

MODULO 10

Preliminar:

Para discusión en el Programa de Políticas de Recursos Públicos en Beneficio de los Pobres.
World Bank Institute 2001.

***El Sistema Impositivo Boliviano:
Sostenibilidad e Impactos a los Pobres***

por:

Fernando Cossio Muñoz

Agosto del 2001

La Paz - Bolivia

CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN.-	3
II. ANTECEDENTES	5
2.1. LA REFORMA TRIBUTARIA DE 1986	5
2.2. MODIFICACIONES AL SISTEMA TRIBUTARIO	5
III. EL SISTEMA TRIBUTARIO BOLIVIANO	6
3.1. ESTRUCTURA DEL SISTEMA TRIBUTARIO BOLIVIANO	6
3.2. EL SISTEMA IMPOSITIVO.-	7
3.2.1. <i>El Impuesto al Valor Agregado (IVA)</i>	8
3.2.2. <i>Impuesto a las Transacciones (IT)</i>	8
3.2.3. <i>Impuesto a los Consumos Específicos (ICE)</i>	9
3.2.4. <i>Impuesto al Régimen Complementario al IVA (RC-IVA)</i>	9
3.2.5. <i>Impuesto a Las Utilidades de la Empresas (IUE)</i>	10
3.2.6. <i>Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD)</i>	10
3.2.7. <i>Régimen Tributario Simplificado (RTS)</i>	10
3.2.8. <i>Sistema Tributario Integrado (STI)</i>	11
IV. INCIDENCIA IMPOSITIVA	11
4.1. INCIDENCIA TRIBUTARIA	12
4.1.1. <i>Impactos de un Impuesto al Consumo.</i>	12
4.1.2. <i>Impactos de un Impuesto a las Utilidades.</i>	14
4.2. ESTIMACIÓN DE LA INCIDENCIA	15
4.3. ANÁLISIS EMPÍRICO	15
4.3.1. <i>Impuestos al Consumo.</i>	16
4.3.2. <i>Impuestos al Ingreso.</i>	17
4.4. RESULTADOS DEL ANÁLISIS	17
4.4.1. <i>Incidencia: Impuestos al Consumo.</i>	18
4.4.2. <i>Incidencia: Impuestos al Ingreso.</i>	21
V. SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA IMPOSITIVO	24
5.1. ELASTICIDAD DEL SISTEMA TRIBUTARIO	24
5.2. BOYANZA DEL SISTEMA TRIBUTARIO	25
5.3. AJUSTES EN LAS RECAUDACIONES TRIBUTARIAS	26
5.4. ESTIMACIÓN DE ELASTICIDAD Y BOYANZA.	28
5.5. ANÁLISIS EMPÍRICO	28
5.5.1. <i>Series en Términos Reales.</i>	28
5.5.2. <i>Ajustes por Cambios Discrecionales</i>	28
5.5.3. <i>Estimación de Coeficientes de Elasticidad y Boyanza.</i>	29
5.6. RESULTADOS DEL ANÁLISIS	29
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	31
VII. BIBLIOGRAFIA	33

I. INTRODUCCIÓN.-

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 1985¹. 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 Africa.

Es evidente que se necesitan niveles de crecimiento de la economía mayores a los observados para poder luchar contra la pobreza de manera efectiva, sin embargo, la estrategia de reducción de la pobreza debe ser integral, un mayor crecimiento no asegura que los segmentos de la población que se encuentran en la extrema pobreza mejorarán sus estándares de vida. Para lograr un crecimiento socialmente sostenible se debe diseñar una política fiscal que se atribuya como objetivo central, por el lado de los ingresos y de los egresos, la reducción efectiva de la pobreza.

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

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

donaciones, prestamos bilaterales y multilaterales, prestamos al nivel interno, expansión monetaria, cobros a usuarios y tributos, la última opción es la única que puede asegurar un ingreso sostenible a largo plazo para financiar las inversiones públicas.

Es crucial diseñar un sistema impositivo que recaude lo suficiente para financiar los gastos del estado, y sobretodo, 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.

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.

El estudio consta de 8 capítulos incluida la presente introducción, el segundo capítulo presenta los antecedentes de los impuestos en análisis. El tercero analiza los impuestos más importantes del sistema impositivo. El cuarto capítulo investiga la incidencia de los impuestos en diferentes segmentos de la población. El quinto efectúa un análisis sobre la sostenibilidad de los impuestos. Relacionando los dos capítulos anteriores, el sexto capítulo recomienda potenciales modificaciones al sistema tributario dentro de una estrategia de lucha contra la pobreza y el octavo presenta la bibliografía.

II. ANTECEDENTES

2.1. La Reforma Tributaria de 1986

A partir de la década de los 70's y hasta mediados de los 80's la estructura tributaria comprendía una gran cantidad de tributos, y a pesar de esto, la presión tributaria fue declinando, llegando a una recaudación que representó menos del 2% del PIB en 1985. A partir de 1986 entra en vigencia el actual sistema tributario con la aprobación de la Ley #843, a diferencia de la política tributaria del pasado, los componentes más importantes de la reforma tributaria de 1986 son primordialmente dos: una base tributaria amplia e impuestos de fácil administración. Componentes que han posibilitado una recaudación mayor al 15% del PIB desde 1990.

