



Instituto de Investigaciones Socio Económicas

Documento de Trabajo No. 05/94
Diciembre 1994

**Reforma e Incentivos Tributarios:
Algunas Consideraciones**

por
Gonzalo Castro
& Justo F. Espejo L.

Reforma e Incentivos Tributarios: Algunas Consideraciones*

por:
Justo Espejo
Gonzalo Castro

Introducción

Después de lograr la estabilidad económica, son dos los objetivos fundamentales de la política económica boliviana actual: un crecimiento sostenido y un incremento en los recursos fiscales para retroalimentar un flujo sostenido de inversión pública. Sin embargo, para lograr crecimiento económico también es indispensable un incremento de la inversión privada.

La política macroeconómica deberá propiciar aquello que los inversionistas llaman "un clima aceptable de inversión". Esta política debe establecer condiciones y dar señales de permanencia en la reglas de juego de manera de imprimir una fuerte dosis de confianza en el largo plazo entre los inversores. No obstante la importancia del principio de estabilidad tributaria, se requieren algunas modificaciones en la Ley 843, principalmente en lo referente a la imposición a las utilidades de las empresas. Por lo anterior, en el presente estudio se puntualizan aspectos referidos al Impuesto a la Renta Presunta de las Empresas (IRPE). Se ha visto que este sistema penaliza fuertemente la inversión con capital propio en favor de inversiones con deuda o en actividades que no necesitan montos mayores. Por otro lado, se realiza también una revisión teórica y conceptual de otros dos mecanismos tributarios a la renta de las empresas: el impuesto sobre el flujo de caja (IFC) y el impuesto sobre utilidades pero con depreciación acelerada (IUDA). Existen varias posiciones en el país respecto a la conveniencia de reformular el IRPE o cambiarlo por alguno de los otros procedimientos de imposición; sin embargo, todos están de acuerdo en que debe existir alguna forma de imposición a la renta de empresas.

Este trabajo fue preparado antes de la promulgación de la Ley 1606 que reforma la Ley Tributaria 843 de 1986. La Ley 1606 establece un impuesto a las utilidades. La discusión de

este documento debe servir para colocar en perspectiva el cambio dado en la última ley.

El trabajo está organizado de la siguiente manera: en la primera sección se revisan los antecedentes de los bajos niveles de inversión privada y la relación de las políticas tributarias con el crecimiento económico. La segunda sección se inicia con una descripción de la reforma tributaria de 1986, indicando las desventajas de la aplicación del IRPE. En la misma sección también se valoran las bondades que tendría un impuesto sobre el valor de los activos en vez de sobre los ingresos que esos activos podrían generar. Esto último se fundamenta en una propuesta realizada por Sadka y Tanzi (1992). La tercera sección, plantea la necesidad de reformas tributarias para responder a la falta de inversión privada en Bolivia. En la cuarta sección se realizan puntualizaciones sobre los problemas administrativos de la tributación. El trabajo termina con las conclusiones y recomendaciones que emergen del mismo.

I. La relación inversión-tributación

La existencia de proyectos es fundamental para el crecimiento económico. Estos pueden ser clasificados en proyectos establecidos y proyectos nuevos. Uno de los requerimientos para la aceleración del crecimiento económico es la iniciación de proyectos nuevos de inversión.

El principal problema se refiere al financiamiento de los nuevos proyectos. En este sentido se pueden identificar dos fuentes: extranjero o nacional. En ambos casos se debe cuidar las circunstancias, primero para concretar los proyectos y segundo, para el desarrollo de la inversión. En ambos puntos, la presencia de la estructura tributaria es determinante.

Desde el punto de vista de la estructura del sistema tributario existen impuestos que afectan al ahorro (impuestos al consumo) e impuestos que afectan al resultado de la inversión (impuestos a las utilidades). En ambos casos, niveles impositivos altos ciertamente generaran menores recursos para reinversión de parte del sector privado. Dado que el Estado necesita financiamiento habrá que elegir impuestos ya sea sobre ambos aspectos o sólo sobre uno de ellos. En todo caso, siempre se debe considerar que cuanto mayor sea la recaudación habrá una menor capacidad de inversión privada nacional y también se desalentará a las fuentes extranjeras de inversión.

Esta última afirmación debe ser ponderada por dos consideraciones. La primera respecto a las estructuras y niveles tributarios de los demás países y, la otra, respecto a la conveniencia de imponer mayores tasas a una u otra base tributaria.

En el primer caso, un nivel alto de la tasa desviará la inversión extranjera hacia ambientes más benignos fiscalmente. En el segundo aspecto, convendrá realizar calificaciones sobre cual es el impuesto menos distorsionante respecto a la inversión privada. Un impuesto al consumo es un incentivo al ahorro. Sin embargo, nada asegura que este ahorro vaya a financiar la creación de una empresa productiva. En el caso de un impuesto a las utilidades de las inversiones ciertamente es más probable que sea un desincentivo a la generación de nuevos proyectos. De cual de los dos es más conveniente recaudar fondos es un pregunta para los diseñadores de política.

Cuadro No 1

Bolivia: Inversión pública y privada (% del PIB)

Año	Privada	Pública	Total
1980	7.0	7.2	14.2
1981	7.4	6.5	13.9
1982	3.0	10.0	13.0
1983	3.5	7.6	11.1
1984	3.6	8.6	12.2
1985	3.4	8.3	11.7
1986	5.3	5.4	10.7
1987	-.-	-.-	-.-
1988	2.0	8.7	10.7
1989	2.7	7.2	9.9
1990	3.3	6.8	10.1
1991	6.5	7.5	14.0
1992	6.4	8.8	15.2

FUENTE: UDAPE. Aparece en Nicholas John Lea "Investment and Growth in Bolivia 1985-1992" (Abril 1994)

Como se mencionó antes, una vez alcanzada la estabilidad, la economía boliviana está esperando la recuperación de la inversión privada. Bien se sabe que un crecimiento económico más rápido, para productividad marginal constante de capital, requiere de formación de capital adicional. Los actuales niveles de inversión no han retornado a los niveles de la década de los setenta. En el Cuadro 1 se puede apreciar el comportamiento de la inversión total, desagregada en pública y privada. En 1980 la inversión privada sobrepasaba la tasa del siete por ciento del PIB. En los años 1991 y 1992 la inversión privada alcanzó el seis y medio por ciento del PIB.

