

ÍNDICE DE CONTENIDOS

	Páginas
1. Introducción	1
2. Las cifras	2
3. Desempeño de las Recaudaciones	6
a) Análisis de la productividad	6
b) Presión tributaria	7
b.1) Presión tributaria global y por impuesto	7
b.2) Análisis Comparativo con América Latina	10
c) Equidad	11
d) Estabilidad financiera	12
4. Elasticidad y Variaciones de los ingresos tributarios	13
5. Análisis del Sistema Tributario Progresividad de los impuestos	15
6. Recaudaciones Aduaneras	16
7. Evasión Tributaria	18
8 Conclusiones y recomendaciones	23

Monitoreo del Sistema Tributario 2008

1. Introducción

El 2008 fue el último año de un ciclo expansivo de la actividad económica mundial que duró aproximadamente seis años, a mediados de septiembre de 2008 se intensificaron las señales de una crisis financiera internacional a gran escala, únicamente comparados con la Gran Depresión de los años 30 del siglo pasado¹; este escenario de aumento del desempleo y reducción del ritmo de actividad económica que comenzara a finales del 2007 provocó al tercer trimestre de 2008 que algunos de los países más desarrollados se declararan oficialmente en recesión².

Los efectos negativos de esta crisis financiera internacional en América Latina y en especial en Bolivia, fueron amortiguados por la solidez de la gestión macroeconómica con un crecimiento sostenido en sus fundamentos, que permitió: i) acumular un importante *stock* de reservas internacionales, ii) generar un gran flujo de ahorro fiscal traducido en tres años consecutivos de superávit fiscal y, iii) redistribución del ingreso a los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

Los efectos de esta crisis mundial hacen prever a los organismos internacionales prolongados niveles de bajo crecimiento o tasas negativas, para los más pesimistas; altas tasas de desempleo, contracción de la demanda agregada, que desde distintos niveles van a repercutir en las recaudaciones tributarias de la región en el corto y mediano plazo.

No obstante, a pesar del escenario macroeconómico desfavorable³, Bolivia logró registrar la mayor tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) desde 1976, aprovechando el buen entorno internacional tanto en materia de precios como apertura de mercados, así también el crecimiento de la demanda interna permitió impulsar el ritmo de la actividad económica.⁴

En este contexto, la dinámica de los ingresos tributarios fueron mayores que en gestiones anteriores, especialmente el desempeño de las recaudaciones habrían sido favorables como resultado de que los indicadores de productividad de los impuestos, presión tributaria, equidad impositiva fueron positivos. Por otro lado, el análisis de las recaudaciones aduaneras y evasión tributaria habrían alcanzado cifras record.

El presente documento se organiza de la siguiente manera; i) descripción de las cifras de recaudación; ii) análisis de las desempeño de las recaudaciones tributarias; iii) análisis de la elasticidad y variaciones de los ingresos tributarios; iv) análisis del sistema tributario y progresividad de los impuestos; v) recaudaciones aduaneras; vi) evasión tributaria y finalmente vii) conclusiones y recomendaciones.

¹ Al respecto el Informe del FMI "Perspectivas de la Economía Mundial" de julio de 2008, la tasa de desempleo en la gran depresión habría alcanzado a un nivel del 25%.

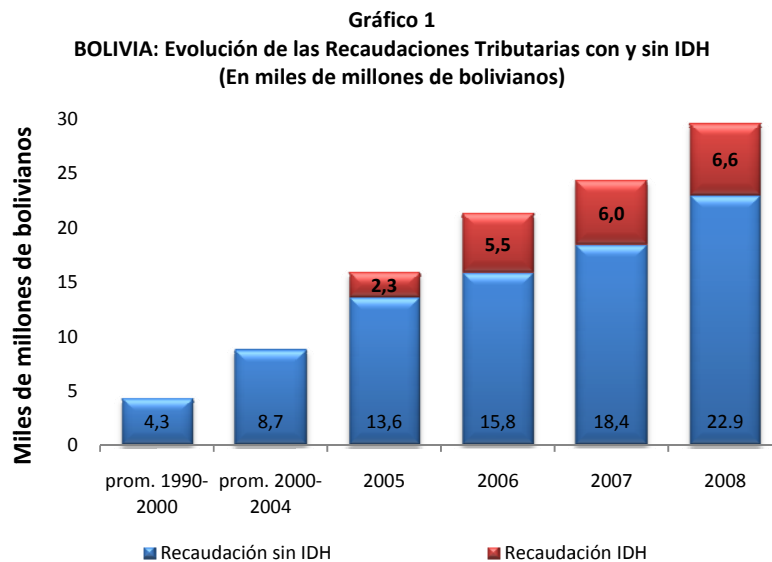
² Banco Central de Chile, presentación sobre "América Latina y la Crisis Global", 29 de abril de 2009.

³ Agudización de la crisis *sub prime* que inició en julio del 2007, Memoria institucional del Banco Central de Bolivia de 2008 (BCB).

⁴ En precios de *commodities*, y el crecimiento de los países europeos y asiáticos.

2. Las Cifras

Al finalizar el 2008 la economía boliviana cuenta con cuatro años de crecimiento sostenido de los ingresos tributarios (recaudación interna y el gravamen arancelario), resultado consistente con el mayor dinamismo en la actividad económica y políticas tributarias implementadas para incrementar la recaudación, entre las que se cita: la ampliación de la base tributaria, incorporando al Servicio de Transporte Interdepartamental de Carga y Personas al Régimen General; el mayor control que se tiene sobre la emisión de facturas, medidas para informar a cada contribuyente el estado de sus obligaciones tributarias mediante información en línea “Mi Situación Tributaria” y pueda regularizar sus adeudos tributarios, campañas de educación tributaria masiva, concientización de los usos que se dan a los ingresos fiscales; entre otros. Medidas que han permitido al país coadyuvar con el logro del superávit fiscal.



Fuente: SIN – ANB
Elaboración: DGET – VPT

Al final de la gestión pasada se ha recaudado 22,963 millones de bolivianos (sin contar el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)) que significa un crecimiento del 25% respecto al año anterior. Si se incluye los ingresos por concepto de IDH se tiene una recaudación total de 29,607 millones de bolivianos nivel record de las recaudaciones tributarias.

La variación anual de los ingresos tributarios nos muestra que la recaudación sin IDH va ganando mayor importancia ya que el crecimiento de la recaudación con IDH supera al crecimiento de este impuesto en 2% y 3% para las gestiones 2007 y 2008 respectivamente. En este sentido, el crecimiento de los impuestos directos fue de 23% contra un 19% de los impuestos indirectos, que refleja la mejora en el ratio de equidad en el pago de tributos, punto 3.c).

La recaudación tributaria de la gestión 2008, fue la más alta en los últimos 15 años, llegando a 29,607 millones de Bolivianos superior en 22% a la registrada en el año 2007, se destaca el IVA con 9,558 millones de Bolivianos, seguido por el IDH con 6,644 millones de Bolivianos y el IUE con 4,615, la recaudación de estos 3 impuestos significa el 70.3% de las recaudaciones totales; asimismo el IVA es el impuesto de mayor incidencia con 10% en el año 2008, le sigue el IUE con 8% y el IDH y el IT con 3% (ver tabla 1).

