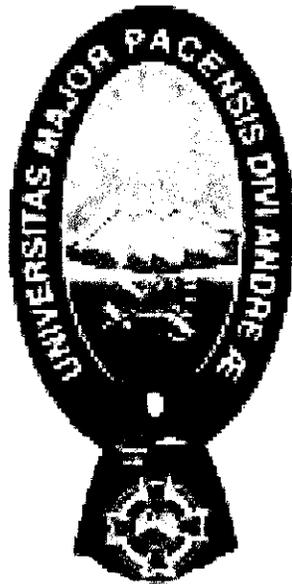


UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y FINANCIERAS
CARRERA AUDITORIA
MAESTRIA EN AUDITORIA Y CONTROL FINANCIERO



MONOGRAFIA
DIPLOMADO EN TRIBUTACION
“IMPACTO DEL SISTEMA IMPOSITIVO EN PERSONAS
DE BAJOS RECURSOS”

Postulante: Lic. Aud. Cinthia Mabel Quevedo Camacho

LA PAZ – BOLIVIA

2010

AGRADECIMIENTO

En primer lugar agradecer al Lic. Walter Ferrufino por haber impulsado la realización del presente trabajo y haber guiado con su conocimiento el desarrollo del mismo.

Finalmente dar gracias al Lic. Roberto Viscafé por las enseñanzas impartidas durante el transcurso del diplomado en tributación las cuales coadyuvaran al desarrollo profesional de cada uno de los postulantes.

IMPACTO DEL SISTEMA IMPOSITIVO

EN PERSONAS DE BAJOS RECURSOS

CONTENIDO

I.	INTRODUCCION	1-2
II.	OBJETIVOS	2
III.	PROBLEMAS	3-4
IV.	HIPOTESIS	4
V.	MARCO TEORICO	4
5.1.	Especial al los Hidrocarburos y Derivados (IEHD)	4
5.2.	Régimen Tributario Simplificado (RTS)	5
5.3.	Sistema Tributario Integrado (STI)	5
5.4.	Ajuste al RC.IVA.	6-8
5.5.	Ajuste progresivo al RC-IVA.	8
5.5.1.	Atributos a considerar en el Diseño de la Política tributaria.	9
5.5.2.	Suficiencia.	9
5.5.3.	Eficiencia.	9
5.5.4.	Equidad	10
	- Equidad Horizontal	11
	- Equidad Vertical	11
5.5.5.	Simplicidad	11-14
5.5.6.	Cuadro carga tributaria gobierno general	13-14
5.6.	Impuesto al flujo de efectivo en Bolivia.	15
5.6.1.	Opciones sobre la base imponible.	15
5.6.2.	Base imponible real.	16
5.6.3.	Sistema hídrico Británico.	16-17
VI.	PROPUESTA	18
VII.	METODOLOGIA	19
VIII.	JUSTIFICACION	19
8.1.	Impactos de un Impuesto al Consumo	20-21

8.2.	Impactos de un Impuesto a las Utilidades	21-22
IX.	CONCLUSION Y RECOMENDACIONES	22-24
X.	BIBLIOGRAFIA	25
XI.	ANEXOS	26-33
11.1.	Elasticidad del Sistema Tributario	26-27
11.2.	Boyanza del Sistema Tributario	27
11.3.	Ajustes en las Recaudaciones Tributarias	28-29
11.4.	Estimación de Elasticidad y Boyanza	29
11.5.	Análisis Empírico	30
11.5.1.	Series en Términos Reales	30
11.5.2.	Ajustes por Cambio Discrecionales	30
11.5.3.	Estimación de Coeficientes de Elasticidad Y Boyanza	31
11.6.	Resultados del Análisis	31-33
11.7.	Cuadros:	33-37
	- Estructura de las recaudaciones	
	- Recaudaciones de renta interna	
	- Factores de elasticidad y Boyanza	
	- Impacto de un Impuesto Especifico	
	- Incidencia Tributaria	
	- Anexos Estadísticos	
	- Cronograma de Actividades	

I. INTRODUCCION

Después de varios años de enfrentar una severa crisis económica y tasas negativas de crecimiento, la inflación llegó a una tasa del 8,170% para 1985. En 1986, con un cambio de gobierno se implementó una reforma estructural integral. Este ajuste estructural implantó un completo conjunto de reformas que modernizaron el entorno económico y sentaron las bases para un manejo económico basado en las fuerzas de mercado. En el ámbito macroeconómico los resultados del ajuste estructural son alentadores, ya que en los últimos catorce años se ha mantenido una razonable estabilidad económica con tasas de crecimiento que fluctúan alrededor del 3% e índices promedio de inflación anual menores al 10%.

A pesar de que los indicadores macroeconómicos muestran un crecimiento estable, Bolivia continúa entre los países con más pobreza del continente. Los indicadores sociales están muy por debajo del promedio Latinoamericano y son comparables a los de las regiones más empobrecidas del mundo en África.

Por el lado de los egresos, es crucial que la política fiscal del Gobierno Central y de los gobiernos locales se centre ejecutar los mejores proyectos de inversión pública. Se debe dar prioridad a las inversiones que generen el mayor beneficio social neto. A través de un análisis costo-beneficio integral que determine en términos económicos la factibilidad de proyectos de inversión pública se deben escoger los mejores proyectos para la sociedad.

Por el lado de los ingresos, los gobiernos deben diseñar una política fiscal que tenga el potencial para financiar, en forma sostenible, las crecientes demandas de inversión pública. Dentro de las opciones de financiamiento publico, donde se encuentran: las donaciones, prestamos bilaterales y multilaterales, prestamos al nivel interno, expansión monetaria, cobros a usuarios y tributos, la ultima opción

es la única que puede asegurar un ingreso sostenible a largo plazo para financiar las inversiones públicas.

En este contexto es importante revisar el Sistema Tributario Boliviano, analizar su estructura y determinar si cada impuesto del sistema es consistente con los objetivos planteados; un sistema eficiente y sostenible, que además, no castigue económicamente a la población más pobre.

El documento analiza el Sistema Tributario Boliviano, investiga la incidencia y la regresividad/progresividad de los impuestos más importantes del sistema y efectúa un análisis sobre la sostenibilidad esperada de estos. Basándose en los resultados y reflexiones, recomienda modificaciones al sistema tributario actual.

1 Instituto Nacional de Estadística: Variación Porcentual del Índice de Precios al Consumidor

II. OBJETIVOS

- Analizar el sistema tributario su estructura y determinar si cada impuesto del sistema es consistente.
- Verificar si es un sistema eficiente y sostenible que no castigue económicamente a la población mas pobre.
- Conocer el cambio, la percepción y la actitud de los contribuyentes con Respecto al pago de impuestos.
- Analizar el ajuste progresivo de los diferentes impuestos.
- Estudiar los Atributos a Considerar en el Diseño de la Política Tributaria



III. PROBLEMAS

Es crucial diseñar un sistema impositivo que recaude lo suficiente para financiar los gastos del estado, y sobre todo, las inversiones públicas. Un sistema que sea lo suficientemente elástico para que al crecer la economía, crezcan de igual manera o mayor proporción sus recaudaciones. Pero además, un sistema que estructuralmente sea progresivo, donde los que perciben mayor ingreso o tienen mayor riqueza contribuyan con una proporción mayor de tributos.

Un tema complicado, ya que los impuestos más eficientes en cuanto a recaudaciones tienden a ser no progresivos y en la mayoría de los casos regresivos. Los impuestos más eficientes son los que abarcan una amplia base tributaria, son fáciles de controlar y sencillos en su cumplimiento. Por otro lado, los impuestos progresivos tienen bases tributarias reducidas, y estructuras que imponen elevados costos de cumplimiento y administración.

El sistema tributario boliviano está compuesto por pocos impuestos y prácticamente basados en impuestos que gravan el consumo. El comportamiento de las recaudaciones en el periodo 1987-2000 demuestra que los impuestos internos en promedio representaron 77% del total de las recaudaciones, aproximadamente 4,158 millones de bolivianos del 2000. Para la gestión 2000 las recaudaciones de renta interna ascienden a 1,176 millones de dólares.

Los ingresos por renta aduanera representaron 11% del total de recaudaciones en el periodo 1987-2000. Debe notarse que las recaudaciones del IVA e ICE por importaciones son parte del sistema impositivo general y por tanto están incluidos en el estudio como ingresos por renta interna.

