

# LINEAMIENTOS PARA UNA PROPUESTA DE REDISTRIBUCIÓN



12

GRUPO SOBRE POLÍTICA  
FISCAL Y DESARROLLO

# 12 GRUPO SOBRE POLÍTICA FISCAL Y DESARROLLO

Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario - CEDLA

Lineamientos para una propuesta de redistribución *por CEDLA*.  
*La Paz, septiembre de 2014.*

Serie: Grupo Sobre Política Fiscal y Desarrollo /CEDLA 2014  
N° 12 - septiembre de 2014

CEDLA (Ed.)  
I. t.  
II. s.

Director Ejecutivo:	Javier Gómez
Coordinación:	Juan Luis Espada
Producción editorial:	Unidad de Comunicación y Gestión de información - CEDLA
Escriben:	Carlos Rocabado Mejía CEDLA
Fotografía de tapa:	corbis.com
Impresión:	Imprenta OFAVIM
Editorial CEDLA	Av. Jaimes Freyre N° 2940, Sopocachi Telfs. 2-412429 - 2-413175 - 2-413223 Fax: (591) (2) 2-414625 E-mail: <a href="mailto:info@cedla.org">info@cedla.org</a> URL: <a href="http://www.cedla.org">www.cedla.org</a> La Paz - Bolivia

## CONTENIDO

Presentación  
Principios y lineamientos: hacia una propuesta de redistribución para el pacto fiscal  
*Carlos Rocabado Mejía*  
Fondos de Desarrollo Productivo Solidario  
*CEDLA*

-----  
Este número de la revista fue elaborado en el marco del Grupo sobre Política Fiscal y Desarrollo del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) y cuenta con el apoyo de Gobierno del Principado de Asturias y OXFAM.

Las opiniones presentadas en el presente documento son las de los autores y no son necesariamente compartidas por las agencias que han apoyado generosamente este trabajo.

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de tapa, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna ni por ningún medio, sin permiso previo del editor.

---

# Presentación

---

El pacto fiscal es un tema fundamental para el desarrollo del país y para la sostenibilidad, integralidad y progresividad del sistema de financiamiento público, si se generan más recursos debe planearse una mejor distribución, destino y gestión de estos. En este marco, se han planteado varias propuestas y estudios orientados a generar debate en la agenda pública y al interior de las organizaciones público privadas, cada una con particularidades propias.

En ese marco, el Grupo sobre Política Fiscal y Desarrollo y el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) buscan en aportar con lineamientos y principios para una mejor redistribución de los recursos fiscales. Con ese objetivo presenta a la opinión pública y a organizaciones sociales un estudio exploratorio que expone dos temas: i) el primero da cuenta de los principios y lineamientos que deben ser considerados hacia una propuesta de redistribución; y ii) una descripción sobre la importancia de reactivar mecanismos fiscales que permitirá aportar en la redistribución estratégica de los recursos fiscales administrados en los gobiernos subnacionales, este requiere de un compromiso político para dar inicio pues la Ley Marco de Autonomías y Descentralización establece la creación de un fono que a la fecha no ha sido implementado.

Entendemos que estos análisis constituyen un aporte para la toma de decisiones y el debate que se avizora para la gestión 2015, tanto de organizaciones sociales y opinión pública, como del gobierno central y departamental. Un deber, del actual gobierno, es conciliar un pacto que posibilite la construcción de políticas públicas que permitan un desarrollo equitativo y sostenible, más aun en un escenario de crisis que demandará una intervención eficiente y efectiva del aparato público a través de diferentes mecanismos fiscales.

Javier Gómez Aguilar  
**Director Ejecutivo**  
CEDLA



---

# Principios y lineamientos: hacia una propuesta de redistribución para el pacto fiscal

---

Carlos Rocabado Mejía

## INTRODUCCIÓN

La publicación de los resultados finales del Censo Nacional de Población y Vivienda 2012 ha propiciado de manera natural e inmediata el regreso de un debate recurrente: la redistribución de los recursos fiscales.

¿Por qué existe esta relación entre población y recursos? Podemos aventurar la siguiente hipótesis: la Ley de Participación Popular estableció que la coparticipación tributaria, a ser realizada a nivel municipal, tomaba en cuenta el número de habitantes de cada jurisdicción local. Dicha norma establecía explícitamente que el Censo y la encuesta demográfica intercensal se constituían en la referencia oficial sobre población y por ende sobre el reparto de los recursos coparticipables.

Este lazo población-recursos contiene una lógica directa y elemental que ha logrado un reconocimiento y una aceptación tal vez mayor al que podría, por ejemplo, tener la relación región-regalías, de carácter territorial y más alejada de lo que el ciudadano podría calificar como equitativa o igualitaria. La propia Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) refuerza este lazo al definir, no el factor población pero sí los resultados del último Censo 2012 —lo cual es casi lo mismo—, como referencia temporal para generar una propuesta técnica de pacto fiscal.

En esta línea, los puntos de partida de este ensayo, que guardan correspondencia con el estado actual de las cosas al segundo semestre de 2013, son:

1. Bolivia no tiene experiencia en pactos fiscales pensados como tal. Las últimas negociaciones fundamentales en cuanto a reparto de recursos fiscales son el Diálogo 2000 y la Ley de Hidrocarburos de 2005. Estas dos experiencias del pasado más próximo son escenarios casi incomparables pero son también lecciones que no pueden ser ignoradas. En ambas existe un claro componente territorial, mayormente local en el primer caso, mezclado con otro tipo de actores y de partes interesadas en el segundo. Es lógico que el pacto fiscal que imaginamos se base en un componente interterritorial, que con la Constitución Política del Estado (CPE) de 2009 ha pasado a ser más que eso: con las cualidades actuales de la autonomía debemos también hablar de un componente intergubernamental. Si bien existe la posibilidad que el pacto fiscal supere el marco de negociación entre niveles del Estado únicamente, este estudio privilegia esta modalidad.

2. La propuesta de redistribución de escaños entre departamentos, efectuada por el Órgano Electoral Plurinacional, se encamina hacia la superación de la relación directa población-escaños electorales, integrando otros factores de ponderación en la fórmula de asignación. Dicho avance no es imposible en términos fiscales: el reparto de los recursos HIPC-II del Diálogo Nacional introdujo una variante a la regla “x bolivianos por cada habitante” de la coparticipación, al agregar el factor pobreza. Existen varias propuestas actuales de redistribución interterritorial de los recursos fiscales que van en la misma línea.
3. Este ensayo propone lineamientos y principios básicos en cuanto a redistribución en el marco del futuro pacto fiscal. Para ello se hace un repaso de las propuestas ya existentes de redistribución, no sólo de los recursos coparticipables sino del conjunto del régimen tributario y de compensaciones, proponiendo finalmente una hoja de ruta básica que genere elementos de discusión para la mejora del reparto fiscal actual.

### PACTOS FISCALES CON REDISTRIBUCIÓN: UNA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Sin ni siquiera entrar en su detalle financiero ni en la metodología de negociación<sup>1</sup>, la lista de contenidos que podemos encontrar en los acuerdos fiscales interterritoriales de distintos continentes es muy amplia. La Tabla 1 muestra una lista no exhaustiva de temas en tres experiencias internacionales, los cuales claramente superan el limitado marco de la redistribución de recursos fiscales.

**Cuadro 1**  
**Temas no redistributivos incluidos en acuerdos fiscales internacionales**

Australia (2008)	Guatemala (2000)	India (2010)
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mejor rendición de cuentas, más simples y transparentes</li> <li>– Creación del Consejo de Ministros para las Relaciones Financieras Fiscales</li> <li>– Definición de indicadores para el reporte de desempeño de los distintos acuerdos nacionales</li> <li>– Los acuerdos específicos deberán estar ligados a objetivos nacionales, de duración específica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Creación y/o fortalecimiento de instituciones ligadas a la administración tributaria</li> <li>– Implementación de sistemas de administración e inversión pública y auditoría</li> <li>– Consolidación de un sistema tributario con carácter progresivo</li> <li>– Priorización del gasto social</li> <li>– Mejora de la carga tributaria y generación de superávit fiscal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Generación de superávits para inversión en capital</li> <li>– Aumento de presión tributaria</li> <li>– Implementación de un único impuesto a las ventas</li> <li>– Mejora de la calidad del gasto público</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo sí es posible que existan acuerdos casi exclusivamente redistributivos. España es un ejemplo; la última gran reforma efectuada en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas (CCAA), aquella de 2009, se estructuró en torno a cuatro ejes básicos de carácter redistributivo:

- *Refuerzo de las prestaciones del Estado del Bienestar en el marco de la estabilidad presupuestaria.* Se refuerzan los criterios de distribución de los recursos fiscales, tomando en cuenta los cambios en cuanto a población al mismo tiempo que los criterios no poblacionales (dispersión, extensión territorial) y la ayuda a las personas en situación de dependencia (tercera edad, discapacitados), preservando el déficit público en niveles razonables que garanticen sostenibilidad, tomando en cuenta las exigencias de la Unión Europea en la materia.

<sup>1</sup> Para un estudio de metodología e institucionalidad del pacto fiscal, ver Rocabado, C. (2013) “Desafíos para la constitución de un pacto fiscal en Bolivia”. Serie Grupo sobre Política Fiscal y Desarrollo, N° 5. La Paz. CEDLA.

- *Incremento de la Equidad y la Suficiencia en la financiación del conjunto de las competencias autonómicas.* Se garantiza el *statu quo* —que ninguna CCAA reciba menos recursos de los que recibía antes de la reforma— no sólo para el primer año sino también para los subsiguientes, mediante un Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales. Se mejora la aplicación de variables (no poblacionales, segmentación de la población por grupos de edad para resaltar aquella en edad escolar y la tercera edad) para la medición de las distintas necesidades. Se crean dos nuevos fondos, uno de competitividad y otro de cooperación. El primero de ellos se repartirá anualmente entre las CCAA con financiación per cápita inferior a la media o a su capacidad fiscal, en función de su población ajustada relativa. Serán beneficiarias del segundo fondo aquellas CCAA que tengan un PIB per cápita inferior al 90% de la media o que tengan una densidad poblacional inferior al 50% de la densidad media o que tengan un crecimiento de población inferior.
- *Aumento de la Autonomía y la Corresponsabilidad.* Se eleva la cesión de ciertos impuestos a las CCAA (del 33% al 50% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, del 35% al 50% del Impuesto al Valor Añadido, del 40% al 58% de los Impuestos Especiales de Fabricación sobre bebidas alcohólicas, tabacos e hidrocarburos, confirmación de la cesión del 100% de la recaudación líquida del Impuesto sobre la Electricidad), incrementando también las capacidades normativas autonómicas sobre los tributos cedidos parcialmente. Se refuerza la participación y la colaboración recíproca entre las administraciones tributarias de las CCAA y la Agencia Estatal de Administración Tributaria.
- *Mejora de la Dinámica y Estabilidad del sistema y de su capacidad de ajuste a las necesidades de los ciudadanos.* Se procede a una actualización anual de las variables que determinan las necesidades de financiación, además de una evaluación quinquenal de los elementos estructurales del sistema. En otras palabras, este último acuerdo significa que no se descarta una nueva modificación sustancial del sistema de financiamiento.

El Cuadro 2 muestra la sistematización de estos ejes básicos en términos de acciones que afectan a la redistribución de recursos fiscales. Los ejes suponen la aplicación de ciertos principios, estabilidad, equidad, etcétera, tomando en cuenta la coyuntura —el acuerdo fiscal tiene implicancias sobre la economía en general y la economía condiciona las metas del acuerdo—, y traduciéndose en un reajuste de las dos fuentes reales de recursos más importantes: impuestos y transferencias.