Tabla 1
BOLIVIA: Recaudación por Fuente de Ingreso
(En millones de bolivianos)

FUENTE DE INGRESO	PROMEDIO 1990 - 2000	PROMEDIO 2000 - 2005	2006	2007	2008	VARIACIÓN %			INCIDENCIA %		
						2006	2007	2008	2006	2007	2008
IMPUESTOS DIRECTOS											
IUE	613	1,136	2,906	3,215	4,615	34%	11%	44%	5%	2%	8%
RC-IVA	158	194	216	217	258	1%	1%	19%	0%	0%	0%
ITF	0	158	446	324	340	-29%	-27%	5%	-1%	-1%	0%
TOTAL	770	1,487	3,568	3,756	5,213	18%	5%	39%	4%	1%	8%
IMPUESTOS AL CONSUMO											
IVA	2,007	3,862	6,405	7,756	9,558	22%	21%	23%	8%	9%	10%
IT	601	1,250	1,812	2,081	2,560	6%	15%	23%	1%	2%	3%
ICE	364	515	782	930	1,113	18%	19%	20%	1%	1%	1%
IEHD	186	1,353	2,000	2,383	2,530	6%	19%	6%	1%	2%	1%
TOTAL	3,158	6,981	10,999	13,150	15,761	16%	20%	20%	11%	14%	14%
Programa Transitorio	0	184	27	29	25	-15%	7%	-13%	0%	0%	0%
OTROS	46	102	284	340	557	43%	20%	64%	1%	0%	1%
GA	451	641	921	1,117	1,407	16%	21%	26%	1%	1%	2%
TOTAL SIN IDH	4,425	9,395	15,799	18,391	22,963	17%	16%	25%	17%	16%	25%
IDH	0	388	5,497	5,954	6,644	136%	8%	12%	20%	2%	3%
TOTAL GENERAL	4,425	9,783	21,297	24,346	29,607	34%	14%	22%	34%	14%	22%

Fuente: SIN - ANB
Elaboración DGET - VPT

El crecimiento de la recaudación del IVA el año 2008 fue del 23% respecto a 2007, resultado del crecimiento de la actividad económica, especialmente en los sectores manufacturero e industrial; asimismo, el crecimiento del IDH fue de 12% debido a las mejoras introducidas en la fórmula de determinación del precio de venta del gas natural a Brasil y Argentina; y al incremento del precio del barril de petróleo en el año 2008 y que en julio llegó a su nivel más alto 145 USD.⁵

En tanto, el crecimiento del IUE en el año 2008 fue de 44% cifra record en este impuesto, la explicación se debe al incremento en la actividad industrial fundamentalmente en el sector minero. En esta línea, un elemento a destacar es que los niveles de recaudación en las últimas tres gestiones fueron favorables, en promedio la recaudación tributaria entre 2006 y 2008 alcanzó a 25,083 millones de Bolivianos, entre el año 2000 al 2005 represento 9,783 millones de Bolivianos y 4,425 millones de Bolivianos correspondientes al promedio de los ingresos tributarios entre 1990 a 2000 respectivamente.

El continuo crecimiento de la economía boliviana favoreció a la recaudación de impuestos así como las medidas que se aplicaron dentro del país. Durante los últimos cuatro años (del 2004 al

⁵ Según el Fondo Monetario Internacional (FMI) – *World Economic Outlook*, de julio de 2008.

2008) los ingresos por recaudaciones aumentaron en más de 160%, en especial por las medidas aplicadas como, por ejemplo, la nacionalización de los hidrocarburos. Estos mayores ingresos permiten dinamizar a la economía porque el Estado tiene un mayor margen para la inversión y políticas de redistribución.

Tabla 2
BOLIVIA: Ingresos Tributarios Reales
(En millones de bolivianos de 2007)

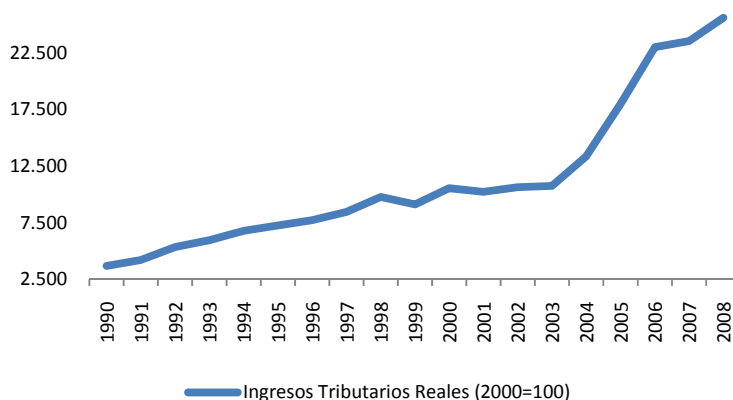
RECAUDACIÓN TOTAL	PROM. 1990 - 2000	PROM. 2000 - 2005	2006	2007	2008	VARIACIÓN %		
						2006	2007	2008
Recaudación Tributaria Real (2007=100)	7,166	12,244	17,205	17,604	19,141	28%	2%	9%

Fuente: SIN

Elaboración: DGET - VPT

En la gestión 2008 el crecimiento de los ingresos tributarios reales fue de 9% superior al 6.15% del crecimiento del PIB real, diferencia (2.85%) que podría significar un incremento en la eficiencia⁶.

Gráfico 2
BOLIVIA: Ingresos Tributarios Reales
(En millones de bolivianos)



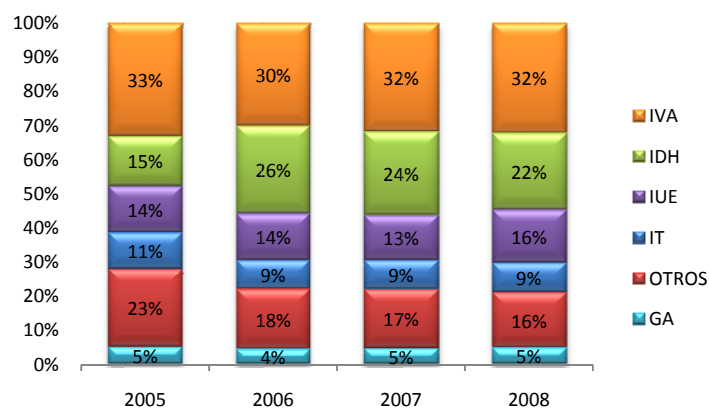
Fuente: SIN – ANB

Elaboración: DGET – VPT

Desde 1990 la tendencia de los ingresos tributarios en términos reales ha sido ascendente (ver gráfico 2) adicionalmente se observa un quiebre estructural a partir de 2003.

⁶ Se entiende por eficiencia a un incremento en las recaudaciones tributarias a razón de una mejora en la administración tributaria.

Gráfico 3
BOLIVIA: Participación de los Impuestos en la Recaudación Tributaria Total
(En porcentajes)



Fuente: SIN – ANB
Elaboración: DGET - VPT⁷.

El gráfico 3 muestra que la participación del IDH va disminuyendo parcialmente desde 2006 y los impuestos como el IVA y el IUE van ganando peso en la estructura tributaria del país como resultado de la ampliación de la base tributaria y mecanismos de fiscalización de impuestos.

3. Desempeño de las Recaudaciones

Con la finalidad de caracterizar de mejor manera el sistema tributario boliviano, se toman cuatro indicadores de desempeño: i) rendimiento, ii) presión tributaria, iii) equidad y iv) estabilidad financiera; todo esto con el objetivo de contrastar la incidencia de los impuestos más importantes sobre el total de las recaudaciones.