Los ingresos por regalías tienen relativa menor importancia en cuanto a sus Recaudaciones, representando en promedio 13% del total de recaudaciones en el

periodo 1987-2000. En el año 2000 las regalías aportaron 1,198 millones de dólares, nuevamente 13% del total de ingresos para este año.

IV. HIPOTESIS

El sistema tributario boliviano es sólido en términos académicos, ya que se compone de impuestos que tienen bases tributarias amplias con pocas exenciones, facilitando la administración tributaria. Por ejemplo: El IVA prácticamente no tiene exenciones, deducciones y devoluciones o, múltiples tasas, lo cual es común en sistemas que pretenden ser progresivos.

Generalmente los sistemas que crean exenciones y deducciones con el propósito de ser progresivos, resultan ser más bien regresivos, ya que las empresas e individuos con mayores ingresos pueden evadir los impuestos a través de estas precisas exenciones, deducciones y devoluciones que pretendían beneficiar a los más pobres. La población que se pretendía fuera la beneficiaria de dichas excepciones, ahora ve una vez más sus esperanzas de inversiones públicas urgentes postergadas por falta de financiamiento.

V. MARCO TEORICO

5.1. Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD)

Sujeto

Personas naturales y jurídicas que comercialicen en el mercado interno hidrocarburos o sus derivados, sean producidas internamente o importados.

Exenciones, Deducciones y Devoluciones

Ninguna Alícuotas

Tasa máxima de Bs. 1.50 por litro o unidad de medida equivalente que corresponda según la naturaleza del producto, tasa que será actualizada anualmente con respecto a la variación de la cotización del Dólar Estadounidense respecto al Boliviano.

5.2. Régimen Tributario Simplificado (RTS)

Sujeto

Impuesto a ser pagado bimestralmente por comerciantes minoristas, vivanderos y artesanos. Consolida en un pago tributario; el IVA, el RC-IVA, el IUE, y el IT.

2 Desde que se estableció este impuesto existen más de 25 cambios que fueron implementados, en su mayoría estos ajustan y modifican las tasas originalmente establecidas.

Exenciones, Deducciones y Devoluciones Comerciantes de bienes electrónicos o electrodomésticos.

Alícuotas

Pago correspondiente al capital estimado con contribuciones bimestrales fijas por categoría en respecto al capital, que varían entre 11 y 438 Bs. Las empresas con un capital excedente a Bs. 18,800 están sujetas al sistema tributario general.

5.3. Sistema Tributario Integrado (STI)

Sujeto

Impuesto a los propietarios hasta de dos vehículos de transporte urbano, interprovincial e interdepartamental. Consolida en un pago tributario bimestral; el IVA, el RC-IVA, el IUE, y el IT.

Alícuotas

Las categorías a determinar el pago del impuesto son, el tipo de vehículo, de servicio y el distrito donde se encuentren registrados. El rango del impuesto, según categoría, se encuentra entre 100 y 700 Bs. Las empresas de transporte urbano, interprovincial, interdepartamental e internacional están excluidas del STI estando sujetas al sistema tributario general.

5.4 Ajuste al RC-IVA

La mitad del descuento será directo (6,5% del RC-IVA) y la otra mitad podrá ser descargada con facturas, tal como ocurre actualmente. Otro de los cambios es que la deducción se hará protegiendo cinco salarios mínimos.

Las modificaciones planteadas por la actual administración al RC-IVA tienen una gran diferencia con la modificación que pretendía aprobar el gobierno del entonces presidente Gonzalo Sánchez de Lozada.

La propuesta de la anterior administración era gravar directamente el salario de los trabajadores con un impuesto del 12,5 por ciento, vale decir, la alícuota correspondiente al RC-IVA.

El plan de Goni era que al sueldo total debería descontársele dos salarios mínimos nacionales (880 bolivianos) y a ese monto recién aplicar el descuento automático del 12,5 por ciento. Por ejemplo, si un dependiente ganaba 1.000 bolivianos, el descuento le hubiese significado la suma equivalente a 15 bolivianos.

Otro ejemplo. Si un trabajador ganaba 5.000 bolivianos, se le restaba dos salarios mínimos. A ese monto final había que calcular el 12,5 del RC-IVA y el descuento final resultaba ser de 515 bolivianos.

Ahora la figura es distinta. Primero, porque el Gobierno fijará un tope sobre el que se hará la deducción del RC-IVA —que puede ser de 3.000 ó 4.000 bolivianos— y, segundo, porque la mitad del RC-IVA estará sujeta a descuento automático. La otra mitad podrá descontarse con facturas (crédito fiscal), tal como se lo hace actualmente.

Es decir, las personas asalariadas deberán pagar en forma directa un 6,5 por ciento del RC-IVA, sin posibilidades de descargarse con facturas como lo pueden hacer hasta el momento. Una persona que gana arriba de 3.000 ó 4.000 bolivianos

—según lo determine el Gobierno a través de una reglamentación—, sólo podrá descontar con facturas la mitad de este ingreso.

Otro de los cambios es que el descuento del 6,5 por ciento se lo hará previa deducción de cinco salarios mínimos nacionales (2.200 bolivianos). Por ejemplo, si un asalariado gana 4.000 bolivianos, se le resta cinco salarios mínimos nacionales y queda 1.800. Se le calcula el 6,5 por ciento del RC-IVA y el descuento directo es de 117 bolivianos.

"Impuestos Nacionales, como una institución técnica, no ha recibido ningún tipo de comunicación o consulta al respecto. Si es que así lo hacen (las autoridades del Poder Ejecutivo), el SIN se pronunciará y tendremos una posición institucional sobre este tema", puntualizó.

Actualmente, una persona, independientemente de que gane 1.800 ó 30.000 bolivianos, puede descargar el RC-IVA entregando facturas de las compras realizadas para no sufrir ningún descuento en su salario.

Ahora, con la pronta aprobación del decreto supremo que normará el ajuste progresivo del RC-IVA, las personas de mayores ingresos tributarán en la misma proporción que su salario.

Con el ajuste propuesto por el Ejecutivo, el Tesoro General de la Nación (TGN) podrá obtener algunos ingresos adicionales que le ayudarán a reducir el elevado déficit fiscal, que en la pasada gestión orilló el 9 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB).

Esto significa que algo más de 700 millones de dólares se fueron al gasto, sin contar para ello con un respaldo financiero. Según datos oficiales, en los últimos años los ingresos corrientes (impuestos, fundamentalmente) apenas llegan a cubrir el 84 por ciento de los gastos corrientes.

El Gobierno definió esta situación como una quiebra técnica del Estado boliviano, que ahora se mantiene con donaciones y créditos de todo tipo.

5.5. El ajuste progresivo al RC-IVA

* Propuesta de Sánchez de L.

Bs 1.000 de sueldo • Se le restaba dos salarios mínimos y quedaba 120. Se le calculaba el 12,5% del RC-IVA y el descuento directo era de 15 bolivianos.

Bs 5.000 de sueldo • Se le restaba dos salarios mínimos y quedaba 4.120 bolivianos. Se calculaba el 12,5% del RC-IVA y el descuento al final resultaba ser de 515 bolivianos.

Bs 10.000 de sueldo • Se le restaba Bs 880 y quedaba 9.120. El 12,5% es 1.140 bolivianos que se descontaban directamente de su total ganado.

* Propuesta de Mesa Gisbert

Bs 4.000 de sueldo • Se le resta cinco salarios mínimos y queda 1.800. Se le calcula el 6,5% del RC-IVA y el descuento directo es de 117 bolivianos.

Bs 5.000 de sueldo • Se le resta cinco salarios mínimos (2.200) y queda 2.800. Se calcula el 6,5% del RC-IVA y el descuento al final resulta ser de 182 bolivianos.

Bs 10.000 de sueldo • Se le resta 2.200 y queda 7.800. El 6,5% de 7.800 es 507 que se descuentan directamente de su total ganado.



5.5.1. Atributos a Considerar en el Diseño de la Política Tributaria

La literatura en finanzas públicas discute ampliamente las características o atributos de una buena estructura tributaria. Diversos autores han propuesto variadas clasificaciones de atributos, no obstante que siempre es posible distinguir a lo menos los siguientes: Suficiencia, eficiencia, equidad y simplicidad.

5.5.2. Suficiencia

Este atributo se refiere a la capacidad del sistema tributario para proveer los recursos necesarios para financiar el gasto público. Sin embargo, las necesidades en materia de gasto social e inversión pública siguen siendo muchas, por lo cual el sistema tributario debiera ser capaz de proveer estos recursos en el futuro.