**Cuadro 2**  
**Estructura lógica del acuerdo redistributivo de 2009**

<i>Marco general de estructuración de la negociación (principios)</i>	1. Bienestar con estabilidad. 2. Equidad y suficiencia. 3. Autonomía y corresponsabilidad. 4. Estabilidad y dinámica
<i>Escenario macro (coyuntura)</i>	Marco de sostenibilidad
<i>Contenido 1. Tributario</i>	Aumento de cesión y coordinación tributaria
<i>Contenido 2. Cálculo de transferencias</i>	Factores estructurales (evaluación quinquenal) y variables de cálculo de necesidades (cálculo anual)
<i>Contenido 3. Compensaciones a transferencias</i>	Dos fondos para CCAA con menores ingresos y PIB

Fuente: Elaboración propia.

## PROPUESTAS EXISTENTES EN BOLIVIA EN CUANTO A REDISTRIBUCIÓN

El régimen de distribución boliviano está basado en un universo de tributos repartidos con distintas fórmulas entre los distintos niveles de gobierno. El Cuadro 3 muestra la distribución actual de los tributos.

**Cuadro 3**  
**Impuestos existentes y factores de distribución**

Impuesto	Nivel nacional	Departamental	Municipal	Fórmula de reparto
ITF, IVME, IJ	100%			
TGB, IPVAA, IMA-D		100%		Base territorial
IPBIVA, IMT, ICE-Chicha, IMA-M			100%	Base territorial
IUE, IT, RC-IVA, ISAE, ICE, GAC, IVA <sup>1</sup>	75%		20%	Per cápita
IPJ	70%	15%	15%	60% Población; 40% Pobreza
IEHD1	65%	30%		33% Territorio; 33% Población; 33% FCD
IDH2	27,3%	9,9%	34,9%	Entre 10,7% y 14% para cada departamento. Entre 8,7% y 17,5% para cada grupo departamental de municipios y luego per cápita
Regalías hidrocarburos	33,3%	66,6%		91,66% base territorial; 2,77% Pando; 5,55% Beni. Repartos intradepartamentales posteriores
Regalías mineras		85%	15%	Base territorial
Regalía forestal por desmonte <sup>2</sup>		25%	25%	Base territorial
Regalía forestal por aprovechamiento <sup>2</sup>		35%	25%	Base territorial

<sup>1</sup> El 5% no contabilizado se asigna a universidades públicas. <sup>2</sup> El resto no contabilizado se reparte entre otros actores y cuentas no territoriales.

Fuente: Elaboración propia.

Este sistema de reparto ha ido creándose y consolidándose durante un largo periodo. La presión regional logró en 1959 que el Código de Hidrocarburos de 1955 (que establecía regalías pero no su destino) se interprete de acuerdo al espíritu de la Ley de Regalías de 1938, asignando el 11% de regalías por explotación de hidrocarburos a favor de los departamentos. Esta asignación de carácter territorial fue complementada 35 años después por un primer reparto de carácter poblacional, aquel de la coparticipación en 1994, que continúa hasta hoy siendo la base fundamental del reparto tributario subnacional. Vendría luego el reparto mitad territorial y mitad poblacional del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD) con la Ley de Descentralización Administrativa de 1995.



Posteriormente —además del reparto de los recursos no tributarios HIPC-II que incluyen por primera vez un factor de reparto adicional, el de pobreza— se ha ido multiplicando los dominios tributarios de la siguiente manera:

- a) Creación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH, 2005), con nuevos y peculiares factores de reparto entre niveles e instituciones del gobierno;
- b) Creación del Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF, 2004), del Impuesto al Juego (IJ, 2010) y del Impuesto a la Venta de Moneda Extranjera (IVME, 2012), asignados en un 100% al nivel central del Estado;
- c) Creación del Impuesto a la Participación en Juegos (IPJ, 2010) asignado a tres niveles de gobierno y con reparto por población y pobreza;
- d) Con la Ley N° 154 de 2011, creación de dominios tributarios medioambientales asignados tanto a departamentos como a municipios (IMA-D e IMA-M, respectivamente) y del dominio tributario departamental sobre la propiedad de vehículos acuáticos y aéreos (IPVAA); asignación de Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes (TGB) al dominio departamental y del Impuesto al Consumo Específico de Chicha (ICE-Chicha) al dominio municipal, el cual ya incluía desde 1994 la propiedad de bienes inmuebles y de vehículos automotores (IPBIVA) y la transferencia de los mismos (IMT).

*Si políticamente se ha igualado a departamentos y municipios —primero con la elección de prefectos de 2005 y finalmente con el régimen autonómico de la Constitución de 2009—, es lógico que fiscalmente también se deba igualar a las autonomías.*

Es decir, estamos, desde la asignación de impuestos de 1994, en un escenario de multiplicación no sólo de dominios tributarios (una multiplicación que justamente fue detenida y ordenada por la reforma tributaria de 1986) sino también de fórmulas de reparto, en cuanto a qué niveles de gobierno participan, en qué porcentaje y de acuerdo a qué factores. El reparto territorial de los ingresos derivados es también muy desigual (ver Anexo 1), lo que complejiza algo más el tratamiento del reparto tributario entre regiones y niveles de gobierno.

Este complejo escenario de reparto ha sido objeto de estudios y propuestas para su reformulación. Uno de los primeros análisis fue el de Prud'homme, Huntzinger y Guelton del año 2000<sup>2</sup>, que en base a las leyes de participación popular y de descentralización administrativa propusieron a) que las ex-prefecturas participen de la misma bolsa de coparticipación que los municipios y b) que esta bolsa incluya tanto lo asignado por participación popular a los municipios como el IEHD asignado a departamentos, e inclusive las regalías. Esta propuesta pretendió igualar a las autonomías por el tratamiento en cuanto a fuentes de recursos. Actualmente existen nuevos intentos de homogeneización del régimen de coparticipación entre el nivel intermedio y local, como muestran ciertas propuestas recientes provenientes de Santa Cruz. De esta manera se lograría cerrar la brecha en cuanto al tratamiento diferenciado que se dio a departamentos y municipios, abierta en el gobierno de Sánchez de Lozada (1993-1997) no sólo en términos fiscales sino también políticos. La lógica de dicha postura es la siguiente: si políticamente se ha igualado a departamentos y municipios —primero con la elección de prefectos de 2005 y finalmente con el régimen autonómico de la Constitución de 2009—, es lógico que fiscalmente también se deba igualar a las autonomías.

Dentro de esta corriente de unificación de la bolsa impositiva a ser repartida existen más estudios. Alborta, Montalvo y Zapata, en 2006, propusieron que “todos los recursos tributarios y aduaneros, los de la coparticipación tributaria que benefician a municipios y universidades, los recursos del Fondo de Compensación y del IEHD que benefician a Prefecturas y todos los recursos distribuidos para el IDH, vayan a formar una sola bolsa de recursos a ser repartidos a las regiones de acuerdo a criterios de pobreza, población, extensión territorial y equidad horizontal entre departamentos”<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Prud'homme, R. Huntzinger, H. y S. Guelton (2008) *Decentralization in Bolivia*. Washington D.C.: IADB.

<sup>3</sup> Alborta, P. Montalvo, M. y M. Zapata (2006) *Bolivia: Régimen de Transferencias Intergubernamentales*. La Paz: USAID/DDPC3, p. 81.

Los factores de distribución entre departamentos serían los siguientes: 50% población ponderada con pobreza, 15% extensión territorial, 30% población y 5% factor igualitario por departamento; posteriormente, los recursos departamentales se distribuirían entre el gobierno departamental, 50% y gobiernos municipales, el otro 50%. En esta propuesta, se aprecia que el factor poblacional sigue siendo el más importante y que el factor territorial pierde peso con relación a los nuevos factores, extensión territorial y pobreza, que adquieren mayor importancia. Por otro lado, el reparto a partes iguales entre gobernación y municipios implicaría aceptar que los paquetes competenciales de ambos niveles de gobierno tienen un costo similar.

El año 2006, el Banco Mundial hizo su propio análisis para reformular la distribución fiscal interterritorial; su propuesta más importante fue la redefinición del reparto del IDH para hacerlo per cápita<sup>4</sup>. El mismo año, como parte de las propuestas hacia la Asamblea Constituyente, Morales<sup>5</sup> abordó el reparto interdepartamental, proponiendo una distribución de hasta 50% de los recursos del Tesoro General del Estado para las regiones. Este porcentaje se distribuiría entre los departamentos en un 66,6% de acuerdo a criterios de población y en un 33,3% de acuerdo a criterios de pobreza; dentro de cada uno de los departamentos, el reparto se efectuaría de la siguiente manera: 10% universidades públicas, 30% gobiernos departamentales, 30% gobiernos municipales y 30% de asignaciones directas a sectores de salud y educación. En 2010, Rocabado propuso por su lado una reforma a la distribución de los recursos que actualmente reciben los departamentos por IEHD e IDH<sup>6</sup>, sin integrar a los gobiernos departamentales dentro la bolsa común. Estos dos impuestos deberían eliminar por completo la variable territorial, como en la propuesta del Banco Mundial de 2006 para el IDH, y ser repartidos por factores de población y de pobreza; ocurre con los recursos del Diálogo 2000 HIPC-II.

Los tres casos anteriores tienen el denominador común de que eliminan por completo la variable de distribución territorial (excluyendo el análisis de regalías), aunque difieren en la definición de la bolsa común de reparto, los factores no territoriales de reparto y la distribución entre niveles de gobierno.

Ya en el año 2013, Parada<sup>7</sup> propone una reforma a la actual coparticipación tributaria (Cuadro 4), que representaría solamente un 4,3%, en términos monetarios, de los ingresos totales del Presupuesto General del año 2013. Esta cifra no afectaría “el normal funcionamiento del sector público” y daría como resultado la paridad distributiva entre el nivel central del Estado y los gobiernos subnacionales, incluyendo las universidades públicas: de un reparto 75-20-5 entre gobierno central, municipios y universidades, se pasaría a un reparto 50-26-7-17 entre gobierno central, municipios, universidades y ahora también gobernaciones, respectivamente.

**Cuadro 4**  
**Propuesta de modificación de la coparticipación actual, Parada (2013)**

Nivel de gobierno	Distribución actual	Propuesta de modificación
Nivel nacional	75%	50%
Municipios	20%	26%
Universidades	5%	7%
Gobernaciones	0%	17%

Fuente: Parada (2013). Elaboración propia.

4 The World Bank (2006) Bolivia. *Institutional and Governance Review Towards an Inclusive Decentralization*. Washington D.C.: The World Bank, p. 42.

5 Morales, M. (2006) *Documento de trabajo*, mimeo. Sucre.

6 Rocabado, C. (2010) *“Financiamiento Autónomo: Recursos Para Todos”*. En *Bases para el financiamiento del nuevo Estado y el régimen de autonomías*. La Paz: MA/Plural/GTZ, p. 117.

7 Parada, J.L. (2013) *“Perspectivas Políticas y Económicas de Los Resultados Del Censo Nacional de Población y Vivienda 2012”*. *Análisis e investigaciones*, Vol.1, p. 71. También Revollo, J. (2011) *Lineamientos de Un Pacto Fiscal. Problemas y Opciones de Política*. Santa Cruz: KAS, propone de manera más general la inclusión del nivel departamental en la coparticipación tributaria desde una visión cruceña.

De manera similar a Parada, el año 2012 Martínez propuso<sup>8</sup> la inclusión de las gobernaciones dentro de la coparticipación, con porcentajes algo diferentes a los de Parada, de acuerdo a los porcentajes del Cuadro 5.

**Cuadro 5**  
**Propuesta de modificación de la coparticipación actual, Martínez (2012)**

Nivel de gobierno	Distribución actual	Propuesta 1	Propuesta 2	Propuesta 3
Nivel nacional	75%	50%	50%	50%
Municipios	20%	24%	22%	20%
Universidades	5%	6%	6%	6%
Gobernaciones	0%	20%	22%	24%

Fuente: Martínez (2012).