Es importante notar que la reforma tributaria de 1986 además de cambiar el sistema tributario notoriamente, cambió la percepción y la actitud de los contribuyentes con respecto al pago de impuestos, que en la primera mitad de los 80's se habían acostumbrado a no tributar.

2.2. Modificaciones al Sistema Tributario

En Diciembre de 1994, con la aprobación de la Ley #1606 se efectuaron importantes cambios en el sistema tributario. Estos cambios fueron significativos para algunos impuestos, mientras que en otros solamente se modificaron, sustituyeron e incorporaron algunos artículos e incisos que no variaban la base imponible.

Las principales razones que motivaron la promulgación de la Ley #1606 son consistentes con el período de transformación que vivía el país en esa época. Por ejemplo, la Ley de Participación Popular de Abril de 1994, al cambiar la distribución de las recaudaciones impositivas otorgaba la opción de mejorar la Ley #843, basando el pago de impuestos sobre la propiedad de bienes inmuebles y vehículos automotores en avalúos fiscales y no en valores estimativos.

El cambio más importante se efectuó con respecto al impuesto a las utilidades de las empresas. Las empresas estaban sujetas a un gravamen que fijaba como base imponible el patrimonio neto de las empresas (IRPE), este impuesto no ofrecía incentivos a la inversión ya que con esta se incrementaba la base imponible, además, este impuesto no

era sujeto a créditos fiscales en ningún otro país, lo cual significaba una doble tributación para empresas extranjeras y multinacionales (gravadas sobre utilidades de fuente externa). Naturalmente, este impuesto no era consistente con la Capitalización de las empresas del estado, la cual requería fuertes inversiones extranjeras, y por lo tanto debía ser sustituido por un impuesto sin distorsiones a la inversión y además sujeto a crédito en los respectivos países de origen, el Impuesto a las Utilidades de las Empresas.

III. EL SISTEMA TRIBUTARIO BOLIVIANO

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 mas sus esperanzas de inversiones publicas urgentes postergadas por falta de financiamiento.

3.1. Estructura del Sistema Tributario Boliviano

El sistema tributario boliviano esta compuesto por pocos impuestos y prácticamente basado 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.

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.

3.2. El Sistema Impositivo.-

Los cinco impuestos más importantes del sistema impositivo representan un 95% de las recaudaciones totales de renta interna. Estos son los impuestos; al Valor Agregado, Especial a los Hidrocarburos, Utilidades de las Empresas, Transacciones y al Consumo Específico. El siguiente cuadro presenta las recaudaciones para el año 2000:

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

El remanente del capítulo resume las características generales de los 5 impuestos más importantes del sistema impositivo boliviano y de dos sistemas transitorios, que pese a no ser importantes en cuanto a sus recaudaciones, deben ser mencionados por su supuesto impacto distributivo; el Régimen Tributario Simplificado y el Sistema Tributario Integrado.

3.2.1. El Impuesto al Valor Agregado (IVA)

Sujetos

Impuesto sobre todas las ventas de bienes muebles, contratos de obras de prestación de servicios y toda otra prestación cualquiera fuere su naturaleza, realizadas en el territorio de la Nación.

Exenciones, Deducciones y Devoluciones

Excluye bienes inmuebles, actividades de explotación, intereses, la mayoría de las transacciones en el mercado de capitales, y la venta o transferencia de bienes que resultara de empresas en procesos de reestructuración interna o de capital ya invertido.

Alícuotas

13% sobre el total de ventas, menos el impuesto pagado por compras. La alícuota es aplicada sobre el precio de venta incluyendo el impuesto, por lo tanto la tasa efectiva es del 14.94%

3.2.2. Impuesto a las Transacciones (IT)

Sujeto

Este Impuesto será pagado por personas naturales y jurídicas, y por empresas públicas o privadas que reciban pago por concepto de: comercio, servicios profesionales y empresariales, alquiler de bienes y servicios y, cualquier otra actividad, lucrativa o no que suponga la transferencia de bienes muebles, inmuebles y derechos.

Exenciones, Deducciones y Devoluciones

El trabajo ejecutado en relación de dependencia, los servicios prestados por el Estado Nacional, los departamentos y las municipalidades (con excepción de las empresas públicas), los intereses de depósitos en cajas de ahorro, cuentas corrientes y a plazo fijo. Los establecimientos educacionales privados incorporados a los planes de enseñanza oficial y, la edición e importación de libros, diarios y publicaciones informativas en general.

Alícuota

3% sobre el ingreso bruto. El Impuesto sobre las Utilidades de la Empresas pagado anualmente es considerado pago a cuenta, hasta su agotamiento, a partir del cual debe

pagarse el IT. Los saldos del IUE no compensados en el periodo anual son consolidados a favor del fisco.