Si bien el incremento de la inversión privada es una de las mayores necesidades de la economía boliviana, el gobierno requiere, también con urgencia, un incremento en los recursos fiscales para poder financiar el programa de infraestructura y gasto social. Se tiene el criterio de que la inversión privada será estimulada por la reactivación inducida por la inversión en infraestructura y en el gasto social. Entre tanto, en el largo plazo, parece haber una contradicción entre estimular la inversión privada y aumentar los recursos fiscales. Los impuestos son necesarios para financiar al sector público, pero ellos generalmente interfieren en

las decisiones económicas del sector privado y pueden causar fuertes desincentivos a ciertas actividades.

La literatura teórica de una estructura tributaria óptima es abundante. Opinan que un buen régimen tributario deber ser equitativo horizontal y verticalmente. Esto significa que empresas con igual capacidad deben pagar el mismo valor en impuestos y que empresas con mayor capacidad deberían estar obligadas a tributar más. Asimismo, un buen régimen debe interferir mínimamente en las decisiones económicas; así la aplicación del mismo no debe causar cambios fundamentales en el comportamiento de la empresa. Finalmente, un buen impuesto debe ser fácil de administrar y tener bajo costo, tanto para el fisco como para el contribuyente.

Además, existe una relación entre la política fiscal y el crecimiento económico que opera a través de la acumulación del capital, del trabajo y de los mercados de productos. La tributación puede afectar el monto del capital disponible, incentivando o desincentivando el ahorro doméstico y la inversión extranjera. Puede también desviar trabajo de un sector a otro. El sistema impositivo afecta tanto el nivel como la productividad del empleo por medio de su influencia en la elección individual entre trabajo y ocio. Además, los impuestos influyen en la capacidad de las firmas de diversificarse y expandirse por medio de su impacto sobre el costo de insumos y su política de precios.

Por otro lado, la ejecución de políticas tributarias puede dar lugar a casos concretos de inconsistencia temporal. Esta es una causa fundamental de la falta de credibilidad en la aplicación de políticas tributarias, por parte de los agentes económicos. Si el gobierno implanta un régimen tributario sobre la inversión y se compromete a su cumplimiento, estas medidas deben tener suficiente credibilidad para los inversores. Para que así sea, deberán determinarse tasa impositivas creíbles y sostenibles en el tiempo. Por ejemplo, tasas muy bajas podrían ocasionar expectativas de que en el futuro éstas aumentarán. Los inversionistas anticipan que el gobierno desea atraer inversión privada irreversible, para aumentar en el futuro las tasas y beneficiarse de una base tributaria mayor. Por esta razón los inversionistas podrían modificar sus decisiones de inversión. Si por el contrario el gobierno establece tasas creíbles, probablemente un incremento sostenido de las inversiones sea la respuesta como consecuencia de la reducción en la incertidumbre.

En Bolivia, entre 1986 y 1994 la tasa del IRPE ha sufrido varias modificaciones. Si se considera que los gastos en inversión productiva tienen períodos de maduración, a veces, de más de cinco años, las variaciones en la alícuota del IRPE ha podido causar incertidumbre entre los inversionistas, ocasionando la lenta respuesta de la inversión privada.

La literatura insiste en que los aspectos más importante de cualquier sistema tributario son la credibilidad y estabilidad. En un ambiente de reglas estables, se puede esperar un incremento sustancial en el gasto de inversión privada porque permite a las empresas tomar decisiones de inversión de largo plazo. Además, éstas tienen la oportunidad de planear su relación con el fisco.

II. Reseña del régimen tributario boliviano

Hasta mediados de la década pasada, la estructura tributaria boliviana estaba basada en imposición directa (sobre todo a las exportaciones) y sobre las empresas se determinaba un impuesto a las utilidades. Además, el régimen tributario derogado contaba con una gran variedad de gravámenes en forma de renta destinada (Cuadro 2). Esto derivó en un sistema altamente burocrático e ineficiente. En realidad no existía un análisis cuidadoso de los efectos de la estructura y el nivel tributario sobre la actividad económica y tampoco se controlaba la administración de la política tributaria. Esto, junto con el problema de la periodicidad de las declaraciones impositivas causó serios problemas al Estado durante los años de alta inflación.

La reforma tributaria (Ley 843) simplificó el sistema impositivo, con el objeto de cubrir a todos los sectores de la actividad económica mediante una administración sencilla y efectiva. Además la reforma pretende enfrentar el alto grado de informalidad y la falta de conciencia tributaria existente.

El nuevo régimen determinó seis impuestos permanentes y una contribución por única vez, denominada "Regularización Impositiva". Este era un impuesto del 3% sobre el patrimonio neto de las firmas y de las personas, lo que permitía a los contribuyentes sanear su situación con el fisco respecto de las obligaciones tributarias vencidas antes del 31 de diciembre de 1985. La aplicación de la reforma impositiva, en términos de tasas aparentemente significó una reducción de ellas.

Cuadro No 2

Bolivia: Sistemas tributarios vigentes hasta 1994

Impuesto sobre:	Régimen Anterior Hasta 1975	Reforma Musgrave Desde 1976 (1)	Ley 843 Desde 1987
Herencias y donaciones	Impuesto sobre sucesiones	Impuesto sobre sucesiones	Transferencia Grat. de Bienes Padres-Hijos-Cónyuge Hnos-Descendientes Colaterales-Legatarios-Donatorios
Renta de empresas Específicos	Impuesto sobre utilidades Consumo Específico	Impuesto sobre utilidades Consumo Específico	Renta Presunta de Empresas Consumo Específico Chicha de maíz
	Cervezas Aguardientes y Licores	Cervezas Aguardientes y Licores	Cervezas Aguardientes y Licores Singanis Vinos
	Alcoholes Potables Cigarrillos	Alcoholes Potables Cigarrillos	Alcoholes Potables Cigarrillos Perfumería y Cosméticos
		Selectivo al consumo	Joyas y piedras preciosas Bebidas refrescantes embotelladas Electrodomésticos, vehículos Energía eléctrica
Producción Ingreso de personas	Ventas Renta de personas	Ventas Renta de personas	Valor Agregado Reg. Complementario al IVA Transacciones Viajes al Exterior Viajes a países limítrofes Viajes al resto del mundo Reg. Tributario Simplificado Sist. Tributario Integrado
Agricultura	Impuesto sobre la tierra	Impuesto sobre la tierra	Propiedad Rural
Propiedad	Impuestos sobre propiedad	Impuestos sobre propiedad	Regularización Impositiva Renta Presunta a Propietarios de Bienes

