

**CONSTRUYENDO
EL PACTO FISCAL**

ING. HERBERT MÜLLER COSTAS

LA PAZ, MAYO DE 2013

19.07.13

CONSTRUYENDO EL PACTO FISCAL

ÍNDICE

	PRÓLOGO.....	3
1.	INTRODUCCIÓN.....	4
2.	ANTECEDENTES.....	15
3.	PROPUESTAS SOBRE EL PACTO FISCAL.....	19
4.	LA POLÍTICA ECONÓMICA.....	22
5.	ELEMENTOS DEL PACTO FISCAL.....	25
5.1.	<i>Igualdad y justicia</i>	25
5.2.	<i>Institucionalidad</i>	29
5.3.	<i>Equilibrio fiscal, endeudamiento público, Fondo de Estabilización y Fondo de Compensación</i>	30
5.4.	<i>Equilibrios verticales y horizontales</i>	32
6.	EL SISTEMA IMPOSITIVO.....	34
6.1.	<i>El régimen actual</i>	34
6.2.	<i>Propuesta de modificación del régimen tributario</i>	40
6.3.	<i>Presión tributaria</i>	45
6.4.	<i>Fortalecimiento de la administración tributaria</i>	48
6.5.	<i>Dominios impositivos</i>	49
7.	INVERSIÓN.....	52
7.1.	<i>Inversión pública</i>	54
7.2.	<i>Inversión privada</i>	57
7.3.	<i>Priorización de la inversión y gasto social</i>	59
7.3.1.	<i>Bonos en efectivo</i>	60
7.3.2.	<i>Educación</i>	61
7.3.3.	<i>Salud</i>	62
7.3.4.	<i>Infraestructura, saneamiento básico y agua potable, vivienda social y riego</i>	63
7.3.5.	<i>Gasto Corriente</i>	65
8.	EL SISTEMA ACTUAL DE TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES.....	68
8.1.	<i>Distribución de ingresos tributarios</i>	68
9.	CRITERIOS PARA LA REVISIÓN DE LA POLÍTICA DE TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES.....	74
9.1.	<i>Razones para modificar el actual sistema social de coparticipación</i>	74
9.2.	<i>Transferencias intergubernamentales</i>	74
9.3.	<i>Criterios para la transferencia de recursos</i>	76
9.4.	<i>Bases para una propuesta de coparticipación</i>	78
10.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	80

ANEXOS

ANEXO I	COMPETENCIAS SEGÚN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO.....	83
ANEXO II	LEY MARCO DE AUTONOMIAS Y DESCENTRALIZACIÓN	90
ANEXO III	PRUEBAS DE TENSIÓN DEL SECTOR FISCAL, SIMULACIONES AL AÑO 2023	91
ANEXO IV	PERSPECTIVAS DEL SECTOR ENERGÉTICO	94
	BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS.....	96

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico N°1: Países seleccionados de América Latina y El Caribe: Índice de Gini.	28
Gráfico N°2: Presión Tributaria.....	47
Gráfico N°3: Crecimiento e Inversión	53
Gráfico N°4: Inversión Pública por Sectores	56
Gráfico N°5: Mapa de la Pobreza.....	58
Gráfico N°6: Inversión Privada en la Región	59
Gráfico N°7: Gasto en sectores del área social Presupuesto General de la Nación: 2001-2013 (p)	60
Gráfico N°8: Sueldos y Salarios	62
Gráfico N°9: Coparticipación Impositiva	69
Gráfico N°10: Regalías.....	70
Gráfico N°11: Coparticipación del IDH	70

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro N°1: Proyecciones PIB e inflación internacional	23
Cuadro N°2: Índices de Progresividad Impositiva	34
Cuadro N°3: Evolución de la Recaudación de Impuestos Nacionales	39
Cuadro N°4: Presión Tributaria	46
Cuadro N°5: Total de Ingresos Tributarios como Porcentaje del PIB.....	48
Cuadro N°6: Inversión como Porcentaje del PIB y Tasas de Crecimiento	54
Cuadro N°7: Inversión por Organismo Ejecutor como Porcentaje del PIB	55
Cuadro N°8: Indicadores de Pobreza 1992 – 2001	58
Cuadro N°9: Evolución del Pago de Bonos en Efectivo	60
Cuadro N°10: Distribución Regional del IDH.....	61
Cuadro N°11: Transferencias y Regalías	71
Cuadro N°12: Transferencias por Departamento	72
Cuadro N°13: Transferencias por Departamento en Términos per cápita.....	73

CONSTRUYENDO EL PACTO FISCAL

PRÓLOGO

Cuando me invitaron a ser miembro de la Academia de Ciencias Económicas de Bolivia, después de una reflexión sobre el tema de la tesis para mi ingreso, llegué a la conclusión de que ésta debería recoger mi experiencia en el sector público y, por otra parte, contribuir al debate sobre la política económica boliviana.

En este sentido, después de analizar varios temas opté por uno que probablemente será parte del debate nacional en los próximos meses. Me refiero al Pacto Fiscal y quise que esta tesis contribuyera a ordenar la formulación de la agenda del debate de un tema tan conflictivo, pero al mismo tiempo, tan importante para el desarrollo económico del país.

Deseo informarles que a iniciativa de la Fundación Jubileo, juntamente con varias ONG, instituciones académicas y distintas personalidades del campo económico y político, se está conformando un espacio de reflexión que analice y contribuya a consensuar el Pacto Fiscal y espero que este trabajo sea utilidad para el logro de ese objetivo.

Antes de entrar en materia, deseo agradecer a todos aquellos que me dieron sus opiniones y criterios sobre el tema y a aquellos que se tomaron el tiempo de leer los primeros borradores de este trabajo.

A Marcelo Montero, Ramiro Cavero, Carlos Toranzo, Gustavo Fernández, Horst Grebe, Paola Müller, Patricia Alborta, German Müller, Carlos Otálora, Bernardo Fernández.

Agradecer también a Gover Barja, Mauricio Medinaceli, Germán Molina, Javier Von Borries, Juan Carlos Guzmán y a Alejandro Mercado, por sus comentarios y contribuciones en el taller que tuvimos sobre este tema.

A Javier Aliaga, Director del Instituto de Estudios Económicos de la Universidad Católica Boliviana y a Ignacio Garrón también del ISEC por su constante apoyo y colaboración en la fase de investigación y análisis de la información estadística.

Un agradecimiento especial a mi esposa y compañera, que se ha pasado, varias horas editando las diferentes versiones de este trabajo, con infinita paciencia y cariño. Sin su colaboración, la lectura de este documento habría sido difícil, por decir lo menos.

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende contribuir al debate sobre el Pacto Fiscal. Es decir, *“...al acuerdo político de los distintos sectores sociales, mediante el cual, parte de la agenda pública es convertida en programas y en políticas públicas...”*¹, sin descuidar los equilibrios macroeconómicos, sin los cuales no existiría la estabilidad, que permita la construcción de una sociedad más justa e igualitaria, con el objetivo de conformar un país más homogéneo en términos de bienestar y que coadyuve a definir criterios de convergencia e igualdad territorial, dentro de un proceso eficiente de descentralización. Para ello, se ponen en consideración de los actores políticos y sociales, algunos elementos de juicio que podrían ayudar a ordenar el debate nacional sobre este tema.

El Pacto Fiscal, implicará un proceso de negociación de los temas de fondo y, con carácter previo, de los temas de forma como son las reglas de juego, los criterios de evaluación de los resultados y los actores que participarán en el mismo.

Ambas etapas son fundamentales, ya que se trata de un tema extremadamente conflictivo en el que los distintos grupos corporativos de la sociedad y de las regiones tienen intereses contrapuestos.

El resultado que se obtenga, estará en función de la habilidad de los actores de llegar a un acuerdo que respete los intereses legítimos de los distintos sectores de la sociedad; que resuelva aquellos aspectos conflictivos que existan entre los distintos sectores y regiones que conforman el país, de manera justa, estructural y considerando el bien del país en su conjunto.

Así como el interés de las regiones es el de obtener la mayor cantidad de recursos con el menor esfuerzo fiscal para financiar los bienes y servicios que el gobierno local deberá proveer a su región, por su parte, los ciudadanos desean acceder a la mayor cantidad de bienes públicos con el mínimo sacrificio fiscal. Esta situación se agrava, ya que para la definición de políticas públicas, los políticos basan sus decisiones, casi siempre, subalternizando la racionalidad que sugiere el largo plazo a la coyuntura política.

De la misma manera, los empresarios, buscan maximizar sus utilidades, minimizando el pago de impuestos; los universitarios intentan disminuir el pago de la matrícula; los ciudadanos desean acceder a servicios de salud y educación gratuitos y de calidad, así como a los de saneamiento básico, agua potable, infraestructura caminera, seguridad ciudadana, orden, seguridad jurídica, estabilidad económica, social, empleo, etc.

De lo que se trata al final del día, es de definir quién proveerá los bienes y

servicios públicos que demanda la población y a qué precios. Dicho de otra manera, el debate se basará sobre lo que debe proveer el Estado y esto hace a su tamaño, cómo se financiará, qué es lo que debe ser provisto por el sector privado y con qué reglas de juego.

En la coyuntura, que se caracteriza por los elevados precios de las materias primas que se exportan y que permiten una importante apropiación pública del excedente que se genera en la explotación y comercialización del gas y los minerales, resulta difícil convencer a la sociedad que pague mayores precios por los bienes y servicios que produce el Estado, como ocurre en el caso de los combustibles y la energía eléctrica o, por algunos bienes básicos, como el transporte y el pan, por citar algunos ejemplos.

Al parecer, los ciudadanos están dispuestos a considerar el tema del financiamiento de la provisión de bienes y servicios, sea por el lado de los precios, en el caso de bienes y servicios provistos por el sector privado o el de los impuestos cuando se trata de bienes y servicios producidos por el Estado, solamente cuando se atraviesa por situaciones de escasez y/o de crisis económica-financiera. Lo evidente es que en la actualidad no se puede hablar ni de escasez, ni de crisis, aunque obviamente ello no significa, que los servicios de educación y salud en términos de cobertura y de calidad o la provisión de agua potable y saneamiento básico, dejen mucho que desear.

La teoría de juegos, indicaría que la mayoría de la población no está dispuesta a incurrir en sacrificios ciertos -mayor pago de impuestos o de precios-, con el fin de garantizar el abastecimiento de bienes, la continuidad de la estabilidad, minimizar los eventuales ajustes fiscales en el futuro o introducir mecanismos de redistribución del ingreso, como el impuesto progresivo a la renta de personas y empresas. En realidad, se asume que los bienes y servicios públicos que provee el Estado y los esfuerzos para la reducción de la pobreza se deben financiar con las rentas que se generan a partir de la producción y comercialización de los minerales y del gas. En el imaginario colectivo, para eso se creó la Renta Dignidad, el Bono Juancito Pinto, el Bono Juana Azurduy, el Programa Bolivia Cambia, Evo Cumple, las regalías y el IDH (Impuesto Directo a los Hidrocarburos).