3.2.3. Impuesto a los Consumos Específicos (ICE)

Sujetos

Impuesto sobre algunos productos y servicios en su importación o venta por productores domésticos. En el caso de importaciones el impuesto es calculado sobre el valor C.I.F. excluyendo el IVA. En el caso de ventas domesticas el impuesto se aplica sobre el precio de venta, excluyendo el IVA y otros impuestos sobre las mismas transacciones.

Exenciones, Deducciones y Devoluciones

Las exportaciones. Vehículos automotores de pasajeros y carga de alta capacidad. Energía eléctrica de consumo industrial, no generada por fuente hidráulica o a gas y la adquirida por fuente extranjera.

Alícuotas

Productos gravados con tasas específicas por litro: Bebidas alcohólicas producidas localmente e importadas y bebidas no alcohólicas embotelladas (entre 0.18 y 6.00 Bs). Productos gravados con tasas porcentuales sobre su precio: 50% productos del tabaco, 18% vehículos automotores, 20% consumo de energía eléctrica superior a 200 KW /hora /mes.

3.2.4. Impuesto al Régimen Complementario al IVA (RC-IVA)

Sujetos

Este impuesto será pagado mensualmente por los agentes de retención y trimestralmente por contribuyentes directos sobre el ingreso de fuente boliviana como ser: honorarios de directores y síndicos, intereses y todo otro ingreso de carácter habitual, no sujetos al Impuesto a las Utilidades.

Exenciones, Deducciones y Devoluciones

Aguinaldo y los beneficios sociales dispuestos por ley, salarios de diplomáticos extranjeros y personal oficial acreditado en Bolivia. Intereses en favor de organismos internacionales e instituciones oficiales extranjeras y los intereses a plazos mayores de tres años. Las pensiones vitalicias que se perciben del TGN. Además, a los contribuyentes en relación de dependencia se les permite una exención del equivalente al monto de dos salarios mínimos. Dividendos y distribución de utilidades de sociedades de personas y empresas unipersonales sujetas al Impuesto a las Utilidades.

Alícuotas

13 % sobre el ingreso bruto mensual del cual los impuestos IVA pagados son deducibles.

3.2.5. Impuesto a Las Utilidades de la Empresas (IUE)

Sujetos

Este impuesto será pagado anualmente por las empresas tanto publicas como privadas sobre las utilidades de fuente boliviana resultantes de los estados financieros. Remuneraciones, Honorarios y Sueldos; por prestaciones en el exterior, cuando dichos tengan relación con la obtención de utilidades de fuente boliviana.

Exenciones, Deducciones y Devoluciones

Son deducibles: La depreciación, créditos incobrables, honorarios de directores y síndicos, gastos de movilidad, viáticos y gastos similares, los aguinaldos y otras gratificaciones al personal. Están exentos: Las actividades del gobierno central, gobiernos departamentales e instituciones publicas. Las utilidades obtenidas por asociaciones fundaciones, instituciones y organizaciones sin fines de lucro, autorizadas legalmente.

Alícuota

25% sobre la utilidad neta de las empresas. En el caso de profesiones liberales se presume, que la utilidad neta es equivalente al 50% de los ingresos percibidos.

3.2.6. Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD)

Sujeto

Personas naturales y jurídicas que comercialicen en el mercado interno hidrocarburos o sus derivados, sean producidos 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.²

3.2.7. 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 establecio este impuesto exsiten 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.

3.2.8. 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.

IV. INCIDENCIA IMPOSITIVA

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.

4.1. Incidencia Tributaria

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,³ 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.

4.1.1. 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

³ 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.

económicas, impone cargas para la sociedad, que agregadas, exceden las recaudaciones del gobierno.

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.

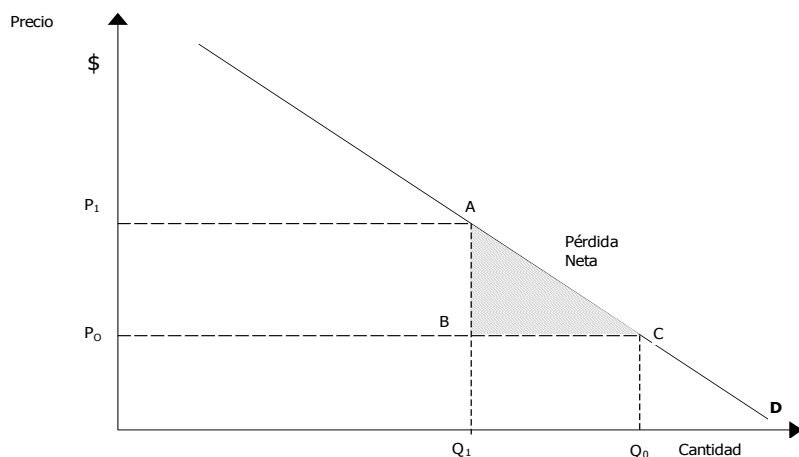
En el gráfico, el precio y cantidad de ventas está demostrado por P_0 y por Q_0 , respectivamente. Al introducir el impuesto, el precio sube a P_1 , el cual puede ser expresado como $P_1 = P_0 + T$, donde T es la tasa específica del impuesto. Al nuevo precio de P_1 los consumidores reducen su consumo 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

⁴ Jenkins, G., "Public Finance in Open Economies", Harvard International Tax Program, Harvard University, 1997.