La forma más sencilla de elevar la recaudación es subiendo las tasas impositivas, pero es bien sabido que ello genera mayores distorsiones en la economía, e incentiva la evasión y la elusión. Una manera más eficiente de elevar los ingresos es reduciendo la evasión tributaria. Una estrategia orientada a alcanzar niveles de evasión similares a los de países desarrollados permitiría contar con estos mayores recursos, e incluso, permitiría moderar los niveles de algunas tasas impositivas.

5.5.3. Eficiencia

En general, los impuestos distorsionan las decisiones de los agentes económicos, incentivando la sustitución de bienes gravados por bienes no gravados, por ejemplo, trabajo por ocio.

Las distorsiones causadas por los impuestos pueden ser significativas. Estudios desarrollados para los Estados Unidos¹ estiman que cada dólar adicional recaudado con mayores impuestos generaría pérdidas de bienestar, por sustitución de actividades, que fluctúan entre 17 y 56 centavos de dólar. En consecuencia, los sistemas tributarios debieran promover y fortalecer impuestos eficientes, vale decir, impuestos que distorsionen lo menos posible las decisiones de los agentes económicos, o bien, en aquellos casos donde existen externalidades negativas, impuestos que apunten a corregirlas.

En el ámbito de los impuestos a la renta, los cambios fundamentales en el sistema tributario chileno ocurrieron en la reforma de 1974, con la dictación de una ley de impuestos a la renta integral de amplia cobertura que, en el caso del impuesto a las empresas, abarca casi todos los sectores de actividad con una tasa única. Con esto se persigue que la asignación de recursos entre sectores esté guiada por criterios de rentabilidad y no por razones tributarias. También, en el año 1984, se establece la integración de los impuestos a las empresas con los impuestos personales de sus dueños, con objeto de evitar la doble tributación sobre una misma renta. Esto se traduce en que el impuesto pagado por la empresa constituye crédito para los impuestos personales de sus dueños.

Vease Ballard, Shoven y Whalley (1985).

5.5.4. Equidad

La equidad de un sistema tributario se entiende en dos sentidos: horizontal y vertical. La equidad horizontal hace referencia a que contribuyentes con el mismo nivel de riqueza deben pagar la misma cantidad de impuestos. La equidad vertical apunta a que mientras mayor sea la capacidad contributiva de una persona, mayores deben ser los impuestos que pague, como proporción de esta capacidad.

La importancia fundamental de la equidad radica en que en la medida que los contribuyentes perciban que el sistema tributario es justo, existirá una mayor aceptación del mismo, lo cual es vital para que haya cumplimiento voluntario.

Equidad Horizontal:

La ausencia de equidad horizontal generalmente va acompañada de ineficiencias. En efecto, las personas desvían recursos hacia aquellas actividades menos gravadas. Además, la desgravación de determinadas rentas, personas o productos, obliga a elevar las restantes tarifas con el objeto de mantener la recaudación.

Equidad Vertical:

Tradicionalmente se le ha atribuido a los impuestos la función de mejorar la distribución del ingreso. Para ello, los sistemas tributarios cuentan con impuestos a la renta progresivos y tasas adicionales a la venta de bienes considerados de lujo, entre otras herramientas de progresividad. Sin embargo, este rol distributivo de los impuestos ha perdido fuerza en las últimas décadas, debido a varias razones. En primer lugar, la evidencia empírica muestra que los impuestos altamente progresivos que existieron en el pasado no tuvieron éxito en mejorar la distribución del ingreso.

En segundo lugar, las tasas marginales a la renta excesivamente altas tienen efectos nocivos en la asignación de recursos, puesto que desincentivan el trabajo y el ahorro.

5.5.5. Simplicidad

Existen al menos tres razones que aconsejan buscar un sistema tributario más simple. La primera, es que los sistemas tributarios modernos son de auto

declaración, por lo que conviene que sean simples, para facilitar la correcta declaración de los contribuyentes. La segunda razón, es que los sistemas complejos obligan a las personas y empresas a gastar más recursos para poder cumplir con sus obligaciones tributarias, los cuales en otras circunstancias podrían destinarse a actividades productivas. La tercera razón, y tal vez la más importante, es que los sistemas tributarios complejos facilitan la evasión y elusión de los impuestos, con todos los efectos negativos que esto conlleva. En relación con este punto, se debe destacar que los sistemas tributarios simples aparecen como más justos, lo que favorece un mayor cumplimiento tributario.

No hay duda de que la complejidad del sistema tributario tiene una alta correlación con los niveles de evasión. La complejidad del sistema tributario genera mayores costos, tanto para el contribuyente como para la administración tributaria. Desde el punto de vista del contribuyente, estos mayores costos pueden dividirse en dos: por una parte, a mayor complejidad, el contribuyente debe invertir mayor tiempo y dinero para poder cumplir con sus obligaciones tributarias, lo cual obviamente es un incentivo para eludirlos. Por otra parte, la mayor complejidad induce a los contribuyentes a sacrificar recursos, en tiempo y dinero, con el objeto de encontrar los resquicios, dentro de la complejidad de la ley, que le permitan reducir su pago de impuestos (elusión u optimización tributaria). Desde el punto de vista de la administración tributaria, dar una buena atención a los contribuyentes y fiscalizar su cumplimiento demanda más recursos cuanto más complejo es el sistema. Además, los sistemas simples son más fáciles de fiscalizar, lo que significa que la administración tributaria puede obtener mejores rendimientos con los mismos recursos.

UDAPE, Estimación del Potencial Tributario, 1990

UDAPE, Estimación de la Evasión en el Impuesto al Valor Agregado (IVA), 1994.

Cuadro N° 1: CARGA TRIBUTARIA GOBIERNO GENERAL

Cifras en Porcentaje

País	Incluye Seguridad Social	No Incluye Seguridad Social
Suecia (1995)	49,5	35,9
Israel (1995)	37,7	33,4
Nueva Zelandia (1995)	32,8	32,8
Canadá (1994)	36,1	32,6
Reino Unido (1995)	34,8	28,5
Italia (1994)	39,8	28,3
Sudáfrica (1994)	26,7	26,3
Francia (1995)	42,3	24,6
Portugal (1994)	33,5	24,4
Malasia (1994)	23,8	23,5
Alemania (1995)	41,1	23,3
España (1993)	33,2	20,9
EE.UU. (1995)	27,4	20,7
Japón (1993)	25,9	20,2
Chile (1997)	19,9	18,5
Uruguay (1995)	27,6	18,1

IMPACTO DEL SISTEMA IMPOSITIVO EN PERSONAS DE BAJOS RECURSOS

Brasil (1993)	26,0	18,0
Corea (1995)	17,7	17,7
Filipinas (1994)	16,5	16,5
Indonesia (1994)	16,7	16,4
Singapur (1995)	16,3	16,3
Colombia (1994)	17,0	14,7
Argentina (1992)	19,8	14,6
Ecuador (1994)	13,9	13,9
Panamá (1994)	18,9	13,0
México (1994)	15,8	12,8
Perú (1995)	14,3	12,6
Bolivia (1995)	13,0	12,0
Paraguay (1993)	10,9	9,3
Guatemala (1994)	6,9	6,9
Promedio	25,2	20,2

Fuente: Elaborado por la Subdirección de Estudios del SII, en base a "Government Finance Statistics Yearbook" IMF-1996 y a "Estadísticas Financieras Internacionales" IMF-1997.

Notas:

- 1 Ingresos tributarios del *Gobierno General*, como porcentaje del PIB, al último año disponible. Los ingresos tributarios del *Gobierno General* comprenden la recaudación tributaria presupuestaria y extrapresupuestaria del Gobierno Central, de los Gobiernos Estatales, Regionales, Provinciales

y/o Locales. Por falta de información se han excluido los ingresos tributarios de las Autoridades Supranacionales.

- 2 Se refiere a las contribuciones a la seguridad social que recauda el Gobierno General.

5.6. IMPUESTO AL FLUJO DE EFECTIVO EN BOLIVIA

Los principales factores comparativos entre el IFE y el IU, muestran que el IFE puede constituirse en una alternativa más adecuada para satisfacer las necesidades de la economía Boliviana en este período de reformas.

Las ventajas que ofrece el IFE son básicas dentro de la actual situación en la que se encuentra el país: el estado Boliviano carece de una Administración eficiente y necesita de inversión externa e interna con urgencia. Es en este contexto que se elabora el siguiente análisis; la implantación de un impuesto al flujo de efectivo, las ventajas comparativas del IFE respecto al IU, las diferencias básicas entre la metodología de calculo del IU y del IFE, y la estructura básica del IFE.