Más adelante se profundiza el análisis de la equidad e igualdad distributiva de los impuestos y se propone un indicador de evasión tributaria a partir de un análisis de tendencia-ciclo.

a) Análisis de Productividad

La productividad mide el grado de rendimiento de los impuestos a través de la relación entre la recaudación, Base Imponible Teórica y Alícuota de cada impuesto. Este indicador se obtiene según la siguiente fórmula:

$$Productividad T_i = \frac{RT_i}{BI_i * t_i\%}$$

⁷ Otros incluye ISAE, ITF, IEHD, ICE, RC-IVA y otros.



Donde:

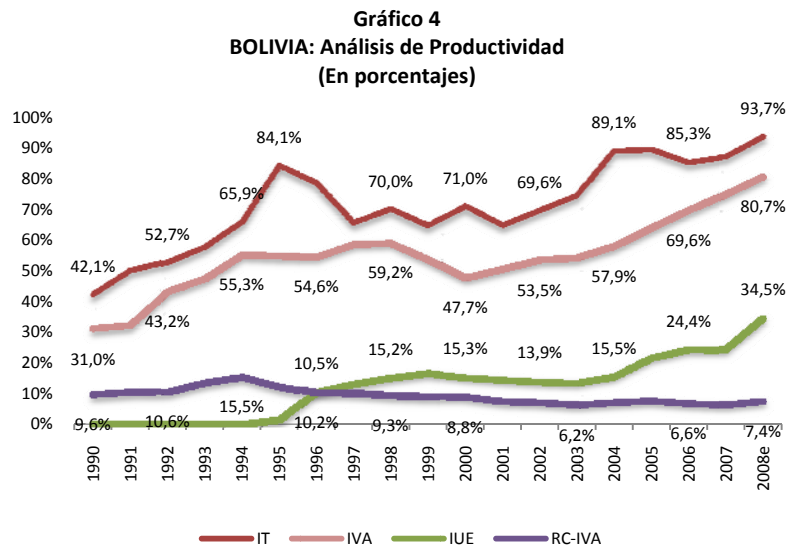
RT_i : es la Recaudación Total del impuesto i.

BI_i : su Base Imponible teórica y;

t_i :%: la alícuota.

Esta medida nos indica cuáles son los impuestos más productivos; es decir si la productividad es 1, el impuesto es totalmente productivo. Es decir, no existiría evasión en la recaudación de los mismos.

En el análisis de la productividad muestra que el IT, el IVA son los más productivos, el IUE y el RC-IVA son los menos productivos de los cuatro impuestos.



Fuente: SIN – INE

Elaboración: DGET – VPT

(e) Estimado de las bases disponibles para el IUE y RC-IVA

El consumo, que puede considerarse como una *proxy* de la base nominal del IT en la economía, ha tenido un aumento considerable producto del aumento en el ingreso bruto disponible que ha impactado positivamente en los montos de recaudación de este impuesto, es así que entre el año 2005 al 2008 llega a un nivel aproximado de 93.7%, el IVA tiene un incremento tendencial a partir del año 2000 pues aumenta de 47.7% a 80.7% en el año 2008. El aumento en el rendimiento de la recaudación del IVA se constituye en el mayor desempeño de la actividad económica y mejoras en la eficiencia recaudatoria. No obstante se espera que estos montos disminuyan para el 2009 dadas

las condiciones de recesión externa que aún están por mostrar sus efectos en nuestra economía.

b) Presión Tributaria

b.1. Presión Tributaria Global y por Impuesto

La Presión Tributaria de un determinado impuesto muestra la participación de las recaudaciones tributarias de dicho tributo y la base imponible efectiva de una gestión sobre el total producto. Esta se obtiene de la siguiente forma:

$$PT_i = \frac{RT_i}{BI_i} * 100$$

Donde:

PT_i : es la Presión tributaria por impuesto i,

RT_i : es la recaudación total por impuesto i,

BI_i : es la Base Imponible efectiva del impuesto i.

Durante los últimos 18 años, como resultado del aumento en las productividades de los impuestos y eficiencia en la recaudación ha permitido que la presión tributaria experimente un aumento en promedio de 12.3%, entre el año 1990 al 2000 y de 14.8%, entre el año 2000 al 2004.

Desde la introducción del IDH, año 2005, la presión tributaria aumentó y por ende las recaudaciones para el Estado llegaron a representar un 24.5% de la actividad económica.

Tabla 3
BOLIVIA: Presión Tributaria Global
(Recaudación total como porcentaje del PIB)

	Prom. 1990-2000	Prom. 2000-2004	2005	2006	2007	2008
Presión Tributaria	12.3%	14.8%	20.6%	23.2%	23.6%	24.5%

Fuente: SIN - INE

Elaboración: DGET - VPT

El análisis hace necesario medir la presión tributaria sin los efectos de la producción de hidrocarburos, para ello se debe calcular cuánto habría sido la recaudación sin tomar en cuenta los ingresos por hidrocarburos, especialmente el IDH. Con ese objetivo se restó todos los ingresos provenientes de esa actividad

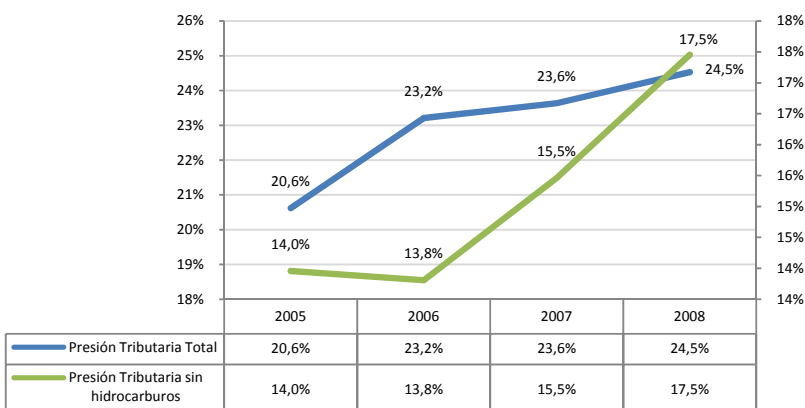
económica y se relacionó con el PIB descontando la participación de hidrocarburos⁸.

A pesar de que ambos indicadores tienen una tendencia positiva (ver gráfico 5) la velocidad del aumento de la presión tributaria sin hidrocarburos es mayor a la presión tributaria global, lo que significa una mejora en la eficiencia relativa de la recaudación de los tributos del mercado interno y aduaneros que no toman en cuenta la recaudación por IDH e IEHD.

Si observamos las pendientes de las presiones tributarias, podemos concluir que en largo plazo la presión tributaria sin IDH tiende a converger en el largo plazo a la presión tributaria global. Este resultado indica que existe un esfuerzo fiscal a mediano plazo por incrementar la base tributaria.

El aumento de la carga tributaria sobre los contribuyentes internos también es producto del incremento en la conciencia tributaria, ya sea por las sanciones más duras sobre contravenciones e ilícitos tributarios; o porque el contribuyente percibe mejoras sobre los usos y destinos de sus impuestos.