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.

Gráfico 1.-
Impacto de un Impuesto Especifico



4.1.2. 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.

4.2. Estimación de la Incidencia

Los modelos de estimación de la incidencia tributaria varían en cuanto a enfoque, pero la metodología básica consiste en definir sobre quienes recaen los impuestos, separando a la población en grupos respecto a riqueza/pobreza (deciles o quintiles) y observando su participación en la carga tributaria total. En estos casos se puede estimar cual es la tasa efectiva promedio para cada grupo de individuos en la economía.

Una metodología comúnmente utilizada para el cálculo de la incidencia y una de las más antiguas es el "enfoque del hogar representativo"⁵, que consiste en calcular la carga impositiva para un número limitado de hogares o individuos bajo el supuesto que estos revelan fuentes de ingreso y tipos de consumo presentes en toda la población.

4.3. Análisis Empírico

Sobre la base de datos de del Instituto Nacional de Estadística se evidenciaron los grupos poblacionales y sus relaciones respecto a tendencias de consumo. Los grupos, divididos en

⁵ Martinez-Vazquez. J. Draft, The Impact of Budgets on the Poor: Tax and Benefit Incidence, Georgia State University, 2001.

No Pobres, Pobre No Extremo y Pobre Extremo, demuestran los hábitos de consumo de los hogares en cada una de estas categorías.⁶

El estudio abarca un análisis sobre la incidencia de los impuestos en estudio, tomando en cuenta parámetros de comparación de equidad horizontal y vertical del sistema. El estudio se divide en dos partes: La primera estudia los impactos de los impuestos al consumo sobre la población, dividida en quintiles respecto al nivel de ingreso del hogar bajo supuestos de gasto diferenciado por categorías. La segunda compara el impacto tributario de los impuestos a la renta sobre individuos/empresarios con el mismo nivel y estructura de gasto pero con ingresos de fuentes diferentes.

4.3.1. Impuestos al Consumo.

Los supuestos generales para el cálculo de la incidencia tributaria de los impuestos al consumo en diferentes segmentos poblacionales distribuidos en quintiles, son los siguientes:

- Se simplifica el análisis bajo el supuesto que la elasticidad precio de la oferta para todos los bienes de consumo es infinitamente elástica, donde los impuestos al consumo son traspasados al consumidor final en su totalidad.
- Estudia 5 grupos poblacionales distribuidos en quintiles respecto a su ingreso. Los niveles de ingreso son aproximados a través de los datos agregados de la Encuesta Continua de Hogares para cada quintil. Se asume que todos los ingresos provienen de salarios.
- 7 fuentes de gasto: Consumo de Alimentos Gravados, Consumo de Alimentos No Gravados, Consumo de Otros Bienes Gravados, Consumo de Otros Bienes No Gravados, Gasolina/Transporte, Servicios Básicos, y Consumos de Específicos
- Los consumos específicos se los diferencia entre: Cerveza, Otras Bebidas Alcohólicas, Gaseosas y Tabaco

⁶ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: (1) No Pobre: hogar cuyo ingreso per cápita se encuentra sobre la línea de pobreza. (2) Pobre no extremo: hogar cuyo ingreso per cápita se encuentra por debajo de la línea de pobreza. (3) Pobre extremo: hogar cuyo ingreso per cápita se encuentra por debajo de la línea de indigencia, la cual determina la norma de satisfacción únicamente de la necesidad alimentaria.

- Los gastos en alimentos, Gasolina/Transporte y Servicios Básicos incrementan en proporción al ingreso.
- La proporción del Consumo de Alimentos Gravados (vs. Consumo de Alimentos No Gravados) incrementa a medida que incrementa el ingreso.
- La proporción de Consumo de Otros Bienes Gravados y Consumo de Otros Bienes No Gravados se distribuye en partes iguales y es equivalente al remanente de los ingresos después de descontar todos los otros gastos.

4.3.2. Impuestos al Ingreso.

Los supuestos generales para el cálculo de la incidencia tributaria de los impuestos al ingreso de 5 individuos tipo, con el mismo ingreso, pero proveniente de diferente fuente, son los siguientes:

- Se simplifica el análisis bajo el supuesto que el impuesto en su totalidad es efectivamente pagado por el sujeto imponible. Para el caso del IUE se asume que el impuesto lo paga el propietario y para el caso del RC-IVA se considera que la tasa efectiva del impuesto después de deducciones tributarias es igual al 3%.
- Se simplifica el análisis bajo el supuesto que la elasticidad precio de la oferta para todos los bienes de consumo es infinitamente elástica, donde los impuestos al consumo son traspasados al consumidor final en su totalidad.
- Todos los individuos perciben un ingreso idéntico. Para cada caso (Individuo 1, 2 ...5) la fuente de ingreso es única y proviene de: Salarios, Intereses, Utilidades de Empresas, Ingresos de Profesionales Independientes y de Comerciantes Minoristas.
- Se mantiene un patrón de consumo idéntico para todos los individuos.