Si se compara ambas propuestas, en aquella de Parada ganan no solo las gobernaciones, sino también universidades públicas y municipios (asumiendo un reparto por población que no ha sido explicitado por dicho estudio); sin embargo, en sintonía con otros estudios, resta recursos al nivel central del Estado que no son compensados con ingresos provenientes de otras fuentes. Es probable que una propuesta de este tipo tenga más integralidad si se la acompañase con una de dos posibilidades: a) una propuesta desde los gobiernos subnacionales y especialmente los departamentales, para asumir competencias adicionales que estén ahora siendo ejercidas por el nivel central del Estado y que pudiesen ser asumidas por las gobernaciones, en una especie de lectura inversa del artículo 305 de la CPE<sup>9</sup>; y b) una renuncia a ingresos de carácter más volátil como por ejemplo el IDH. Es decir, acompañar de responsabilidades, o en todo caso, de neutralidad fiscal, aquellos recursos que pudiesen ser ganados por los gobiernos subnacionales en el pacto fiscal. La novedad de la propuesta de Martínez es que los recursos de coparticipación pueden ser redistribuidos no solamente por factores poblacionales sino también por:

- a) El indicador de eficiencia recaudatoria de cada departamento. Los departamentos con mayor eficiencia reciben más recursos y el monto correspondiente a cada departamento —en el cual La Paz y Santa Cruz salen ganando— se reparte de acuerdo a los porcentajes de los tres escenarios propuestos;
- b) El aporte departamental al Producto Interno Bruto (PIB), por el cual determinados departamentos recibirían más recursos que los asignados si el reparto fuese puramente poblacional.

Finalmente, la reciente propuesta de redistribución de Barbery, presentada el año 2013 como parte del interés generado por el pacto fiscal, también sugiere una redistribución de la coparticipación, primero por fórmulas departamentales, luego por fórmulas de distribución interdepartamental y finalmente por criterios de población y desarrollo humano<sup>10</sup>.

Un segundo grupo importante de estudios es aquel que se enfoca no en la redistribución de transferencias sino en la redistribución de dominios tributarios. Las principales propuestas derivadas son las siguientes:

- a) Asignación del IUE (Villarroel, 2009) al nivel departamental;
- b) Asignación del Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado (RC-IVA) al nivel departamental y readecuación en un Impuesto sobre la Renta de las Personas

8 Martínez, J.A. (2012) *Propuesta de Ley Departamental de Creación de Impuestos, Tasas y Contribuciones Especiales, su reglamentación y propuesta de creación de la Agencia Tributaria Departamental*. Santa Cruz. KAS.

9 "Toda asignación o transferencia de competencias deberá estar acompañada de la definición de la fuente de los recursos económicos y financieros necesarios para su ejercicio".

10 Barbery, C. H. (2013) *Propuesta Metodológica Para El Pacto Fiscal En Bolivia*. Santa Cruz: Contacto Económico.

*Es posible pensar en recursos destinados a las regiones más pobres o menos desarrolladas económicamente para compensar.*

- (Rocabado, 2006; Morales, 2009); con posibilidad de coparticipación conjuntamente el nivel central del Estado (Muriel, 2011);
- c) Asignación del IEHD, ICE e IT (Revollo, 2011) al nivel departamental.

Una tercera modalidad de redistribución sería la cogestión de las bases tributarias. Un ejemplo de este tipo de corresponsabilidad es el régimen español, en el cual, como se vio más arriba, existe cesión de importantes tributos a las Comunidades Autónomas. Esta línea de investigación es la menos estudiada, tal vez por desconocimiento o por la facilidad que plantea la coparticipación a los niveles subnacionales, especialmente el nulo esfuerzo tributario que requiere, en oposición a la asignación total o parcial impositiva.

En esta modalidad, las sugerencias para compartir las bases tributarias han sido menos frecuentes, aunque no ha estado fuera del debate<sup>11</sup>. A pesar de que no menciona explícitamente esta propuesta, Morales parece haber sido la única voz de oposición a este formato de distribución, al sugerir que esta fórmula generaría “un incremento de las diferencias entre departamentos o regiones pobres y ricos. En efecto, los departamentos con niveles de ingreso superiores tienen, en principio, mayor capacidad tributaria y obtendrán mayores recaudaciones que los departamentos con niveles de ingreso bajos”<sup>12</sup>, crítica que está en línea con las justificaciones que normalmente se plantean para objetar asignaciones territoriales de dominios tributarios completos.

Finalmente, dentro del marco de propuestas de carácter tributario también existen un cuarto grupo de estudios ligados que proponen la aplicación de sobretasas o la creación de nuevos tributos. Estas alternativas no son de carácter puramente redistributivo pero son posibles temas a ser abordados en el pacto fiscal. Para ello habrá que tomar en cuenta los niveles de presión tributaria actuales (Gráfico 1).

Tomando como referencia los contenidos del último acuerdo fiscal español, queda pendiente el abordar un último componente redistributivo, aquél de los fondos de compensación o de nivelación. ¿Pero exactamente qué hay que nivelar?

Desde el punto de vista de asignación tributaria, existen evidentes diferencias entre las bases tributarias de una y otra jurisdicción, como es el caso por ejemplo de los impuestos locales a los inmuebles, donde los municipios urbanos tienen una gran base y los rurales ninguna. Para Prud’homme et al.<sup>13</sup>, una vez efectuada la cesión de tributos a los niveles subnacionales, las fórmulas de asignación deberían compensar, por lo menos parcialmente, diferencias interjurisdiccionales en la base tributaria; las compensaciones a aquellas jurisdicciones afectadas se centrarían en cerrar brechas de base tributaria, y no brechas de ingresos derivados. Esto puede ser posible con jurisdicciones grandes (ej. mejorar la base de un impuesto al consumo de carácter departamental), pero es, sin embargo, complicado de efectuarse en el ejemplo de inmuebles a nivel local.

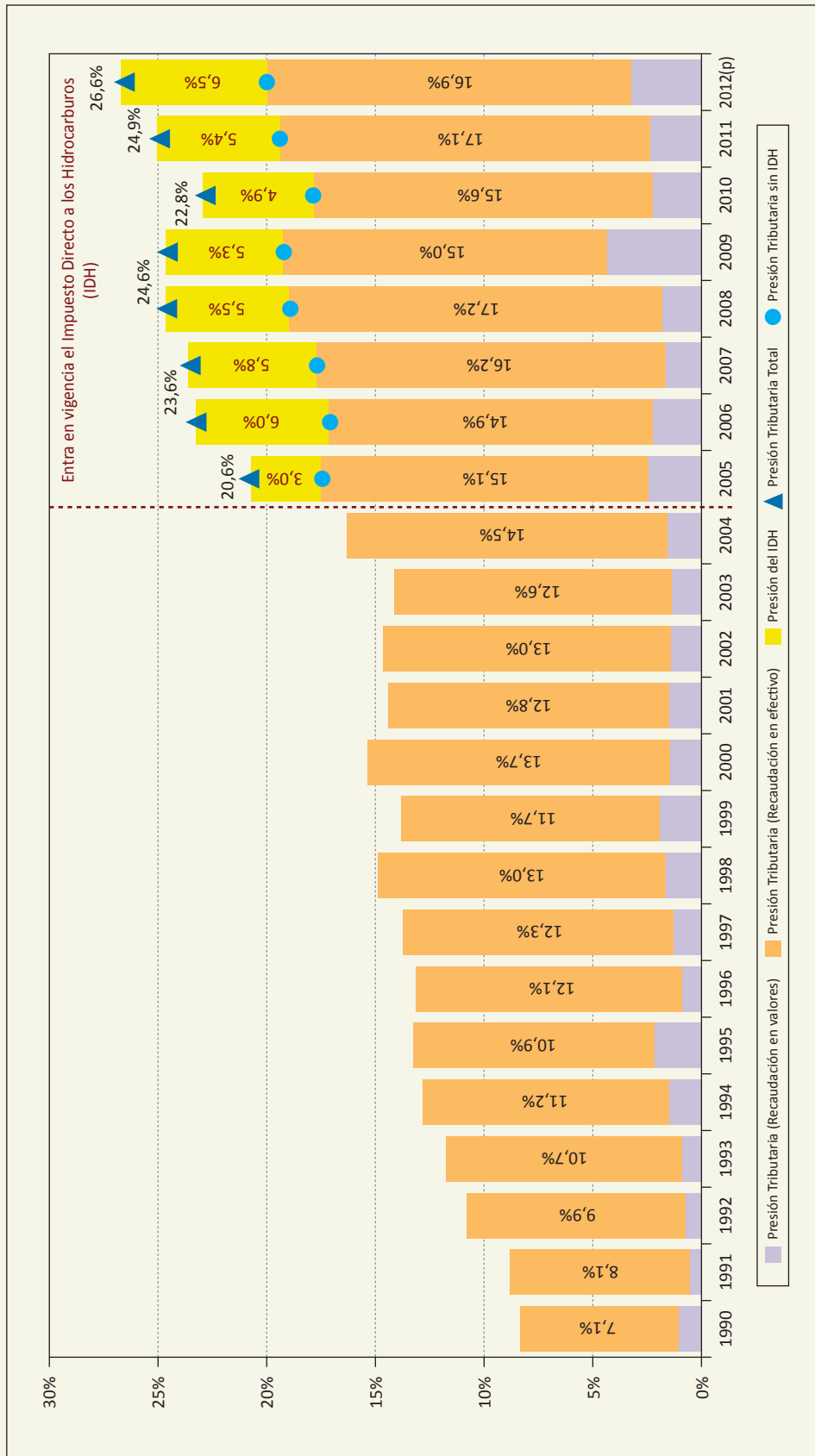
Desde el punto de vista de coparticipación es igual importante pensar en fijar ciertos criterios de nivelación. Por ejemplo, si no se incluye dentro de una fórmula de reparto de recursos criterios como pobreza o desarrollo económico (es el caso actual de los recursos de coparticipación que sólo toman en cuenta a la población), es posible pensar en recursos destinados a las regiones más pobres o menos desarrolladas económicamente para compensar de cierta manera a dichas regiones.

11 Ver por ejemplo Prud’homme et al, op. cit.; Rocabado, C. (2011) *Impuestos: ¿Nueva Batalla Autonómica? Nueva Crónica* Nº 85.

12 Morales, M. (2009) *El sistema fiscal financiero en el marco de la Constitución y los Estatutos Autonómicos*. La Paz: IDEA Internacional, p. 21.

13 Op. cit., p. 47.

Gráfico 1  
Presión tributaria, en % del PIB



Fuente: MEFP (2013).

La compensación por preasignaciones territoriales es también parte del régimen fiscal. El Fondo de Compensación Departamental (FCD) que se nutre con recursos del IEHD para compensar las asignaciones por regalías hidrocarburíferas tiene esta finalidad, aunque no logra cumplirla por falta de recursos suficientes. El Fondo de Desarrollo Productivo y Solidario (FDPS) creado por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización también tiene esta finalidad en uno de sus tres mecanismos, aunque con recursos que pueden variar o incluso no llegar a existir (recaudaciones del IDH adicionales a las establecidas en el Presupuesto General del Estado y generadas cuando los precios de exportación de gas natural superen los parámetros establecidos). En general, son menos los estudios que se centran en el diseño de posibles fondos. Alborta et al.<sup>14</sup> propusieron un Fondo Nacional de Compensación que se nutra de recursos de donaciones y créditos. La propuesta fiscal de Santa Cruz de 2005 incluía la creación de un Fondo de Compensación de las Autonomías Departamentales (FOCAD), generado por el 10% de las recaudaciones tributarias coparticipables, para ser repartido entre los departamentos deficitarios<sup>15</sup>.

### DEFINICIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE REDISTRIBUCIÓN

El seleccionar ciertos principios que sirvan como guías, dentro de un marco aún muy global de preparación de una propuesta de redistribución, nos permitirá justificar los lineamientos posteriores de dicha propuesta. La CPE contiene una serie de principios que rigen el comportamiento del Estado en su conjunto; del bloque de principios constitucionales, aquellos que pueden ser utilizados como soporte para la negociación en un escenario de pacto fiscal interterritorial son los ligados a la organización territorial y a la económica.