Gráfico 5
BOLIVIA: Presión Tributaria con y sin Ingresos por Hidrocarburos
(como porcentajes del PIB con y sin hidrocarburos)



Fuente: SIN – GSH
Elaboración: DGET - VPT

Cuando tomamos los impuestos de manera individual, la presión tributaria disminuye, pues esta debería reflejar aproximadamente el valor de su alícuota, dada una base imponible efectiva. El IT, el más productivo de los impuestos, cuenta con una presión de 1.9% promedio del periodo 1990 – 2000, mayor al 50%

⁸ No solamente restar el IEHD e IDH del total de recaudación impositiva, sino los ingresos que genera por las cadenas hacia adelante y hacia atrás que son susceptibles a ser gravados por otros impuestos.

de su alícuota, así como el IVA que para el mismo periodo tiene una presión tributaria de 6.4%.

Tabla 4
BOLIVIA: Presión Tributaria por Tipo de Impuesto
(En porcentajes)

	PROMEDIO 1990-2000	PROMEDIO 2000-2004	2005	2006	2007	2008
IT	1.9	2.2	2.7	2.6	2.6	2.8
IUE	3.0	3.6	5.4	6.1	6.1	-
RC-IVA	1.4	0.9	1.0	0.9	0.8	-
IVA	6.4	6.9	8.3	9.1	9.7	10.5
GA	4.8	3.9	3.2	3.1	3.2	2.8

Fuente: SIN – ANB

Elaboración: DGET - VPT

Producto de un mayor dinamismo en la actividad económica, la eficiencia en la recaudación tributaria nominal aumentó y en el año 2008 se tiene una presión tributaria muy cercana a la ideal en los impuestos estudiados. El IVA tiene una baja presión durante los años 90 y primer quinquenio de 2000 y el año 2008 logró una presión de 10.5%, aunque se debe tomar en cuenta que los últimos años fueron periodos de fuerte consumo real y crecimiento de precios por encima del promedio.

La presión tributaria del gravamen arancelario ha mostrado un descenso en los últimos años, esto podría indicar la existencia de riesgo en la presión tributaria, porque reflejaría una disminución en la eficiencia de las recaudaciones aduaneras dado que las importaciones han crecido a partir de 2004 y en el año 2008 tuvo su aumento más importante (44.25%)⁹.

b.2. Análisis Comparativo con América Latina

El comportamiento comparado con Latinoamérica se realiza a partir de los datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), actualizados hasta el 2007¹⁰. Es pertinente hacer algunas aclaraciones en cuanto a estos datos. El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica (ILPES-CEPAL) trata las estadísticas de los distintos países de tal forma que estas sean comparables entre sí, uno de los aspectos es que en el indicador de recaudaciones se considera los presupuestos generales de ingresos sin pre-asignaciones.

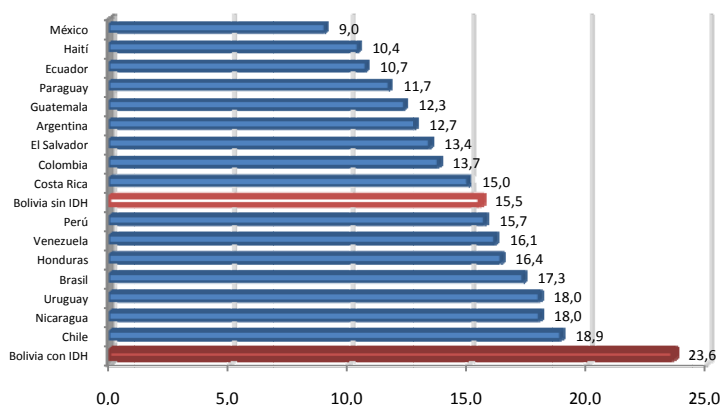
Bajo este esquema Bolivia se encuentra en el puesto octavo en cuanto a presión tributaria global excluyendo los ingresos por hidrocarburos, solamente debajo de países con larga historia de presión tributaria elevada como Uruguay y Chile; o por

⁹ Instituto Nacional de Estadística, Nota de Prensa N° 6 de 3 de febrero de 2009.

¹⁰ Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Global de la Comisión Económica para Latinoamérica y El Caribe.

encima de países más desarrollados como Argentina y México. Este último tiene la menor presión tributaria de la región. Incluyendo los datos del IDH Bolivia ocupa el primer lugar en cuanto a presión tributaria, esto producto de la Nacionalización de los Hidrocarburos, mejores precios de venta del gas natural.

Gráfico 6
Presión Tributaria para América Latina y Bolivia 2007
(En porcentajes del PIB)



Fuente: ILPES-CEPAL, Estadísticas e Indicadores Económicos.
Elaboración: DGET – VPT

c) Equidad

Para el cálculo de la equidad se toma en cuenta la recaudación, tanto de impuestos indirectos como de directos bajo la siguiente fórmula:

$$E = \frac{RID}{RT} * 100$$

Donde:

E: es el indicador de equidad tributaria,

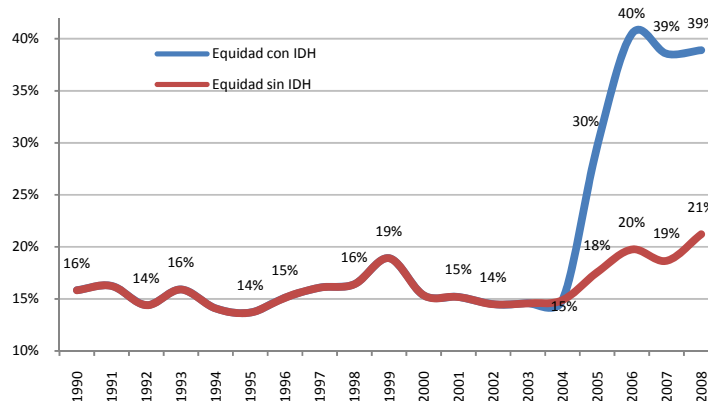
RID: es la Recaudación total de Impuestos Directos

RT: es la Recaudación Tributaria total

Este indicador muestra el hecho de que un sistema tributario tiende a ser más equitativo si su mayor nivel de recaudación se obtiene de impuestos directos, porque gravan a los ingresos y patrimonios de las personas, empresas, sociedades, etc. Mientras más bajo es este ratio la importancia de los impuestos directos es menor; por lo tanto existe mayor

inequidad en la distribución de los impuestos. Un sistema impositivo equitativo será aquél donde el indicador de equidad tienda a uno.

Gráfico 7
BOLIVIA: Indicador de Equidad con y sin IDH



Fuente: SIN – ANB
Elaboración: DGET - VPT

En el gráfico 7 se observa la equidad impositiva de Bolivia entre los años 1990 y 2008, que tuvo un comportamiento bastante inequitativo, pues durante todo este periodo la razón de equidad es menor a 20%. Este resultado revela que las recaudaciones se basan principalmente en impuestos relacionados al consumo (IVA e IT principalmente). El 80% de las recaudaciones tributarias bolivianas se basan en estos impuestos.

Con la incorporación del IDH¹¹ a partir del año 2005, la medida de equidad tiende aumentar en valor haciendo que la equidad mejore en más de 50%. Pero Aún sin la incorporación del IDH, el índice de equidad ha crecido situándose el año 2008 en su punto más alto en todo el periodo de estudio (21%), esto porque impuestos como el IUE están cobrando mayor importancia en la recaudación tributaria total.

El análisis de equidad se verá enriquecido más adelante con la inclusión de los índices de progresividad y la Curva de Lorenz.

d) Estabilidad Financiera

La estabilidad financiera se mide a partir de la relación entre Balance Fiscal y Recaudaciones Tributarias Totales.