F. Cossio M-R., M. Felix Delgadillo. Estimación de la Evasión en el Impuesto al Valor Agregado, UDAPE. La Paz, 1994.

5.6.1. Opciones Sobre la Base Imponible

Para el caso Boliviano se analizaron tres posibilidades⁶; dos tipos de bases imponibles basadas en el flujo de efectivo, la Base Imponible Real y la Base Imponible Real-Financiera, y un impuesto alternativo llamado "Sistema Híbrido Británico". La primera y tercera fueron rechazadas por las razones planteadas a continuación. Se debe destacar que las dos primeras alternativas son consistentes con el sistema IFE, mientras que la tercera no.

5.6.2. Base Imponible Real

El IFE con una base imponible real tiene las características mencionadas sobre la deducción de los activos en el primer año ("Expensing"), pero ignora las transacciones financieras (prestamos, amortizaciones e intereses) en el cálculo de las obligaciones tributarias. Como su nombre lo indica, el Impuesto al Flujo de Efectivo con Base Real (IFER), considera las transacciones reales en el cálculo de su base imponible, mientras que el IFE con Base Real-Financiera (IFE-RF), toma en cuenta las transacciones reales y financieras en sus obligaciones tributarias. Comparando el IFE-R con el IFE-RF se puede observar que el primero presenta varios problemas;

- a) Exime de impuestos a toda renta por concepto de intermediación financiera. Esta exención es inaceptable en Bolivia donde el sector financiero obtiene substanciales ingresos por intermediación.
- b) La diferencia en el tratamiento de intereses (exentos) y otros ingresos (gravados) crea oportunidades de abuso.
- c) El IFE-R tiene menos posibilidades de ser acreditado en otros países porque no se otorgan deducciones por concepto de intereses.
- d) El IFE-R es vulnerable a esfuerzos políticos para convertirlo en un "Impuesto Híbrido", todo lo que se requiere es permitir deducciones por concepto de intereses.

5.6.3. "Sistema Híbrido Británico"

Tomando en cuenta algunas ventajas del IFE podría nacer la tentación de formular un impuesto similar, que incluya algunas bondades del IFE pero en realidad se parezca más a un Impuesto a las Utilidades comúnmente utilizado. Este impuesto sería un híbrido, denominado "Sistema Híbrido Británico" en el presente documento, ya que fue experimentado en el Reino Unido desde la primera mitad

de los 70's hasta 1984. Este sistema permitía deducciones sobre el total de los gastos en el mismo año, y si bien el tratamiento de los gastos sería el mismo del IFE, no existía ningún tipo de regulación para el tratamiento de las deudas de las empresas, y se otorgaban deducciones por concepto de intereses pagados. Es decir, bajo un sistema híbrido, las inversiones con financiamiento muestran ingresos gravables negativos, ya que al no incluir el préstamo en la base imponible, el efecto de "Expensing" sumado a la deducción por concepto de intereses, tiene como resultado una base imponible menor a cero.

Un sistema "híbrido" crea incentivos al endeudamiento y la experiencia del Reino Unido muestra que este tipo de impuesto también incentiva las inversiones improductivas, las cuales obtienen retornos por debajo de la tasa de mercado, y como las empresas se encuentran perpetuamente en "perdida", las recaudaciones son prácticamente nulas. Estas razones demostraron que este tipo de impuesto no funciona y en 1984 el Reino Unido retornó a un IU basado en deducciones por depreciación.

En 1994 se llevó a cabo un minucioso análisis sobre la posibilidad de implantación del IFE en Bolivia, la comisión estuvo

conformada por: Prof. George Zodrow (Rice University), Prof. Charles McLure (Stanford), Prof. Peter Byrne (Harvard), Lic. Juan Cariaga (Asesor de Presidencia) y Lic. Fernando Cossio (UDAPE).

5.6.1.3. Base Imponible Real Financiera

El IFE con una base imponible real financiera (IFE-RF) tiene las características mencionadas sobre la deducción de los activos en el primer año e incluye: los préstamos, amortizaciones e intereses en el cálculo de su base imponible. La principales ventajas de este impuesto son: incluir al sistema financiero y no presentar los problemas del IFE-R mencionados con anterioridad. Por lo tanto, dentro las posibilidades estudiadas, el impuesto más adecuado para el contexto económico Boliviano sería IFE-RF, el cual para posteriores propósitos de este documento será llamado solamente IFE.

Se pueden citar los trabajos realizados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE).

VI. PROPUESTA

Existe una importante variedad de modelos de estimación de la incidencia de los impuestos sobre la población. La teoría es la misma, encontrar quienes realmente pagan los impuestos en un sistema tributario. Dado que la mayoría de estos sistemas están compuestos por impuestos indirectos y directos, el enfoque de los análisis es diferente para cada caso. Para los impuestos al consumo los impactos estarán dados por los efectos que causa cada impuesto sobre el mercado, así, la elasticidad de oferta y demanda de cada producto será clave para definir quien realmente paga el impuesto en el corto plazo.

Para el largo plazo, bajo los principios de microeconomía que postulan una curva infinitamente elástica para la oferta, la elasticidad de la demanda definirá las pérdidas o ganancias netas para los consumidores.

Para los impuestos que gravan los ingresos o la riqueza, los impactos del impuesto parecen más fáciles de percibir, ya que los sujetos que define la ley tributaria son generalmente los que efectivamente pagan el impuesto. Sin embargo, los impuestos a la renta también tienen impactos sobre la oferta del mercado laboral y sobre las preferencias respecto al ahorro e inversión.

El sistema tributario de un país debe ser lo suficientemente estable y elástico para permitir que éste cumpla con sus crecientes compromisos de gasto e inversión. El Estado debe mantener un sistema tributario afianzado, que le permita cubrir sus gastos corrientes y además le permita llevar a cabo los proyectos de inversión pública con mayores beneficios sociales.

VII. METODOLOGIA

El estudio consta de la presente introducción, se presenta los antecedentes de los impuestos en análisis. Se analiza los impuestos más importantes del sistema impositivo. Investiga la incidencia de los impuestos en diferentes segmentos de la población. Y por ultimo efectúa un análisis sobre la sostenibilidad de los impuestos. Relacionando los dos capítulos anteriores, recomienda potenciales modificaciones al sistema tributario dentro de una estrategia de lucha contra la pobreza y el octavo presenta la bibliografía.

VIII. JUSTIFICACION

Un sistema tributario debe cumplir con los principios básicos de un buen sistema, que incluyen; eficiencia económica, neutralidad, simplicidad, estabilidad, y los principios del beneficio impositivo y la capacidad de pago. Bajo este último concepto el sistema impositivo tiene la responsabilidad de promover la equidad social, procurando de que la población más empobrecida aporte menor proporción de sus ingresos, o por lo menos, cerciorándose que no existan impuestos que recaigan especialmente sobre los segmentos más pobres de la sociedad.

Existen dos principios fundamentales de equidad en el área tributaria, la equidad horizontal y la equidad vertical. La primera se centra en el concepto que dos individuos, naturales o jurídicos, que perciben ingresos reales equivalentes, sin importar la fuente, deberían ser tratados de la misma manera en cuanto a su obligación/carga tributaria. Por otro lado, el concepto de equidad vertical tiene más relación en cuanto a la función distributiva de los impuestos, ya que este principio implica que a medida que incrementan los ingresos de los individuos, estos son sujetos de una carga impositiva mayor.

Un impuesto que observa el concepto de equidad vertical es progresivo. Se entiende por un impuesto progresivo al que a medida que aumentan los ingresos/riqueza de un individuo, éste tributa una con una proporción mayor de

sus ingresos. Por otro lado, un impuesto regresivo es aquel que a medida que los ingresos de un individuo incrementan, su carga impositiva disminuye representando una menor proporción del su ingreso.

8.1. Impactos de un Impuesto al Consumo.

La imposición de una carga tributaria sobre el consumo de bienes o servicios transforman las decisiones de consumo y producción. Cuando un impuesto distorsiona las decisiones económicas, impone cargas para la sociedad, que agregadas, exceden las recaudaciones del gobierno.

Esta distinción es común en el estudio de las finanzas públicas, sin embargo, no es impermeable ni significativa desde un punto de vista de análisis económico, ya que no provee ninguna información definitiva sobre la incidencia del impuesto

Es posible estimar el costo que representa un impuesto sobre los consumidores y productores, y también es posible estimar las recaudaciones que percibe el Estado. En este sentido, es posible calcular una tasa impositiva óptima para la economía, que minimice los costos para los consumidores y productores y, maximice las recaudaciones.