Esta es la razón, por la cual, la construcción de un Pacto Fiscal es difícil, por decir lo menos y por esa razón, se corre el riesgo de perder la oportunidad para realizar ajustes al sistema tributario; mejorar el sistema de coparticipación tributaria; definir un programa de inversión pública que refleje de mejor manera las necesidades de las distintas regiones; asegurar un proceso eficiente de descentralización que acompañe la voluntad política de varias regiones del país de obtener una mayor autonomía y que todo ello se plasme en una reducción sostenible de la pobreza y del fortalecimiento de la democracia en el país.

Se debe estar consciente que el Pacto Fiscal dependerá de la habilidad, capacidad y disposición que demuestren los actores para discutir los intereses,

respetando los principios y dejando de lado las posiciones de orden político-partidista, ideológico, sectorial o regional. De esta manera, se podrá generar un conjunto de opciones de política para encontrar las que más se adecúen a las necesidades del país. Empero, dependerá, sobre todo, de la actitud del Poder Ejecutivo, en general y del Presidente del Estado Plurinacional, en particular.

Aunque el Presidente Evo Morales es quien ha promulgado la ley que establece la necesidad de un Pacto Fiscal después de la realización del Censo de Población y Vivienda de 2012, en una entrevista concedida al periódico El Deber² de Santa Cruz, señalaba lo siguiente:

“Pregunta: “Tras el censo, ¿prevé problemas por la distribución de escaños y la coparticipación tributaria?”

Respuesta: El censo no sólo ha sido para tener más recursos, no ha sido para pacto fiscal, no ha sido para escaños... el censo ha sido para saber cómo estamos y cómo vamos a avanzar al bicentenario. La plata, como está definida por población, se va a respetar. Pero, ¿qué es pacto fiscal?, ¿quieren quitar la plata a Tarija?

En la Gobernación de Santa Cruz hablan de desconcentrar parte del 88% de los recursos que ahora maneja el Gobierno central.

Pregunta: ¿Qué significaría eso?

Respuesta: Que ellos se agarrarán del tema de salud y educación, que toda la plata que el Gobierno paga se vaya a las gobernaciones. Eso es prácticamente descuartizar el tema educación y salud, descuartizar la policía, descuartizar las FF.AA., que lo que paga la Policía y FF.AA. esté en las gobernaciones. El pacto fiscal es un descuartizamiento de Bolivia. Si la Gobernación de Santa Cruz habla de un pacto fiscal, por qué no empieza en el departamento, hay alcaldes que denuncian que si son opositores no les dan nada. A nosotros nos llegan cartas, de que lo que corresponde por coparticipación llegue directamente a los municipios y no por la Gobernación”.

A partir de esa declaración, ya sea por razones de orden político o, por desconocimiento del tema, es evidente que no existe la voluntad política de parte del Presidente del Estado, para llevar adelante un Pacto Fiscal en Bolivia. Esto también demuestra que si se lo logra, existe una alta probabilidad de que se genere una brecha entre lo que es óptimo y necesario, desde el punto de vista de la teoría económica y lo que es viable, desde el punto de vista político.

La realidad hace que en la formulación de un Pacto Fiscal, no existan soluciones técnicas o procedimientos operativos estándar. Los problemas que plantea el proceso, no pueden ser solucionados por alguien que pretenda dar respuestas desde arriba. Como dicen *Heifetz* y *Linsky*³, se trata de problemas de tipo

adaptativo, ya que requieren de ajustes y experimentos. Es preciso que los distintos actores de la sociedad boliviana estén abiertos a encarar nuevas formas de hacer las cosas, además de cambiar actitudes y pautas de comportamiento.

La experiencia muestra que existe una relación proporcional entre el riesgo político y el cambio adaptativo. Cuanto más profundo el cambio y se requiera de más aprendizaje, mayor será la resistencia y, por ende, el riesgo para los dirigentes políticos responsables de llevar a cabo el Pacto Fiscal será superior.

Pese a estar consciente de todas las dificultades señaladas que son el resultado inevitable de todo conflicto redistributivo, este ensayo pretende contribuir al debate y concienciación sobre la importancia de un Pacto Fiscal amplio que permita establecer políticas de Estado con el objetivo de sentar las bases que aseguren el crecimiento con equidad, la estabilidad y el pleno empleo, pero que además preserven la unidad del país, en general y la del oriente y occidente, en particular.

Independientemente de la viabilidad política, es una responsabilidad ineludible de los economistas, poner en la mesa del debate lo que se debería hacer desde el punto de vista de la racionalidad económica, para que el Poder Ejecutivo que es, en última instancia, el que determinará lo que es políticamente viable, defina el alcance del debate y, por ende, del Pacto Fiscal en función de la coyuntura, la necesidad de reproducir el poder, de ganar adeptos para las próximas elecciones y de las demandas de largo plazo de los bolivianos. El equilibrio que se logre definirá la talla de los gobernantes y su cualidad de estadistas.

Desde el punto de vista técnico, la agenda mínima que se debería poner en consideración de los actores políticos y sociales comprenderá, al menos, cinco grandes temas: i) la reformulación del sistema impositivo; ii) la conveniencia de crear un Fondo de Estabilización y otro de Compensación Regional; iii) la redefinición de los criterios de redistribución de los ingresos fiscales a nivel departamental y municipal y; iv) la priorización del gasto y la inversión pública, cuyo alcance dependerá de la disposición y posibilidad de incluir dentro del debate del Pacto Fiscal, el rol de los sectores público y privado en la inversión.

Los actores principales que deberían ser convocados para debatir el Pacto Fiscal son en lo político, los partidos, la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo. A nivel departamental, los alcaldes y los gobernadores y a nivel de la sociedad civil, deberían participar, al menos, los empresarios privados, trabajadores, gremialistas, transportistas, los agricultores, incluida la Federación de Sindicatos Campesinos del Trópico de Cochabamba, universitarios, magisterio, el sector salud y los cooperativistas mineros.

En cuanto al procedimiento, éste debería ser participativo e inclusivo, similar al que dio lugar a los Acuerdos del Diálogo 2000, pero además los distintos actores deberán ponerse de acuerdo sobre los principios y el alcance del Pacto Fiscal, lo que implicará definir, entre otras cosas, conceptos como el de la solidaridad y el

de la equidad.

Para lograr el objetivo que nos proponemos, el trabajo presentado, como tesis de ingreso a la Academia Boliviana de Ciencias Económicas de Bolivia, ha sido dividido en nueve secciones. A modo de antecedente, se recuerda de dónde nace la necesidad del Pacto Fiscal y algunas de las propuestas que están sobre la mesa del debate. Luego se plantea un marco teórico de referencia, a partir de lo que pretende la política económica con el fin de determinar los elementos que deberían ser considerados en la construcción del Pacto Fiscal, como es el logro de la equidad y la justicia; la construcción de una adecuada institucionalidad; la necesidad de asegurar el equilibrio fiscal; la política de endeudamiento público, tanto del Gobierno Central, como de los gobiernos sub-nacionales; la conveniencia de crear un Fondo de Estabilización y otro de Compensación; los equilibrios horizontales y verticales; el sistema impositivo y la importancia de la progresividad de los impuestos; la suficiencia de las recaudaciones desde el punto de vista de la inversión pública; el gasto social; el gasto corriente; el fortalecimiento de la administración tributaria y el dominio impositivo. Para concluir, el ensayo recoge los criterios más objetivos y creo que más justos y solidarios, para la redistribución de los recursos que se generen en el país, entre los distintos gobiernos sub-nacionales por concepto de las recaudaciones tributarias.

Sin embargo, estoy consciente de que cualquier criterio de equidad, solidaridad y justicia que se determine deberá ser debatido en términos políticos, porque no existe una fórmula mágica y, por ende, es necesario llegar a acuerdos que concilien de la mejor manera posible, los intereses contrapuestos. Es por ello, que el debate sobre el reparto de los recursos financieros será intenso, apasionado y, en algunos casos, es posible que se exacerbén las tensiones regionales y, en otros, las diferencias sectoriales.

Concretamente, el documento está estructurado de la siguiente manera: en la primera sección se presenta la introducción. En la sección 2, se consideran los antecedentes que explican los motivos por los cuales se deberá llevar a cabo un Pacto Fiscal, que por un lado, son de orden legal, porque así lo establece la Ley Marco de Autonomías y Descentralización y, por otro, por razones económicas y de equidad. Se menciona también alguna de las dificultades que se deberán encarar para lograr un Pacto Fiscal. En la sección 3, se resumen algunas de las propuestas que ya se han trabajado sobre este tema. Concretamente se revisan las propuestas y trabajos de Revollo, Barbery, la Federación de Asociaciones Municipales, la Fundación Jubileo, Alborta, Montalvo y Zapata y el de Patricia Alborta

En la sección 4, se explica el marco teórico dentro del cual debe inscribirse un Pacto Fiscal, que no es otro que el de la política económica. En esta sección se parte del supuesto que la política económica tiene por objeto la disminución de la pobreza, para lo cual es necesario por un lado generar empleo lo que supone crecimiento económico y por ende inversión, recursos humanos sanos y

educados y transferencia tecnológica. Por otro, se requiere de recursos para financiar redes de seguridad, para aquellos sectores que por edad o enfermedad no tienen la posibilidad de trabajar. Este financiamiento debe provenir de los impuestos que el estado recauda. Se asume también que el crecimiento debe darse en un entorno de estabilidad lo que implica una política fiscal que asegure los equilibrios macroeconómicos

En la sección 5, se analizan los elementos que deberían ser tomados en cuenta en la formulación de un Pacto Fiscal y las razones para ello. Los principales elementos son: Igualdad, justicia, institucionalidad, equilibrios macroeconómicos, sistema tributario, sistema de transferencias intergubernamentales. Comentamos a continuación algunos de ellos:

i) La igualdad y la justicia, según Milanovic, puede ser analizada desde tres puntos de vista: la desigualdad como una variable dependiente y, por lo tanto, la preocupación se centra en averiguar las causas que la generan, si aumenta con el crecimiento económico y si se comporta de una manera determinada a medida que la economía se desarrolla. En el segundo caso, se analiza la desigualdad como una variable que explica un fenómeno económico. En este caso, lo que se pretende es averiguar si ésta es buena o mala para el crecimiento económico, para una mejor gobernabilidad, para atraer inversión extranjera, para ampliar la educación entre la población, etc. Es decir, lo que interesa es determinar si la desigualdad mejora o empeora un resultado económico esperado. Tercero, la desigualdad es analizada desde punto de vista ético-moral.

Son varios los economistas que han trabajado sobre el tema de la desigualdad, Pareto, considera que siempre en las sociedades han existido pobres y ricos y que esa proporción corresponde a la ley del 20-80%, Kuznets planteó su teoría sobre la U invertida, que básicamente señala que en una primera etapa la desigualdad acompaña al crecimiento económico y luego la desigualdad disminuye por una serie de factores, como por ejemplo, la profundización financiera. El ejemplo de Bolivia con las microfinanzas es una muestra de esto. Piketty plantea que los niveles de desigualdad dependen de las actitudes sociales de lo que se considera justo e injusto. Finalmente, Rawls, en su Teoría de la Justicia plantea el principio de la diferencia, que es un criterio para reconciliar la desigualdad con la justicia. Para Rawls la injusticia no es otra cosa que la desigualdad que no beneficia a todos y en particular a los pobres.