Fuente: Elaboración de los autores

Notas: (1) En principio la Reforma Musgrave fue tan sólo una propuesta

Cuadro No. 3

Alicuotas por Tipo de Impuestos (LEY 843)
(En porcentajes)

Detalle	Sigla	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Transferencia Grat. de Bienes	(TGB)								
Padres-Hijos-Cónyuge		1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Hnos-Descendientes		10.00	10.00	10.00	10.00	10.00	10.00	10.00	10.00
Colaterales-Legatarios-Donatorios		20.00	20.00	20.00	20.00	20.00	20.00	20.00	20.00
Renta Presunta de Empresas	(IPRE)	2.00	2.50	2.50	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00
Consumo Específico	(ICE)								
Chicha de maíz		30.00	30.00	30.00	30.00	30.00	30.00	30.00	30.00
Cervezas		30.00	30.00	45.00	60.00	60.00	60.00	60.00	60.00
Aguardientes y Licores		30.00	30.00	30.00	30.00	15.00	15.00	15.00	15.00
Singanis		30.00	30.00	30.00	30.00	15.00	15.00	15.00	15.00
Vinos		30.00	30.00	30.00	30.00	10.00	10.00	10.00	10.00
Alcoholes Potables		30.00	30.00	30.00	30.00	30.00	30.00	30.00	30.00
Cigarrillos		50.00	50.00	50.00	50.00	50.00	50.00	50.00	50.00
Perfumería y Cosméticos		30.00	30.00	30.00	30.00	30.00	30.00	30.00	30.00
Joyas y piedras preciosas		50.00	10.00	10.00	10.00	10.00	10.00	10.00	10.00
Bebidas refrescantes embotelladas				20.00	20.00	20.00	20.00	20.00	20.00
Electrodomésticos, vehículos	(IVA)		10.00	10.00	10.00	10.00	10.00	10.00	10.00
Energía eléctrica	(RC-IVA)			20.00	20.00	20.00	20.00	20.00	20.00
Valor Agregado	(IVA)	10.00	10.00	10.00	10.00	10.00	13.00	13.00	13.00
Reg. Complementario al IVA	(IT)	10.00	10.00	10.00	10.00	10.00	13.00	13.00	13.00
Transacciones	(IVE)	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	2.00	2.00	2.00
Viajes al Exterior									
Viajes a países limítrofes (Bs.)	(RTS)					100.00	100.00	100.00	100.00
Viajes al resto del mundo (Bs.)	(STI)					150.00	150.00	150.00	150.00
Reg. Tributario Simplificado	(IPR)								
Sist. Tributario Integrado	(IERI)								
Propiedad Rural	(IRPPB)								
Regularización Impositiva		VAR	VAR	VAR	VAR	VAR	VAR	VAR	VAR
Renta Presunta a Propietarios de Bienes		VAR	VAR	VAR	VAR	VAR	VAR	VAR	VAR

FUENTE: Dirección General de Impuestos Internos (DGII)

Esto parece haber influido en la caída experimentada en las recaudaciones ese año. No obstante, tanto tasas como recaudación se han recuperado hasta llegar a una presión tributaria aceptable. (Cuadro 4)

Cuadro No. 4

Recaudación Interna por Tipo de Impuestos
(En millones de Bolivianos)

Detalle	Sigla	1989	%	1990	%	1991	%	1992	%	1993	%
TOTAL IMPUESTOS LEY											
843 (S/YPFB)		625,01	79,14	778,19	72,54	1.142,89	79,33	1.654,31	81,29	2.008,59	79,70
Transferencia Grat. de Bienes	(TGB)	0,55	0,07	0,79	0,07	1,06	0,07	0,87	0,04	1,36	0,05
Renta Presunta de Empresas	(IRPE)	45,42	5,75	60,45	5,63	85,50	5,94	104,66	5,14	137,31	5,45
Consumo Específico (M.Int.)	(ICE-MI)	64,07	8,11	61,06	5,69	110,91	7,70	128,45	6,31	153,50	6,10
Consumo Específico (Imp.)	(ICE-IM)	17,03	2,16	22,15	2,06	30,03	2,08	44,79	2,20	50,30	2,00
Valor Agregado (M.Int.)	(IVA-MI)	158,36	20,05	178,06	16,60	233,28	16,19	383,38	18,84	443,81	17,63
Valor Agregado (Imp.)	(IVA-IM)	159,05	20,04	178,32	16,52	275,34	19,11	480,44	23,61	586,19	23,29
Reg. Complementario al IVA	(RC-IVA)	56,15	7,20	62,10	5,72	86,39	6,00	106,74	5,24	150,16	5,96
Transacciones	(IT)	66,25	8,39	136,03	12,86	211,71	14,70	276,11	13,57	332,55	13,21
Viajes al Exterior	(IVE)	0,00	0,00	1,88	0,18	11,25	0,78	17,78	0,88	21,21	0,84
Reg. Tributario Simplificado	(RTS)	3,78	0,48	3,29	0,31	1,92	0,13	2,53	0,12	2,73	0,11
Sist. Tributario Integrado	(STI)	1,39	0,18	1,00	0,09	0,46	0,03	0,16	0,01	0,05	0,00
Propiedad Rural	(IPR)	0,00	0,00	1,98	0,18	2,67	0,19	1,77	0,09	0,05	0,08
Regularización Impositiva	(IERI)	0,51	0,06	0,32	0,03	0,19	0,01	0,13	0,01	0,03	0,00
Renta Presunta a Prop. de Bienes	(IRPPB)	52,45	6,64	70,83	6,60	92,20	6,41	106,50	5,23	127,34	5,06
OTROS INGRESOS											
IVA-IT YPFB	(IVA-IT)	12,21	1,55	19,91	1,86	17,13	1,19	12,19	0,60	13,46	0,53
IVA-IT YPFB	(VF)	105,48	13,36	140,15	13,06	201,45	13,98	267,22	13,13	285,10	11,32
VALORES FISCALES		47,02	5,96	134,54	12,54	79,14	5,49	101,37	4,98	210,76	8,37
TOTAL	GENERAL	789,72	100,00	1.072,86	100,00	1.440,63	100,00	2.035,09	100,00	2.515,91	100,00

