetivos, así que le pregunto a José Luis, que ha visto el monstruo completo: ¿Cuáles deberían ser los objetivos prioritarios de una reforma? Seguramente esto nos va a definir los instrumentos que también deben ser privilegiados. Esta sería mi primera pregunta: ¿Deben ser “más formalización”, “ampliación del universo”, “optimizar el proceso de pago de los tributos”? ¿Cuál es la prioridad o cuáles son las dos prioridades, ya que no deberían haber demasiadas para que una política sea viable?

La segunda pregunta es más política, digamos. Me pareció interesante el paquete de simplificación impositiva que José Luis plantea. Si uno puede hacer un poco de economía política de todo esto, llegará a la conclusión, ciertamente, de que crear un nuevo impuesto, por ejemplo, a la renta de las personas, es muy complicado, pero me imagino que hay otras medidas del paquete que plantea que tienen costos políticos mucho más bajos y que por tanto son más viables. Entonces, esta es mi segunda pregunta: ¿Cuáles son los aspectos de esa gama tan interesante de medidas que nos plantea José Luis por las que se podría empezar, tal vez pensando en que no generen tanta resistencia política?

Juan Antonio Morales

Quisiera hacer un par de comentarios. Primero, yo tomaría muy en serio el argumento que ha adelantado Lykke Andersen. Creo que hay un serio problema con la tributación local; que se puede hacer muchísimo más en términos de recaudar localmente impuestos para los municipios. Yo tomaría muy en serio esta cuestión. Un segundo punto ligado a este es que en muchos países ha fallado la idea de que los contaminadores, los depredadores del medio ambiente, paguen por el daño que están produciendo. En inglés tiene una expresión: “polluters must pay”, los contaminadores deben pagar. En el pensamiento económico se llaman impuestos pigouvianos, lo que viene del economista inglés Pigou, que dice que hay que hacer pagar por las externalidades negativas.

El último comentario que quiero hacer tiene relación con los impuestos sobre la minería y los hidrocarburos. Los impuestos a los recursos naturales son difícilísimos de manejar, porque hay un tema de inconsistencia dinámica que es muy dominante. Esto quiere decir que cuando cambian las circunstancias la tentación de cambiar las reglas es muy grande. Cuando algunos países han tratado de establecer reglas de estabilidad tributaria, a veces esto se les ha vuelto políticamente imposible. Si una cosa era hacer tributar con los impuestos de la Ley de Hidrocarburos 1689 cuando el barril de petróleo estaba a 10 dólares y otra cosa es hacer tributar igual cuando el barril de petróleo estaba a 100 dólares. Uno diría, bueno, en ese caso las recaudaciones van a aumentar con un factor de 10, pero generalmente las exigencias políticas son mayores que esto.

José Luis Carvajal

Muchísimas gracias a todos. Creo que se ha logrado despertar el interés y la discusión sobre esta temática, que bien decían y describían como una temática compleja. El equipo que trabajó

en esta propuesta está convencido de que probablemente una reforma tributaria no resuelve per se y no es lo único que se debe hacer para mejorar la formalización de la economía. Hay que atacar desde distintos ámbitos. Es cierto lo que plantea Samuel: hay algunas medidas que se pueden tomar con algunos sectores para por lo menos comenzar a aumentar la formalidad de la economía. Eso es correcto y eso es muy cierto.

La razón fundamental por la que nosotros planteamos esta reforma es porque creemos que puede coadyuvar de manera importante a la reactivación. Estamos convencidos de que el sistema actual no contribuye para nada a la reactivación de las empresas y la economía. Hay necesidad de hacer ajustes que promuevan y faciliten la actividad empresarial en este momento en que se están cerrando empresas, en el que se está perdiendo muchísimo empleo, en el que el gobierno más bien sigue en la lógica de la confrontación. Se necesita un sistema tributario lo más sencillo posible para por lo menos evitar que el actual entorpezca la reactivación. De continuar la lógica en la que estamos, lo que va a pasar es que, por efecto del rebote de la economía tras la pandemia, vamos a recuperar las recaudaciones, lo que va a ayudar, digamos, a que el Estado siga funcionando medianamente, pero esto no va a ayudar a una recuperación sostenida, a una recuperación que pueda mantenerse los próximos años y recuperar todo lo perdido hasta la fecha, no solo por la pandemia, pues ya antes había una caída importante de la economía. Cuando vemos las recaudaciones como porcentaje del PIB, concluimos que la crisis en Bolivia ya venía desde hace mucho tiempo. De ahí la necesidad de que logremos –a través del instrumento de la política tributaria, que es parte de la política fiscal, y que por supuesto debe combinarse con otros instrumentos de política monetaria y demás– otro modelo de crecimiento.

Ahora bien, creemos que la simplificación, que el volver a un sistema tributario lo más sencillo posible, puede coadyuvar en algo a la formalización.