A modo de conclusión sobre este tema, señalamos en el documento que más allá de las razones de orden ético-moral, el pragmatismo nos alerta que la desigualdad, a partir de un cierto punto, perjudica el desarrollo económico de los países, ya sea porque genera el descontento de los grupos mayoritarios, que puede canalizarse por la vía de las protestas e inestabilidad política, aspecto que afecta el clima de inversión o, en su defecto, induce cambios severos en el régimen tributario de un país, lo que desincentiva la inversión privada y, por consiguiente, limita las posibilidades de crecimiento de la economía.

ii) **La institucionalidad**, para entender este concepto se recurre a Acemoglu y Robinson quienes permiten entender porque unos países crecen a un mayor ritmo que otros, más allá de las variables de inversión, recursos humanos y desarrollo tecnológico. Explican que la diferencia en los niveles de crecimiento no se debe a factores geográficos, culturales o de ignorancia de los gobernantes, su tesis central es que en los países atrasados, aquellos que tienen poder, optan por cursos de acción deliberados que generan pobreza y, por ende, la desigualdad en el crecimiento y bienestar de los países, es consecuencia de los diferentes incentivos y comportamientos que generan las distintas políticas en un determinado país. Dicho de otra manera, las instituciones económicas son fundamentales para impulsar o frenar el crecimiento económico, pero como señalan *Acemoglu* y *Robinson*, son los políticos y las instituciones políticas los que determinan el tipo de instituciones económicas dentro de un país.

Finalmente, los otros elementos del Pacto Fiscal que se analizan son, el equilibrio fiscal, el endeudamiento público, el Fondo de Estabilización, los equilibrios verticales y horizontales y el crecimiento económico. Se analiza en el documento la conveniencia de crear un fondo de estabilización aprovechando los elevados precios de las materias primas y la importancia de un Fondo de Compensación para ajustar las desigualdades al momento de realizar las transferencias intergubernamentales. Se plantea también la importancia implementar una política fiscal basada en reglas preanunciadas en un entorno de estabilidad, con flexibilidad cambiaria y con un tipo de cambio flotante, que procure la integración financiera internacional y, eventualmente, la necesidad de considerar la aplicación del Balance Estructural como una metodología presupuestaria

En la sección 6, se analiza de manera especial uno de los principales elementos del Pacto Fiscal: el sistema tributario y, a partir de ello, se plantean las razones por las cuales éste debería ser modificado, brindando sugerencias puntuales para llevar a cabo esta modificación con miras a asegurar un sistema impositivo que, sin perder su simplicidad, sea más progresivo y que permita una mejor redistribución del ingreso. Entre las sugerencias que se plantean, se mencionan, la creación del Impuesto a la Renta de Personas y la anulación de los regímenes especiales, el Régimen Simplificado, el Régimen Integrado y la revisión del Régimen Agropecuario Unificado, ya que se trata de regímenes que contribuyen a la elusión y evasión tributaria al disfrazar de hormigas a los elefantes.

En la sección 7, se profundiza otros elementos importantes del Pacto Fiscal, como son los criterios de inversión y gasto social para obtener mayores tasas de crecimiento económico y un desarrollo más equitativo que permita mejorar la calidad de vida de los bolivianos. Se plantea que el sector privado es el que debería invertir en todos aquellos sectores que tienen una rentabilidad económico-financiera y dejar que el Estado invierta en aquellos sectores, que aunque no son rentables, tienen una elevada rentabilidad social, como son la educación, salud, infraestructura, saneamiento básico y agua potable.

Como un anexo a estas últimas secciones y, a partir de las proyecciones de la economía boliviana preparadas por el FMI en su último informe del Artículo 4, se realiza un *test de stress* para medir el impacto que tendrían los aumentos de la presión tributaria, el comportamiento de un Fondo de Estabilización y los incrementos en la tasa de inversión pública para lograr mayores tasas de crecimiento económico. Más que proyecciones, se trata de escenarios posibles para ilustrar las vulnerabilidades y fortalezas de la economía boliviana.

En la sección 8, se analiza el actual sistema de transferencias intergubernamentales mostrando las incongruencias e injusticias que el sistema genera. No se debe perder de vista que el sistema no responde a una racionalidad económica, sino que a las presiones que ejercen los distintos actores de la sociedad Boliviana y, por lo tanto, reflejan acuerdos políticos en función del poder relativo de los distintos actores.

La sección 9, resume los criterios para la revisión de la política de transferencias intergubernamentales. Se analizan los principios sobre los que se deberían construir los dominios impositivos y los criterios para redistribuir los ingresos nacionales en función de población, Necesidades Básicas Insatisfechas y extensión territorial.

Es decir, que se deberá encontrar un esquema que permita que los recursos fiscales disponibles en cada nivel de gobierno, financien sus gastos y ello implica definir con mucha claridad qué impuestos se cobrarán en cada uno de los niveles de gobierno y cuáles serán las cargas a los usuarios por la vía de tasas, contribuciones y transferencias. Este esquema deberá respetar el principio de la corresponsabilidad fiscal, es decir, los impuestos y las cargas deben corresponder a los beneficios que generan a los contribuyentes y las diferencias derivadas de externalidades o de diferencias en el nivel de desarrollo, capacidad de pago y otros, que deberían ser compensadas por las transferencias.

Según Carlos Otálora⁴, el dominio impositivo debería estar en función de los principios de la capacidad de pago, que se mide por los ingresos que perciben las personas, los gastos en consumo y la tenencia de bienes y del principio del beneficio o contraprestación, es decir, de aquellos que dan lugar a las tasas, gabelas y contribuciones, donde el costo, el beneficio y el beneficiario, son identificables de manera inequívoca, como por ejemplo, de los cobros por retiro de basura, alumbrado público, licencias de operación de negocios, etc., corresponderían al Gobierno Central, los primeros y a los gobiernos subnacionales, los segundos.

También se plantea que en la masa coparticipable deberían ingresar, no solamente los impuestos, sino también las regalías, partiendo del principio que los recursos naturales pertenecen al estado y, por ende, a todos los bolivianos. La política debería asegurar que la población cuente con igualdad de oportunidades independientemente del lugar donde habite.

En la última sección, se plantean las conclusiones y recomendaciones más importantes del presente ensayo, las mismas que se resumen a continuación:

1. Se debe consensuar un Pacto Fiscal, por dos razones: a) la Ley de Autonomías y Descentralización así lo dispone y por motivos de eficiencia o económicos y; b) es una oportunidad excepcional para modificar el sistema impositivo, con el propósito de hacerlo más progresivo; de asegurar la continuidad de los equilibrios fiscales; acordar los criterios de coparticipación tributaria y, finalmente, se debe priorizar la inversión y el gasto público recogiendo los datos de la realidad socio-económica que proporcionará el Censo de Población y Vivienda de 2012.
2. El Pacto Fiscal es un “...*acuerdo político de los distintos sectores sociales, mediante el cual, parte de la agenda pública es convertida en programas y en políticas públicas*⁵...”.
3. Como señala la Fundación Jubileo, el Pacto Fiscal debería tener un enfoque de desarrollo humano y “...*de carácter estructural, para lograr soluciones de consenso a expectativas de carácter estructural, velando por la legitimidad, lo que implica que ese proceso sea participativo, representativo e incluyente; y que parta de lo local, pasando por lo regional-departamental, hasta la instancia nacional; aspectos fundamentales que permitirían garantizar acuerdos y compromisos concertados, como fruto de un diálogo con todos los sectores...*”.
4. En la formulación del Pacto Fiscal, se deberán considerar los siguientes elementos: igualdad, justicia, institucionalidad, equilibrio fiscal, endeudamiento público, Fondo de Estabilización y compensación, equilibrios verticales y horizontales y, finalmente pero no por ello menos importante, crecimiento económico.
5. Más allá de las razones de orden ético-moral, el pragmatismo nos alerta que la desigualdad, a partir de un cierto punto, perjudica el desarrollo económico de los países, porque genera el descontento de los grupos mayoritarios, que puede canalizarse por la vía de las protestas e inestabilidad política, aspecto que afecta el clima de inversión o, en su defecto, induce cambios severos en el régimen tributario de un país, lo que desincentiva la inversión privada y, por consiguiente, limita las posibilidades de crecimiento de la economía.
6. Desde el punto de vista técnico, la agenda mínima que se debería poner en consideración de los actores políticos y sociales comprenderá, al menos, cinco grandes temas: i) la reformulación del sistema impositivo; ii) la conveniencia de crear un Fondo de Estabilización y un Fondo de Compensación Regional; iii) la de los criterios de redistribución de los ingresos fiscales a nivel departamental y municipal y; iv) la priorización del gasto y la inversión pública, cuyo alcance dependerá de la disposición y

posibilidad de incluir dentro del debate del Pacto Fiscal, el rol de los sectores público y privado en la inversión.

7. El sistema impositivo vigente requiere de ajustes para hacerlo más progresivo y eficiente. De manera especial, se sugiere la creación del Impuesto a la Renta de Personas de carácter progresivo; la introducción del criterio de progresividad en el Impuesto a la Renta de Empresas; la eliminación del régimen simplificado y el integrado; la revisión del Régimen Agropecuario Unificado y la eliminación de algunos impuestos como el ITF.
8. Se deberán analizar las ventajas y desventajas de la creación de un fondo de estabilización y otro de compensación. El Fondo de Estabilización, debería contribuir al financiamiento de los gastos fiscales normales cuando la coyuntura internacional sea desfavorable y permitirá la regulación de la oferta de divisas en el mercado cambiario. El Fondo de Compensación estará orientado a asegurar la solidaridad interdepartamental e intermunicipal.
9. Los datos del Censo de Población y Vivienda de noviembre de 2012, permitirán calcular los indicadores de las Necesidades Básicas Insatisfechas por municipio y su evolución a lo largo de la última década. Con esta información, no debería ser difícil consensuar las necesidades de inversión pública y gasto social por departamentos y, al interior de éstos, por municipio con criterios de equidad, solidaridad y justicia. Esto a su vez, brindará los elementos de juicio necesarios para establecer los criterios de distribución de los ingresos y de coparticipación de impuestos para que los municipios y las gobernaciones encaren sus programas de inversión.
10. El dominio impositivo debería estar en función de los principios de la capacidad de pago, que se mide por los ingresos que perciben las personas, los gastos en consumo, la tenencia de bienes y del de beneficio o contraprestación, es decir, de aquellos que dan lugar a las tasas, gabelas y contribuciones, donde el costo, el beneficio y el beneficiario, son identificables de manera inequívoca. El primer grupo debería ser administrado por el Gobierno Central y los segundos por los gobiernos sub-nacionales.
11. El sistema actual de transferencias intergubernamentales, refleja el poder de negociación de los distintos actores y no responde a criterios de competencias y el criterio de subsidiaridad de ahí la necesidad de revisarlo.
12. El sistema actual de transferencias intergubernamentales genera una disparidad regional muy grande, premiando a determinadas regiones por el solo hecho de contar con recursos naturales que, como señala la Constitución Política del Estado, le pertenecen al Estado y a todos los bolivianos por igual o, por su baja población como es el caso de los departamentos de Beni y Pando. El sistema actual no busca minimizar el

desarrollo desigual de las regiones, ni superar sus debilidades que se expresarán en las Necesidades Básicas Insatisfechas que darán a conocer los datos del Censo de Población y Vivienda de 2012.