Fuente: Dirección General de Impuestos Internos (DGII)

El sistema tributario incluye básicamente dos tipos de impuestos: cuatro impuestos al "consumo" e impuestos a la renta de las empresas y a propietarios de inmuebles y vehículos sobre bases presuntas. El impuesto sobre de las empresas (IRPE) es el caso relevante para el presente estudio. El impuesto al patrimonio neto de las empresas es un impuesto, actualmente 3%, sobre la diferencia entre activos y pasivos de la firma. Este impuesto sustituyó al impuesto a las utilidades y constituye un tributo a las ganancias presuntas. Es un impuesto que deben pagar todas las empresas, sean públicas y privadas. Están exentas de tributar las empresas sin fines de lucro, organizaciones religiosas, cooperativas de ahorro, sociedades mutuales o empresas relacionadas con la minería, hidrocarburos o electricidad; estas últimas son alcanzadas por impuestos específicos. Al mismo tiempo, y con el fin de evitar la doble tributación, son deducibles los pagos de impuestos sobre inmuebles, automóviles, motonaves y aeroplanos. Impuestos al ingreso personal también pueden ser deducidos.

La principal crítica contra el IRPE es que no cumple con los requisitos de equidad horizontal. Esto es, discrimina a favor de las empresas con baja proporción de capital fijo y en favor de las empresas que se endeudan en lugar de reinvertir utilidades o suscribir acciones. El IRPE no estimula la inversión productiva con capital propio. El actual sistema de tributación "incentiva" las inversiones en empresas de servicios y va en contra de inversiones productivas. Estas últimas son pasibles de mayores impuestos, y se sabe que las inversiones productivas son las relevantes para el crecimiento económico.

A pesar de lo anterior, existen posiciones teóricas recientes a favor de impuestos sobre el valor de los activos físicos en vez de sobre los ingresos que esos activos puedan generar. Sadka y Tanzi (1992) muestran algunas bondades de la tributación sobre valores presuntos. Proponen impuestos sobre el valor bruto de los activos físicos de las empresas (con alícuotas bajas), como una particularización sobre valores presuntos. Su posición puede ser resumida de la siguiente manera:

Como la renta presunta es determinada exógenamente, al menos en el corto plazo, significa que la base del impuesto es fija y por tanto no depende del comportamiento individual. Toda la utilidad por encima de la presunta no es imponible. Es decir, la empresa tendrá el incentivo a aumentar su renta actual porque la renta marginal tributará a tasa cero.

En el largo plazo, las empresas podrán aumentar su productividad vía incrementos de inversión en capital humano. Eso determinará un incremento, también de la renta presunta. Aparentemente, un impuesto sobre la renta presunta desincentiva la inversión en capital humano en el largo plazo. Sin embargo, se podría solucionar ese problema permitiendo deducción de impuesto para la inversión en capital humano. Además, un impuesto sobre la renta presunta puede ser progresivo. Esto es, la tasa del impuesto aumenta si la renta presunta se incrementa. Este resultado se obtiene debido a que el impuesto sobre la renta presunta incentiva al esfuerzo.

El valor bruto de los activos físicos de las empresas sirve como base tributaria para un impuesto a la renta presunta porque el patrimonio físico bruto de la empresa puede ser un buen indicador de las utilidades de la empresa. De hecho, la teoría económica indica que el valor de mercado de los activos físicos es igual al flujo actualizado de beneficios generados por esos activos. Por tanto, su valor de mercado reflejaría, con alto porcentaje de veracidad, los verdaderos beneficios que pueden ser generados por ellos.

Para la implementación del impuesto propuesto, se realizan algunas consideraciones en relación a cuáles deberían ser la base del impuesto y su tasa. Se sostiene que la base debe incluir todos los activos fijos. Es decir, la base debe considerar la tierra, construcciones, maquinaria y equipo por ser estos activos los esenciales para el proceso productivo de la empresa. La idea es calcular e imponer la contribución marginal de estos activos al flujo de ingresos de la firma. Los bienes intangibles (como la reputación, la marca y el poder de mercado), a pesar de tener incidencia en los ingresos presuntos de la empresa, deben ser eliminados de la base por razones prácticas. Por último, dado que los activos físicos pueden ser comprados o vendidos a lo largo del año fiscal, la base del impuesto deberá ser un promedio ponderado del stock de activos físicos que la firma tuvo durante el período. La ponderación asignada a cada activo, podría estar en función a la proporción del año que el activo perteneció a la compañía.

Si una firma tiene subsidiarias, los activos físicos de estas no deberán ser incluidos en la base imponible de aquella porque se incurriría en doble tributación, debido a que cada filial pagará el impuesto sobre su patrimonio físico bruto. Un problema especial puede surgir si una

empresa es filial de una firma extranjera. En esta situación sería esencial acordar un tratamiento tributario con el país extranjero, de forma que el impuesto sobre el patrimonio físico sea considerado como un impuesto al ingreso, el cual sí es deducible en varios países. En relación al valor que se debe asignar a los activos que componen la base tributaria, se considera que el valor de libros depreciado es un buen estimador del valor de mercado.

Por otro lado, recomiendan que el impuesto debe aplicarse sobre el patrimonio bruto y no sobre el patrimonio neto (patrimonio bruto menos deuda). Todo el patrimonio bruto, sin importar su financiamiento, debe ser igualmente gravado. Esto no quiere decir que no tomen en cuenta que las firmas deben pagar intereses por su deuda, lo que reduce su capacidad de pagar impuestos. Al contrario, proponen que la tasa sea diseñada suponiendo que los activos son totalmente financiados con deuda. Es mejor establecer una tasa reducida sobre el patrimonio bruto, que determinar una elevada sobre el patrimonio neto. Señalan que los dividendos y el pago de intereses, deben ser gravados a nivel personal. Ambos podrán ser deducibles, de manera de alcanzar la integración de impuestos.