En el primer caso, la tercera parte “Estructura y organización territorial del Estado” de la CPE contiene la siguiente disposición:

Artículo 270. Los principios que rigen la organización territorial y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas son: la unidad, voluntariedad, solidaridad, equidad, bien común, autogobierno, igualdad, complementariedad, reciprocidad, equidad de género, subsidiariedad, gradualidad, coordinación y lealtad institucional, transparencia, participación y control social, provisión de recursos económicos y preexistencia de las naciones y pueblos indígena originario campesinos (...).



<sup>14</sup> *Op. cit.*, p. 86.

<sup>15</sup> Ver para un análisis detallado de este fondo Saric, D. (2006) *Transferencias fiscales y modelación de escenario para autonomías*. La Paz: FAM-Bolivia/MSCRPP/AECID.

En este artículo no está explícitamente mencionada la redistribución, puesto que es un principio de carácter eminentemente económico, si bien hay principios como solidaridad, igualdad y provisión de recursos económicos que pueden ser utilizados desde un enfoque económico aplicable en el diseño de fórmulas de redistribución. En un acuerdo fiscal, adquieren más bien mayor pertinencia los principios fiscales. En la cuarta parte “Estructura y organización económica del Estado” se encuentran los principios que podemos denominar globales en términos económicos:

*Tres principios poseen sin embargo cierta utilidad en lo que nos concierne, la capacidad económica, la igualdad y la proporcionalidad.*

Artículo 306.III. La economía plural articula las diferentes formas de organización económica sobre los principios de complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, seguridad jurídica, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia.

En esta disposición, la redistribución sí es mencionada, justificando su inclusión como temática fundamental en una negociación de carácter económico como lo es el pacto fiscal. Existen en la CPE artículos adicionales que se refieren a la redistribución, que mencionan a ésta como “equitativa” y “justa”:

Artículo 306. V. El Estado tiene como máximo valor al ser humano y asegurará el desarrollo mediante la redistribución equitativa de los excedentes económicos en políticas sociales, de salud, educación, cultura, y en la reinversión en desarrollo económico productivo.

Artículo 313. Para eliminar la pobreza y la exclusión social y económica, para el logro del vivir bien en sus múltiples dimensiones, la organización económica boliviana establece los siguientes propósitos: 2. La producción, distribución y redistribución justa de la riqueza y de los excedentes económicos.

Ahora bien, desde el punto de vista exclusivo fiscal es necesario adoptar algunos de los principios específicos de la lista que nos ofrece la CPE. Es el artículo 323.I el que nos da los parámetros de la política fiscal:

Artículo 323. I. La política fiscal se basa en los principios de capacidad económica, igualdad, progresividad, proporcionalidad, transparencia, universalidad, control, sencillez administrativa y capacidad recaudatoria.

Esta lista tiene un carácter eminentemente tributario por lo que en su mayor parte puede ser directamente descartada para lo meramente redistributivo. Tres principios poseen sin embargo cierta utilidad en lo que nos concierne, la capacidad económica, la igualdad y la proporcionalidad, puesto que guardan relación con el espíritu de las propuestas sobre redistribución estudiadas y pueden reforzar el carácter equitativo y justo que se busca para la redistribución de recursos. Estos principios pueden ser desarrollados de la siguiente manera:

- a) Las regiones con mayor capacidad económica generan mayores recursos impositivos, en correspondencia con dicha capacidad;
- b) Las regiones más dinámicas podrían recibir mayores ingresos impositivos, que guarden proporcionalidad con los recursos que generan;
- c) El reparto de recursos debe además buscar una mayor igualdad inter-personal e inter-territorial.

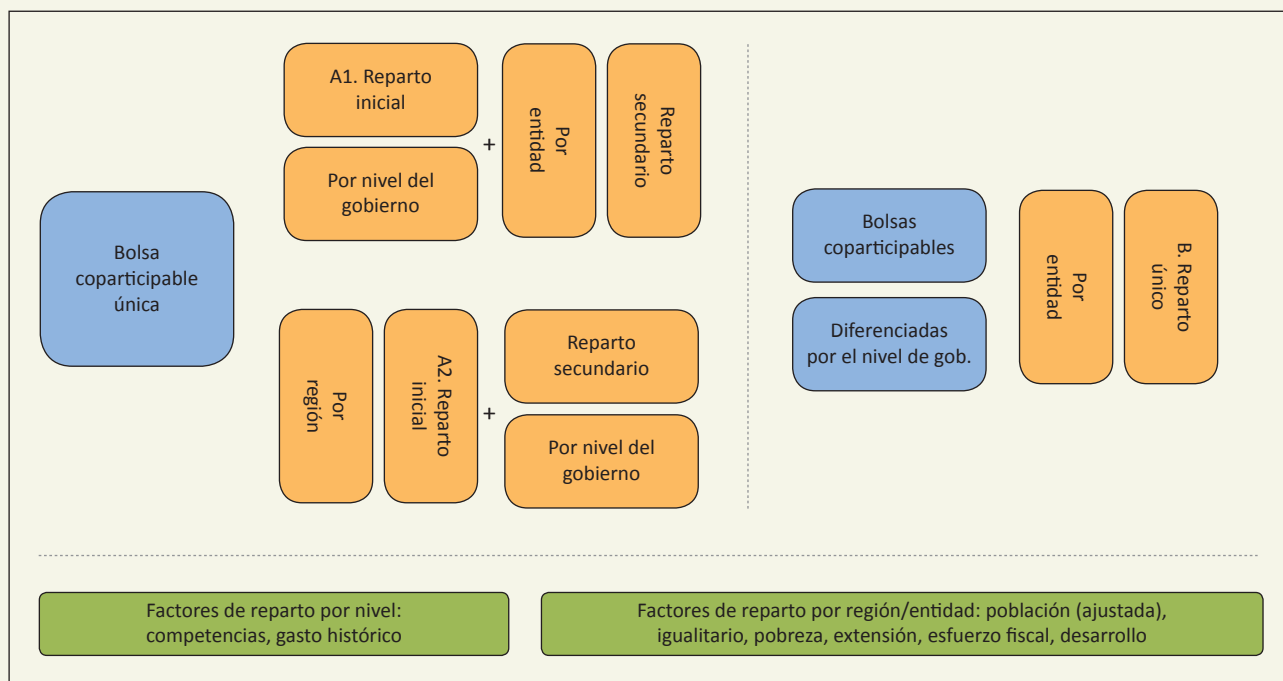
## LINEAMIENTOS PARA LAS PROPUESTAS DE REDISTRIBUCIÓN Y COMPENSACIÓN

En base a este punto de partida es posible esquematizar las propuestas de redistribución estudiadas. Dos son las principales modalidades de reparto inicial sugeridas desde el punto de vista de las transferencias/coparticipaciones. La primera propone dividir una bolsa de recursos primero por departamento y luego por nivel de gobierno. La segunda propone primero dividir la bolsa de recursos por nivel de gobierno y luego por entidades de cada nivel. La primera privilegia una visión regional del reparto y la segunda refuerza una visión horizontal, de independencia de cada nivel de gobierno.

En las propuestas presentadas, el reparto entre niveles de gobierno utiliza en general criterios arbitrarios, porcentajes que buscan convencer tanto a gobernaciones como a municipios: si la primera división es por niveles de gobierno, basta aumentar el porcentaje de coparticipación de los municipios (y las universidades) para hacer más atractiva una propuesta. En cambio, una primera división por regiones tiene la desventaja de que su comparación con el reparto actual es menos evidente y tal vez menos seductora para los gobiernos locales (aunque es así que se efectuó el primer reparto del IDH, previo al reparto entre niveles hecho por distintos decretos).

El Gráfico 2 muestra estas dos modalidades junto a una tercera que implicaría una división de los recursos por nivel de gobierno según un costeo de competencias, opción que a estas alturas del debate y del avance del régimen autonómico puede quedar como propuesta a futuro, pero no como acción a ser aplicable en lo inmediato.

**Gráfico 2**  
Opciones de ruta para redistribución de recursos de coparticipación



Fuente: Elaboración propia.



El Gráfico 2 también muestra una lista de factores que pueden ser aplicados en el reparto por departamentos o por entidades territoriales. Las opciones para que el primer reparto sea de carácter regional podrían ser mayores si se innova en cuanto a los factores de distribución, superando el reparto a partes iguales por territorio que conviene a los departamentos más pequeños, y el puramente poblacional que favorece a los departamentos del eje central. Los posibles factores a ser tomados en cuenta son:

- a) Población ajustada, en la cual se da más peso a determinado grupo etario (adultos mayores, escolares, rural, frontera);
- b) Pobreza, que puede ser medida de distintas maneras;
- c) Extensión territorial, que puede chocar con los conflictos de límites;
- d) Esfuerzo fiscal, para premiar a las jurisdicciones que mejoran sus indicadores;
- e) Desarrollo económico, para compensar a aquellas regiones más atrasadas.

También es importante definir la periodicidad del relevamiento de la información para cada factor. Por ejemplo, es relevante para la discusión sobre la validez de los resultados del censo mencionar que la Ley de Participación Popular establecía que la información relativa a población sería “obtenida cada cinco años de la encuesta demográfica intercensal levantada por el Instituto Nacional de Estadística (INE)” (art. 24). De igual manera, de la lista mencionada de factores, algunos pueden ser calculados anualmente, otros quinquenal o decenalmente.

Una manera de internalizar el desarrollo económico y el esfuerzo fiscal, reforzando las bondades del reparto regional sobre aquel basado en niveles de gobierno, es mediante la figura de cesión tributaria. Actualmente los presupuestos subnacionales muestran los desequilibrios presentados en la Tabla 6; al considerar la cesión tributaria como impuestos propios cerraría de cierta manera la brecha actual, mejorando la equidad vertical.

**Cuadro 6**  
**Presupuesto consolidado, 2014, en millones de bolivianos y porcentaje**

Nivel de gobierno	Recursos	%	Gastos	%
Gobiernos departamentales	5,067	2,6%	11,365	5,8%
Gobiernos municipales	8,670	4,4%	19,518	10,0%

Fuente: MEFP (2013).



El Cuadro 7 muestra cómo el esfuerzo de una región genera más frutos para la misma mediante la cesión, basándose en los principios constitucionales y seleccionados de capacidad económica y proporcionalidad.

**Cuadro 7**  
**Relación crecimiento económico y cesión de tributos**

Situación Inicial	Crecimiento con coparticipación	Crecimiento con cesión
Región A – Bs. 100 Región B – Bs. 100	Región A – 100 Bs. Región B – 140 Bs.	Región A – 100 Bs. Región B – 140 Bs.
Impuesto 50% Región A – Bs. 50 Región B – Bs. 50 Total 100 Bs.	Impuesto 50% Región A – 50 Bs. Región B – 70 Bs. Total 120 Bs.	Impuesto 50% Región A – 50 Bs. Región B – 70 Bs. Total 120 Bs.
Coparticipación 50% Región A – 25 Bs. Región B – 25 Bs. Nivel central – 50 Bs.	Coparticipación 50% Región A – 30 Bs. Región B – 30 Bs. Nivel central – 60 Bs.	Cesión 50% del impuesto Región A – 25 Bs. Región B – 35 Bs. Nivel central – 60 Bs.

Fuente: Elaboración propia.

El principio más importante que hay que atacar es sin embargo el de igualdad, que podría ser medida por la igualdad de servicios recibidos por los habitantes de las distintas jurisdicciones. Esto requiere sin embargo de un costeo de necesidades y objetivos de provisión de servicios públicos. El segundo de estos puntos puede ser parte de un pacto fiscal, pero el primero necesita de metodologías de costeo de competencias que no están listas en la actualidad, por lo que debería ser parte de los acuerdos del pacto para su aplicación en un momento posterior. En este momento, un gran paso sería superar la lógica de concepción de lo igualitario como una simple comparación de los ingresos per cápita; para ello hay que internalizar los factores adicionales que sean considerados como tendentes hacia la igualdad.