¹¹ IDH que por Ley N° 3058 es un impuesto directo, aunque su forma de recaudación y distribución merece un trato especial.

$$EF = \frac{BF}{RT}$$

Donde:

EF: es el indicador de Estabilidad Financiera,

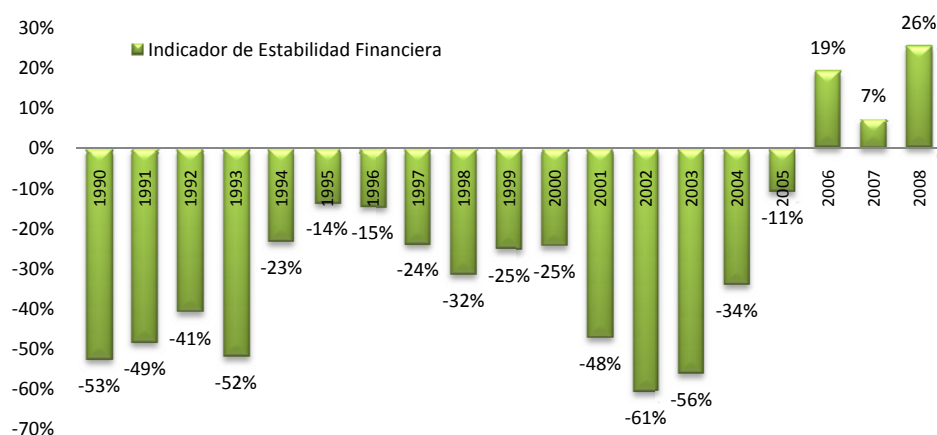
BF: es el Balance Fiscal,

RT: son las recaudaciones totales.

El indicador de estabilidad financiera refleja la solidez de la situación fiscal respecto a los ingresos tributarios, en la medida que este índice aumenta significa una mejora del resultado de las finanzas públicas que la hace menos dependiente de ingresos tributarios.

En el caso boliviano se observa que este indicador ha aumentado en 2008 y es el más alto desde hace 66 años lo que denota la buena salud de las finanzas públicas del país.

Gráfico 7
BOLIVIA: Indicador de Estabilidad Financiera



Fuente: SIN – ANB - INE
Elaboración: DGET – VPT

4. Elasticidades y Variaciones de los Ingresos tributarios

Con el objetivo de obtener una medida de la sostenibilidad del sistema tributario, para garantizar los ingresos en el corto y largo plazo del Estado Boliviano, se realizó un análisis econométrico basado en el método de Vector Corrector de Errores (VEC). Para la estimación de la elasticidad se hizo uso de las recaudaciones trimestrales y sus bases imponibles teóricas o aproximadas. Para este efecto se utilizaron los datos del PIB e IPC del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Se utiliza el IVA e IT como impuestos que son afectados por el consumo, el excedente bruto de explotación (EBE) al IUE, el PIB al ICE y las importaciones al GA; todos en términos reales.

En algunos casos, el análisis se vio dificultado por la ausencia de información trimestral limitando la confiabilidad de dichas elasticidades, Sin embargo, este problema se presentó en impuestos que tienen baja participación en las recaudaciones totales y que no fueron tomados en cuenta en el análisis ¹².

$$E_t = [(\Delta T_t / \Delta Y_t) \times (Y_t / T_t)]$$

E_t = Logaritmo de la elasticidad real del sistema tributario

Δ = Cambio

T = Recaudaciones tributarias

Y = Base imponible;

Todos en términos reales.

Un aspecto en el cálculo de la elasticidad es que no se debe considerar cambios en las recaudaciones debido a alteraciones en el sistema tributario, es decir cambios en el: objeto de impuesto, los sujetos pasivos, la alícuota, las exenciones, la base imponible, etc.

Análisis de resultados

La elasticidad de la recaudación total se relaciona con la evolución de la actividad económica boliviana durante el periodo 1990 – 2008. Las elasticidades calculadas constituyen medidas de sensibilidad que permite aportar a mejorar el diseño de un sistema tributario sostenible en el tiempo. Dado que permite conocer el grado de respuesta de la dinámica económica a la recaudación impositiva en Bolivia, al respecto se observan los resultados en la siguiente tabla.

¹² ISAE, ITF, ICE que tienen bases imponibles bastante dispersas y difíciles de apreciar.

Tabla 5
BOLIVIA: Elasticidades por Impuesto

	Elasticidades y Estadísticos
RT-PIB	1.64
Estadístico "t"	1.79
IVA -CT	1.47
Estadístico "t"	5.28
IT-CT	1.28
Estadístico "t"	20.32
ICE-PIB	1.33
Estadístico "t"	2.65
IUE-EBE	1.29
Estadístico "t"	2.27
GA-IMP	1.04
Estadístico "t"	4.1

Fuente: SIN-ANB – INE
Elaboración: DGET-VPT

En el caso de las recaudaciones totales, se obtiene una elasticidad de 1,64 demostrando la alta sensibilidad del impuesto, ya que se prevé que cada vez que el PIB incremente en 1% las recaudaciones totales incrementarían en promedio 1,64%. Demostrando sostenibilidad de la recaudación ya que los aumentos son más que proporcionales.

Los impuestos relacionados al consumo son los más sensibles en relación a los otros impuestos analizados. En este sentido si experimentamos un incremento en el consumo en 1%, el IVA crecerá en 1.47% y el IT en 1.28%.

La sensibilidad del ICE respecto del PIB es de 1.33%, resultado consistente por el hecho de que el ICE grava a bienes que pueden ser considerados de lujo ya que su mayor consumo se debe a incrementos en el ingreso.

El IUE representa una sensibilidad del 1.29%, esta medida es próxima a las obtenidas para los impuestos al consumo, lo que indica que este es un impuesto importante en la recaudación tributaria total ya que también crece más que proporcionalmente a cambios en el EBE.

El GA es menos sensible a las variaciones de las importaciones ya que si éstas aumentan en 1% el GA se incrementará en 1.04%, esta rigidez es producto de los acuerdos internacionales que el país sostiene dentro de sus políticas de integración, los cuales desgravan determinados productos, y por esa razón las recaudaciones del GA no se incrementan en la misma medida que las importaciones¹³.

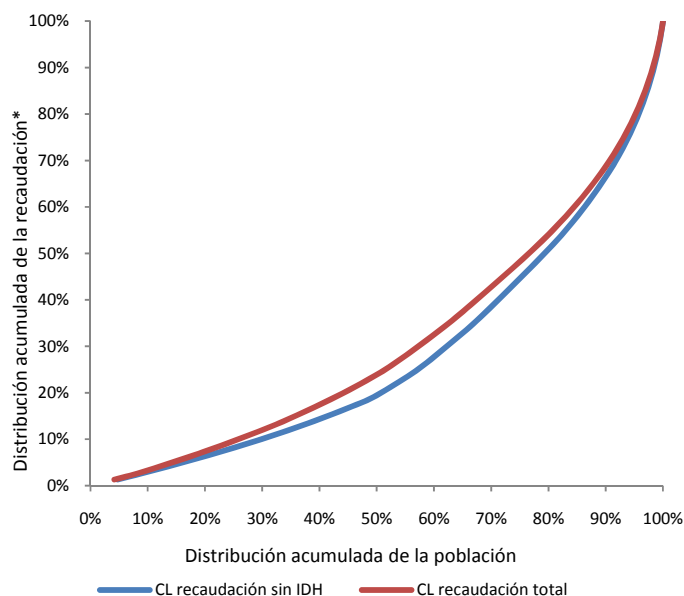
¹³ Bolivia, a razón de los acuerdos de integración comercial ha desgravado en promedio un 67% de la recaudación total aduanera en los últimos cuatro años, según la ANB.