Se pueden realizar algunas consideraciones en relación a la propuesta de Sadka y Tanzi (1992) y el IRPE implantado por la reforma tributaria de 1986. La idea de sustitución del impuesto a las utilidades por el IRPE, en 1986, tal vez haya sido para evitar problemas que originaba la alta inflación.

Se debe empezar señalando que el IRPE grava, además de los activos físicos, los activos financieros que constituyen el activo de la empresa. Por otro lado, el IRPE es un impuesto sobre el patrimonio neto y no sobre el patrimonio bruto, al contrario de la propuesta. Esto significa que el IRPE incentiva a las empresas a financiarse con deuda para reducir la base imponible. El problema de discriminación en favor de las firmas intensivas en capital, persiste con la propuesta. Si una empresa es intensiva en capital financiero y tiene reducida cantidad de bienes físicos, pagará menos impuestos.

En síntesis, el IRPE bien pudo constituir un paliativo al sistema tributario anterior. Sin embargo, es un impuesto que adolece de fallas que difícilmente pueden ser superadas. La aplicación del IRPE, podría estar interfiriendo las decisiones de asignación de inversiones del sector privado. Como ya se indicó, con el IRPE resulta más eficiente invertir en empresas de servicios que en empresas productivas.

III. Reforma de la reforma tributaria

La necesidad de una reforma tanto de la Ley 843 como del Código Tributario nace de la necesidad de compatibilizar el sistema tributario a las nuevas condiciones económicas. Por lo demás, el gobierno esta comprometido en una serie de medidas que tienden a cambiar el contexto de la base tributaria y el gasto público. Tanto la capitalización, la reforma educativa y la participación popular requieren de financiamiento y, por otro lado, la presión tributaria parece ya ser alta.

Sin embargo, la reforma en ningún sentido parece orientada al cambio en estructura sino más bien a ajustes parciales y cambios de nivel. Este es el caso del IRPE y la intención de diseñar incentivos a la empresas. El debate sobre incentivos tributarios para lograr una mayor inversión privada en el país constituye un tema de análisis muy urgente. La literatura muestra que algunos factores, como la incertidumbre y las altas tasa de interés, son determinantes en las decisiones de inversión privada; lo es igualmente el sistema tributario.

Además, la falta de estabilidad del sistema tributario incentiva a que los inversionistas no cedan su opción de espera. En efecto, si el sector privado no tiene seguridad de cómo será el régimen tributario en futuro, decidirá retardar su gasto de inversión en espera de nueva información. El retardo puede ocasionar, a su vez, expectativas pesimistas (de incrementos en tasas) entre los agentes que ya invirtieron debido a la reducción de la base tributaria potencial. Esto explicaría en parte la lentitud con la que ha reaccionado la inversión privada.

Si en la reforma se plantea la introducción de incentivos tributarios, estos deberán servir para elevar el nivel de inversión privada sin descuidar el objetivo (fundamental para el gobierno) de ampliar el universo tributario. Los incentivos deben ser efectivos en el logro de los objetivos deseados (crecimiento económico), sin descuidar la equidad tributaria.

En el diseño de incentivos tributarios, se debe considerar el propósito de aumentar el ahorro interno y la atracción de capital extranjero. Incentivar sólo el ahorro interno, reportaría insuficientes fondos de inversión para acelerar el crecimiento. Por consiguiente, en el diseño de

mecanismos de atracción de capital externo, se deben considerar las leyes tributarias del país fuente del capital y el ánimo de repatriación de fondos de parte de los inversionistas extranjeros.

Mecanismos tributarios alternativos al IRPE

Existen diversas técnicas para ofrecer incentivos tributarios. En este estudio se van a considerar solamente dos: Un impuesto sobre el flujo de caja y un impuesto a las utilidades con depreciación acelerada. Estos bien pueden constituir mecanismos alternativos al IRPE. Las próximas subsecciones examinan conceptualmente ambos impuestos, mostrando las posibles ventajas y desventajas que pudieran tener. (Cuadro 5)

Impuesto sobre el flujo de caja¹

El impuesto sobre el flujo de caja (IFC) ha sido propuesto como una alternativa de imposición a las empresas. Conceptualmente, la imposición al flujo de caja está basada sobre el consumo. Por tanto, es un impuesto, en teoría, neutral en relación a la formación de capital. Teóricamente hay tres tipos de IFC:

- a) El IFC-R es aquel que considera como base del impuesto las transacciones reales netas. Esto significa que el impuesto es sobre la diferencia entre las ventas (ingresos) y las compras (egresos) de bienes y servicios reales. Dada la definición, este impuesto tiene dos características fundamentales; el pago de intereses no es deducible y los intereses recibidos no son imponible.

Cuadro No 5
Comparación de regímenes tributarios para las empresas

Nombre	Sigla	Base impositiva	Incidencia	Recaudación	Observaciones
Impuesto a la renta presunta	IRPE	El patrimonio neto de empresas al cierre de cada gestión anual	Empresas y otras organizaciones productivas	3% sobre patrimonio neto	Deducción de montos ya cancelados del IRPPE, intereses

¹ Esta discusión se basa en Parthasarathi y Schtte (1993)

Impuesto sobre el flujo de caja	IFC	Diferencia entre ventas (ingresos) y compras (egresos)	Empresas	% sobre el flujo corriente	No ha sido implementado en país alguno
Impuesto a la utilidad c depreciación acelerada	UDAI	Utilidades de la gestión	Empresas	% sobre utilidad resultante	Determinación de la velocidad de depreciación

Fuente: Elaboración de los autores

- b) El IFC-RF es un impuesto que incluye las transacciones financieras para la determinación de la base. El pago de intereses y el pago (retirement) de la deuda podrán ser deducidos, a cambio deudas e intereses recibidos serán impositivos. La base del impuesto puede ser definido como: $\text{Base IFC-RF} = (\text{Ventas} + \text{préstamos} + \text{intereses recibidos}) - (\text{Compras} + \text{Intereses pagados} + \text{Pago de deuda})$.
- c) El IFC-A que impone el flujo neto de las empresas hacia los accionistas. De forma que: $\text{Base IFC-A} = (\text{Dividendos pagados} + \text{Compra de acciones} - \text{Emisión de nuevas acciones})$

La literatura económica muestra las bondades de cada uno de los tres tipos de IFC. Bajo un sistema de IFC el gobierno actúa como un socio "sin voz ni voto" en cualquier inversión. Esta interpretación resulta clara a partir de la lectura de la base del IFC-A donde el gobierno pierde recaudación cuando se emiten acciones e incrementa sus ingresos cuando se pagan mayores dividendos.