Dos son los puntos faltantes en las propuestas de redistribución: la compensación al régimen de regalías, que de cierta forma puede ligarse al segundo punto, que es la reforma del reparto del IDH. En el primer caso es necesario pensar en:

- a) la ampliación del FCD, en términos de recursos (actualmente el 10% del IEHD);
- b) la ampliación del FCD, en términos de regalías (inclusión de la regalía minera);
- c) el cálculo de la fórmula de compensación (que incluye actualmente a todos aquellos departamentos con regalías hidrocarburíferas inferiores al promedio nacional, promedio distorsionado por la alta producción de Tarija).

En el segundo caso, es posible pensar en rescatar la propuesta hecha el año 2009 por la FAM-Bolivia<sup>16</sup>. En ese momento se propuso la creación de un Fondo Condicionado de Inversión Departamental (FOCID) que funcione en base al 15% de los recursos asignados a los beneficiarios del IDH, bajo la idea de que este 15% calculado correspondía a un promedio porcentual de los presupuestos no ejecutados por municipios y ex-prefecturas en los tres años utilizados para el cálculo. Es posible recalcular este porcentaje, el cual podría actuar ya sea como un fondo para compensar al nivel central del Estado por el aumento de la coparticipación subnacional y/o como fuente de un FCD remodelado (lo cual podría liberar al FDPS para que este adquiriera un carácter anticíclico global y no de asignación inmediata subnacional).

<sup>16</sup> FAM-Bolivia (2009)  
Pacto fiscal: propuesta de la FAM-Bolivia. La Paz: FAM-GTZ.

## ELEMENTOS PARA LA DISCUSIÓN

La Ilustración 3 muestra una propuesta de hoja de ruta que intenta ordenar el amplio conjunto de variables de asignación, redistribución y compensación presentadas de manera resumida en este ensayo. Esta hoja de ruta, más pensada como una invitación al debate, propone:

*Una propuesta de hoja de ruta que intenta ordenar el amplio conjunto de variables de asignación, redistribución y compensación.*

1. Establecer como principios rectores de la mejora de la redistribución a la igualdad, la capacidad económica y la proporcionalidad.
2. Revalidar los dominios tributarios actualmente asignados a los gobiernos subnacionales a través de la Ley N° 154. Estos dominios pueden ser ampliados (sobre todo con el RC-IVA) e inclusive puede pensarse en una nueva forma de corresponsabilidad sobre dominios (la cesión).
3. Homogeneizar los criterios de coparticipación de los tributos que no son parte de la bolsa coparticipable local actual, especialmente el IPJ (si no se lo fusiona con el IJ) y el IEHD.
4. Incluir al nivel departamental de gobierno en la fórmula de reparto de la nueva bolsa de coparticipación, ya sea con un reparto inicial regional o por nivel de gobierno.
5. Ampliar los factores de reparto, superando lo meramente poblacional y territorial.
6. Calcular la ganancia de los gobiernos subnacionales (pérdida del nivel central del Estado) en el cálculo de la nueva bolsa de coparticipación y deducir esta ganancia del reparto actual subnacional de IDH.
7. Deducir del reparto subnacional del IDH un importe adicional, que vuelva de todas maneras a los gobiernos subnacionales en forma de Fondo de Compensación Departamental redefinido, para las regiones con menores regalías.
8. Preparar para un escenario posterior algunas propuestas conexas: mejora de la presión tributaria, costeo de competencias de recursos, asignación de más recursos contra asunción por transferencia de más competencias, definición de los mecanismos del Fondo de Desarrollo Productivo y Solidario.

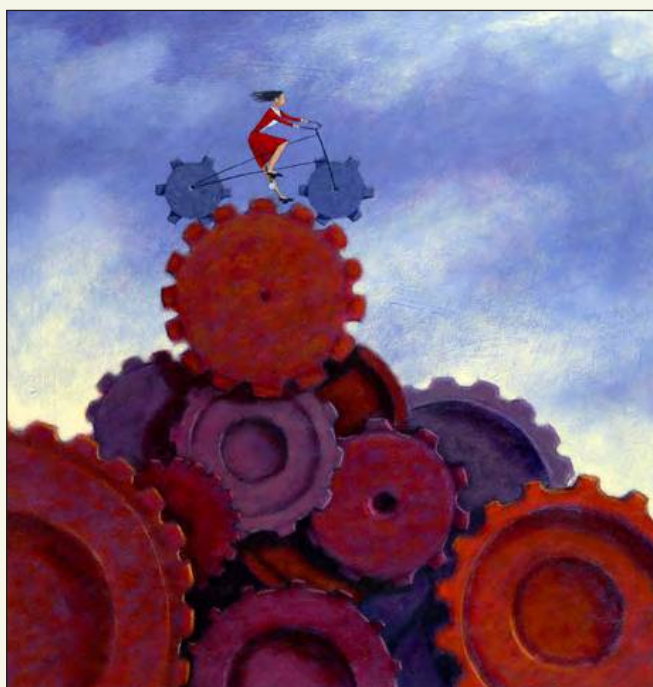
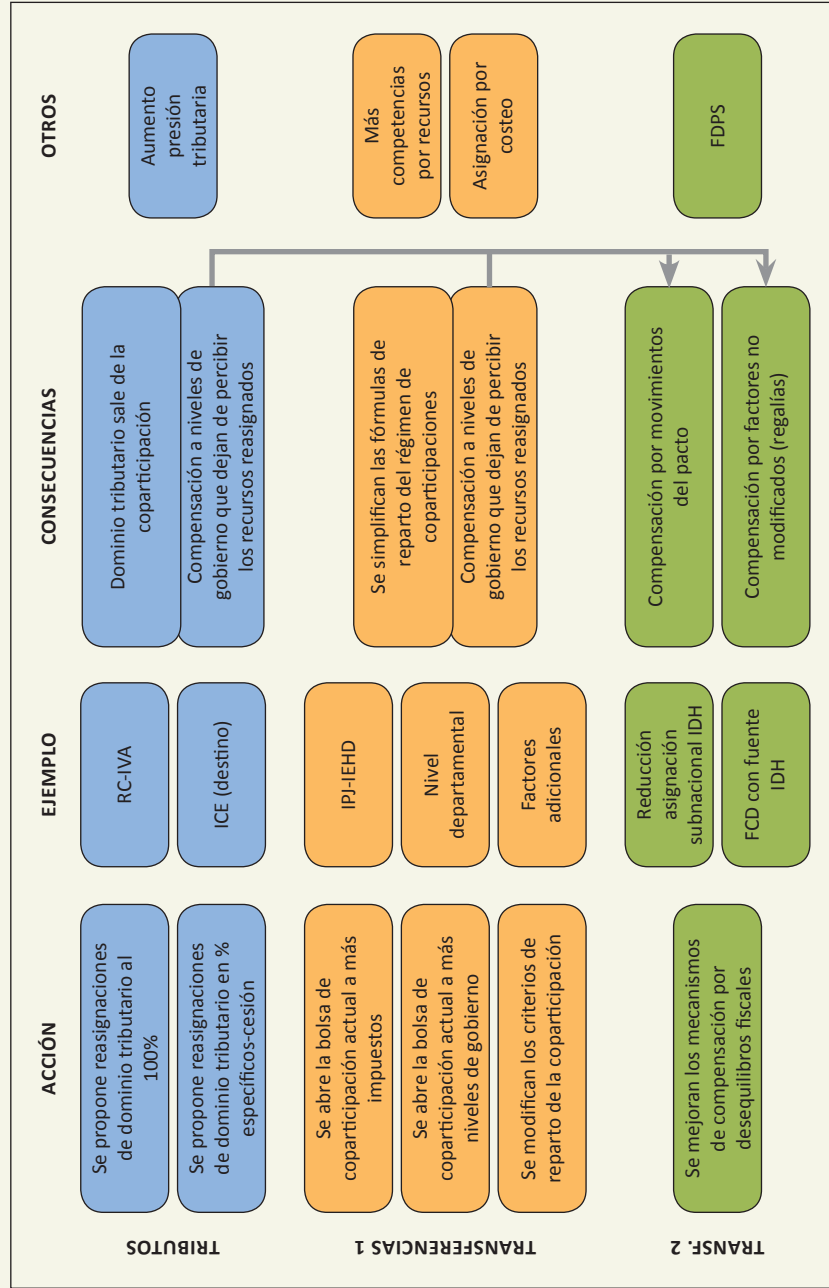


Gráfico 3  
Propuesta de hoja de ruta para la redistribución de recursos



Fuente: Elaboración propia.

**Anexo 1**  
**Ingresos tributarios 2012 (p), en millones de bolivianos.**

Impuesto	Chuquisaca	La Paz	Cochabamba	Oruro	Potosí	Tarija	Sant Cruz	Beni	Pando	GSH <sup>6</sup>	IDH <sup>5</sup>	IEHD <sup>1</sup>	Total 2012(p)
IVA (Mercado Interno)	123,0	2.586,9	854,3	64,7	113,3	135,8	1.976,6	40,0	2,5	658,0	na	na	6.555
IT	72,2	810,2	486,9	69,9	85,6	105,6	1.313,1	41,5	3,7	231,7	na	na	3.202
IUE	105,5	2.042,3	502,3	55,2	529,7	83,1	1.378,4	39,5	20,3	1.500,0	na	na	6.256
IUE RE	1,1	292,6	60,4	1,2	80,6	0,6	184,0	0,2	0,0	97,1	na	na	717
ICE (Mercado Interno)	3,4	1.069,8	4,9	0,0	17,3	26,2	29,8	5,1	0,0	0,0	na	na	1.156
RCA-IVA	7,0	108,2	18,8	2,8	18,1	7,3	60,0	3,7	1,0	33,3	na	na	260
TGB	1,2	5,7	7,2	1,0	0,6	0,9	5,9	0,3	0,0	0,0	na	na	22
IUM	0,0	60,2	0,0	0,5	264,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	na	na	322
ISAE	0,0	15,4	6,2	0,0	0,0	0,0	29,1	0,0	0,0	0,0	na	na	50
ITF <sup>4</sup>	55,8	255,7	2,4	0,1	0,2	0,3	63,5	0,1	0,0	0,0	na	na	378
IEHD <sup>1</sup>	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	1.123,1	1.123
IDH <sup>5</sup>	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	12.111,2	na	12.111
Conceptos Varios	4,6	292,4	105,5	18,5	11,7	36,1	338,5	5,4	2,8	52,4	na	na	868
Regímenes Especiales <sup>2</sup>	0,7	5,3	1,3	1,0	0,7	1,6	14,6	11,1	0,2	0,0	na	na	36
Otros Ingresos en Efectivo	0,0	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	1,1	0,1	0,0	0,0	na	na	1
Recaudación en efectivo de mercado interno	374,4	7.544,0	2.050,4	215,0	1.119,3	397,5	5.394,6	146,9	30,6	2.554,4	12.111,2	1.123,1	33.062
Recaudación en valores de mercado interno	22,2	2.243,7	14,5	7,4	297,5	1,0	81,6	0,9	0,0	425,4	na	1.304,2	4.398
Tributos Aduaneros <sup>3</sup>	78,4	3.376,3	1.003,9	1.151,3	312,1	821,6	5.453,8	14,0	2,1	na	na	na	12.213
Recaudación Total	475,0	13.164,9	3.068,9	1.373,7	1.728,9	1.220,1	10.930,0	161,8	32,7	2.979,8	12.111,2	2.427,3	49.674

Fuente: MEFP (2013).



# Fondo de Desarrollo Productivo Solidario

CEDLA

## ANTECEDENTES

Para nadie es desconocido que la asunción de Evo Morales Ayma al Gobierno de Bolivia ahora Estado Plurinacional de Bolivia, contrajo varias transformaciones en diversos ámbitos, que para algunos tienen distintos resultados o impactos en la vida de las personas, sin embargo, cabe resaltar las políticas de redistribución de la riqueza que viene llevando a cabo, a partir de distintas medidas, como el Bono Juancito Pinto, Bono Juana Azurduy, tal cual es reconocida por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL.

Entre las medidas adoptadas por el Gobierno, “la nacionalización de los hidrocarburos” en 2005, permitió al Estado Boliviano captar mayores recursos provenientes de la explotación de recursos naturales, mediante el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados, Regalías y especialmente con la creación del impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).