4.4. Resultados del Análisis

Los resultados del análisis para determinar la incidencia del sistema tributario en diferentes estratos de la población respecto a su ingreso, muestran que todos los impuestos del sistema que gravan el consumo son regresivos. Los altos niveles de informalidad tributaria implican, en la práctica, que algunos impuestos sean menos regresivos, sin embargo, existen algunos impuestos que son todavía altamente regresivos, recayendo en mayor proporción sobre los más pobres.

Por otro lado el análisis de incidencia respecto a individuos que perciben un nivel de ingresos comparable pero de diferentes fuentes, demuestra que existen importantes diferencias con respecto a su respectiva carga impositiva. En este sentido, se puede concluir que no existe equidad horizontal en el sistema tributario boliviano.

A continuación se presentan los resultados para los dos enfoques: la incidencia de los impuestos al consumo sobre diferentes niveles de ingreso y la incidencia de los impuestos al ingreso sobre diferentes fuentes de utilidad:

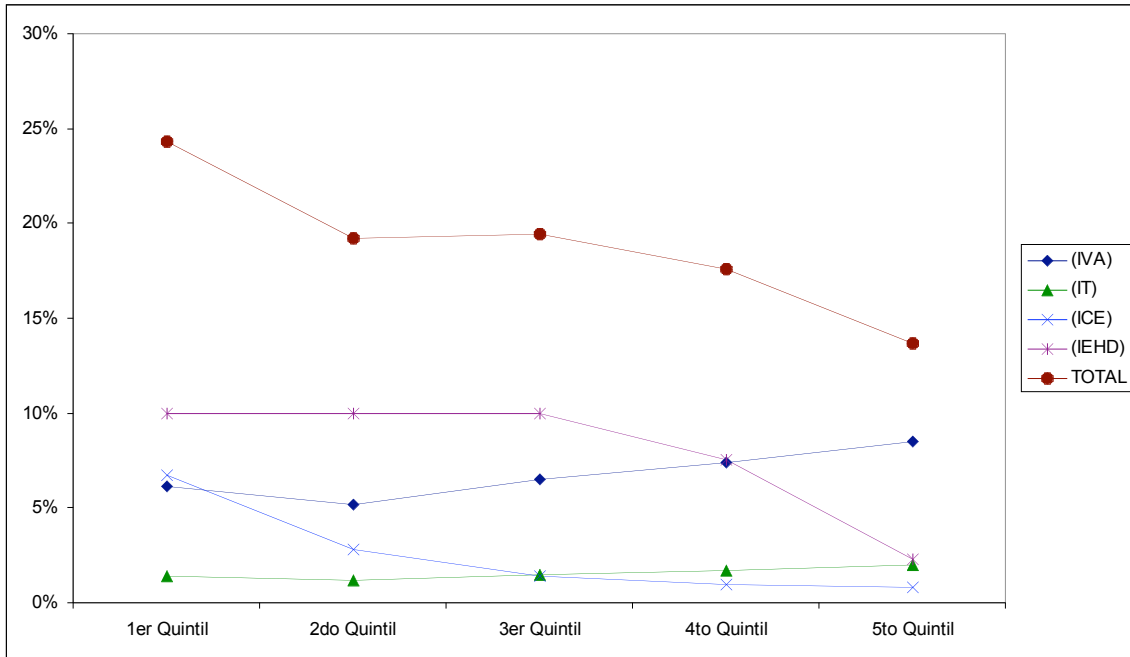
4.4.1. Incidencia: Impuestos al Consumo.

El cuadro a continuación demuestra la presión tributaria para la población boliviana distribuida en quintiles según su ingreso (1er Quintil menor ingreso, 5to Quintil mayor ingreso):

Gráfico 2.-

Incidencia Tributaria

Carga Impositiva en Porcentaje, Según Quintiles de Ingreso por Hogar



Fuente: Elaboración Propia

El IVA en su estructura es un impuesto regresivo, ya que por definición grava a todos los bienes de consumo, así, los segmentos más pobres de la población, que consumen prácticamente todos sus ingresos son más afectados. Sin embargo en el caso boliviano este efecto regresivo es significativamente menor debido a tres factores; Primero, los mercados en el área rural no están sujetos al IVA, y por tanto la mayor parte del consumo para este segmento esta libre del impuesto. Segundo, los mercados de alimentos para segmentos de bajos ingresos en el área urbana y gran parte de otros bienes de consumo, no están sujetos al régimen tributario general, y por tanto no son sujetos del IVA. Y tercero, los altos niveles de evasión por parte de sectores informales, en la practica, exime de impuestos a los consumidores de estos artículos, que tienden a pertenecer al segmento de menores ingresos.