Finalmente las elasticidades calculadas constituyen medidas de sensibilidad que permite aportar a mejorar el diseño de un sistema tributario sostenible en el tiempo. Dado que permite conocer el grado de respuesta de la dinámica económica a la recaudación impositiva en Bolivia.

5. Análisis del Sistema Tributario Progresividad de los Impuestos

Como se mostró con el índice de equidad, el sistema tributario es inequitativo. En ese sentido, el sistema tributario boliviano tiene la característica de ser regresivo, una presunción es que los sectores de la población con menos ingresos tienen una mayor carga tributaria. Para consolidar esta idea se plantea un análisis a partir del uso de distintos indicadores de distribución, igualdad y equidad: Curva de Lorenz (CL) y los índices de Gini, Theil y Atkinson¹⁴.

Gráfico 8
BOLIVIA: Curva de Lorenz: Análisis de la Progresividad del Sistema Impositivo



Fuente: SIN - INE

Elaboración: DGET – VPT

* La interpretación del eje de las ordenadas es inversa. Ej. Un valor de 20% en el eje de las ordenadas significa una recaudación del 80%, un valor de 90% corresponde a una recaudación del 10%.

La curva de Lorenz (gráfico 8) muestra la progresividad impositiva del sistema tributario dividiendo la población y la recaudación en deciles.¹⁵ Con el propósito de mostrar la evolución del sistema tributario y la ventaja que representó la introducción del IDH, se construyen dos curvas de Lorenz.

¹⁴ Para nuestro caso, la curva de Lorenz muestra el grado de distribución de la carga tributaria a través de la distribución de la población; en tanto que los índices de Gini, Theil y Atkinson muestran los grados de igualdad de distribución de los impuestos.

¹⁵ Un decil representa divisiones a la sucesión de datos ordenados en diez partes porcentualmente iguales. Meyer (1990).

La primera toma en cuenta la recaudación total de los impuestos, y en la segunda se extrae la recaudación del IDH.

La curva de Lorenz muestra el porcentaje de la población sobre la cual recaen los impuestos. Si la curva de Lorenz tiene la forma de una línea de 45 grados, entonces cada decil de la población estaría pagando una proporción igual a la de sus ingresos. Por ejemplo, el 50% de la población debería estar pagando el 50% de la recaudación impositiva. Pero, para el periodo de análisis, 1990–2008, la curva de Lorenz, en ambos casos indica: a) sin la introducción del IDH el 40% de la población con menores ingresos estaría pagando cerca del 85% de los impuestos y b) con la introducción del IDH, este mismo porcentaje paga alrededor del 82%. Estos resultados nos indican que la regresividad del sistema tributario disminuyó, este hecho es contrastado por los resultados de por los índices de equidad e igualdad distributiva de Gini, Theil y Atkinson.

Tabla 6
BOLIVIA: Índices de Progresividad Impositiva

	Índices de Progresividad Impositiva	
	Recaudación Total	Recaudación sin IDH
GINI	0.30	0.44
THEIL	0.24	0.31
ATKINSON	0.23	0.29

Fuente: SIN - INE

Elaboración: DGET – VPT

La tabla 6, muestra los índices de progresividad impositiva, que refuerzan el concepto de inequidad distributiva (reflejada por la curva de Lorenz) disminuyó. Tanto el índice de Gini y Theil nos muestran que el sistema es más igualitario por la introducción del IDH. Por otro lado, el índice de Atkinson indica que para llegar a un sistema impositivo igualitario, requeriríamos que la carga impositiva se redistribuya en un 77% a los deciles de la población con mayor ingreso, en el caso de la introducción del IDH, y 71% en el caso de la recaudación sin IDH.

Estos últimos resultados muestran la importancia de la redistribución de la carga tributaria a los deciles con mayor ingreso, generando mayor equidad en el sistema tributario.

6. Recaudaciones Aduaneras

Las recaudaciones de la ANB en el año 2008, ascendieron a 7,025 millones de bolivianos y representan un aumento de 29% respecto a la gestión 2007. Este resultado incluye las recaudaciones extraordinarias bajo el “Programa de Regularización de Vehículos Indocumentados”, que logró nacionalizar 535 vehículos ingresos que representan 6.6 millones de

bolivianos, aunque no influyen en gran manera al total de las recaudaciones¹⁶ (menos del 1%). Las recaudaciones extraordinarias tienen su pico en 2004 pues en esa gestión se aplica con más fuerza el “Programa de Regularización de Tributos Aduaneros” que comenzó en septiembre de 2003.

Tabla 7
Recaudación y Variación Aduanera por Tipo de Impuesto
(En millones de bolivianos y porcentajes)

IMPUESTO	Prom.	2006	2007	2008	Variación			Incidencia		
	2000-2005				2006	2007	2008	2006	2007	2008
IVA (Importaciones)	1,931.1	3,169.2	3,810.3	4,990.1	14%	20%	31%	10%	14%	22%
ICE (Importaciones)	85.5	323.6	470.6	599.9	49%	45%	27%	3%	3%	2%
IEHD (Importaciones)	102.4	12.6	18.2	22.3	-8%	45%	23%	0%	0%	0%
Gravamen Arancelario GA	625.1	920.7	1,103.4	1,405.8	16%	20%	27%	3%	4%	6%
Rec. Extraordinaria	70.0	0.0	62.8	6.6	-100%	-	-90%	0%	1%	-1%
Total General	2,814	4,426	5,465	7,025	16%	23%	29%	16%	23%	29%

Fuente: ANB

Elaboración: DGET -VPT

A partir del año 2000 las recaudaciones aduaneras crecen ininterrumpidamente y en promedio del periodo 2006-2008 representaron un 22%.

La tasa de crecimiento de 29% alcanzada el año 2008, la más alta de los últimos nueve años, es explicada, por la incidencia del IVA Importaciones con 22%, seguido del Gravamen Arancelario con 6%; y, como indica el gráfico 10, estos son los impuestos que mayor participación tienen en el total de las recaudaciones aduaneras el año 2008, 71% y 20% respectivamente. Estos aumentos de la recaudación aduanera son producto del crecimiento de las importaciones como consecuencia del incremento en el ingreso real¹⁷.

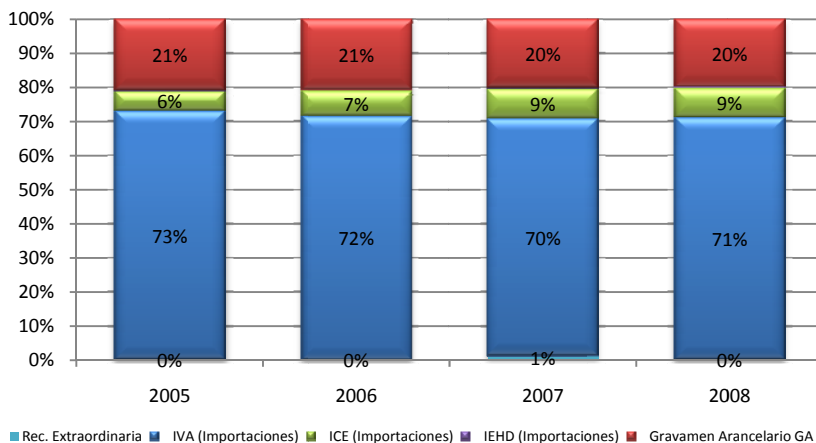
El ICE Importaciones presenta una tendencia ascendente y mantiene la cifra del 2007 de 9% (ver gráfico 10) este crecimiento como resultado del aumento del ingreso real en la economía boliviana.