Por otra parte, entre sus propuestas de transformación está la profundización de las autonomías y la descentralización de los tres niveles de gobierno (central, departamental y municipal), reconociendo además otros como el regional y el indígena originario campesino. Entre los puntos de debate se encuentra la descentralización fiscal<sup>1</sup>, principalmente por el incremento sustancial de los ingresos públicos del Estado boliviano.

Todas estas propuestas se fueron consolidando y definiendo en el consenso de todo un marco legal. En este sentido, a partir del 2008 cuando se promulgó la Nueva Constitución Política del Estado, se consolidan cambios normativos que afectan y modifican estructuras y relaciones en distintos ámbitos, entre actores, territorios y gobiernos.

En este contexto, el 2010 se promulga la Ley Marco de Descentralización y Autonomías (LMDA), la cual tiene entre sus propósitos, profundizar el rol de los gobiernos subnacionales en materias de desarrollo y el financiamiento de sus competencias. Sin embargo, después de cuatro años todavía existen debates inconclusos, como el pacto fiscal, entre otros, a razón de los desequilibrios horizontales y verticales que existen y de la débil autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales. La estructura de ingresos de los gobiernos subnacionales depende, en su mayoría, de las transferencias del Tesoro General de la Nación (TGN), cuya característica es la condicionalidad del gasto.

<sup>1</sup> “La descentralización fiscal ocurre cuando las competencias fiscales (ingresos y gastos públicos) se desplazan del nivel superior o central hacia el inferior o sub-nacional y constituye por lo general un proceso dirigido desde el nivel central. De modo que la concesión de cierta independencia administrativa a las autoridades locales no se considera generalmente como descentralización fiscal, y puede entenderse más como un proceso de desconcentración”<sup>14</sup>. Aghón, Gabriel (1993). *Descentralización fiscal: marco conceptual*. Santiago de Chile: CEPAL.

Las capacidades institucionales que tienen los gobiernos municipales colocan en discusión el alcance que tienen éstas entidades territoriales para dar solución a problemáticas socialmente identificadas

*“La condicionalidad del gasto por fuente de financiamiento, a través de las cuales los gobiernos autónomos perciben recursos por transferencia del TGE, se verifica en seis de ocho fuentes, las cuales se encuentran condicionadas a los sectores de salud, educación e infraestructura productiva...”<sup>2</sup>*

Por otra parte, las capacidades institucionales que tienen los gobiernos municipales colocan en discusión, y en duda, el alcance que tienen éstas entidades territoriales para dar solución a problemáticas socialmente identificadas, esto se refleja en la baja ejecución de los recursos municipales en materias de desarrollo.

## COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS DEL SISTEMA PÚBLICO NO FINANCIERO

Según la datos de Ministerio de Economía y Finanzas Públicas<sup>3</sup>, los ingresos totales que percibe el Estado Boliviano se incrementaron en 17.9% respecto a la gestión 2012 y en 325,7% respecto a la gestión 2005, es decir; un crecimiento absoluto de 79.371 millones de bolivianos, a razón del incremento constante en los ingresos por hidrocarburos. Respecto al 2012 el ingreso por hidrocarburos incidió en el crecimiento de las recaudaciones en 8,9%,

Otra razón por la que se incrementó, los ingresos públicos, son las recaudaciones tributarias, debido al dinamismo económico de la explotación hidrocarburífera (Gráfico 1).

Las recaudaciones tributarias provienen principalmente de la renta interna que representa un 93% y la renta aduanera un 7%. Del total de la recaudación interna el 31% proviene del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)<sup>4</sup> el cual aumento en más de 567% en relación a lo recaudado en la gestión 2005, lo que quiere decir; que los ingresos de la economía nacional están sujetos o condicionados al comportamiento del sector extractivista, principalmente hidrocarburífero.

Las recaudaciones por IDH tuvieron un crecimiento de 28,3% alcanzando 3.431.438 bolivianos en relación a la gestión 2012, sin embargo, cabe observar que en el 2009 las recaudaciones por IDH sufrieron un decrecimiento de 2.68% provocado por el contexto externo que se vivió a fines de 2008 y principios de 2009<sup>5</sup>, lo que quiere decir una vez más nuestras recaudaciones están sujetas al comportamiento de los commodities. Históricamente el crecimiento de las recaudaciones provenientes de este impuesto no es constante ni creciente, únicamente en la gestión 2006 se llegó a un crecimiento de 136% en relación al 2005.

Esta proposición, se ve reflejada en el comportamiento de los volúmenes y valores de las exportaciones. En este sentido, el monto recaudado por el IDH obedece principalmente al incremento en el valor de las exportaciones de gas natural, cuyo registro en el 2012 alcanzó un nuevo récord de 5,478.5 millones de dólares, equivalentes a cinco veces el valor alcanzado en el 2005.

En todo caso, si tomamos en cuenta el volumen y el valor de las exportaciones, si bien se incrementó el volumen este no lo hizo en la misma magnitud que el valor (Cuadro 1).

En cuanto al volumen de exportaciones de gas natural, se observa una rápida expansión hasta alcanzar los 30.6 millones de metros cúbicos por día (MMmcd) en 2006, y revela, a partir de 2006, un persistente estancamiento que sólo ha logrado ser superado con los 39.9 MMmcd apuntados en la pasada gestión, mientras los volúmenes exportados crecieron en 25.6 MMmcd en los siete años entre 1999 y 2005, éstos se incrementaron en sólo 9.3 MMmcd en los últimos

2 Estado de situación de las autonomías en Bolivia: Una mirada a tres años, Servicio Estatal de Autonomías

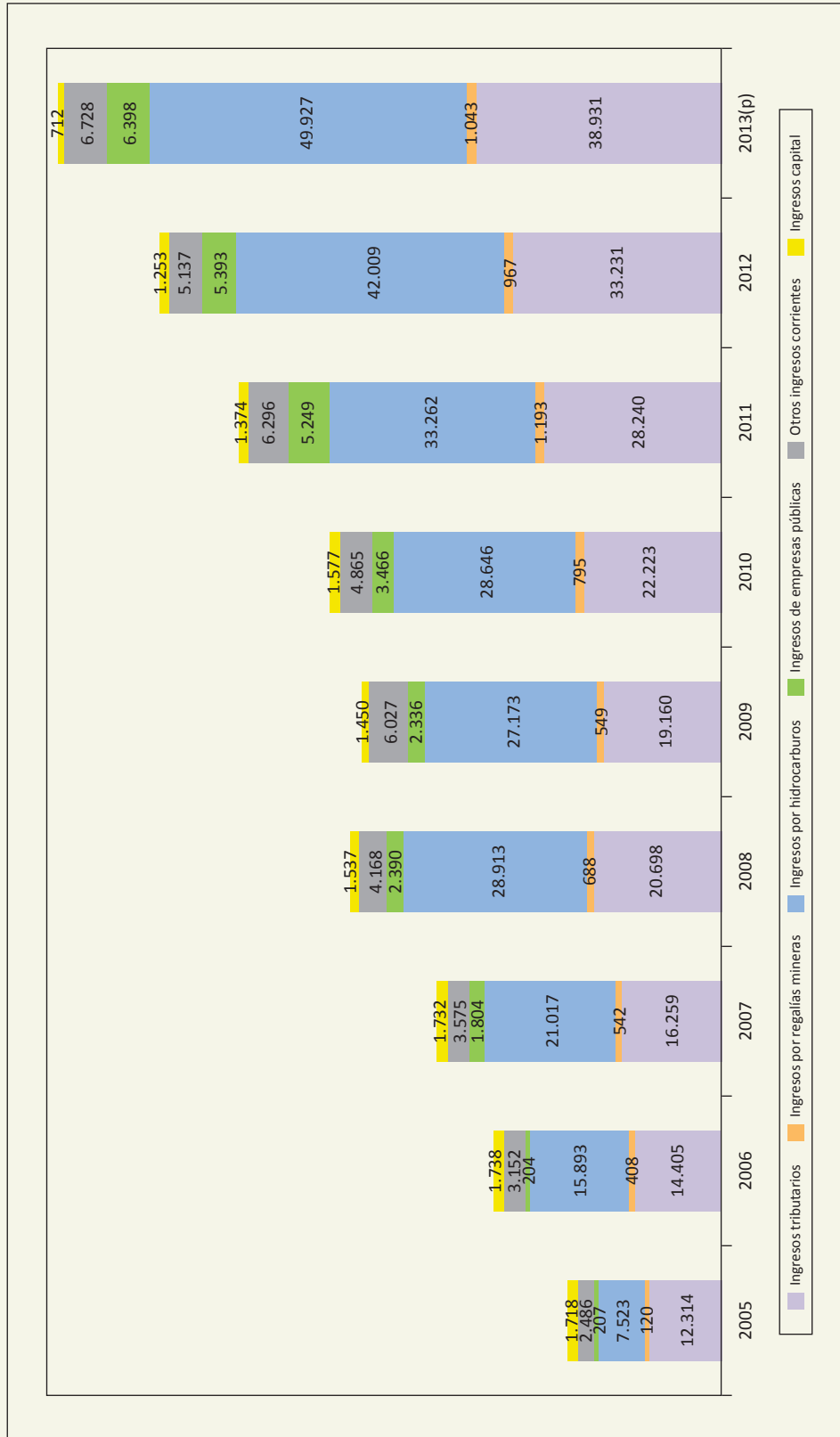
3 Memoria de la economía boliviana 2013

4 IDH que por Ley Nº 3058 es un impuesto directo

5 Achicamiento de la demanda interna, reflejada en la reducción de demanda de materias primas



**Gráfico 1**  
**Ingresos del Sector Público no financiero, 2005-2013**  
 (En millones de bolivianos)



Fuente: UDAPE, Vol. 24, 2014.

siete años. En términos concretos, el 89.9% del crecimiento en el valor de las exportaciones de gas natural a partir de 2006 es exclusivamente atribuible al incremento de los precios y sólo el 10.1% puede imputarse al crecimiento de los volúmenes exportados.<sup>6</sup>

**Cuadro 1**  
**Evolución histórica del volumen, precio y valor de las exportaciones de gas natural**

Año	VOLÚMEN (MMmc)	PRECIO (\$US/MPCS)	VALOR (Miles \$US)	Variación %		
				VOLÚMEN (MMmc)	PRECIO (\$US/MPCS)	VALOR (Miles \$US)
2004	8.414,1	2,1	619.720,1			
2005	10.392,6	3,0	1.085.757,4	23,5	41,8	75,2
2006	11.159,1	4,2	1.667.762,2	7,4	43,1	53,6
2007	11.858,7	4,7	1.971.238,5	6,3	11,2	18,2
2008	12.093,4	7,4	3.159.086,0	2,0	57,1	60,3
2009	9.805,4	5,7	1.967.574,1	(18,9)	(23,2)	(37,7)
2010	11.588,5	6,8	2.797.774,1	18,2	20,3	42,2
2011	12.535,3	8,8	3.884.883,6	8,2	28,4	38,9
2012	14.641,2	10,6	5.478.522,8	16,8	20,7	41,0
2013(p)	16.952,8	10,2	6.113.448,0	15,8	(3,6)	11,6

Fuente Elaboración propia en base a información oficial.

En los siete años a partir de 2006 los precios de exportación de gas natural tanto a Brasil como Argentina experimentaron un crecimiento extraordinario, pasando de un promedio ponderado de 2.58 dólares por millón de BTU (MMBtu) en 2005 a uno de 9.71 dólares por MMBtu en 2012, estos precios de venta se calculan a partir de la ponderación del precio del petrolero Wet Texas Intermediate (WTI)<sup>7</sup>, su comportamiento tiene una gran incidencia en la determinación del precio de exportación de gas y consecuentemente en los ingresos que percibe y distribuye el TGE para proyectos estratégicos sectoriales y territoriales. (Ver Gráfico N°2)

Es decir, que el valor de exportación de gas natural sigue la misma tendencia que el precio, en 2005 el valor fue 1086 millones de dólares y en 2013 de 6.113 millones de dólares, lo que representa una variación de 462% durante este periodo.