Es fácil mostrar que el IFC tiene tasa cero para proyectos que sólo cubren el costo de oportunidad del capital: considere un proyecto de inversión de monto I por dos períodos. Una tasa de retorno, antes de impuestos, igual a r . El valor presente del pago del IFC del proyecto estará dado por:

$$VPIFC = t_{IFC} + \frac{(1+r)It_{IFC}}{(1+i)} = \frac{(r-i)t_{IFC}I}{(1+i)} \quad (1)$$

donde t_{IFC} es la alícuota impositiva del IFC y $(1+r)$ es el flujo de caja en el segundo período. El factor de descuento es $(1+i)$, porque i es la tasa de descuento del gobierno. A partir de la ecuación (1) se puede ver que el gobierno recauda más cuanto mayor la diferencia entre r e i ; se puede decir que el gobierno recauda sobre beneficios puros de la empresa. Un proyecto que

sólo alcanza a cubrir el costo de oportunidad del dinero $r=i$, estará exento de impuestos. Y en caso extremo, cuando $i>r$, la empresa tendrá crédito fiscal. De esa forma, el IFC puede constituir un buen incentivo de inversión.

Además de las características anteriores, el IFC tiene otros atractivos teóricos:

- Como el IFC está basado en transacciones corrientes se eliminan los problemas de timing de otros regímenes impositivos. Los egresos sustituyen el cálculo de la verdadera depreciación económica como también de los ajustes por inflación.
- Bajo el IFC debido a la exención de retornos marginales, no se discrimina entre empresas que se financian con deuda o acciones. Al contrario del IRPE que, tiene como base el patrimonio neto al permitir la deducción de intereses, favorece a empresas que se financian con deuda en vez de hacerlo con emisión de acciones.

Si bien el IFC no puede ser criticado por falta de fundamentos teóricos, enfrenta algunas barreras prácticas. La recaudación de impuestos, bajo el IFC, podría ser muy sensitiva a la inversión. En efecto, el ingreso corriente dependerá de la diferencia entre la tasa promedio de retorno y la tasa de crecimiento del stock de capital. Durante períodos de rápida expansión las recaudaciones pueden caer o incluso ser negativas.

Por otro lado, en períodos de recesión, el IFC tenderá a generar mayores recursos, debido a que retornos de inversiones pasadas pueden incrementar la base. De esta forma, la recaudación por el IFC puede estar en relación inversa a los ciclos económicos.

Como el gobierno asume el rol de socio sin voz ni voto, implícitamente asume el riesgo de cada proyecto individual. En caso de existir riesgos correlacionados, entre los distintos proyectos, la variabilidad de las recaudaciones constituirá otra preocupación adicional.

La manipulación en el reporte de las transacciones puede ser constituir un canal importante de evasión. Las empresas podrían sobrefacturar los precios de sus compras en sus informes a las autoridades tributarias. También podrían comprar maquinaria, acogerse a la

deducción de impuesto e inmediatamente revenderla escondiendo el precio o subfacturando la venta. Estas posibilidades de manipulación, también surgen bajo otros sistemas de tributación, sin embargo, son más atractivos bajo el IFC.

Por último, debido a que el IFC es un impuesto que aún no ha sido implementado, surgen algunas dudas legales y económicas en relación a su compatibilidad internacional. Debido a que el IFC no calificará como impuesto sobre ingresos, su adopción podría implicar la revisión de algunos acuerdos tributarios. Por ejemplo, el IFC no califica como impuesto deducible dentro el régimen tributario americano. Esto no incentivaría la inversión extranjera en el país. El IFC y sus variantes, requerirán de un diseño y análisis cuidadoso antes de su implementación.

Impuesto sobre utilidades con depreciación acelerada

Para comenzar, se debe indicar que existen diversas opiniones sobre la tasa de depreciación que debería ser permitida para propósitos tributarios. La base del impuesto a las utilidades con depreciación acelerada (IUDA) será la diferencia entre ingresos y gastos, donde un componente principal de los últimos será el gasto por depreciación. A mayores gastos de depreciación le corresponden menores bases imponibles.

Cualquier incremento en la velocidad de depreciación es una ventaja para el contribuyente. La reducción del impuesto, que resulta de la deducción de la depreciación en el cálculo de la utilidad imponible, es recibida con mayor rapidez.

El IUDA puede constituir un incentivo a la inversión. Se puede imaginar que la reducción en el pago de impuestos por la empresa, constituye un préstamo sin intereses de parte del gobierno. Las firmas incrementarán su gasto de inversión si pueden deducir rápidamente el costo de depreciación de su pago de impuesto.

La depreciación acelerada discrimina a favor de los activos de mayor vida útil y contra los activos de menor duración. En efecto, cuanto mayor la duración de un activo la deducción por depreciación podría ser retrasada. Sin embargo, con una depreciación acelerada el contribuyente recibe más rápidamente la deducción por depreciación. La ganancia para el propietario del activo, está dada por el hecho de que el valor de un boliviano hoy es mayor que el valor de un boliviano disponible en el futuro.

Esa discriminación, en favor de activos con mayor vida útil, podría ser evitada determinando velocidades mayores de depreciación para activos de menor duración. Sin embargo, la aplicación de velocidades de depreciación diferentes podría acarrear problemas en la administración del impuesto.