13. El sistema de transferencias intergubernamentales, debería incluir los impuestos nacionales, la recaudación arancelaria, las regalías y el IHD. Su distribución primaria buscaría los equilibrios verticales de los tres niveles de gobierno y la secundaria debería realizarse con una fórmula que incluya criterios de población, extensión territorial y Necesidades Básicas Insatisfechas.
14. Para alcanzar tasas de crecimiento superiores al 5%, se requiere además de mayor inversión, recursos humanos sanos y educados, investigación y desarrollo, reglas de juego que permitirán mayores niveles de cooperación entre los distintos actores políticos, sociales y económicos en un entorno de mutua confianza.
15. Vale decir, que se debe construir una sociedad plural, una verdadera democracia que acompañe a un Estado fuerte y lo suficientemente centralizado como para asegurar políticas inclusivas que garanticen el funcionamiento de los mercados y la igualdad de oportunidades; que incentiven la investigación e innovación; que estimulen el uso de nuevas tecnologías; el comercio; la inversión privada; que garanticen la propiedad privada; el ahorro; la imparcialidad de la ley; el cumplimiento de los contratos y; como diría Schumpeter, que incentiven la destrucción creativa.
16. En este sentido, se deberá reevaluar el rol de los sectores privado y público en el proceso de inversión en el sector productivo y los mecanismos y formas de asociación entre ambos, con el fin de minimizar el *crowding out* y optimizar el *crowding in*.
17. Se deberán establecer reglas claras que aseguren la complementariedad, para que el sector privado invierta en todos los proyectos que son viables financieramente, liberando recursos públicos para que el Estado destine recursos a aquellos proyectos con elevada rentabilidad social en las áreas de educación, salud, saneamiento básico, infraestructura, investigación y desarrollo.

2. ANTECEDENTES

Estamos frente a una coyuntura que nos plantea el reto de consensuar un Pacto Fiscal, “...es decir un acuerdo político de los distintos sectores sociales, mediante el cual, parte de la agenda pública es convertida en programas y en políticas públicas...”⁶, que permita sentar las bases para disminuir la pobreza de manera sostenible y, al mismo tiempo, lograr la construcción de un país más equitativo en términos poblacionales, étnicos y territoriales. Alternativamente, existe la posibilidad de introducir ligeras modificaciones al *status quo* actual para continuar distribuyendo de forma poco objetiva, además de inequitativa, las rentas provenientes de la explotación y comercialización de los recursos naturales y las de la coparticipación tributaria con criterios exclusivamente poblacionales que no son, precisamente, los más indicados para asegurar una sociedad más justa, más democrática, con menor pobreza y con un desarrollo más equilibrado.

Como efecto del Censo de Población y Vivienda que tuvo lugar en el mes de noviembre de 2012, la décimo séptima disposición transitoria de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, le encarga al Servicio Estatal de Autonomías, en coordinación con el Ministerio de Autonomías y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, la elaboración de una propuesta técnica de diálogo para un Pacto Fiscal, “...analizando las fuentes de recursos públicos con relación a la asignación y el ejercicio efectivo de competencias de las entidades territoriales autónomas y el nivel central del Estado. La propuesta deberá apegarse a los principios, garantías, derechos y obligaciones establecidos en la CPE, considerando también las necesidades económicas y sociales diferenciadas entre departamentos...”. Este acuerdo debería estar concluido para fines de la presente gestión.

Al respecto, la Constitución Política del Estado, establece una serie de derechos de carácter universal, tales como los de la seguridad alimentaria; educación en todos los niveles; el acceso al sistema único de salud, gratuito y equitativo; el derecho a un hábitat y vivienda adecuados, para los cuales el Estado promoverá planes de vivienda de interés social; acceso equitativo a los servicios de agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, postal y telecomunicaciones; acceso a la seguridad social y a la jubilación con carácter solidario y equitativo, entre los más importantes.

En ese sentido, el Centro de Estudios Constitucionales⁷, señala que “...la función del Estado en la economía entre otros, es promover políticas de distribución equitativa de la riqueza y de los recursos económicos, con objeto de evitar la desigualdad, la exclusión social y económica y erradicar la pobreza en sus múltiples dimensiones (artículo 361º, numeral 7). De acuerdo al artículo 321º, parágrafo II, las asignaciones atenderán especialmente a la educación, la salud, la

alimentación, la vivienda y el desarrollo productivo. De esta manera, el Estado debe prever e incluir en el presupuesto la distribución de los recursos para que el acceso económico de las personas a los alimentos no sea una imposibilidad, para obtener una alimentación adecuada, y de igual manera impulsar la seguridad y soberanía alimentaria para que el acceso a los alimentos no esté cuestionado por los recursos económicos que tenga la persona”.

De otra parte, la Ley Marco de Autonomías determina como un principio de justicia que, “... *la organización territorial del Estado, el ejercicio de competencias y la asignación de recursos, garantizarán el desarrollo equilibrado interterritorial, la igualdad de oportunidades y el acceso a los servicios públicos para toda la población boliviana...*”.

Asimismo, a partir de la nueva estructura y organización territorial, la Constitución Política del Estado, no sólo distribuye de manera específica las competencias que le corresponden al nivel central del Estado, a los gobiernos departamentales autónomos, municipales autónomos y a las autonomías indígenas, sino también y, tal como establece el artículo 305º, “... *toda asignación o transferencia de competencias deberá estar acompañada de la definición de la fuente de recursos económicos y financieros necesarios para su ejercicio...*”, que obviamente deberán ser parte del Pacto Fiscal.

Mientras se logre el Pacto Fiscal, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, establece que la coparticipación de los impuestos de las entidades territoriales autónomas, se ejecutará con los mismos criterios dispuestos en la Ley 843, la Ley de Participación Popular, el Diálogo 2000 y las normas que establecen la distribución del IDH (Impuesto Directo a los Hidrocarburos). Es decir, en función del número de habitantes determinado en el Censo de Población y Vivienda de 2001, con excepción de los recursos de la Cuenta Especial del Diálogo 2000⁸, que además de utilizar el criterio poblacional, introdujo por primera vez en el país, un principio de solidaridad al aplicar el Indicador de las Necesidades Básicas Insatisfechas para distribuir los recursos entre las distintas regiones.

En ese sentido, ya existe un marco de referencia inicial a partir del cual, los actores políticos y sociales deberán prever los recursos que demandarán los derechos establecidos en la Constitución Política del Estado, además de otros requerimientos necesarios para la lucha contra la pobreza. Sin embargo, no es suficiente calcular los requerimientos financieros, también se deberá consensuar la forma de recaudación de esos recursos, lo que implicará definir, con mucha claridad, de dónde y de quién se recaudarán los impuestos, cuáles serán los impuestos directos y su progresividad, además de los impuestos indirectos, para posteriormente revisar y acordar su distribución, a fin de lograr los objetivos de la política económica y, de esa manera, garantizar los derechos constitucionales de la población boliviana.

Adicionalmente, se deberá buscar la forma de corregir las desigualdades entre los territorios, grupos poblacionales y segmentos sociales. En otras palabras, es preciso lograr un acuerdo político sobre lo que debe hacer el Estado, pero al mismo tiempo y, esto resultará más difícil en la práctica, se deberá determinar la carga tributaria que los ciudadanos y las empresas tendrán que asumir. Este es un tema complicado, si se considera que se está buscando un Pacto Fiscal en un momento caracterizado por la generación de un excedente significativo por efecto de la exportación de minerales y de gas en una coyuntura especial y temporal de elevados precios internacionales de las materias primas.

Al respecto, Iñigo Macías y Joan O. Prats señalaban que *“...esto dificulta el pacto fiscal en tanto y en cuanto los ciudadanos no se sienten corresponsables de la prestación de los servicios públicos ya que su financiación, en gran parte, no depende de sus contribuciones. Esto también tiene efectos perversos para los agentes políticos, puesto que la obtención de mayores ingresos fiscales no depende tanto de satisfacer las demandas ciudadanas. Así pues, la dependencia fiscal de los recursos naturales debilita el papel de la política fiscal como mecanismo para mejorar la representación política y la relación entre políticos y votantes. En estas condiciones, el establecimiento de un pacto fiscal creíble de largo plazo es, si cabe más complicado, lo que es especialmente grave en condiciones de desigualdad social. La desigualdad facilita que los intereses particulares capturen el Estado para controlar los ingresos derivados de los recursos naturales e incrementa las resistencias a abandonar el poder y dejar el control de dichos recursos a otros grupos sociales que, dadas las diferencias económicas y culturales, con muchas probabilidades responderán a otros grupos de interés⁹...”*

Es importante enfatizar, que la elaboración de un Pacto Fiscal, no es sólo para cumplir con un mandato legal, es una necesidad de la economía de América Latina como apunta la CEPAL, que es el organismo internacional que más ha trabajado sobre el tema fiscal, en general y sobre la necesidad de los pactos fiscales en la región, en particular.

En el Resumen Ejecutivo de su Informe de 2012, señala que *“...a pesar de la crisis financiera global, la situación de las economías de América Latina ha mejorado sustancialmente en los últimos años. Los gobiernos de la región deben aprovechar esta oportunidad para diseñar e implementar mejores políticas públicas que permitan transitar por senderos de desarrollo de largo plazo más inclusivos y sostenibles. Si bien el objetivo de corto plazo debe ser reconstruir el espacio fiscal disminuido por las respuestas de los gobiernos a la crisis, los Estados también tienen que resolver algunas restricciones y problemas estructurales que limitan a las economías de la región en sus posibilidades de alcanzar sus objetivos de desarrollo. Reducir la desigualdad en la distribución del ingreso, mejorar la provisión de servicios públicos, generar más oportunidades e impulsar la diversificación productiva son los objetivos más relevantes. Una mayor eficiencia de la administración pública es clave, ya que permitiría liberar recursos*

para otras medidas de política que impulsen el desarrollo e incrementaría el apoyo ciudadano para gestionar e implementar las reformas necesarias. Pero una mayor eficiencia no alcanza: los Estados deben también ser más eficaces en lograr los objetivos. Esto solamente puede conseguirse mediante una reforma fiscal diseñada para conseguir los recursos necesarios para alcanzar las metas claves del desarrollo económico. Muchos gobiernos de la región han identificado tres áreas prioritarias para invertir recursos adicionales por su potencial contribución al incremento de la competitividad y la inclusión social: educación, infraestructura e innovación y desarrollo productivo. En cada una, se requiere una gestión más eficiente y una acción estratégica más eficaz por parte del Estado¹⁰...”

En el trigésimo tercer período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), llevado a cabo en Brasilia el año 2010, se señalaba que “...se requiere de un pacto fiscal para dotar al Estado de mayor capacidad para redistribuir recursos y desempeñar un papel más activo en la promoción de la igualdad y la convergencia productiva, tanto del lado del gasto social, como del lado de la recaudación de recursos para dicho gasto (estructura tributaria), existen márgenes significativos para avanzar y fortalecer, con ello, la función redistribuida del Estado¹¹...”

3. PROPUESTAS SOBRE EL PACTO FISCAL

Cuando se revisan las propuestas que se han trabajado con miras al Pacto Fiscal que determina la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, por un lado, se encuentra la planteada por las municipalidades a través de la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM) y, por otro, los estudios elaborados en Santa Cruz, como el de Javier Ronaldo Revollo Pizarroso, “Lineamientos de un Pacto Fiscal Problemas y Opciones de Política”, publicado por la Fundación Konrad Adenauer.