El caso del IT es similar al del IVA, es un impuesto regresivo, ya que por definición grava a todas las ventas en cada etapa de comercialización (transacción), así, los segmentos más pobres de la población, que consumen la totalidad, o a la mayor parte, de sus ingresos son las más afectadas. Sin embargo el efecto regresivo es significativamente menor debido a los mismos tres factores mencionados para el IVA: mercados en el área rural no sujetos al IT, mercados de alimentos para segmentos de bajos ingresos en el área

urbana y gran parte de otros bienes de consumo no sujetos al régimen tributario general y, altos niveles de evasión por parte de sectores informales.

Debe notarse que el IT también grava las transacciones (transferencias) de bienes inmuebles y vehículos automotores⁷, en este caso su regresividad es menor, ya que el impuesto es cancelado sobre el valor del bien a ser transferido.

Un impuesto altamente regresivo es el ICE, ya que se aplica sobre productos que consume la población de bajos recursos. Generalmente los impuestos a los consumos específicos se fijan sobre bienes y productos de lujo, y los no "deseables" para la sociedad, sin embargo, el ICE grava otros productos que más bien son de consumo masivo y no debían estar sujetos a un impuesto específico.

El hecho de gravar los productos del tabaco y las bebidas alcohólicas es consistente con el espíritu de un impuesto a los consumos específicos, ya que estos constituyen productos "dañinos" para la salud. El Estado, con la consigna de desincentivar dicho consumo, puede implantar impuestos a estos productos. Pero, las alícuotas para estos productos deben estar de acuerdo al precio y grado alcohólico de los mismos, por ejemplo, es distributivamente inconsistente gravar un litro de cerveza con la misma tasa específica (1.44 Bs.) que un litro de Licor refinado (ej. Coñac), ya que el contenido alcohólico y el valor del primero es significativamente menor que el del segundo. Si convertimos la tasa específica de estos productos a tasas porcentuales, asumiendo que un litro de cerveza vale 5 Bs. y un litro de Coñac 500 Bs., las tasas porcentuales sobre el valor serían aproximadamente 28% y 0.0028%, respectivamente.

Si bien emplear tasas específicas sobre volúmenes es correcto desde el punto de eficiencia en el control, ya que es fácil y menos costoso determinar el impuesto, a se deben fijar tasas específicas que tengan relación al valor de los productos, el segmento poblacional que consume cerveza puede estar sujeto al impuesto actual, pero las tasas para bebidas alcohólicas de más valor y contenido alcohólico debían ser mayores, tomando en cuenta que los que las consumen se encuentran en segmentos de ingresos altos.

Asimismo, las bebidas refrescantes embotelladas son un producto de consumo masivo, las consumen personas de altos y bajos ingresos, además, no es un producto considerado

⁷ El impuesto a las transacciones para bienes inmuebles y vehículos automotores, a partir de la Ley 1606 es de dominio Municipal.

como "dañino" para la salud. Por tanto, a pesar de ser un producto sobre el que se recauda con mucha eficiencia, no se justifica su calificación como producto sujeto al ICE.

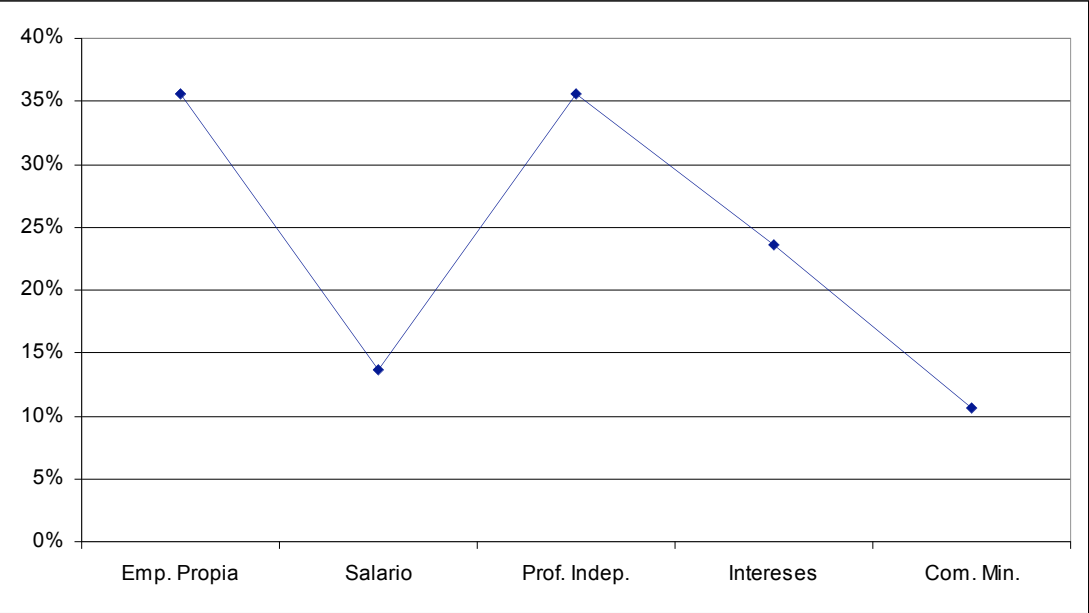
El impuesto a los hidrocarburos y sus derivados es también un impuesto regresivo, ya que la mayoría de la población utiliza medios de transporte, que tienen precios distorsionados por este impuesto. Si bien la gasolina de más calidad (Premium) tiene una alícuota mayor que la gasolina corriente (Especial), este factor no compensa la desigualdad en la carga tributaria entre ricos y pobres, ya en general se consume la gasolina normal en ambos estratos.