IV. Problemas administrativos

Un incentivo para todo inversionista potencial es contar con una administración tributaria estable, conocida y eficiente. En el caso boliviano, esta administración no termina de cuajar en una organización confiable. Gran parte de sus deficiencias se generan en la falta de estabilidad del propio sistema tributario. Con seguridad que este no es un problema exclusivamente boliviano. En nuestro caso, el permanente cambio de esquemas tributarios es provocado por la también permanente sugerencia de que se está cobrando poco y que existe corrupción. Al menos las cifras parecen mostrar esto.

Normalmente se considera que el objetivo básico de todo sistema administrativo fiscal es suministrar una aplicación simplificada de procedimientos de pagos de impuestos dadas las especificaciones de la Ley y el Código Tributario. De este modo, los costos de entrada, permanencia y salida del sistema serán bajos y conocidos ya que se podría divulgar la información con facilidad. Además se pide que la administración tributaria busque maneras de facilitar y controlar el cumplimiento de los procedimientos. Por último, también se pide la lucha contra la evasión.

Sin embargo, se tiene un concepto equivocado de la administración del cobro de los impuestos, enfatizando más en el aspecto coercitivo y penal por la falta de pago. La propaganda en vez de informar y hacer conocer procedimientos, muestra sobre todo castigos. Dado que la tributación es un importante factor en el análisis de inversiones, éste sistema no es convincente para alentar a los inversionistas nacionales y menos a los extranjeros.

Se pueden identificar al menos tres causas para este tipo de administración:

Indefinición acerca de los incentivos tributarios

Se supone que algunos sectores necesitan algunos incentivos tributarios para incrementar su

nivel de inversión o por lo menos su actividad. Sin embargo, se tiene la idea y la ley de que estos sectores deben tributar en mayor magnitud. Esta indefinición causa permanentes marchas y contra marchas en la reglamentación y aplicación de leyes aprobadas. Este es el caso del sector minero cuya reglamentación tributaria está en permanente revisión. Por ejemplo, la Ley 1534 de 24 de febrero de 1994 difiere el pago de regalías e impuestos mineros hasta el 1 de febrero de 1996. Así se pierden ingresos tributarios legítimos de un sector importante del país. En este caso la interferencia proviene del poder ejecutivo que no determina una política clara al respecto.

Interpretación "unilateral" de la Ley y el Código Impositivo

La estricta aplicación del Código Tributario, actualmente elevado a rango de Ley, es ciertamente intimidante. Existen penas de prisión por defraudación de 1 mes a 5 años; multas del 50% al 100% del monto no pagado; actualización por riesgo cambiario; intereses no inferiores a la tasa activa bancaria y multas por deberes formales de \$us 50 a \$us 500. Además se hace responsable por el pago de tributos a todo profesional comprometido en la liquidación del impuesto. Todo este arsenal para elevar la conciencia tributaria parece muy exagerado. Bajo esta amenaza el contribuyente debe aceptar la interpretación "unilateral" del funcionario tanto de la Ley como del Código Tributario. Quizá este problema este ligado a la administración de justicia del país porque ésta es tan lenta y tan poco adiestrada en temas tributarios que cualquier desacuerdo en este tema no puede ser tratado rápidamente. Por tanto, sólo queda la elección entre involucrarse en un problema más grande o someterse al dictamen del funcionario.

Existen varios ejemplos sobre este punto. La más llamativa es la determinación de las bases impositivas presuntas donde debería existir un cierto nivel de acuerdo entre Estado y contribuyente. En el caso de los vehículos este acuerdo no existe y en otros, la determinación del inspector es la que vale. Las exageraciones del celo funcionario perjudican al contribuyente, quien no puede hacer nada, dejando una sensación de inconformidad e inseguridad que no alientan al emprendimiento de nuevos proyectos.

Inflexibilidad operativa

Con el justificativo de estar luchando contra la evasión y mejorando el sistema de cobro tributario se han estado introduciendo códigos, procedimientos y rutinas de computación que no siempre concuerdan. Esto crea tal incertidumbre que el inversionista no sabe si está obrando bien o si ya cometió algún desliz. El fisco deslinda responsabilidades haciendo firmar que el contribuyente es responsable de todo lo actuado por la empresa y si, como generalmente es el caso, el empresario omite algún procedimiento, las multas (indexadas al dolar y con tasa de interés) más faltas a deberes formales agobian al contribuyente. Por lo demás, los administrativos de la tributación tienen por costumbre dilatar los trámites hasta llegar a la conclusión del caso. De este modo, los costos financieros son muy altos. Dada la estructura organizativa de la Dirección General de Impuestos Internos (Cuadro 6) y la consideración de la evasión como un delito penado, la liberación de culpa debe ser una trámite muy largo.

Tal es el desconocimiento entre la población de los procedimientos y reglamentos que la propia Administración Local (Regional La Paz) tiene asesores oficiales que le indican qué debe hacer y el contribuyente no sabe por qué lo hace. Es más, si se considera que todo empresario debe conocer, por adelantado, las consecuencias exactas de sus acciones, en este caso, solo tiene incertidumbre.

Un inversionista extranjero que tiene la alternativa de enfrentar o no el sistema tributario boliviano probablemente no lo hará ante una situación incierta. Para atraerlo al país los costos de entrada, de permanencia y de salida del sistema tributario no deberían percibirse diferentes o más altos en relación a los que se tienen en otros países.