El trabajo de Revollo¹², es un importantísimo aporte sobre lo que debería ser el Pacto Fiscal desde la óptica del Gobierno Autónomo de Santa Cruz. Tal como apuntaba el Secretario de Coordinación Institucional y Desarrollo Autónomo, Oscar Ortiz Antelo, en la presentación del documento mencionado, *“... la autonomía es un camino para el progreso económico y social, para la profundización de la democracia y la generación de oportunidades de prosperidad y bienestar para todos los bolivianos en su conjunto, aprovechando y reconociendo la inmensa diversidad que caracteriza a nuestro país...”* y concluía expresando su deseo, *“... que este estudio, caracterizado por la seriedad de la investigación y la valiosa información proporcionada, aportará significativamente al debate del tema planteado y proporcionará elementos de discusión a las autoridades ejecutivas y legislativas de los distintos niveles de gobierno del Estado boliviano y principalmente, a la ciudadanía en general para lograr el consenso necesario para concretar dicho pacto...”*.

Como corolario de su trabajo, Revollo sugiere la consideración de un proyecto de ley como base del Pacto Fiscal, señalando que *“...el supuesto básico del proyecto de ley es garantizar la sostenibilidad fiscal de los Gobiernos Departamentales y Municipios Autónomos, por una parte protegiéndose de las variables exógenas o deterioros macroeconómicos, que afectan a las transferencias por coparticipación de impuestos y/o tender a captar mayores ingresos propios a través de la creación de impuestos y traspaso de potestades tributarias del nivel central, de esta manera garantizar el financiamiento de las competencias delegadas por la CPE y la Ley Marco de Autonomía y Descentralización (LMAD)...”* y *“...garantizando alternativas para el financiamiento de las entidades territoriales Autónomas Departamentales y Municipales bajo cuatro criterios: i) crear impuestos a objetos y hechos generadores no considerados en la normativa vigente; ii) traspaso de la potestad tributaria del nivel central del Estado; iii) sobre-tasas a los impuestos de dominio nacional y; iv) garantizar las transferencias por coparticipación tributaria de impuestos nacionales, elementos que permitirán poner en práctica los mecanismos esenciales de la autonomía consignados en la CPE y la LMAD...”*¹³.

Por otra parte, el trabajo de la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia

(FAM), ha sido concebido desde el punto de vista de los distintos gobiernos municipales del país, el mismo que fue presentado inicialmente en septiembre de 2008, proponiendo, “...como un paso inicial, la constitución de un Pacto Fiscal Nacional por el IDH que sienta las bases del diálogo y que abra el camino a la construcción de un Pacto Fiscal General y a la concreción del Pacto Social que nos dote de la nueva institucionalidad estatal incluyente, autonómica y productiva...”¹⁴. Este documento, tiene el mérito de rescatar de forma explícita, la priorización de los sectores que se deben atender, tales como educación, salud, vivienda, agua y saneamiento básico, desarrollo productivo, construcción de carreteras e integración, que son los que debe priorizar la inversión pública, a fin de cumplir con las Metas del Milenio, que junto a otros 179 países, Bolivia se comprometió a alcanzar en el seno de las Naciones Unidas.

Sin embargo, ambas propuestas tienen una debilidad, pues no encaran la modificación de la actual estructura tributaria del país, que es indispensable para generar una mayor participación de impuestos directos y progresivos, como el Impuesto a la Renta de las Personas en la recaudación tributaria total. Por el lado de la distribución de los ingresos, no plantean criterios que contribuyan a una mejor redistribución orientada a la búsqueda de una sociedad más justa e igualitaria que logre un desarrollo económico más equilibrado entre las distintas regiones del país.

Otra contribución importante con miras a un posible Pacto Fiscal, es el trabajo de Alborta, Montalvo y Zapata realizado por encargo de USAID¹⁵, a partir de la visión de los Gobiernos Municipales. El mérito de este trabajo radica en el planteamiento de un modelo de transferencias inter-gubernamentales que asegure una adecuada distribución de recursos y competencias a partir del principio que la coparticipación de todos los impuestos, tasas y regalías debería ser igual y, que los municipios en todos los departamentos deberían recibir fondos que tengan la misma relación de los gobiernos departamentales. Para ello, los autores realizan un análisis muy detallado sobre las competencias que deberían ser transferidas desde el Gobierno Central a los gobiernos sub-nacionales como contraparte a los recursos de coparticipación.

Es interesante señalar que el mencionado estudio, advierte sobre el monto del subsidio al GLP y al diesel acumulado, que a diciembre de 2005, alcanzó los US\$. 192 millones, cifra que parece poco significativa, si se la compara con la subvención prevista para la gestión 2013, equivalente a US\$.1.000 millones. Al igual que en 2005, la región más beneficiada con la subvención de los carburantes es Santa Cruz, le siguen en orden de importancia, los departamentos de La Paz y Cochabamba.

Este es uno de tantos ejemplos de las incongruencias de las políticas públicas que deberán ser subsanadas con el Pacto Fiscal y, que sin hacer juicios de valor, ponen en evidencia las ventajas que tienen algunas regiones sobre otras. Gran parte del desarrollo acelerado de Santa Cruz, se explica por la subvención del

combustible que produce una rebaja en los costos y en el transporte de la producción de granos y también por el régimen fiscal vigente que hace que una cantidad importante de medianos agricultores (de 50 a 1.000 hectáreas) y ganaderos (de 500 a 10.000 hectáreas) pague impuestos irrisorios como efecto de la aplicación del RAU (Régimen Agropecuario Unificado).

Patricia Alborta¹⁶ preparó un estudio para el Ministerio sin Cartera responsable de la Participación Popular con una propuesta de compensación interdepartamental, *“... partiendo del concepto que la compensación interterritorial busca la igualdad fiscal, subiendo los ingresos de las regiones más perjudicadas por el sistema de reparto actual, para crear condiciones armónicas en todo el territorio; en otras palabras, que todas las regiones tengan capacidad de actuación en el plano fiscal, independientemente de sus dotaciones geológicas, evitando así que se produzcan debilidades regionales ...”*. Su objetivo es *“...un nuevo modelo de distribución de recursos de la Hacienda Pública Estatal con el propósito de fortalecer la descentralización y procurar un desarrollo económico y armónico de la nación inspirado en el principio de solidaridad interterritorial **voluntaria**...”*.

Uno de los aportes importantes de este estudio es proponer *“... que los ingresos regionales del Impuesto Especial de Hidrocarburos (IEHD), el fondo de compensación, el IDH y un porcentaje de las regalías vayan a formar una bolsa de recursos a ser repartidos nuevamente a las prefecturas departamentales de acuerdo a criterios de ingresos per cápita corregido por pobreza medida en términos de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) de 2001...”*.

Recientemente, Carlos Hugo Barbery, ha publicado en la revista Contacto Económico¹⁷ un modelo de Política Fiscal para la Redistribución de Recursos Económicos. Se trata de un modelo interesante que indudablemente contribuirá a la definición de las fórmulas para llevar a cabo las transferencias intergubernamentales.

Por su parte, la Iglesia Católica, a través de la Fundación Jubileo¹⁸, propone un Pacto Fiscal con un enfoque de desarrollo humano, el mismo que debería ser *“...de carácter estructural, para lograr soluciones de consenso a expectativas de carácter estructural, velando por la legitimidad, lo que implica que ese proceso sea participativo, representativo e incluyente; y que parta de lo local, pasando por lo regional-departamental, hasta la instancia nacional; aspectos fundamentales que permitirían garantizar acuerdos y compromisos concertados, como fruto de un diálogo con todos los sectores...”*.

4. LA POLÍTICA ECONÓMICA

Un Pacto Fiscal debe tener por objetivo contribuir a la ejecución de la política económica. La definición de cualquier política, independientemente del modelo económico que se pretenda implantar, debe partir por explicitar las metas que se persiguen, la forma de organizar el país en términos territoriales y políticos y, a partir de ello, determinar los principales instrumentos de política que se utilizarán para ese cometido.

Más allá de los matices ideológicos, lo que se pretende es la disminución de la pobreza y garantizar la estabilidad macroeconómica. Ello pasa por asegurar el empleo estable y de calidad para los que están en condiciones de trabajar y la creación de redes de seguridad para aquellos sectores de la población que, por razones de edad o de discapacidad, no están en condiciones de hacerlo. Por consiguiente, lo que deberían buscar las redes de seguridad es compensar las injusticias que genera el mercado, más allá de su mayor o menor eficiencia.

Ahora bien, la teoría económica establece que la generación de empleo sostenible y de calidad, sólo puede ser resultado del nivel de crecimiento económico de un país. Por lo tanto, de lo que se trata en primer lugar, es de identificar los factores que explican el crecimiento económico. Existe un consenso en la teoría económica que determina que sin inversión, sin recursos humanos sanos y capacitados, sin investigación y desarrollo tecnológico (más allá de la simple importación y adaptación de tecnologías disponibles a nivel mundial) resulta difícil, por no decir imposible, pensar en un proceso de crecimiento económico sostenible. Tampoco es posible garantizar la estabilidad macroeconómica, que es una condición necesaria, aunque no suficiente para disminuir la incertidumbre de la población en general y de los agentes económicos en especial, si es que no se garantiza el equilibrio fiscal.

Esto supone que el Estado gaste de acuerdo a su nivel de ingresos y capacidad de endeudamiento. La experiencia de Bolivia en el primer quinquenio de los años ochenta, que se caracterizó por un proceso hiperinflacionario, es una prueba de esta afirmación. La crisis económica que actualmente se vive en el mundo y que se expresa en las elevadas tasas de desempleo, tanto en los Estados Unidos como en Europa, es consecuencia de un déficit fiscal insostenible. Es decir, que gastar más de lo que se tiene y financiar esa brecha, primero con créditos, cuyo costo financiero puede ser una carga insoportable que obliga a los gobiernos a incumplir sus compromisos financieros y/o hacerlo con emisión monetaria inorgánica, a la larga no hace otra cosa que generar inflación.

Más allá de su impacto en los precios, la inflación es, en rigor de verdad, un impuesto que empobrece a la población, pero no lo hace por igual, afecta

principalmente a los pobres, a los sectores más vulnerables de la sociedad, a los asalariados y a esa inmensa mayoría que no tiene posibilidades de protegerse contra ese fenómeno. El resultado final, pocos individuos con mucha riqueza y muchos sin otra posibilidad que la de sobrevivir.

Estados Unidos, Grecia, España y Portugal, por mencionar a algunos países, están en el camino de experimentar un proceso inflacionario muy agudo si no ajustan sus economías o, en una larga etapa recesiva, si es que el ajuste es intenso y prolongado. Lo único evidente es que un país no puede vivir manteniendo indefinidamente un desequilibrio fiscal.

Analicemos los datos de la coyuntura internacional. El déficit fiscal de Estados Unidos está en el orden del 10%, el más alto registrado desde la Segunda Guerra Mundial y el nivel de desempleo ha llegado también al 10%, aunque actualmente se mantiene en el orden del 8%. Europa registra un nivel de desempleo superior al 10% y países como España y Grecia alcanzan el 20%. Las elevadas tasas de desempleo son consecuencia de los bajos niveles de crecimiento económico, producto de la aplicación de ajustes severos para recuperar los equilibrios fiscales.