Luis Carlos nos planteaba que la formalización de la economía es clave en un escenario mundial en el que se tiene que competir con otros países por inversiones en sectores como el minero, el hidrocarburífero, el comercial o el de servicios. Si ustedes se fijan en los datos del PIB, la economía boliviana ya no es solamente una economía primaria. Hemos pasado de ser una economía primaria a ser una economía terciaria, pues los servicios son fundamentales, la principal actividad de la economía desde el punto de vista del PIB. Este es un hecho importante, que debe venir acompañado con reformas tributarias, para captar el excedente y las rentas de este sector y de los otros.

Como dice el doctor Morales, es cierto que los pagos a la seguridad social no deberían ser considerados impuestos; sin embargo, para fines comparativos, algunas organizaciones, como por ejemplo el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), los consideran así para poder medir, digamos, todo el peso de la contribución que hacen tanto las personas jurídicas como las naturales, al Estado. Entonces se coloca la contribución a la seguridad social también como parte de esa carga, para medir cómo están los diferentes países. Es una medición de la contribución de las personas en cada economía, de las obligaciones que tienen los diferentes hogares y familias, básicamente con un objetivo académico.

Para nada es una sorpresa que tanto el tabaco como la cerveza tengan una alta carga tributaria. El Impuesto al Consumo Específico es un impuesto pigouviano y está grabando las externalidades negativas que genera el consumo de estos bienes. No solamente los bienes que pueden generar algún daño a la salud, sino también los bienes suntuarios tienen un impuesto alto y elevado. En el libro que da origen a mi presentación está el detalle de las 100 empresas más importantes del país y cuál es la carga tributaria real de las mismas.

Respecto al tema sancionatorio. En él trabajó José Antonio Nogales, quien asesoró la elaboración del Código Tributario vigente, el de 2003. Ahora asesora a otros países de la región. El libro tiene un capítulo con todos los ajustes que hay que hacer al Código Tributario, fundamentalmente al régimen sancionatorio.

En cuanto al impuesto a la renta de las personas: Sí hemos considerado, aunque probablemente se me ha escapado en la exposición, las excepciones que deben hacerse por el tamaño familiar. Sí hay que considerar esta cuestión, sobre todo en esta época en que vivimos, que es de crisis. La alimentación, la educación no debe ser gravadas.

Hay una ausencia en este estudio. No hemos entrado en detalle a analizar el sector de hidrocarburos y minero, por considerar que estos sectores merecerían un libro cada uno: son sectores complejos y han habido muchos cambios en la normativa que los regula; por lo tanto, no los hemos tocado.

Otro tema muy importante es el que plantea Lykke y también el Dr. Morales: el de la tributación local. No solo por lo que Lykke mencionaba de que son pocos los municipios que tienen capacidad recaudatoria y por lo tanto tienen sostenibilidad, sino fundamentalmente porque, con la caída de los ingresos por hidrocarburos que se ha dado en el país, la discusión del tema del pacto fiscal es cada vez más importante. Estoy viviendo en Tarija desde hace algunos meses y la presión por el pacto fiscal es enorme. Y no solo a nivel nacional, sino también a nivel departamental. Tarija es de los pocos departamentos en donde el gobierno ha dividido por regiones las regalías de hidrocarburos. Eso no pasa en Santa Cruz, Chuquisaca o Cochabamba. La región del Chaco recibe directamente el 45% de las regalías y el resto del Departamento, las otras cinco provincias, reciben el 55%. Así que la presión por discutir esto son obviamente enormes. Esto se debe a la lógica extractivista. Igualmente, las diferentes regiones, las gobernaciones y los municipios de estas regiones, están planteándole al gobierno central volver a discutir ese tema; probablemente este logre zafarse de esta discusión con otros temas políticos que privilegie, pero la presión no se detendrá. Creo que el pacto fiscal debería ser tema de una reflexión. Y no como lo están planteando. He leído varias de las propuestas de Santa Cruz, Tarija, etc. de pactos fiscales, y todas plantean la solución sencilla, que es quitarle al nivel central una porción de sus recursos para incrementar la porción que tienen ellos. Las gobernaciones, que hoy no reciben coparticipación tributaria, quieren brincarle a la coparticipación porque se han dado cuenta de que depender solamente de las regalías no es suficiente y no les da viabilidad, y los municipios y las universidades quieren una mayor cuota parte de la coparticipación. Entonces, ese tipo de pacto fiscal está destinado al fracaso. El pacto fiscal que se debería plantear, desde mi punto de vista, y esta es una opinión totalmente personal, debería partir de una reforma tributaria. Los bolivianos deberíamos plantearnos esto primero para des-

pués cambiar el pacto fiscal; porque creo que si lográramos, por ejemplo, en la lógica que estamos planteando en este documento, simplificar nuestro sistema tributario, hacerlo mucho más eficiente, podríamos hacer coparticipes a los municipios y a las gobernaciones del control, por ejemplo, del IVA. Los municipios podrían coadyuvar de manera muy importante al control del IVA y la exigencia de facturas; podrían coadyuvar a implementar un impuesto a la renta a las personas, sin ser ellos los que tengan la responsabilidad de recaudarlo, sino exigiendo que las personas que tienen dependencia directa o indirecta de ellos, las que les proveen servicios, estén dentro de este esquema. Para poder avanzar hacia un pacto fiscal, el país primero debe hacer una reforma tributaria; de lo contrario nos vamos a empantanar en la discusión, que es sobre una torta del mismo tamaño. Ahí no vamos a lograr nada. En cambio, si planteamos una reforma tributaria y generamos algunas responsabilidades de los niveles subnacionales, ahí sí hay una oportunidad.