La Ley de Ramsey establece que un impuesto a un producto específico debe adoptar una tasa (específica o al valor) que maximice los beneficios para la economía en su conjunto, donde la magnitud de los impactos depende de la forma de las curvas de demanda y oferta.⁴ Si bien esta manera de establecer las alícuotas de los impuestos al consumo es la óptima en términos económicos, no es práctico introducir diferentes tasas por su complejidad administrativa.

El cuadro siguiente muestra en forma gráfica los impactos de un impuesto específico sobre un mercado, para fines de simplicidad se asume una curva de oferta horizontal (elasticidad de oferta infinita, $\epsilon_s = \infty$) asumiendo el comportamiento teórico de la oferta en el largo plazo.

En el gráfico, el precio y cantidad de ventas esta demostrado por P_0 y por Q_0 , Respectivamente. Al introducir el impuesto, el precio sube a P_1 , el cual puede ser expresado como $P_1 = P_0 + T$, donde T es la tasa específica del impuesto. Al nuevo precio de P_1 los consumidores reducen su consumo de Q_0 a Q_1 . Tomando en cuenta que antes del impuesto, el excedente del consumidor equivalía a toda el área que se encuentra por debajo de la curva de demanda y por encima del precio, se puede observar que las pérdidas para los consumidores, equivalen al valor de área P_1, P_0, A, C . Las recaudaciones tributarias equivalen al área P_1, P_0, A, B , igual a la multiplicación de la cantidad vendida por la tasa del impuesto ($Q_1 * T$). Entonces, si restamos las recaudaciones tributarias de las pérdidas de los consumidores, veremos que para la economía existe una pérdida neta, representada en el gráfico por el área A, B, C . Esta pérdida se debe a que existen consumidores dispuestos a pagar un determinado precio, por un producto que cuesta menos producir, al insertar el impuesto se distorsiona esta decisión y estos consumidores deciden posponer/substituir su consumo.

8.2. Impactos de un Impuesto a las Utilidades.

Un impuesto a las utilidades de las personas generalmente comprende dos efectos que actúan en dirección contraria, el efecto ingreso y el efecto de sustitución. Por un lado, el individuo que se ve afectado por un impuesto directo tiende a trabajar más para recuperar el ingreso perdido (efecto ingreso), pero por otro lado, este recibe menos por cada hora de trabajo, lo cual incrementa su disposición a sustituir horas de trabajo por horas de esparcimiento (efecto sustitución).

Ambos efectos, ingreso y sustitución, del impuesto a las utilidades de las personas también actúan sobre la oferta de ahorros. Dado que el ingreso disminuye, el consumo actual y el futuro se ven afectados, y de esta forma las decisiones sobre el ahorro de cada individuo sujeto al impuesto. Nuevamente, estos efectos actúan en direcciones opuestas con resultados ambiguos respecto al impacto neto.

En el caso del impuesto a las utilidades de las empresas los impactos se reflejan sobre el mercado de capitales y el de la mano de obra. Para analizar estos efectos además es necesario conocer el grado de apertura de la economía, ya que los efectos serán distintos en una economía abierta y cerrada.

Pese a que existen los efectos mencionados, y que hay mucha literatura académica sobre la estimación de estos efectos, la dificultad de obtener datos para los tipos de análisis necesarios conllevan a simplificaciones en los cálculos. Es práctica común en el análisis de incidencia el asumir que en el caso de impuestos al ingreso de las personas, toda la carga impositiva es asumida por el sujeto imponible del impuesto, y para el caso del impuesto a la renta de las empresas suponer que los propietarios del capital, o en partes iguales los propietarios del capital y los consumidores, asumen el impuesto.

IX. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Todos los impuestos del Sistema Impositivo Boliviano que gravan el consumo son regresivos, sin embargo, los altos niveles de informalidad tributaria implican que algunos impuestos sean menos regresivos. Por otro lado, la incidencia respecto a individuos que perciben un nivel de ingresos idéntico pero de diferentes fuentes, demuestra que existen importantes diferencias con respecto a su respectiva carga impositiva.

El impuesto al valor agregado demuestra ser sostenible en el tiempo y además no presenta importantes distorsiones distributivas. Por lo tanto, es recomendable mantenerlo con su estructura actual. El hecho que este impuesto tenga pocas deducciones exenciones y una alícuota única, permite que sea un sistema sostenible, eficiente y fácil de controlar, así, no es recomendable el incluir cambios

discrecionales que pretendan otorgarle progresividad al sistema vía perforaciones de la base tributaria.

Al igual que el IVA, el IT es un impuesto sostenible que permite obtener importantes recaudaciones. Este impuesto no es de corte progresivo sin embargo su regresividad no es exagerada debido a que los segmentos informales están prácticamente exentos del impuesto. Su efecto cascada presenta distorsiones respecto a la equidad horizontal, penalizando actividades en las que la cadena productiva contiene múltiples etapas, sin embargo dada su eficiencia y sostenibilidad es recomendable mantener este impuesto con su estructura actual.

El ICE demuestra ser un impuesto sostenible, donde el crecimiento de las recaudaciones es proporcionalmente mayor al del PIB. Sin embargo, algunas de sus características deben ser revisadas y adecuadas dentro de un marco de lucha contra la pobreza. Se recomienda revisar las tasas específicas y establecer una escala que tenga relación con el valor de los productos.

El impuesto a las utilidades de las empresas grava únicamente a empresas formales y por tanto presenta una carga mayor para los segmentos poblacionales propietarios de empresas, que generalmente son los que perciben mayores ingresos, en este entendido se recomienda mantener su estructura actual.

El sistema de impuestos al ingreso no debe estar conformado únicamente por el impuesto a los ingresos de las empresas, además, éste debe incluir un impuesto a los ingresos de las personas. Se recomienda reformar el RC-IVA y adecuarlo para que los segmentos con mayores ingresos contribuyan con mayor proporción de su ingreso que los segmentos más pobres de la sociedad.

Los regímenes tributarios transitorios, además de no ser sostenibles en el tiempo, crean importantes distorsiones al sistema tributario general y presentan incentivos a la informalidad y crean una competencia desleal para los contribuyentes del

régimen general. Se recomienda que estos sistemas transitorios sean eliminados, permitiendo que los segmentos más empobrecidos estén totalmente exentos de estos impuestos, y al mismo tiempo, evitando que contribuyentes con mayores ingresos se cobijen en estos sistemas para no ser sujetos del sistema tributario general.

- se debe realizar un análisis exhaustivo de aquellos impuestos que no rinden ni siquiera 1% de la recaudación total y ver la forma de incorporar a determinados regímenes, principalmente los especiales, en el régimen general. Posiblemente, los costos incurridos para el control y recaudación de impuestos de estos regímenes son elevados en comparación a su rendimiento.
- los niveles de evasión de los impuestos que contribuyen en mayor porcentaje con recaudación son elevados, por lo tanto es necesario que la DGIF mejore los mecanismos de recaudación.
- la administración tributaria debería implementar un análisis bastante rígido sobre los pagos efectuados al sistema financiero por el cobro de impuestos. Asimismo, debería revisar la composición de sus gastos y determinar si los mismos son los más adecuados para el desempeño de la administración.

X. BIBLIOGRAFIA

GOBIERNO DE BOLIVIA. La estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza

La Paz, Bolivia.

CALDERON CESAR. Estimación al impuesto en el Consumo.

COSSIO M.F.; DELGADILLO M.F. Estimación de la Evasión en el Impuesto al Valor agregado. La Paz Bolivia.

SERVICIO NACIONAL DE IMPUESTOS INTERNOS. El SI en cifras.

BALLARD, C., J. SHOVEN, Y J. WHALLEY. "General Equilibrium

Computations of the Marginal Welfare Costs of Taxes in the United States",
American Economics Review 75: 126-138.

UNIDAD DE ANALISIS DE POLITICAS ECONOMICAS (UDAPE). 1984.

Análisis y Perspectivas del Rendimiento de los Impuestos Propuestos en la
Reforma Tributaria.(00341)

WORLD BANK 1994. Bolivia, Country Economic Memorándum. La Paz

ZODROW, G.R. 1994. A Cash Flow Tax for Bolivia. Propuesta Tributaria. La
Paz, Bolivia.