En septiembre de 2012, RGE *Monitor* caracterizaba la coyuntura internacional con los datos que se muestran en el Cuadro Nº 1, donde se observan las tasas de crecimiento e inflación de EE.UU., la Eurozona, España y Grecia y las proyecciones para 2013. Es más, la gravedad de la crisis ha generado un nivel de desempleo entre el 10% y el 40% en los distintos países de la eurozona.

Cuadro Nº 1
Proyecciones del PIB e Inflación Internacional
(en porcentajes)

	PIB 2011	PIB 2012	PIB 2013	CPI 2011	CPI 2012	CPI 2013
USA	1,8	2,2	2,6	3,2	2	1,8
EUROZONA	1,5	-0,4	-0,6	2,7	2,3	1,7
ESPAÑA	0,4	-1,5	-2,4	3,1	2,1	1,8
GRECIA	-6,9	-7,1	-8,3			
PORTUGAL	-1,6	-3	-3,1			

Fuente: RGE Monitor

Por lo tanto, los pactos fiscales, con uno u otro nombre, orientados a asegurar los equilibrios macroeconómicos están en la agenda de los países del norte y, aunque en América Latina, en general y en Bolivia, en particular, todavía no se han sentido los efectos de la crisis, ya que se ha experimentado una coyuntura excepcional de elevados precios de las materias primas, bajos niveles de deuda externa pública como resultado de varios procesos previos de renegociación y condonación; un sistema financiero solvente como resultado de los ajustes realizados al sistema bancario en las últimas dos décadas, no se debería minimizar la urgencia y la

necesidad de encarar un Pacto Fiscal. Dicho pacto, será la única manera de evitar un ajuste fiscal severo que pondría en riesgo el crecimiento económico, la estabilidad política y, por ende, la generación de empleos, cuando los precios de las materias primas se ajusten (y lo harán en algún momento) por el efecto combinado de un aumento en la oferta y una disminución en la demanda internacional.

El Dr. Bernardo Fernández, profesor de la Universidad Católica Boliviana “San Pablo”, al comentar las primeras versiones de este ensayo recordaba que las experiencias de políticas pro-cíclicas, como apuntan *Gavin y Perotti*¹⁹ durante la década de los años 90, tuvieron grandes costos para la población en períodos de crisis, lo que motivó que en los últimos años los países de la región empezaran a definir mecanismos que permitan una respuesta anti-cíclica a los ciclos económicos. Los países están adoptando diferentes enfoques para atacar el tema de la pro-ciclicidad, habrá que revisar la experiencia internacional y analizar la que mejor se adapte a las características nacionales.

Aún más importante, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, establece la obligación de realizar un Pacto Fiscal, que en teoría, debería concluirse hasta diciembre de 2013. De lo contrario, resulta difícil pensar que las autonomías departamentales, regionales y municipales funcionen adecuadamente y, que a través de ellas, se logre construir una sociedad más justa e igualitaria que garantice los derechos de los ciudadanos de acuerdo a lo que establece la Constitución Política del Estado.

5. ELEMENTOS DEL PACTO FISCAL

5.1. Igualdad y justicia

Como señala *Branko Milanovic*²⁰, los economistas se preocupan de la desigualdad de tres maneras distintas. En primer lugar, ven la desigualdad como una variable dependiente y, por lo tanto, la preocupación se centra en averiguar las causas que la generan, si aumenta con el crecimiento económico y si se comporta de una manera determinada a medida que la economía se desarrolla. En el segundo caso, se analiza la desigualdad como una variable que explica un fenómeno económico. En este caso, lo que se pretende es averiguar si ésta es buena o mala para el crecimiento económico, para una mejor gobernabilidad, para atraer inversión extranjera, para ampliar la educación entre la población, etc. Es decir, lo que interesa es determinar si la desigualdad mejora o empeora un resultado económico esperado. Tercero, la desigualdad es analizada desde punto de vista ético-moral.

Milanovic presenta un análisis histórico²¹ sobre las tres maneras de analizar la inequidad, las mismas que se resumen a continuación.

¿Cuál es la causa de la desigualdad? Para *Pareto*, la desigualdad económica responde a una ley de hierro y, en consecuencia, es algo que siempre ha existido en las sociedades, hay muchos pobres (80%) y pocos ricos (20%). Por su parte, en la década de los cincuenta, *Kuznets* sostuvo que la desigualdad varía dentro de una sociedad en la medida en que ésta se desarrolla y plantea la “*Hipótesis de Kuznets*” de la U invertida que postula que la desigualdad, primero aumenta y luego disminuye con el crecimiento económico. Esta hipótesis fue posteriormente revisada y enriquecida, estableciendo que el comportamiento de la U invertida se explica porque existen varios factores, además del ingreso, que pueden modificar la desigualdad. Por ejemplo, la profundidad financiera (el mayor o menor acceso al crédito de parte de la población), el gasto fiscal, el nivel de empleo público o la apertura de la economía, entre otros aspectos.

Un tema que no se ha evaluado adecuadamente en Bolivia es la importancia que tiene y ha tenido la industria de las microfinanzas en la creación de empleo y, por consiguiente, en la generación de ingresos para amplios sectores de la población que no pueden ser absorbidos por el sector formal de la economía. A nivel urbano, este es uno de los factores que explica la disminución de la desigualdad y de la pobreza en los principales centros urbanos del país. No debe olvidarse que Bolivia es uno de los países líderes en microfinanzas, cuyo resultado ha sido la democratización del acceso al crédito, que en el pasado estaba restringido solamente a algunas empresas chicas y, principalmente, a las medianas, grandes y a los sectores de altos ingresos, debido a que son los únicos que pueden otorgar

garantías crediticias.

El problema de la banca comercial, a diferencia de la que atiende a los micro y pequeños empresarios, es que la concesión de los créditos se basa en las garantías que otorga el prestatario y no así en el flujo de fondos que pueden proveer los negocios. Lo extraordinario de todo esto y lo que está cambiando la filosofía de los banqueros comerciales, es que los pobres pagan sus créditos y ello se refleja en los bajísimos niveles de morosidad que reportan las instituciones de microfinanzas. Con el fin de contar con órdenes de magnitud sobre la importancia de las microfinanzas en Bolivia, se destaca que la cartera de las instituciones de microcrédito a febrero de 2013, era del orden de los Bs3.000 millones y su morosidad era menor al 1.5%

Recientemente, *Thomas Piketty*, demostró que en los países europeos, después de un descenso en los niveles de desigualdad, éstos aumentaron en el último cuarto de siglo. *Piketty* señala que este comportamiento se debe a las decisiones de aumentar o reducir los impuestos a la renta de las personas y a la riqueza heredada, ya que estas variaciones dependen de las actitudes sociales de lo que se considera justo o injusto, lo que se manifiesta en las políticas que implementan los partidos políticos cuando ganan una u otra elección.

Pero más allá de la causa, desde el punto vista de la política económica, lo que interesa es determinar si la desigualdad económica es buena para el crecimiento y cuál debería ser su magnitud.

Una visión benevolente de la desigualdad económica, es aquella que sostiene que ésta genera los incentivos necesarios para estimular el desempeño de los individuos. En el extremo, ciertos economistas consideran que únicamente los ricos ahorran y que sin ellos sería imposible generar inversión y crear riqueza. Por otro lado, la realidad muestra la existencia de capitalistas rentistas que no hacen nada para generar riqueza y, consecuentemente, parecería que no son tan indispensables como generadores de ahorro y potenciales inversionistas.

En las últimas décadas, esto llevó a pensar que la desigualdad era perjudicial para el crecimiento. El argumento es que los ciudadanos, a través del voto, determinan la política impositiva. Como la ventaja del gasto público financiado con impuestos siempre favorece a la mayoría, cuando hay desigualdad se generan incentivos para que la mayoría apoye la aplicación de mayores impuestos a la renta de las personas y a la renta de las empresas, que al final, lo único que logran es reducir los incentivos para invertir y trabajar, con lo cual, las tasas de crecimiento disminuyen.

En Bolivia existía la percepción de que las empresas petroleras, las mineras y la banca pagaban pocos impuestos, lo que ha incentivado, entre otras causas, las nacionalizaciones de los denominados sectores estratégicos y ha provocado ajustes impositivos en esos sectores que no son, precisamente, los más

adecuados y competitivos. Aunque todavía es prematuro emitir un criterio sobre su impacto en el país, lo que si es evidente, es que los niveles de exploración minera e hidrocarburífera han disminuido, así como también las reservas tanto de minerales, como de gas.

Por otro lado, en las primeras etapas del crecimiento de un país, el capital físico es escaso y, por lo tanto, es importante contar con ciudadanos adinerados que estén dispuestos a no consumir el total de sus ingresos, sino a invertirlos en equipo y maquinaria.

En la medida en que la economía se desarrolla, el capital físico es menos escaso y se valoran más los recursos humanos (educación). Este aspecto hace que sea imprescindible ampliar su cobertura, evitando que el nivel de ingreso de las familias sea una limitante para ese fin. La educación es imprescindible para disminuir los niveles de desigualdad, aunque dadas las restricciones presupuestarias, el Estado y la sociedad deberán definir el tipo de educación que se priorizará, no solamente la técnica o humanística, sino también el nivel que se requiere, primero, para asegurar que todos terminen, al menos, la educación básica, posteriormente lograr la mayor cantidad de bachilleres y técnicos medios y, finalmente, incentivar la educación universitaria en función de las necesidades del país.

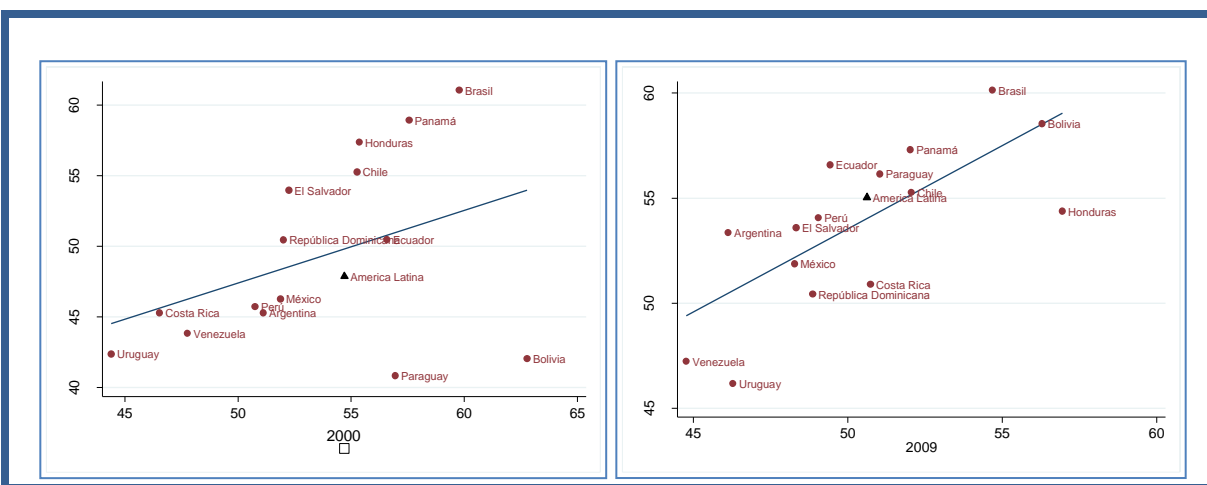
En todo caso, la evidencia empírica de los efectos de la inequidad sobre el crecimiento económico no es concluyente. A veces afecta el desarrollo económico, pero la igualdad, en ocasiones, restringe los incentivos, porque nadie trabaja duro si no tiene la posibilidad de quedarse con una parte importante de su esfuerzo.