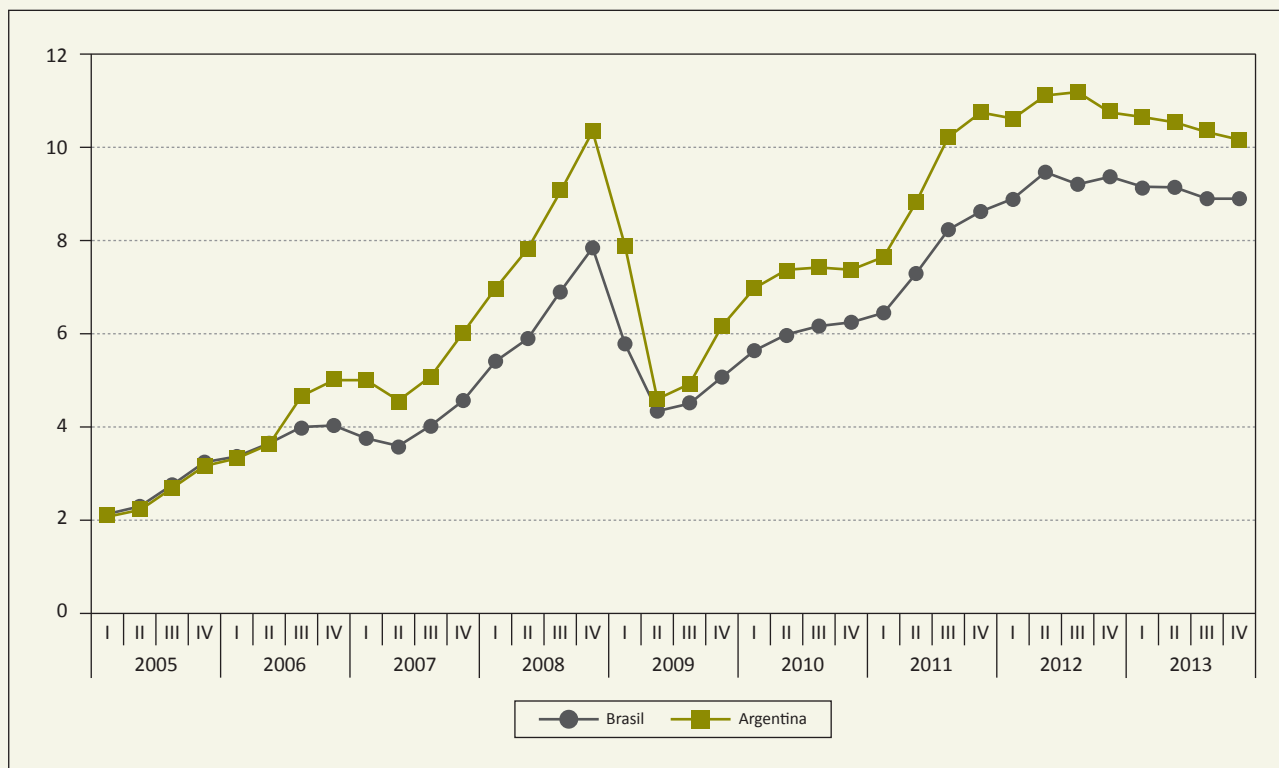
Este escenario de cambios normativos permitió además, al Estado, una mayor recaudación tributaria bajo un contexto de encarecimiento de materias primas especialmente de hidrocarburos que propiciaron la creación de nuevos tributos como el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH). En los últimos cinco años los ingresos percibidos por el Estado boliviano por este concepto fueron de 56.503 bolivianos.

La importancia del IDH en la estructura de ingresos de la economía está fundada en la transferencia de recursos a distintos niveles del Gobierno General. Estos recursos transferidos a los niveles subnacionales ascendieron notablemente producto de una mayor recaudación en 2008. De los cuales el 40% es transferido a las entidades territoriales con el propósito de promover y consolidar un cambio en la matriz productiva, situación que presenta dificultades y/o obstáculos para sentar las bases de un cambio en la estructura productiva del Estado. Sin embargo, en un estado social cuya perspectiva de suplir las necesidades básicas de la sociedad surge la pregunta: ¿Cómo lograr un desarrollo equilibrado entre lo económico y social?

<sup>6</sup> YPFB, "Audiencia Pública, Rendición de Cuentas", enero de 2013

<sup>7</sup> Variación de precios de una canasta de tres tipos de Fuel Oil y una de diesel Oil.

**Gráfico 2**  
Precios de exportación  
(En \$US/MMBTU)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Al igual que el gobierno central, los gobiernos subnacionales aumentaron sus ingresos por regalías, el IDH y el Impuesto especial a los hidrocarburos y sus derivados (IEHD). En la gestión 2013 se transfirió 14.470 millones de bolivianos a los municipios, y 9.336 millones de bolivianos a las gobernaciones departamentales (Gráfico 3).

A pesar de que los gobiernos subnacionales son criticados por su débil capacidad institucional y el marco normativo que limita su accionar, éstas entidades territoriales, desde la gestión 2011, aumentaron su capacidad de gasto en capital, priorizando mejoras en sus construcciones y la compra de activos fijos, ejecutando el 39 % del total de los recursos presupuestados para la inversión.<sup>8</sup>

## COMPORTAMIENTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

La inversión pública debe constituirse en un mecanismo clave para aumentar la dinámica económica y en determinados casos mejorar las condiciones de vida de la población, esto se refleja en los niveles de inversión y en la priorización de los sectores productivos y sociales.

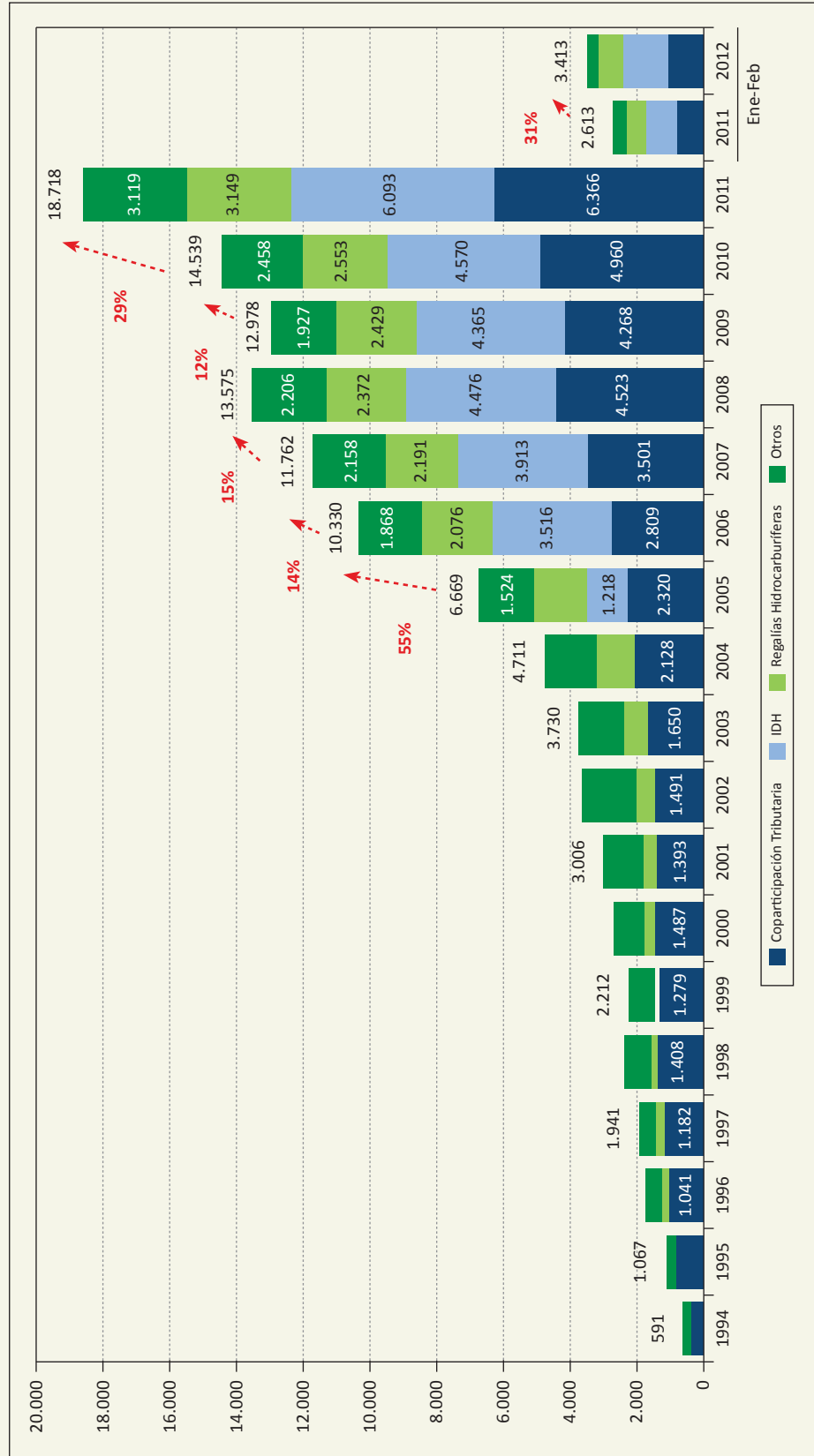
En principio, el rol del Estado debe ser la inversión en todos aquellos sectores que no son atractivos para el sector privado, como ser los rubros de educación, salud, saneamiento básico y agua potable, electricidad, telecomunicaciones o infraestructura vial.<sup>9</sup>

El 2013 la inversión pública marco el record de 3.780,7 millones de dólares, un 30,5% más con relación al ejecutado el 2012. Por sector, se evidencia que el extractivo toma mayor participación

<sup>8</sup> Dossier Digital 2013 – Régimen Autónomo Económico Financiero (Año 1 – v. Camr 8.13), Servicio Estatal de Autonomías.

<sup>9</sup> Construyendo el pacto fiscal, Ing. Herbert Müller Costas, mayo de 2013

**Gráfico 3**  
**Ingresos regionales por transferencias a gobiernos departamentales, municipales y universidades por tipo de ingreso, 1994-2011**  
 (En millones de bolivianos)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

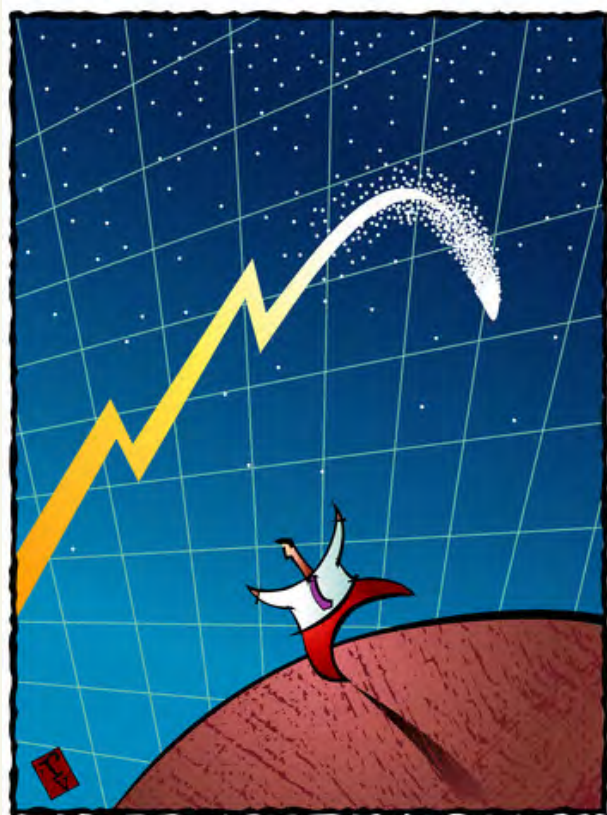
sobre el total de la inversión pública, llegando a representar el 20%, dejando en segundo plano la inversión dirigida a reactivar y fortalecer la producción de pequeñas unidades productivas, articular y fortalecer otro tipo de estructuras productivas como las indígenas comunitarias. Es así que la inversión de apoyo a la producción es constante durante el periodo (2008-2013), sobre el total de la inversión programada y ejecutada.