XI. ANEXOS

A pesar de que el sistema tributario actual demuestra un crecimiento real de las Recaudaciones que esta por encima del crecimiento del PIB, fluctuando entre el 10.2% y 25.2% para el periodo 1988-2000, es necesario elaborar un instrumento que evalúe la sostenibilidad de este régimen impositivo. Un sistema tributario sostenible es aquel que esta diseñado de forma tal, que a medida que se incremente el ingreso y/o la producción nacional, las recaudaciones aumenten correspondientemente.

Un sistema tributario es estable cuando las recaudaciones reales incrementan en igual o mayor proporción que los incrementos reales en el Producto Interno Bruto (PIB). A

continuación se investiga como responden las recaudaciones tributarias a cambios en el ingreso nacional, a través del calculo de la elasticidad y la Boyanza para los impuestos mencionados.

11.1. Elasticidad del Sistema Tributario

El crecimiento de las recaudaciones debe estar en relación con el desarrollo de un país, ya que a medida que se incrementa la producción y el consumo, también se incrementan las necesidades y demandas de bienes y servicios públicos por parte de la sociedad, lo cual eleva los requerimientos financieros del gobierno.

Entonces, un sistema tributario eficiente debe estar condicionado para que sus ingresos aumenten "automáticamente", sin tener la exigencia de introducir cambios circunstanciales, legales o administrativos, con la finalidad de incrementar sus ingresos.

Para determinar como responde el sistema tributario a incrementos en el PIB, se debe calcular la elasticidad del sistema en general. Este parámetro demuestra como cambian las recaudaciones con respecto a cambios en el PIB. Asimismo, se puede establecer la elasticidad para cada impuesto del universo tributario con la misma metodología, en este caso se toman las recaudaciones de un determinado

impuesto y se calcula su elasticidad, demostrando como cambian las recaudaciones del impuesto en cuestión con respecto a cambios en el PIB.

Entonces:

$$E_{ty} = (\Delta T / \Delta Y) * (Y / T) \quad (1)$$

Donde:

E_{ty} = Elasticidad del sistema tributario

Δ = Cambio

T = Recaudaciones tributarias sin cambios discrecionales

Y = PIB

Un importante aspecto en el cálculo de la elasticidad es que no se deben considerar

cambios en las recaudaciones debido a alteraciones discrecionales en el sistema tributario; cambios en: el objeto de los impuestos, los sujetos pasivos, la alícuota, las exenciones, la base imponible, etc.

11.2. Boyanza del Sistema Tributario.

De similar manera que la elasticidad, el indicador de la boyanza del sistema tributario es un importante instrumento de evaluación, ya que determina como respondió el sistema a incrementos en el ingreso. La diferencia entre ambos (elasticidad vs. boyanza), es que el cálculo de la boyanza demuestra como cambian las recaudaciones efectivas, las cuales incluyen alteraciones discrecionales, con respecto a cambios en el PIB.

Se puede establecer la boyanza para cada impuesto del universo tributario con la misma metodología, en este caso se toman las recaudaciones de un determinado impuesto y se demuestra como cambiaron las recaudaciones del impuesto en cuestión con respecto a cambios en el PIB.

Entonces:

$$B_{ty} = (\Delta R / \Delta Y) * (Y / R) \quad (2)$$

Donde:

Bty = Boyanza del sistema tributario

Δ = Cambio

R = Recaudaciones tributarias observadas

Y = PIB

11.3. Ajustes en las Recaudaciones Tributarias

Para estimar la elasticidad del sistema tributario es necesario separar los cambios que sufrieron las recaudaciones debido al crecimiento de la base imponible, de los cambios en las recaudaciones debido a medidas discrecionales de tipo legal u administrativo.

Existen dos importantes métodos para estimar las recaudaciones sin ajustes Discrecionales. El primero es el método de estructuras con tasas constantes, el cual consiste en aplicar las alícuotas actuales a los valores base de años anteriores, así estimulando una serie de recaudaciones que corresponda a la estructura impositiva actual.

Lamentablemente, este método requiere de mucha información para cada impuesto del universo tributario respecto a los impactos de las diferentes alícuotas y la conformación de la base impositiva, y por tanto, este método ha encontrado poca aplicación práctica.

El segundo es el método de ajuste proporcional de los datos, el cual permite concordar una serie de recaudaciones sin requerir información sobre la base impositiva. Este método requiere datos sobre recaudaciones observadas y estimaciones cuantitativas referentes a los impactos en las recaudaciones causados por los efectos discrecionales introducidos en el sistema impositivo.

Por ejemplo, si tomamos una serie de recaudaciones (R) para los años 1 al n, donde n es el último año o el año actual, tenemos:

R1, R2, ..., Rn-1, Rn

Asimismo, llamemos D a los efectos en las recaudaciones debido a medidas discrecionales introducidas en el sistema impositivo, para cada año en las que ocurrieron:

$$D_2, \dots, D_{n-1}, D_n$$

Ahora, construyamos una serie ajustada de recaudaciones para el periodo en análisis, la cual llamaremos T, donde n es el último año o el año actual:

$$T_1, T_2, \dots, T_{n-1}, T_n$$

Como el año actual (n) es el año de referencia, la recaudación ajustada para el año n es igual a la recaudación observada para ese año, entonces:

$$T_n = R_n$$

Naturalmente, los años precedentes, n-1, n-2, ..., 2, y 1 deben ser ajustados. En otras palabras, las recaudaciones anteriores a n deben ser "libradas" de los efectos por cambios discrecionales. Por tanto, la serie de recaudaciones ajustadas se denota de la siguiente manera:

$$T_{n-1} = R_{n-1} [R_n / (R_n - D_n)]$$

$$T_{n-2} = R_{n-2} [R_n / (R_n - D_n)] [R_{n-1} / (R_{n-1} - D_{n-1})]$$

...

$$T_2 = R_2 [R_n / (R_n - D_n)] [R_{n-1} / (R_{n-1} - D_{n-1})] \dots [R_3 / (R_3 - D_3)]$$

$$T_1 = R_1 [R_n / (R_n - D_n)] [R_{n-1} / (R_{n-1} - D_{n-1})] \dots [R_3 / (R_3 - D_3)] [R_2 / (R_2 - D_2)]$$

Puede ser expresado en una formula general de la siguiente manera:

$$T_{n-j} = R_{n-j} [R_{n-j+1} / (R_{n-j+1} - D_{n-j+1})]$$

Donde, j = 1, 2, ..., n-2, n-1.

11.4. Estimación de Elasticidad y Boyanza.

Una vez ajustadas las series de recaudaciones, se puede proceder a la estimación de los indicadores de elasticidad y boyanza. Estos indicadores podrían ser estimados a través de un simple modelo de regresión exponencial (log-log), sin embargo las series de datos no permiten efectuar un análisis sólido con un modelo de este tipo. En este sentido, los cálculos en el presente estudio se basan en un

promedio de crecimiento de las recaudaciones y el PIB para cada uno de los impuestos en análisis.

11.5. Análisis Empírico.

Utilizando la metodología mencionada se procedió al cálculo de los coeficientes de elasticidad y boyanza para el IVA, IT, ICE, RC-IVA, RTS y STI. No se incluyen en este análisis al IUE y IEHD ya que estos recién presentan recaudaciones únicamente desde 1996 y una serie tan corta no puede comprobar la sostenibilidad de un impuesto.

11.5.1. Series en Términos Reales

Como primer paso se procedió a la construcción de series de recaudaciones tributarias y del PIB en términos reales. Para este efecto se utilizaron los datos del PIB del Instituto Nacional de Estadística (INE), para los datos sobre ingresos tributarios se utilizaron series de recaudaciones del Servicio Nacional de Impuestos Internos SNII. Para la conversión de estas series a términos reales se utilizaron series de inflación anual provenientes del INE.

11.5.2. Ajustes por Cambios Discrecionales

Existe un gran número de cambios discrecionales que se introducen al sistema tributario boliviano cada año; cambios en el objeto impositivo, el sujeto pasivo, alícuotas, exenciones, disposiciones administrativas, etc. En general, la mayoría de estos cambios se han sido menores y han tenido un reducido efecto sobre las recaudaciones. Asimismo, es difícil cuantificar los efectos de cambios menores en los sujetos y objetos tributarios, exenciones y otras disposiciones administrativas, por tanto, el presente análisis se centra en los ajustes por cambios discrecionales más relevantes respecto a las alícuotas de los impuestos.