Finalmente, desde el punto de vista ético-moral, la desigualdad tiene que ver con lo que es justo e injusto y fue *Rawls* en su “Teoría de la Justicia” publicada en 1971, donde a partir de su famoso principio de diferencia, expresa un criterio para reconciliar la desigualdad con la justicia, argumentando que cualquier desviación de la igualdad, sólo es justificable si ello es necesario para aumentar el ingreso absoluto de los pobres. Para *Rawls*, la injusticia no es otra cosa que la desigualdad que no beneficia a todos y, en particular, a los pobres.

Ahora bien, ¿cómo se mide la desigualdad? Mediante un índice llamado Gini, calculado en función de la información que se recopila en las “Encuestas de Hogares” y que varía entre 1, inequidad total y 0, equidad total. En general, los países se ubican en algún valor entre ambos extremos. En los países más igualitarios, como son los nórdicos, el índice varía entre 0.25 y 0.3 y en aquellos donde existe mayor desigualdad como Brasil o Sudáfrica registran alrededor de 0.6. En el Gráfico N° 1, se observa el Índice Gini para los países latinoamericanos para los años 2000 y 2009 donde se observa un leve mejoramiento de la distribución del ingreso.

En síntesis, el análisis anterior induce a pensar que más allá de las razones de orden ético-moral, el pragmatismo nos alerta que la desigualdad, a partir de un cierto punto, perjudica el desarrollo económico de los países, ya sea porque genera el descontento de los grupos mayoritarios, que puede canalizarse por la vía de las protestas e inestabilidad política, aspecto que afecta el clima de inversión o, en su defecto, induce cambios severos en el régimen tributario de un país, lo que desincentiva la inversión privada y, por consiguiente, limita las posibilidades de crecimiento de la economía.

Gráfico N° 1
Países seleccionados de América Latina y El Caribe: Índice de Gini (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial

También resulta evidente que la desigualdad económica disminuye en un país si es que se mejoran los recursos humanos, es decir, si se cuenta con recursos humanos educados y sanos, capaces de operar y/o incorporar los avances tecnológicos en los procesos de producción. La educación es fundamental para reducir las brechas salariales que es una de las razones de la desigualdad.

Por ello, la importancia de que la política económica no solamente se oriente a disminuir la pobreza y a mejorar el bienestar de la población, sino que también coadyuve en la disminución de las desigualdades económicas, tanto en términos poblacionales, como regionales.

Por esta razón, uno de los supuestos sobre los cuales se construiría el Pacto Fiscal, debería ser el de consolidar una política económica y social que reduzca la brecha en el ingreso a nivel poblacional y regional, lo que supone la necesidad de evaluar, en el tiempo, las variaciones del Índice Gini, mediante la realización de Encuestas de Hogares periódicas para determinar la eficacia de las políticas públicas y de los programas de inversión pública.

5.2. Institucionalidad

Más allá de la mayor o menor desigualdad al interior de un país, lo evidente es que existen tremendas diferencias en el nivel de ingresos y bienestar entre los países. En un extremo hay unos muy ricos, mientras que en el otro están los muy pobres, lo que nos lleva a concluir que aunque la inversión, los recursos humanos y la tecnología explican el crecimiento, es necesario encontrar otros factores que demuestren las razones de la existencia de países que crecen más que otros y por períodos más largos.

*Acemoglu y Robinson*²², plantean que la diferencia en los niveles de desarrollo de los países, no se explica por razones de orden geográfico y pone como ejemplo las diferencias entre Corea del Norte y Corea del Sur, entre Alemania del Este y del Oeste antes de la Caída del Muro de Berlín. Descartan también la hipótesis cultural, es decir, aquella que relaciona a la cultura con la prosperidad, cuyo mayor exponente fue, sin lugar a dudas, *Weber* que señalaba que la reforma y la ética protestante jugaron un rol preponderante en facilitar el nacimiento de una sociedad industrial en Europa Occidental.

Las dos Coreas y las dos Alemanias tenían la misma cultura, sin embargo, su crecimiento fue tremendamente desigual. Lo que *Acemoglu y Robinson*²³ indican es, que más importante que los temas culturales, es la habilidad de los ciudadanos de confiar y cooperar entre ellos y que eso depende del tipo de instituciones que se construyen en un país. También descartan la hipótesis de la ignorancia, es decir, aquella que plantea que el problema radica en la ignorancia de los gobernantes, que no saben cómo hacer para que sus países progresen. Si la hipótesis de la ignorancia fuera evidente, lo único que habría que hacer sería contratar a los asesores idóneos para que recomienden las políticas adecuadas.

Su tesis central²⁴ es que el mal funcionamiento de las economías no se puede justificar por la ignorancia o, por razones de orden geográfico o cultural, sino porque *“...aquellos que tienen poder en un país optan por cursos de acción deliberados que generan pobreza y, por ende, la desigualdad en el crecimiento y bienestar de los países, es consecuencia de los diferentes incentivos y comportamientos que generan las distintas políticas en un determinado país...”*.

Las instituciones económicas son fundamentales para impulsar o frenar el crecimiento económico, pero como señalan *Acemoglu y Robinson*, son los políticos y las instituciones políticas los que determinan el tipo de instituciones económicas dentro de un país. Por ello, no se debe permitir la existencia de instituciones que concentren el poder en pocas manos y con escasas limitaciones, ya que ello da como resultado reglas de juego económicas que benefician a unos pocos, haciéndolos más ricos y más poderosos, mediante normas estructuradas por una élite para extraer los recursos del resto de la sociedad; instituciones económicas que expropián los recursos a la mayoría y que crean barreras de ingreso al mercado o que suprimen el funcionamiento de éste.

Por lo tanto, lo que se debe buscar son instituciones que distribuyan el poder de manera amplia entre la sociedad y que el poder esté sujeto a límites bien establecidos. Es decir, que se debe construir una sociedad plural, una verdadera democracia que acompañe a un Estado fuerte y lo suficientemente centralizado como para consolidar políticas inclusivas que garanticen el funcionamiento de los mercados y la igualdad de oportunidades, que incentiven la investigación e innovación; que estimulen el uso de nuevas tecnologías y; como diría *Schumpeter*, que incentiven la destrucción creativa; el comercio; la inversión privada; que se garantice la propiedad privada; el ahorro; la imparcialidad de la ley y el cumplimiento de los contratos.

5.3. Equilibrio fiscal, endeudamiento público, Fondo de Estabilización y Fondo de Compensación

Como se ha indicado anteriormente, la estabilidad debería ser un objetivo irrenunciable de la política económica. La experiencia demuestra, de manera inequívoca, que uno de los mecanismos más idóneos para lograr la estabilidad de los precios es contar con un Banco Central fuerte e independiente que ejecute la política monetaria y cambiaria de un país.

Empero, ello no es suficiente, es necesario también garantizar el equilibrio fiscal, lo que supone acordar de manera formal y anticipada, los límites máximos de déficit fiscal que la Asamblea Legislativa acuerde, para poder aprobar el Presupuesto General de la Nación y, de forma similar, el déficit máximo aceptable para un municipio o gobernación, además de definir los límites máximos de endeudamiento interno y externo, independientemente de asegurar índices de solvencia, medidos con el saldo de la deuda como porcentaje de los ingresos y de sostenibilidad de la deuda, por ejemplo.

Estos indicadores que se expresarían como un porcentaje de los ingresos fiscales y del PIB, podrían ser calculados para períodos plurianuales en función de las proyecciones sobre el crecimiento económico y de los saldos en la cuenta corriente de la balanza de pagos que deberían ser ajustados anualmente en función del desempeño económico real.

En los últimos años, una parte importante de los gastos considerados en el Presupuesto General de la Nación han sido financiados con las rentas extraordinarias provenientes del sector de la minería e hidrocarburos, como resultado de una coyuntura especial y favorable de precios internacionales. Es por ello, que el Pacto Fiscal debería considerar también, qué porción de los ingresos extraordinarios generados por las exportaciones, debería destinarse a la creación de un Fondo de Estabilización y otro de Compensación, que sirva de colchón para amortiguar las futuras variaciones de los precios de las materias primas y minimice las desigualdades regionales.

Como señala la CEPAL, “...los fondos orientados a la estabilización de los

ingresos fiscales que provienen de las exportaciones de recursos naturales, cuyos precios se caracterizan por su inestabilidad, son parte de un marco fiscal de estabilidad. Bien operados, estos fondos pueden contribuir a estabilizar los gastos fiscales normales, agregar financiamiento en una coyuntura crítica y regular la oferta de divisas en el mercado cambiario. Una administración adecuada de estos fondos requiere una estrecha coordinación entre las autoridades fiscal y cambiaria. No contar con fondos de este tipo podría obstaculizar la conciliación entre el entorno macroeconómico y el logro de un desarrollo sostenido, originando desequilibrios entre diversos objetivos, como la inflación, el empleo, la calidad exportadora y el crecimiento²⁵...”

El Fondo de Estabilización, que permitirá cumplir con los objetivos señalados por la CEPAL, podría ser creado con un porcentaje proveniente de las regalías mineras y del IDH (Impuesto Directo a los Hidrocarburos).

El uso del IDH para ese propósito sería compensado con una mejor recaudación impositiva, mediante la creación del Impuesto a la Renta de Personas, la incorporación de los transportistas y a una parte de los contribuyentes inscritos en el Régimen Simplificado, al régimen impositivo general. Adicionalmente, se deberá ajustar el RAU (Régimen Agropecuario Unificado) e integrar a los cooperativistas mineros al Régimen Minero.

Alternativamente, como señala Jemio²⁶, la metodología presupuestaria del Balance Estructural, “... permite generar superávits fiscales en períodos de auge económico o de precios altos, pudiendo estos excedentes ser utilizados de dos maneras: i) para reducir la deuda pública, que a su vez, disminuiría el pago de intereses, generando un mayor margen fiscal, y/o ii) para crear fondos de estabilización, los cuales pueden ser utilizados para financiar un mayor déficit en períodos bajos del ciclo económico, o de precios bajos...”

El Balance Estructural, es la base de la política fiscal chilena. Se implementó porque en países de base tributaria amplia y sistemas tributarios simples, bajos niveles de endeudamiento e indexación, el ciclo económico explica una parte importante de los factores exógenos (es el caso de las variaciones del precio del cobre, en el caso chileno o, podría ser el del gas, en el caso boliviano), que actúan sobre el Presupuesto General de la Nación.

De aplicarse en Bolivia, el Balance Estructural del sector público reflejaría el balance fiscal que se produciría si el crecimiento de la economía boliviana evidenciaría su potencial y si el precio del gas fuera el de mediano plazo.