Sin embargo, esto no resuelve todavía la sostenibilidad de los municipios. Creo que lo que plantea Lykke de crear algunos impuestos sí es posible; por ejemplo, un impuesto a la deforestación, a la contaminación. Debemos empezar a discutir esto en el país, más aún después de los hechos de 2019 y cuando las quemadas de bosque continúan. Del tema de tierras sé que es complicado hablar, porque en Colombia esto ha significado prácticamente una guerra civil, pero hay que meterlo en el debate tributario. En este asunto los municipios y los niveles subnacionales tienen mucho que aportar y que discutir.

Respecto a lo que planteaba Samuel: Tiene mucha razón cuando dice que las propuestas no solo deben hablar del sector formal; las propuestas no solo deben incluir el sector formal sino sobre todo al informal. El desafío que esto plantea es importante: ¿cómo hacemos para que las reformas que se están planteando, que hoy afectan solo al sector formal, también empiecen involucrar poco a poco al sector informal? Nosotros hacíamos un cálculo: hoy tenemos más o menos 450 mil contribuyentes (con datos hasta 2019). Más o menos un tercio son contribuyentes de los regímenes especiales. Nosotros estamos planteando la eliminación de estos regímenes especiales y estamos planteando la creación de un impuesto a la renta de las personas. Este podría comenzar con las personas (dependientes e independientes) que están hoy inscritas en las AFP; podríamos iniciar con un universo de 800.000 personas naturales. Con eso lograríamos, no resolver el problema, pero sí ampliar el universo de contribuyentes.

Estas personas, por la forma en que está diseñado el impuesto, también van a empezar a controlar la facturación. El IVA es central en nuestro sistema tributario. Es la columna vertebral. Así que debemos hacer que las diferentes iniciativas apunten a fortalecer el IVA. Es muy importante que aumente la cantidad de gente que hoy está dentro del sistema bancario. La inclusión financiera es clave para afrontar este tipo de reformas. Y también es importante que no se destruya nuestro sistema de seguridad social. Lo que hoy se está planteando, eso de devolver parte de los aportes para la jubilación, va a afectar enormemente la formalización de la economía. No estamos viendo este efecto. La devolución de aportes a las AFP no solo afecta al sistema de jubilación, sino fundamentalmente a la formalización de la economía.

Finalmente, respecto a lo que decía Beatriz Muriel: sí hemos trabajado con los principios del sistema tributario y apuntamos a la equidad horizontal y vertical. En lo que no estoy de acuerdo con Beatriz es en mantener el Impuesto a las Transacciones. Este es un impuesto en cascada, que afecta enormemente la actividad económica, porque, a diferencia del IVA, no genera crédito fiscal. Cuando crearon el IUE, para motivar su pago, permitieron que sirva para cancelar en parte del Impuesto a las Transacciones; o sea han ligado esos dos impuestos, pero ni eso ha mejorado la recaudación del IUE.

El IT es un buen impuesto desde el punto de vista fiscal, es decir, para el Estado, porque facilita la recaudación, al igual que el Impuesto a las Transacciones Financieras. Los bancos se convierten en los agentes de retención y le pasan los ingresos cada fin de mes a la autoridad tributaria; ahí no hay ningún esfuerzo de esta por recaudar. Son impuestos “fáciles” de recaudar, pero no contribuyen a mejorar el ambiente económico.

A comienzos de 2021, la Fundación Vicente Pazos Kanki creó el Foro Económico de la FVPK con la participación de un grupo pequeño y selecto de economistas paceños o que trabajan principalmente en La Paz. Estos son, en orden alfabético, los expertos:

Likke Andersen
José Luis Carvajal
Samuel Doria Medina
Luis Carlos Jemio
Juan Antonio Morales
Beatriz Muriel
Armando Ortuño

Este grupo se reúne periódicamente para intercambiar información científica sobre la economía del país y debatir sobre ella. A diferencia de otros espacios de la FVPK, que están sobre todo o en parte orientados a la difusión de las ideas y al encuentro entre intelectuales y público, el Foro Económico pretende animar la producción de estudios y la realización de debates especializados que generen conceptos y propuestas novedosas sobre los problemas económicos del país en la coyuntura. Por tanto, está liberado de las necesidades de vulgarización que suelen tener los ejercicios divulgativos.