4.4.2. Incidencia: Impuestos al Ingreso.

El cuadro a continuación demuestra la carga impositiva para diferentes individuos que perciben ingresos iguales pero de diferente fuentes:

Gráfico 3.-
Incidencia Tributaria

Carga Impositiva en Porcentaje, Según Fuente de Ingreso



Fuente: Elaboración Propia

El impuesto a las utilidades de las empresas no presenta graves distorsiones distributivas, ya que por lo general las empresas sujetas a este régimen tributan sobre sus utilidades netas, donde las grandes empresas tributan mas en términos absolutos. Los segmentos

más empobrecidos habitualmente no son propietarios de empresas y si lo son en general son pequeñas empresas no sujetas a este tributo.

En el caso de profesiones liberales u oficios, la ley tributaria presume, sin admitir prueba de lo contrario, que la utilidad neta equivale al 50% del total de los ingresos percibidos. Es decir, el impuesto equivale al 12.5% del monto total de los ingresos percibidos. Si bien es correcto asimilar estos grupos al sistema de utilidades, no se debería gravar con un 12.5% a todos por igual, esta práctica no presenta equidad horizontal en comparación con las empresas sujetas al este impuesto que pueden descontar sus gastos reales. Además los niveles de utilidad de los profesionales independientes son diferentes a los percibidos por los individuos dedicados a un oficio manual, es más, también existe diferencia en los márgenes de utilidad percibidos entre profesiones y entre oficios.

El RC-IVA sobre remuneraciones más que un impuesto es un sistema de control del IVA, ya que existe la posibilidad de descontar todos los consumos efectuados que pagaron el IVA, sin embargo, no deja de ser una medida regresiva ya que la mayoría de los contribuyentes descuentan casi la totalidad del tributo, representando una ventaja menor para las personas que reciben remuneraciones menores y una ventaja mayor para quienes reciben mayor remuneración.

En la practica no existe un impuesto sobre las utilidades de las personas que perciben salarios como fuente de ingreso. Se debe establecer un Impuesto a los Ingresos de las Personas, que establezca una escala tributaria en la que los segmentos con mayores ingresos contribuyan con mayor proporción de su ingreso que los segmentos más pobres de la sociedad.

Existen dos posibilidades para un impuesto al ingreso de las personas, la primera consiste en eliminar el RC-IVA y establecer un sistema que a través de escalas marginales crecientes incrementen las alícuotas con respecto al ingreso percibido. El problema más importante de esta posibilidad es que el RC-IVA es un excelente sistema de control del IVA, ya que los contribuyentes exigen los comprobantes de venta (facturas) para reducir su carga tributaria, y en caso de ser eliminado podría incrementar la evasión tributaria.

La segunda opción consiste en reformar el RC-IVA y adecuarlo para que los contribuyentes de mayores ingresos contribuyan en proporción a su ingreso. La estructura adecuada para esta opción consiste en que los ingresos sean clasificados en grupos y que a partir de

cierto límite estén imposibilitados de deducir la totalidad del impuesto. Con esta opción existen los incentivos a acumular facturas/créditos tributarios por parte de los consumidores, pero estos créditos tributarios tienen un valor correspondiente al nivel de ingreso. Es decir, para mantener el incentivo al control del IVA se podría permitir que las personas de mayores ingresos acrediten sus facturas contra el RC-IVA, pero que estos créditos tengan menor valor a medida que se incrementa el ingreso.

El RC-IVA sobre intereses es también un sistema regresivo, ya que todos los intereses a un plazo menor a los tres años pagan el impuesto. Así, los segmentos con mayores ingresos/ahorros contribuyen con una tasa impositiva igual a la de un individuo con bajos ingresos/ahorros. Además, las probabilidades de que una persona pobre pueda congelar sus ahorros por un periodo mayor a los tres años es mucho menor, beneficiándose una vez más los que tienen mayor riqueza.