11.5.3. Estimación de Coeficientes de Elasticidad y Boyanza.

Una vez obtenidas las series ajustadas para cada impuesto en análisis y para el sistema tributario general, se procedió a estimar los coeficientes de Elasticidad y Boyanza. Se obtuvieron los siguientes coeficientes de Elasticidad y Boyanza para el sistema tributario:

Impuestos BOYANZA ELASTICIDAD

Consumo Específico (ICE) 2.64 1.55

Valor Agregado (IVA) 2.58 1.83

Régimen Complementario al IVA (RC-IVA) 0.73 0.10

Transacciones (IT) 4.27 1.41

Régimen Tributario Simplificado (RTS) (1.97) (1.97)

Sistema Tributario Integrado (STI) (8.62) (8.62)

Fuente: Elaboración Propia

11.6. Resultados del Análisis

Los coeficientes de Boyanza para los impuestos más importantes del sistema tributario demuestran ser mayores a los de elasticidad, esto demuestra que los cambios discrecionales introducidos al sistema incrementaron la capacidad de recaudación de los impuestos en estudio.

Debe notarse que los coeficientes de elasticidad calculados están en cierta forma sobre estimados debido a que no todos los cambios discrecionales fueron tomados en cuenta y sobre todo, debido al hecho de que el sistema tributario anterior era poco eficiente y presentaba recaudaciones muy reducidas, así, el actual sistema tributario muestra importantes incrementos en las recaudaciones.

Para el caso del IVA se obtiene una elasticidad de 1.55 que demuestra la sostenibilidad de este impuesto, ya que se prevé que cada vez que el PIB incremente en 1% las recaudaciones por concepto de IVA incrementarían en promedio 1.55%. La Boyanza del impuesto es mayor a su elasticidad lo cual se explica especialmente por la elevación de la alícuota del 10 al 13% en 1992.

El caso del IT es similar al del IVA sin embargo se observa que el coeficiente de boyanza es mucho mayor al del IVA, esto se debe principalmente a tres factores: Primero, el impuesto a las transacciones es más difícil de evadir que el IVA ya que no presenta la posibilidad de su disminución a través de créditos fiscales; segundo, los cambios discrecionales del impuesto de 1% a 2% en 1990 y, a 3% en 1995 son incrementos del 100% y del 50% respectivamente reflejando un importante incremento en las recaudaciones, y finalmente, el efecto cascada del impuesto incrementa la tasa efectiva substancialmente ante incrementos en la tasa nominal del impuesto. Así, no es extraño que el coeficiente de boyanza presente un elevado 4.27 como resultado.

La tasa de elasticidad del IT de 1.41 demuestra que este impuesto es sostenible en el tiempo, sin embargo, el hecho que desde 1996 el impuesto pagado por concepto de utilidades de la empresas sea considerado como "pago a cuenta" del IT disminuye considerablemente el efecto recaudador de este impuesto.

El ICE demuestra el segundo coeficiente de boyanza más elevado de todos los impuestos bajo análisis, esto se debe especialmente a que este impuesto ha sufrido cambios discrecionales permanentes y la mayoría de estos incrementaban las tasas del impuesto.

Su coeficiente de elasticidad es también elevado, lo cual es consistente con su estructura, ya que a medida que incrementa el PIB se espera que el consumo de los bienes gravados por el ICE incremente. Si bien los productos que grava el ICE

tienen una elasticidad precio de demanda baja en cuanto a su sustitución, las cantidades demandadas varían de forma representativa.

El RC-IVA presenta un coeficiente de boyanza menor a 1 lo cual significa que sus recaudaciones han incrementado en menor proporción que PIB. En promedio, cada vez que el PIB creció en 1% las recaudaciones RC-IVA únicamente aumentaron en 0.76%, tomando en cuenta el alza de la tasa del 10 al 13% en 1992.

El comportamiento real del impuesto, medido por su elasticidad, demuestra que es un impuesto no sostenible en el tiempo porque este tiende a no incrementar respecto al crecimiento del PIB.

La principal razón para que este impuesto no incremente es precisamente el motivo de su creación, que se resume en su nombre; un régimen complementario como sistema de control administrativo del IVA.

Los coeficientes de elasticidad y boyanza para los dos sistemas transitorios, el RTS y STI, son menores a 1 y demuestran que a medida que el PIB incrementa estos impuestos reducen su crecimiento proporcionalmente. Debe remarcar que además de no ser sostenibles en el tiempo, estos regímenes otorgan mayores posibilidades a la evasión tributaria ya que cortan el circuito débito/crédito del IVA.

Cuadro 1.-

Estructura de las recaudaciones

Promedio periodo 1987-2000, en millones de Bs. del 2000

	Recaudaciones	En %
Renta Interna	4,157.7	77%
Renta Aduanera	588.9	11%
Regalías	687.4	13%
Total	5,433.9	100%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de UDAPE, 2001.

Cuadro 2.-

Recaudaciones de Renta Interna

Periodo 2000

		En millones de Bs.	En %
Valor Agregado	(IVA)	3,040.4	41.5%
Especial a los Hidrocarburos	(IEHD)	1,344.4	18.3%
Utilidades de las Empresas	(IUE)	1,100.6	15.0%
Transacciones	(IT)	946.1	12.9%
Consumo Específico	(ICE)	536.2	7.3%
Otros		362.6	4.9%
Total		7,330.2	100.0%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del INE, 2001



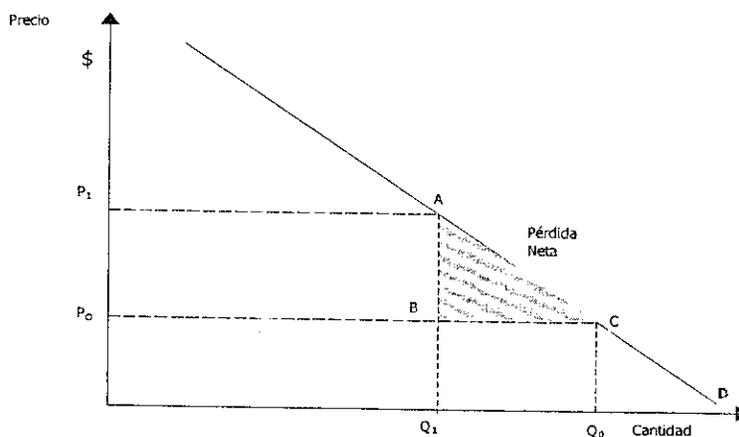
Cuadro 3.-
Factores de Elasticidad y Boyanza