La recaudación ordinaria (IVA imp., ICE Imp., GA e IEHD) representa el 99.9% de toda la recaudación del 2008.

¹⁶ Boletín de Recaudaciones Nº 61, enero de 2009.

¹⁷ Al respecto para el 2007 ha alcanzado a un nivel del 2,5%, en tanto que para el 2008 a representado un 3,3%, un 8% mayor que al de la gestión anterior.

Gráfico 9
BOLIVIA: Participación de los Impuestos en el Total de Recaudación Aduanera
(En porcentajes)



Fuente: ANB
Elaboración: DGET – VPT.

En cuanto a la dependencia de las recaudaciones aduaneras, se introduce un indicador de presión tributaria aduanera, que mide el porcentaje de participación que tienen estos ingresos al total de importaciones. La tabla 8, indica que la presión aduanera fue disminuyendo, porque el incremento de las importaciones no fue acompañado de un aumento en la recaudación aduanera, porque existen acuerdos de integración comercial y regional que desgravaban a los productos de importación¹⁸; y en los últimos años se han aplicado algunas políticas gubernamentales antiinflacionarias como la declaración de arancel cero a ciertos productos importados que tuvieron incidencia en la variación de precios, importación gubernamental directa de bienes de capital para fomento a la industria, entre otras.

Tabla 8
BOLIVIA: Indicador de Presión Aduanera
(En porcentajes)

Años	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Recaudación Aduanera/Impor.	19	18	16	15	17	15	15	15	14

Fuente: ANB
Elaboración: DGET – VPT

7. Evasión Tributaria

La evasión tributaria en el sistema boliviano está muy relacionada con el desarrollo de la productividad de los impuestos hasta ahora estudiados. Este se mide mediante un análisis de ciclo-tendencia (se eliminan todos los componentes estacionales), para encontrar valores de recaudación potencial para los impuestos más importantes en el análisis.

¹⁸ *Ibidem*. Pág. 14.

La evasión se mide de la siguiente forma:

$$Evasión T_{it} = Rec. Pot. T_{it} - Rec. Obs T_{it}$$

Una vez calculado el monto de evasión en bolivianos corrientes se mide el índice de evasión tributaria en proporción a la recaudación potencial.

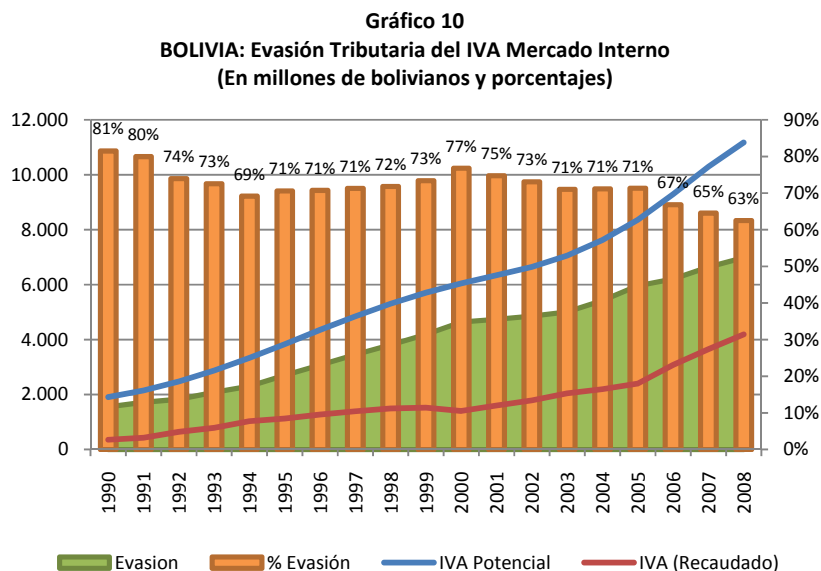
$$\%Evasión T_{it} = \frac{Evasión T_{it} \text{ en Bs}}{Rec. Potencial T_{it}}$$

A partir de estos dos indicadores se analiza la tasa de evasión para los impuestos más representativos del sistema tributario boliviano.

Tanto para el caso del IVA, IT e IUE, la evasión tributaria fue disminuyendo por la mayor dinámica en la actividad económica y las políticas tributarias para incrementar la eficiencia en la recaudación tributaria.

b) Impuesto al Valor Agregado

Como se observó en el apartado de productividad, el IVA en los últimos años aumentó su eficiencia, llegando a representar un 80.7% en el año 2008. El gráfico 11, muestra la evolución en porcentajes y millones de bolivianos del IVA.



Fuente: SIN – INE
Elaboración: DGET – VPT

Para el periodo de estudio se aprecia una tendencia en la disminución de la evasión tributaria y ese más pronunciada en los últimos cuatro años. Esta se explica por la ampliación de la base tributaria, incorporando al servicio de transporte

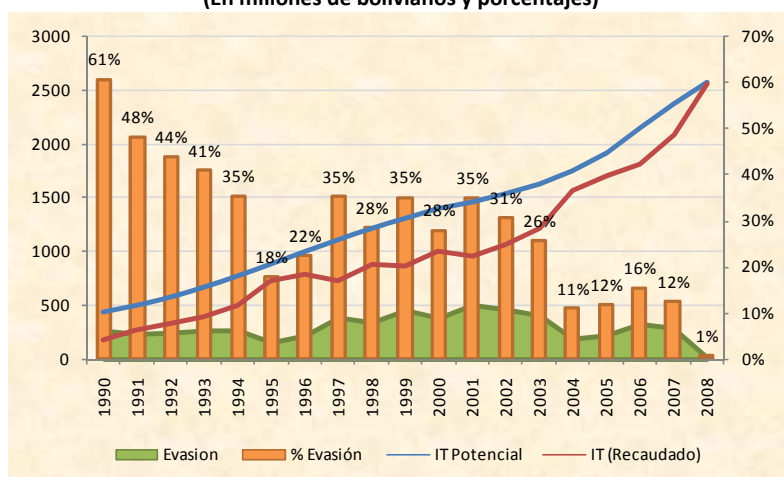
interdepartamental de carga y personas al régimen general y el aumento en el control en la emisión de facturas.

El porcentaje de evasión respecto del total de recaudaciones “potenciales” disminuyó hasta un 14.5% en el año 2008 de lo que representó 71.1% en 1990. Este cambio es producto del crecimiento de la economía y la importancia del consumo como hecho generador de este impuesto. Por otro lado, estaría reflejándose las reformas al sistema tributario.

c) Impuesto a las Transacciones

EL IT es el segundo impuesto más importante para el flujo de recaudaciones del Estado; si bien junto con el IVA tienen bases imponibles similares, la acreditación del IUE para el pago en el IT incide mucho en la recaudación de este impuesto.