Cuadro No 6

Estructura Organizativa de la Administración Tributaria

NIVEL DE DECISIÓN	NIVEL DE ASESORIA	NIVEL NORMATIVO OPERATIVO	NIVEL DE COORDINACIÓN SUPERIOR	NIVEL DE APOYO	NIVEL DESCONCENTRADO	NIVEL DESCENTRALIZADO
Dirección General	Dirección de Planificación y control de gestión	Dirección de área Recaudación			Administración Reg. La Paz	Colecturía A
				Dirección de área Administrativa	Administración Reg. Santa Cruz	Colecturía B
					Administración	Colecturía C
	Dirección de área Auditoría interna	Dirección de área Fiscalización			Reg. Cochabamba Administración	Colecturía D
	Asesoría legal	Dirección de área Asuntos técnicos y jurídicos	Administración Nacional	Dirección de área Recursos humanos	Reg. Sucre Administración	Colecturía E
					Reg. Oruro Administración	Colecturía F
					Reg. Tarija Administración	Colecturía G
	Secretaría general	Dirección de área Computación e informática		Dirección de área Comunicación social y capacitación externa	Reg. Potosí Administración	Colecturía H
					Reg. Beni Administración	Colecturía I
					Reg. Pando	

Fuente: Dirección General de Impuestos Internos

V. Conclusiones

Desafortunadamente en casi todos los países en desarrollo, las iniciativas de reformas tributarias son consideradas seriamente sólo en situaciones de graves crisis fiscales. Bolivia no ha sido una excepción. La urgencia de reconstituir los ingresos fiscales le da una primacía a la función recaudadora del impuesto, relegando los otros objetivos que tiene. Es así que se generan estructuras impositivas ineficientes e inequitativas. Si las reformas no aparecieran en contexto de crisis serían más coherentes y permitirían al sistema tributario lograr los objetivos de recaudación, eficiencia, equidad, crecimiento y simplicidad. Las reformas tributarias responderían a cambios en las condiciones económicas y sociales de largo plazo. La Ley 843 estaba demasiado marcada por las condiciones de crisis en que fue gestada.

Un aspecto primordial de todo sistema tributario es la credibilidad. La credibilidad en el régimen tributario es la clave para el éxito de cualquier reforma tributaria. Un ambiente estable de política tributaria incentiva a las empresas a tomar decisiones de largo plazo. En este contexto, se podría esperar un incremento sustancial en el gasto de inversión privada.

El IRPE fue adoptado en sustitución de un impuesto a las utilidades de las empresas. La introducción del IRPE podría justificarse como una forma de evitar los problemas que originaba la alta inflación. El IRPE tiene varias deficiencias. Tal como es utilizado en Bolivia, es un impuesto sobre el patrimonio neto de las firmas, que discrimina en favor de las empresas intensivas en capital y va en contra de las inversiones productivas. Por otro lado, incentiva a las firmas a financiarse con deuda en vez de con emisión de acciones.

No obstante, los problemas del IRPE, existe literatura reciente que señala las bondades de un impuesto sobre el valor de los activos en vez de sobre los ingresos que ellos generan. Sadka y Tanzi (1992) plantean una propuesta clara en ese sentido.

El diseño de una reforma tributaria debe considerar las condiciones iniciales al interior y al exterior de la economía. Los países en desarrollo enfrentan restricciones, no sólo de parte del contexto doméstico sino también a partir de la estructura tributaria de los países que exportan capital. Por ejemplo, se tiene el caso del régimen de deducciones del sistema tributario de EE.UU. que no permite deducir el impuesto sobre flujo de caja. Eso podría desincentivar la inversión extranjera en nuestro país, si se determinase utilizar el IFC. Por otro

lado, tanto la estructura como el nivel tributario boliviano no deben ser significativamente diferentes a los que se tienen en otros países.

Las ventajas teóricas de la aplicación del IFC parecen claras. En la aplicación del mismo se puede interpretar el papel del gobierno como el de un "socio sin ni voto", en cualquier decisión de inversión ya que asume implícitamente el riesgo de cada proyecto de inversión. Eso significa que sería neutral en relación a las decisiones reales y financieras de la empresa. Bajo el IFC no se discrimina entre firmas que se financian con deuda o con acciones, debido a la exención de los retornos marginales.

Sin embargo, el IFC enfrenta algunas barreras prácticas: La recaudación por el IFC puede estar en relación inversa con los ciclos económicos. Además, bajo el IFC la manipulación en el reporte de las transacciones son más atractivas. Aun más importante, no existe ninguna experiencia en cuanto al manejo administrativo del IFC porque es un impuesto que aún no fue implementado. Consiguientemente, el IFC y sus variantes requerirán de un diseño y análisis muy cuidadoso antes de su implementación. Por tanto, su aplicación puede significar "costos" de su experimentación. Por último, debido a que el IFC no es deducible para el régimen tributario americano puede desincentivar la inversión extranjera en el país.

Bajo un IUDA, un incremento en los gastos de depreciación reduce la base imponible. Cualquier incremento en la velocidad de depreciación es una ventaja para el contribuyente. Por tanto, la aplicación del IUDA puede constituir un incentivo a la inversión privada. La depreciación acelerada discrimina a favor de los activos de mayor vida útil y contra los activos de menor duración. Esa discriminación podría ser eliminada determinando velocidades mayores de depreciación para activos de menor vida útil. Sin embargo, la aplicación de velocidades de depreciación diferentes trae consigo problemas en la administración del impuesto.

Por último, la existencia de una eficiente administración tributaria podría considerarse como un valioso incentivo para la generación de nuevas inversiones. Por este motivo, la nueva reforma tributaria también debe incluir medidas para ayudar al contribuyente a cumplir con sus deberes sin sentirse discriminado ni acosado.

BIBLIOGRAFIA

Antelo, E. y F. Valverde. 1993. "Determinantes de la Inversión Privada en Bolivia". Análisis Económico. Vol. 8. (Julio)

Castro, G. y J. Loayza. 1992. "Política Tributaria e Inversión Privada en Bolivia". D.T. 09/92. Instituto de Investigaciones Socioeconómicas. (Noviembre)

Gaceta Oficial de Bolivia. Varios números

John, Nicholas Lea. 1994. "Investment and Growth in Bolivia. 1985-1992. Thesis. St. Anthony's College: Oxford. Inglaterra. (Abril)

Marfán M. 1985. "El Conflicto entre la Recaudación de Impuestos y la Inversión Privada: Elementos Teóricos para una Reforma Tributaria". Colección Estudios CIEPLAN. No 18. (Diciembre)

Musgrave, R. 1981. Fiscal Reform in Bolivia. The Law School of Harvard University

Parthasarathi S. y C. Schtte. 1993. "Cash-Flow Tax. IMF Staff Papers. Vol 40, No 3 (Septiembre)

Sadka, E. y V. Tanzi. 1992. "A Tax on Gross Assets of Enterprises as a Form of Presumptive Taxation". W.P 92/16. (Febrero)