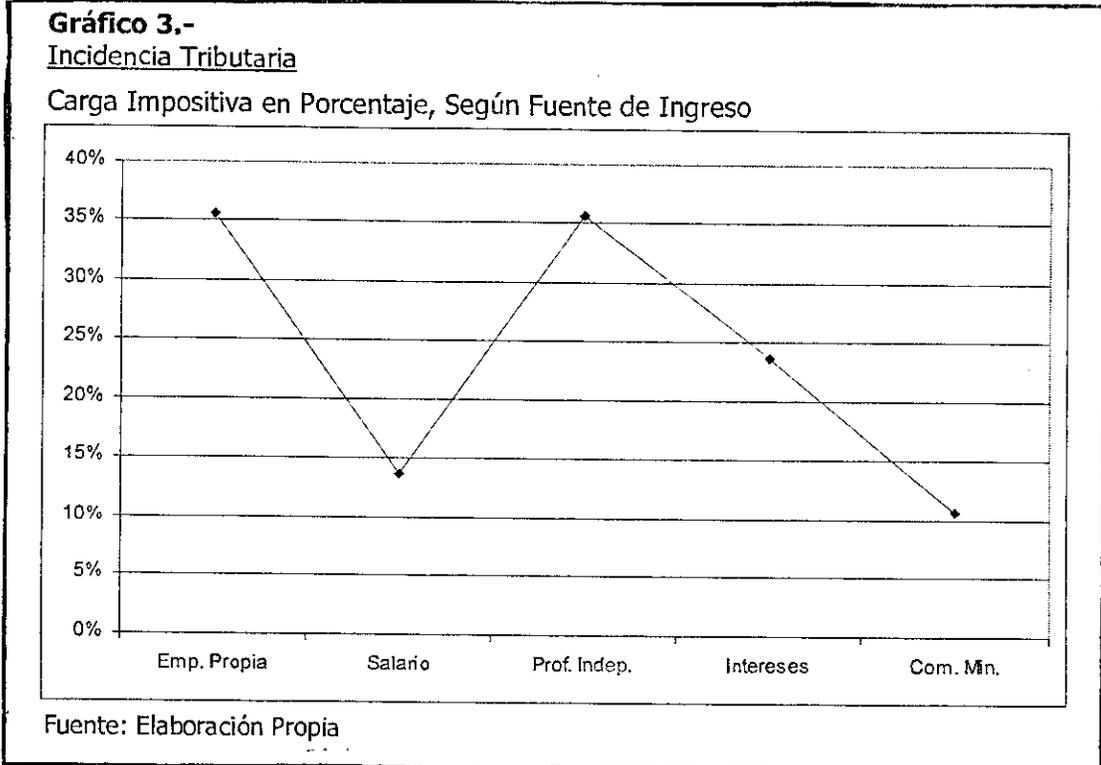
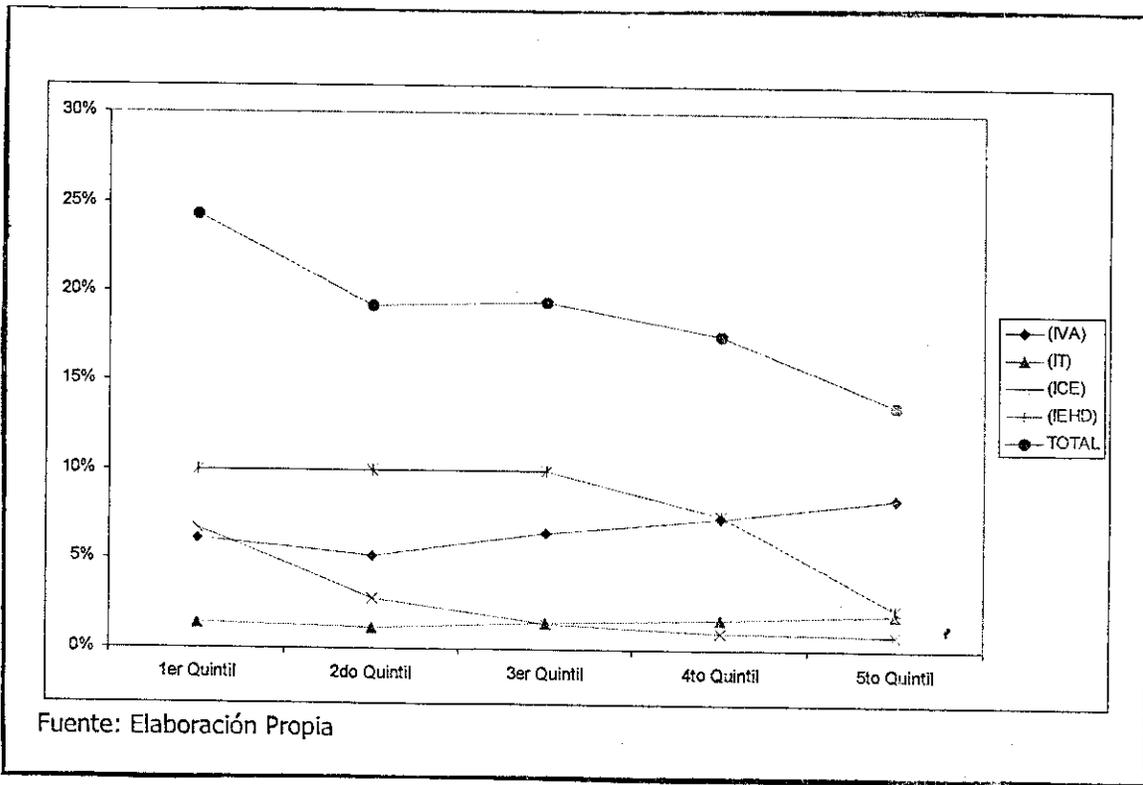
Periodo 1988-2000

Impuestos		BOYANZA	ELASTICIDAD
Consumo Específico	(ICE)	2.64	1.55
Valor Agregado	(IVA)	2.58	1.83
Régimen Complementario al IVA	(RC-IVA)	0.73	0.10
Transacciones	(IT)	4.27	1.41
Régimen Tributario Simplificado	(RTS)	(1.97)	(1.97)
Sistema Tributario Integrado	(STI)	(8.62)	(8.62)

Fuente: Elaboración Propia

Gráfico 1.-
Impacto de un Impuesto Específico





ANEXO ESTADISTICO

RECAUDACION INTERNA POR TIPO DE IMPUESTO

(En millones de Bolivianos)

DETALLE	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	TOTAL
TOTAL IMPUESTOS LEY 843 (S/YPFB)	266.3	505.1	625.0	778.2	1142.9	1654.3	2008.6	6980.4
Valor agregado (IVA)	147.2	272.5	317.4	356.4	508.6	863.9	1030.0	3496.0
Transacciones (IT)	23.3	51.0	66.3	138.0	211.7	276.1	332.5	1096.9
Consumo específico (M.int) (ICE)	23.8	45.9	61.1	83.2	140.9	173.2	203.8	752.0
Renta presunta a prop.de bienes (IRPPB)	31.7	49.7	52.4	70.8	92.2	106.5	127.3	530.6
Régimen complementario al IVA (RC-IVA)	24.3	48.4	56.2	62.1	88.4	106.7	150.2	534.3
Renta presunta de empresas (IRPE)	10.7	28.4	45.4	60.4	85.5	104.7	137.3	472.4
Otros impuestos	5.2	9.2	6.2	9.3	17.5	23.1	27.4	98.0
IVA-IT YPFB (IVA-IT)	36.1	83.3	105.5	140.1	201.5	267.2	301.9	1135.6
OTROS INGRESOS*	123.0	39.9	59.2	154.4	96.3	113.6	207.4	793.8
TOTAL GENERAL	425.4	628.3	789.7	1072.8	1440.6	2035.1	2517.9	8909.8

*Incluye valores fiscales

Fuente: Dirección General de Impuestos Internos (DGI)

RECAUDACION INTERNA POR TIPO DE IMPUESTO

(En porcentaje del PIB)

DETALLE	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
TOTAL IMPUESTOS LEY 843 (S/YPFB)	3.01	4.86	5.17	5.59	6.52	8.13	8.94
Valor agregado (IVA)	1.66	2.62	2.62	2.56	2.90	4.25	4.58
Transacciones (IT)	0.26	0.49	0.55	0.98	1.21	1.36	1.48
Consumo específico (M.int) (ICE)	0.27	0.44	0.67	0.80	0.80	0.85	0.91
Renta presunta a prop.de bienes (IRPPB)	0.36	0.48	0.43	0.51	0.53	0.52	0.57
Régimen complementario al IVA (RC-IVA)	0.27	0.47	0.46	0.45	0.49	0.52	0.67
Renta presunta de empresas (IRPE)	0.12	0.27	0.38	0.43	0.49	0.51	0.61
Otros impuestos	0.06	0.09	0.05	0.07	0.10	0.11	0.12
IVA-IT YPFB (IVA-IT)	0.41	0.80	0.87	1.01	1.15	1.31	1.34
OTROS INGRESOS*	1.39	0.38	0.49	1.11	0.55	0.56	0.92
TOTAL GENERAL	4.80	6.05	6.53	7.71	8.22	10.01	11.20

*Incluye valores fiscales

RECAUDACION INTERNA POR TIPO DE IMPUESTO

(Estructura potencial)

DETALLE	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	TOTAL
TOTAL IMPUESTOS LEY 843 (S/YPFB)	62.60	80.39	79.14	72.54	79.33	81.29	79.77	78.35
Valor agregado (IVA)	34.62	43.36	40.19	33.22	35.31	42.45	40.91	39.24
Transacciones (IT)	5.47	8.11	8.39	12.68	14.70	13.57	13.21	12.31
Consumo específico (M.int) (ICE)	5.80	7.31	10.27	7.75	9.78	8.51	6.09	8.44
Renta presunta a prop.de bienes (IRPPB)	7.46	7.92	6.64	6.60	6.40	5.23	5.06	5.96
Régimen complementario al IVA (RC-IVA)	5.72	7.70	7.11	5.79	6.00	5.24	5.98	6.00
Renta presunta de empresas (IRPE)	2.50	4.52	5.75	5.83	5.94	5.14	5.45	5.30
Otros impuestos	1.23	1.47	0.79	0.86	1.22	1.14	1.09	1.10
IVA-IT YPFB (IVA-IT)	8.48	13.26	13.36	13.06	13.98	13.13	11.99	12.75
OTROS INGRESOS*	28.92	6.34	7.50	14.40	6.68	5.58	8.24	8.91
TOTAL GENERAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

*Incluye valores fiscales