Los impuestos transitorios, RTS y STI, pese a que engloban impuestos al consumo y al ingreso, son en la práctica impuestos directos que gravan los ingresos de los que se acogen a estos sistemas. Bajo el supuesto que los integrantes de estos sistemas sean individuos de bajos recursos se podría pensar que son impuestos progresivos, ya que representan una mínima porción de los ingresos efectivos de los sujetos. Sin embargo, el hecho que muchos de los que se acogen a estos sistemas perciben importantes ingresos, y que no existen controles efectivos al respecto, resta el mérito de progresividad a estos regímenes especiales.

Estos regímenes transitorios además de no ser sostenibles en el tiempo, crean importantes distorsiones al sistema tributario general, ya que cortan el circuito de fiscalización (débito/crédito) del IVA, el cual es clave para el funcionamiento eficiente del IVA y RC-IVA. Además, otorgan la posibilidad de evasión tributaria por parte de contribuyentes sujetos al Régimen General, ya que éstos pueden vender insumos, sin tener control de tributación (sin dar factura), a los sujetos del STI y RTS, e incrementa la oferta de facturas en el mercado paralelo influyendo en el comportamiento de los contribuyentes para disminuir o evitar el pago del RC-IVA e IVA.

Asimismo, estos sistemas presentan incentivos a la informalidad penalizando a empresas legalmente constituidas y crean una competencia desleal para los contribuyentes del Régimen General, que están sujetos a niveles de tributación significativamente más altos. Estos sistemas transitorios debían ser 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.

V. SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA IMPOSITIVO

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.

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 publica con mayores beneficios sociales.

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.

5.1. 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:

$$Ety = (\Delta T / \Delta Y) * (Y / T) \quad (1)$$

Donde:

Ety = 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.

5.2. 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:

$$Bty = (\Delta R / \Delta Y) * (Y / R) \quad (2)$$

Donde:

Bty = Boyanza del sistema tributario

Δ = Cambio

R = Recaudaciones tributarias observadas

Y = PIB

5.3. 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.⁸

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.⁹

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:

⁸ IMF Institute, Financial Policy Workshop: The Case of Kenya (1991)

⁹ Metodología utilizada por el FMI en el cálculo de la elasticidad para los sistemas tributarios de Paraguay, Gran Bretaña y Malasia. Ibid. (1991)

$$R_1, R_2, \dots, R_{n-1}, R_n$$

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 fórmula general de la siguiente manera:

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

Donde, $j = 1, 2, \dots, n-2, n-1$.

5.4. 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.

5.5. 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.

5.5.1. 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.

5.5.2. 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 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.

5.5.3. 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:

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

5.6. 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 remarcarse 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.

VI. 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 mas 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.

VII. BIBLIOGRAFIA

BIRD R., "A New look at Indirect Taxation In Developing Countries", World Development, Vol Xv, No 9 pp. 1151-1161), 1997.

CALDERON, Cesar. DELGADILLO M.F., "Estimación al Impuesto en el Consumo Especifico", La Paz, Bolivia UDAPE, 1996.

COSSIO M. F; DEGADILLO M.F. "Estimación de la Evasión en el Impuesto al Valor Agregado". La Paz, Bolivia; UDAPE, 1994.

GOBIERNO DE BOLIVIA. La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza La Paz, Bolivia (EBRP). 2001.

HARBERGER A., "The Incidence of Taxes on Income from Capital in an Open Economy A Review of Current Thinking", Harvard HIID Development Discussion Paper No 139, 1982.

HARBERGER A., "Tax Policy in a Small Open, Developing Economy in Taxation in Developing Countries" Bird and Oldman (eds), Cuarta Edición, 1990.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA. (varios documentos de cifras estadísticas). La Paz, Bolivia, 2000.

IMF INSTITUTE, Financial Policy Workshop, *The Case of Kenya*, 1991.

JENKINS, G.; SHUKLA , GP. Public Finance in Open Economies Harvard International Tax Program Harvard University, 1997.

JENKINS, G. "Tax Reform: Lessons Learned Reforming Economic Systems in Developing Countries", Harvard University, 1991.

JAYASUNDERA P.B. "Buoyancy and Elasticity of Taxes Report of the Taxation Commission", Central Bank of Sri Lanka, Sessional Paper No. 1 Colombo Sri Lanka, 1991.

LEWIS S. Jr., "Taxation for Development: Principles and Applications" Oxford University Press, 1984.

MARTINEZ-VAZQUEZ. J., Draft; The Impact of Budgets on the Poor: Tax and Benefit Incidence, Georgia State University, 2001.

MUSGRAVE, Richard. PEGGY B. Public Finance in Theory and Practice, 5th Edition, Mc Graw Hill, 1989.

SERVICIO NACIONAL DE IMPUESTOS INTERNOS, El SI en cifras 1990-1999, La Paz, Bolivia, 2000.

SADKA E., TANZI V., "A Tax on Gross Assets of Enterprises as a Form of Presumptive Taxation", IMF Working Paper, 1992.

TAIT A. "Value Added Tax International Practice and Problems", International Monetary Fund, 1988.