Gráfico 11
BOLIVIA: Evasión Tributaria del IT
(En millones de bolivianos y porcentajes)



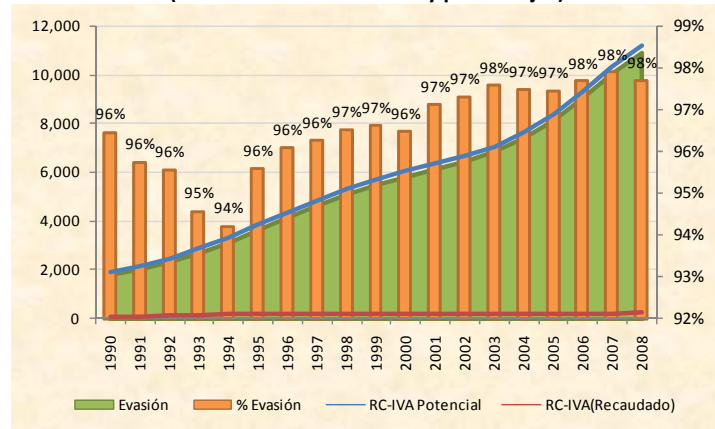
Fuente: SIN – INE
Elaboración: DGET – VPT

El IT en el año 2008 muestra un porcentaje de evasión muy inferior al del año anterior y respecto del “potencial” representa un 1%. Los motivos que explican al IVA, también son aplicables a este impuesto.

d) Régimen Complementario al IVA

El RC – IVA, es un tipo de impuesto que se acredita mediante el pago a cuenta del impuesto con deducción de facturas, este es el impuesto que mayor evasión registra desde su creación, gráfico 13.

Gráfico 12
BOLIVIA: Evasión Tributaria del RC-IVA
(En millones de bolivianos y porcentajes)



Fuente: SIN – INE

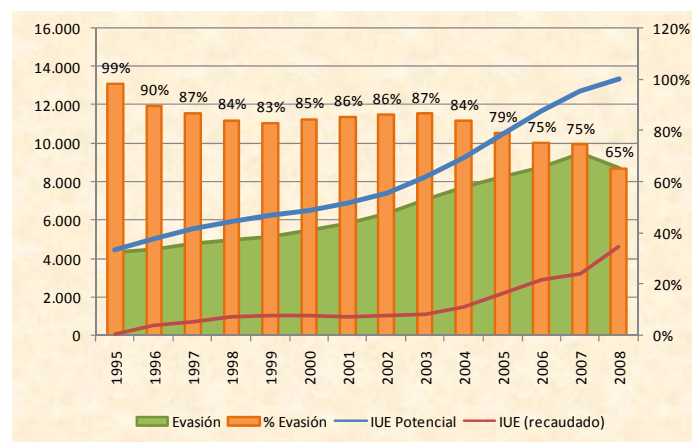
Elaboración: DGET – VPT

El porcentaje de evasión del IVA, en promedio desde el año 1990 al año 2008 representó alrededor de 97%, este hecho refleja la creación mercado secundario de facturas que se instauró en el país, es decir el uso de facturas falsas o clonadas que incentiva a los agentes a cometer ilícitos tributarios.

e) Impuesto Sobre las Utilidades de las Empresas

El IUE es un impuesto directo que grava a la las utilidades de los estados financieros de los agentes económicos. Este impuesto sirve para la acreditación del IT y tiene un efecto negativo en las recaudaciones en efectivo de éste.

Gráfico 13
BOLIVIA: Evasión Tributaria del IUE
(En millones de bolivianos y porcentajes)



Fuente: SIN – INE

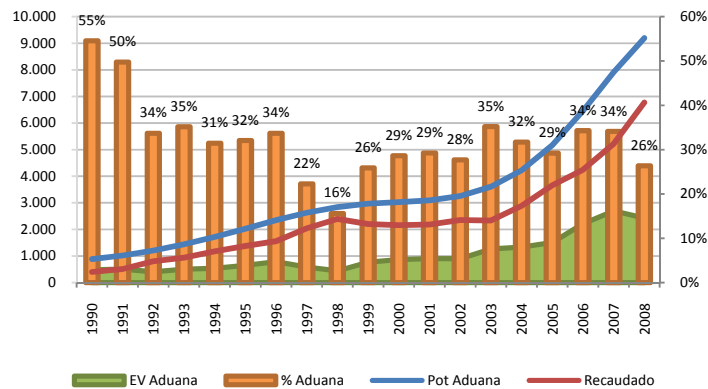
Elaboración: DGET – VPT

Desde su creación, la evasión del IUE supera el 50%. Esto debido a que algunas empresas realizan el manejo de la doble contabilidad, reportando estados financieros con menores utilidades con el objeto de evadir la carga impositiva. El indicador de evasión disminuye para 2008 ya que el SIN lleva adelante fiscalizaciones integrales a las empresas, no sólo a sus estados financieros sino también a los procesos productivos.

f) Recaudación Aduanera

La evasión de la recaudación aduanera incluye el IVA importaciones y GA, al representar ambos el mayor porcentaje de recaudaciones por este concepto.

Gráfico 14
BOLIVIA: Evasión Tributaria Aduanera (IVA importaciones y GA)
(En millones de bolivianos y porcentajes)



Fuente: SIN – INE
Elaboración: DGET – VPT

La evasión aduanera desde el año 1990 al 2008 tuvo un comportamiento cíclico, llegando a representar un 26% para la pasada gestión. Esta disminución es resultado de los mayores controles instaurados para el control de ingreso de bienes al país. Sin embargo, se puede apreciar que la recaudación tiende a converger a su nivel potencial.

8. Conclusiones

El documento abordó el análisis de los ingresos tributarios con la revisión y el contraste de cifras, así como el análisis econométrico dos aspectos fundamentales que incumben a las recaudaciones de los ingresos para el Estado Boliviano. En primer lugar, se examinó desde la perspectiva de la evolución y desempeño de las recaudaciones tributarias y en segundo lugar la construcción y contrastación de indicadores tributarios.

A través del análisis efectuado en el trabajo, se pudo identificar los siguientes aspectos:

a) Conclusiones desde el punto de vista de las recaudaciones:

- Al finalizar la gestión 2008, las recaudaciones tributarias son mayores a las de las gestiones anteriores.
- Bolivia ha experimentado un crecimiento sostenido en las recaudaciones tributarias en los últimos cuatro años.
- Las recaudaciones con IDH representaron en promedio una cifra mayor a la que no incluye el IDH.
- Entre las recaudaciones por fuente de ingreso, el IVA e IUE se destacan con mayores recaudaciones tributarias.
- En relación a la participación de los impuestos en la recaudación tributaria total, el IVA y el IUE han ido ganando peso en la estructura tributaria.

b) Conclusiones desde el punto de vista de indicadores de desempeño, recaudaciones aduaneras y evasión tributaria:

- Dentro del análisis de productividad de los impuestos se destacan el IT y el IVA, por otro lado el indicador de presión tributaria con hidrocarburos muestra un ascenso importante y sin hidrocarburos un incremento parcial para el 2008.
- La presión tributaria por impuesto el impuesto IVA es el más significativo, en general se muestra un aumento considerable en la presión tributaria en 2008.
- En el contexto internacional Bolivia se encuentra en el octavo puesto en cuanto a la presión tributaria, respecto a los indicadores de equidad con la incorporación del IDH y mejora la redistribución de la carga impositiva.
- El indicador de estabilidad financiera muestra resultados positivos, en esa línea las elasticidades por impuesto muestran una asociación muy estrecha con la actividad económica.
- El índice de progresividad impositiva muestra un sistema no igualitario.
- Finalmente dentro de las recaudaciones aduaneras se debe resaltar el papel del IVA importaciones, respecto a la evasión tributaria se destaca la disminución en la evasión tributaria por el impuesto al IVA, en tanto para que IT, ICE se ha aumentado la base imponible.