Por su parte, la inversión social presentó una incidencia de 7,5%, a razón del gasto realizado en áreas de urbanismo y vivienda, educación y cultura, saneamiento básico y salud y seguridad social. Asimismo, en el 2013, la inversión en transportes presenta un decrecimiento en su participación sobre el total de la inversión de 39.49% a 28.64%. Aunque en estas áreas, como señala el estudio coordinado por Grebe<sup>10</sup>, no tiene un efecto inmediato sobre el crecimiento económico, pero genera una elevadísima rentabilidad social que es esencial para encarar la reducción de la pobreza.

Asimismo, es destacable que el 82% (3.098.006 millones de dólares) de la inversión pública fue financiada con recursos internos que, en contraste, sólo el 18% (682 millones de dólares) se atribuye a recursos externos. Las principales fuentes de financiamiento internas fueron: los recursos propios (1.9053 millones de dólares), el IDH (531.777 millones de dólares), las regalías (949.602 millones de dólares) y el Tesoro General de la Nación (565.127 millones de dólares). Toman una mayor participación los recursos provenientes de los ingresos por hidrocarburos como las regalías que aumentaron, su participación, un 300% más la gestión 2012, cambiando durante este tiempo la fuente principal de financiamiento.

A nivel institucional, la inversión ejecutada por las gobernaciones y municipios tuvo una tasa de crecimiento más alta, de 42% y 36%, respectivamente.

*La inversión pública debe constituirse en un mecanismo clave para aumentar la dinámica económica y en determinados casos mejorar las condiciones de vida de la población*



<sup>10</sup> Horst Grebe, Mauricio Medinaceli, Rodrigo Fernández, Cristina Hurtado, "Los Ciclos Recientes en la Economía Boliviana. Una interpretación del Desempeño Económico Institucional" (1989-2009). Fundación PIEB, La Paz, 2012.

**Cuadro 2**  
**Inversión Pública por sectores<sup>(1)</sup>**  
**(En miles de dólares) (2008-2013)**

	En miles de dólares							Participación %					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Extractivos	46.867	79.167	136.436	397.405	557.584	692.158	3,5	5,5	9,0	18,2	19,4	18,3	
Apoyo a la producción	170.729	169.877	160.400	233.810	363.440	415.408	12,6	11,8	10,5	10,7	12,6	11,0	
Infraestructura	649.582	694.342	724.602	959.748	1.155.113	1.502.591	48,1	48,2	47,6	44,0	40,2	39,7	
Sociales	427.328	475.328	471.701	566.153	729.584	1.084.300	31,6	33,0	31,0	26,0	25,4	28,7	
Otros	56.714	20.688	27.982	24.431	68.120	86.271	4,2	1,4	1,8	1,1	2,4	2,3	
<b>Total</b>	<b>1.351.220</b>	<b>1.439.402</b>	<b>1.521.120</b>	<b>2.181.547</b>	<b>2.873.840</b>	<b>3.780.729</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	

Fuente: Vice ministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo.

## FONDO DE DESARROLLO PRODUCTIVO Y SOLIDARIO (FDPS)

Bajo el contexto de una recaudación tributaria mayor, proveniente del IDH, la necesidad de prever y dar continuidad al financiamiento de proyectos estratégicos, para reducir la vulnerabilidad y volatilidad de financiamiento de competencias a nivel Central, Departamental y Local, así como, las desigualdades tanto económicas y sociales entre actores y territorios, la Ley Marco de Autonomías define en su Art. 117 la constitución del Fondo de Desarrollo Productivo y Social a partir de las recaudaciones adicionales percibidas por el IDH. Sin embargo, cabe mencionar que el IDH está condicionado, según el marco legal<sup>11</sup>, a determinadas áreas de desarrollo, como Educación, Salud, Renta Dignidad, Fomento al Desarrollo Económico Local y Promoción de Empleo, Seguridad Ciudadana, Proyectos de Inversión en Salud, Caminos Vecinales y contraparte en Electrificación.

Entre el 2012 y 2013 este impuesto tuvo un comportamiento positivo, creciendo en 28% (3.431 millones de bolivianos), y en relación a la gestión 2010 recaudó alrededor de 8.799 millones de bolivianos, principalmente como resultado de los precios de gas natural y por un incremento leve en los volúmenes exportados de gas natural, tanto a Brasil como Argentina (Gráfico 4).

La ley Marco de Autonomías y de Descentralización (LMAD), en su Capítulo VI, establece que es competencia del Gobierno Central en coordinación con los Gobiernos Territoriales la constitución de este Fondo, el mismo será implementado mediante ley específica.

Después de cuatro años de vigencia de la LMAD hasta la fecha no se han normado la constitución y los mecanismos de su funcionamiento. Esto podría depender del debate pendiente sobre el pacto fiscal que se enmarca en la apropiación y distribución de la riqueza proveniente de la extracción y explotación de los recursos naturales no renovables.

Sobre el financiamiento del FDPS el nivel central, en coordinación con las Entidades Territoriales Autonomas (ETAs), constituirá el Fondo a partir de la recaudación adicional del Impuesto Directo a los Hidrocarburos según lo programado en el Presupuesto General del Estado.

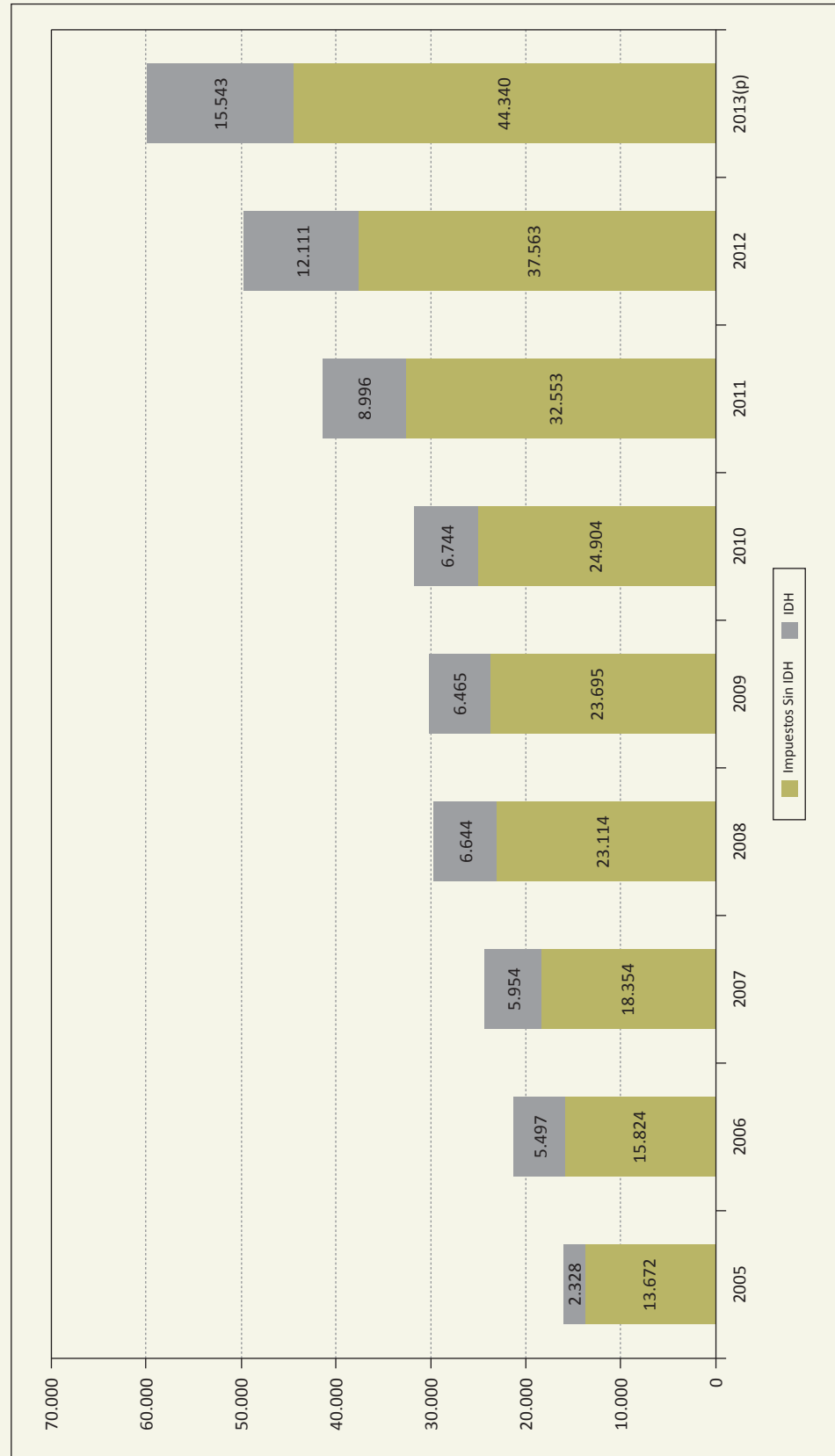
**Cuadro 3**  
**Comportamiento de la recaudación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)**

GESTION	Presupuesto de Recaudación por IDH según PGE (En millones de Bs.)	Recaudación por IDH (En millones de Bs.)	Incremento Presupuestario	
			Nominal	%
2008	5.584,76	6.643,52	1.058,76	18,96
2009	6.958,87	6.465,16	-493,71	-7,09
2010	4.553,92	6.744,31	2.190,39	48,10
2011	7.039,62	8.996,05	1.956,44	27,79
2012	6.933,74	12.111,15	5.177,41	74,67
2013	9.534,00	15.542,59	6.008,59	63,02

Fuente: Elaboración propia en base a datos PGE y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

*...reducir la vulnerabilidad y volatilidad de financiamiento de competencias a nivel Central, Departamental y Local, así como, las desigualdades tanto económicas y sociales entre actores y territorios*

**Gráfico 4**  
**Recaudación Tributaria 2005-2013**  
 (En Millones de Bs.)



Fuente: Memoria de Economía y Finanzas Públicas, 2014.



En este sentido, desde la gestión 2010, fecha en la que se promulga la LMAD el TGE ha captado 15.332 millones de bolivianos adicionales a lo programado, a razón del incremento sustancial de los precios de exportación, lo cual permite constituir el FDPS a los fines programados por la Ley básica.

En cuanto a los lineamientos de la constitución del Fondo de Desarrollo Productivo y Solidario, estos deberán promover el desarrollo productivo y la distribución equitativa de los beneficios de la explotación de los recursos, entre las Entidades Territoriales Autónomas, además como un mecanismo de reserva y estabilización del financiamiento estatal.

Entonces, la apuesta del FDPS consistirá en eliminar los criterios de distribución tomando en cuenta la capacidad de las instituciones y la ciudadanía como criterio de distribución; establecer un mecanismo de estabilización de las fuentes volátiles, y finalmente, considerar un mecanismo flexible de financiación para las autonomías indígenas que no afecte en alto grado la estabilidad financiera de los otros niveles.

Con el propósito de aumentar los niveles de ejecución el nivel Central del Estado estableció, en la Ley del Presupuesto General de Estado 2013, algunos artículos que buscan agilizar la ejecución de proyectos de inversión; con esta disposición, los GAD pudieron registrar en su presupuesto de la gestión 2013 los saldos de caja y banco del IDH, Fondo de Compensación Departamental, Regalías y Recursos Específicos. Además, la Ley mencionada faculta a los GAD a utilizar los recursos adicionales, como contraparte de proyectos recurrentes con el nivel Central del Estado a programas y proyectos, de caminos, electrificación y vivienda, principalmente.

*La apuesta del FDPS consistirá en eliminar los criterios de distribución tomando en cuenta la capacidad de las instituciones y la ciudadanía como criterio de distribución*





*Con el apoyo de*