En todo caso, lo importante es implementar una política fiscal basada en reglas preanunciadas, en un entorno de estabilidad, con flexibilidad cambiaria y con un tipo de cambio flotante, que procure la integración financiera internacional.

En el Anexo III (elaborado con el apoyo del ISEC¹) se plantea un modelo muy sencillo para mostrar de manera aproximada, el impacto que tendría una disminución del precio del gas en el equilibrio fiscal y la forma en la que un Fondo de Estabilización, creado a partir de un porcentaje de los ingresos provenientes de la exportación de ese hidrocarburo en una coyuntura de precios favorables, coadyuvaría a paliar el impacto de una disminución en los ingresos relacionados con la exportación, ya sea por el descenso de los precios o por la disminución en los volúmenes.

Por otro lado, se deberá revisar el Fondo de Compensación, de tal manera que se apoye el desarrollo de las regiones, en función de su esfuerzo fiscal, extensión territorial y nivel de pobreza. El Fondo de Compensación actual fue creado en la Ley de Participación Popular²⁷ y su fórmula de cálculo se establece en su Decreto Reglamentario²⁸, la misma que debe ser ajustada a la nueva realidad que vive el país.

5.4. Equilibrios verticales y horizontales

Los procesos de descentralización en América Latina empezaron a cobrar una importancia relevante a partir de la década de los años ochenta por dos razones, fundamentalmente. La primera, se originó en los procesos de democratización que empezaron a aproximar el gobierno a la población, promoviendo una mayor participación ciudadana que demandaba el traspaso de responsabilidades a nivel regional y municipal. En segundo lugar, el convencimiento de que la descentralización hace más eficiente la provisión de los servicios sociales, en especial, de salud y educación pues acerca el beneficio de los servicios con el proveedor, fortaleciendo la democracia y el control social. Esta tendencia es la que recoge la Ley de Participación Popular.

Desde el punto de vista económico, un proceso de descentralización implica una clara definición de competencias entre los distintos niveles de gobierno (central, departamental y municipal); mayores niveles de autonomía financiera y definición de las competencias tributarias; criterios claros para las transferencias intergubernamentales orientados a reducir las brechas verticales y horizontales y reglas claras sobre el endeudamiento.

Efectivamente, los procesos de descentralización pretenden dar respuestas a la necesidad de mantener equilibrios fiscales verticales y horizontales. Es decir, garantizar que los gastos estén nivelados con los ingresos en cada estamento de gobierno, lo que origina la realización de transferencias fiscales intergubernamentales desde el Gobierno Central hacia los gobiernos subnacionales. Por otra parte, es evidente que no todas las regiones de un país tienen las mismas posibilidades de generar ingresos, ya sea por las diferencias en el avalúo de los bienes inmuebles o, por la mayor o menor cantidad de regalías

¹ Instituto de Estudios Económicos de la Universidad Católica Boliviana "San Pablo".

que perciben. La diferencia de ingresos produce disparidades en el financiamiento de los servicios y desigualdades entre los habitantes que viven en uno u otro lugar. Vale decir, que se crean desequilibrios horizontales entre las distintas jurisdicciones de un mismo nivel de gobierno que de alguna manera, deben ser minimizados.

¿Qué alternativas existen para encarar estos dos tipos de desequilibrios?

Los desequilibrios verticales pueden ser encarados, obligando a la reducción de los gastos y/o aumentando la capacidad de generar ingresos o, mediante la transferencia de recursos de parte del Gobierno Central. En tanto que la reducción de los desequilibrios horizontales implica transferencias que tiendan a igualar el ingreso de las personas, principalmente, en función del nivel de pobreza, como la distribución de los recursos provenientes de la Iniciativa de Alivio para Países Pobres Muy Endeudados (HIPC por sus siglas en inglés).

La experiencia internacional muestra que los criterios para la definición de las transferencias son de diferente naturaleza: un porcentaje fijo por región y porcentajes variables en función de la densidad demográfica, la eficiencia administrativa y recaudatoria del ingreso *per cápita* y el nivel de pobreza. Adicionalmente, las transferencias pueden estar condicionadas a la consolidación de la inversión pública en determinadas áreas en los gobiernos sub-nacionales o, para lograr un objetivo determinado, como el Bono Juancito Pinto que pretende incentivar la permanencia de los niños en las escuelas, por citar un ejemplo. Son precisamente, esos criterios los que deberán ser discutidos por los actores políticos y sociales que participen en la elaboración del Pacto Fiscal.

Uno de los problemas que se deberá enfrentar, al momento de estructurar el Pacto Fiscal, es determinar la forma de convencer a los gobiernos municipales y departamentales sobre la necesidad de discutir, tanto el monto de las transferencias, como las responsabilidades. Por ejemplo, la necesidad de que sean los gobiernos sub-nacionales los que financien (con recursos propios y transferencias) el gasto en salud, educación y seguridad ciudadana. Lo que implicará que el Gobierno Central deberá estar dispuesto a desprenderse de determinadas competencias y permitir una mayor autonomía tributaria, con el fin de definir los impuestos sobre bases con poca movilidad.

En el Anexo I, se resumen las competencias que establece la Constitución Política del Estado para cada nivel gubernamental y, desde el punto de vista del Pacto Fiscal, el reto se centrará en la definición del financiamiento de esas competencias, mediante fórmulas sencillas de asignación de recursos, buscando que los impuestos locales financien actividades locales, estableciendo un sistema adecuado de monitoreo para garantizar el cumplimiento de las asignaciones condicionadas y los mandatos de gasto.

6. EL SISTEMA IMPOSITIVO

6.1. El régimen actual

La Ley 843 de 20 de mayo de 1986, es resultado de la última reforma tributaria aplicada en el país. Fue concebida después del proceso hiperinflacionario que vivió Bolivia en el primer quinquenio de los años ochenta, que destruyó la base impositiva y la conciencia tributaria del país. Esta ley tuvo por objeto reordenar el sistema tributario, recuperar su base y la conciencia tributaria de los contribuyentes. El sistema anterior era complicado y tenía muchísimos impuestos.

Otálora²⁹ señala que al momento de la reforma, existían 120 impuestos, varios de ellos de excesiva complejidad, gran cantidad con bajo rendimiento y regulados por un conjunto de 400 normas dispersas. Los mecanismos de administración eran deficientes, existían rentas destinadas con afectación específica. El sistema era inelástico y generaba elevados niveles de evasión y elusión.

La decisión política de los gobernantes de entonces y después del proceso hiperinflacionario, fue la elaboración de una reforma tributaria que se caracterizara por su simplicidad, que debería expresarse en pocos impuestos, facilidad para fiscalizar y recaudar, sacrificando la progresividad del sistema que, sin lugar a dudas, es uno de los instrumentos que contribuye a mejorar la redistribución del ingreso y, por ende, coadyuva a la disminución de las desigualdades económicas.

El Viceministerio de Tributación³⁰ del actual Gobierno, confirma la regresividad del sistema tributario, a partir de tres índices de equidad e igualdad distributiva: *Gini*, *Theil* y *Atkinson*, cuyo resumen se muestra en el Cuadro N° 2.

Cuadro N° 2
Índices de Progresividad Impositiva

	Recaudación total	Recaudación sin IDH
Gini	0,3	0,44
Theil	0,24	0,31
Atkinson	0,23	0,29

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

A partir de la Ley 843, cuyo texto fue modificado en 1997, el sistema tributario boliviano se reordenó y se basó originalmente en siete impuestos, algunos muy vinculados entre sí. El IVA (Impuesto al Valor Agregado), el RC-IVA (Régimen Complementario al IVA), cuyo objeto principal es crear un mecanismo que obligue a las empresas a facturar sus ventas y hacer más difícil la evasión del IVA que, en

la actualidad, es el impuesto más importante en términos de recaudación. En realidad, el contribuyente paga un impuesto por la diferencia entre la tasa del RC-IVA que grava sus ingresos y el IVA que se incluye en las facturas de compras. Este mecanismo es el que genera el incentivo para requerir facturas por la venta de bienes y servicios por parte de los contribuyentes.

También se creó el Impuesto a la Renta Presunta de Empresas, que fue sustituido por el IUE (Impuesto a las Utilidades de las Empresas), para asegurar la deducibilidad del pago efectuado por este impuesto, del pago al impuesto a las utilidades, que las multinacionales que operan en Bolivia deben pagar en su país de origen, evitando de esta manera la doble tributación. El IT (Impuesto a las Transacciones), que aunque se lo cobra con base en las ventas, en rigor de verdad, no se trata de un impuesto a las ventas, sino más bien, al ingreso de las empresas. El mismo fue creado con la finalidad de evitar la evasión y actualmente su tasa es del 3% sobre el valor de las ventas. La idea es que se pague el impuesto que sea mayor, ya sea el IT o el IUE (Impuesto a las Utilidades de las Empresas) que es deducible del IT en el período fiscal siguiente. Dicho de otra manera, el IT se constituye en un piso que asegura que las empresas paguen un monto por concepto de utilidades, por lo menos, igual al 3% de sus ventas facturadas.

El ICE (Impuesto a los Consumos específicos) y el impuesto a la Regularización Impositiva, para que los contribuyentes limpien sus pasivos tributarios contingentes.

El sistema tributario actual, está conformado por más de trece impuestos, tal como se describe a continuación:

- IUE (Impuesto a las Utilidades de las Empresas) y el Impuesto a la Remesa de Utilidades, con un tasa fija de 25% y 12.5% respectivamente.
- IT (Impuesto a las Transacciones) con una tasa del 3%.
- IVA (Impuesto al Valor Agregado), con una tasa nominal del 13% y efectiva del 14.49% que, más allá de ser el impuesto más importante en términos de recaudación, tiene el defecto de ser regresivo por la sencilla razón que no discrimina la capacidad de pago de los contribuyentes y, por lo tanto, los sectores más pobres gastan un mayor porcentaje de sus ingresos que los ricos en el pago del IVA. Varios estudios³¹ establecen que el IVA y los impuestos al consumo son bastante regresivos porque tienen tres veces más impacto en el ingreso familiar del decil más pobre, que el impacto que tienen en el decil más rico.
- RC-IVA (Régimen Complementario al IVA), con una tasa nominal de 13%. El contribuyente puede deducir de este impuesto, el IVA pagado por concepto de

bienes y servicios.

- ICE (Impuesto al Consumo Específico), que grava las ventas en el mercado interno y las importaciones de bienes de consumo final.
- IEHD (Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados) es un impuesto a la comercialización de líquidos y depende del tipo de combustible.
- ISAE (Impuesto a las Salidas al Exterior), cuyo tasa es variable de acuerdo al destino final del viajero.
- ITF (Impuesto a las Transacciones Financieras) que, aunque tenía una duración original de dos años, sigue vigente hasta la fecha. Se trata de un impuesto a aquellos que tienen cuentas bancarias a partir de US\$. 1.000 y se cobra sobre los ingresos y egresos de la cuenta.
- IVME (Impuesto a la Venta de Moneda Extranjera) que debe ser pagado por las instituciones financieras por la diferencia entre el precio de compra de la venta de divisas, equivalente a una alícuota de 0,70% del monto total de la venta de moneda extranjera y las casas de cambio pagarán el impuesto sobre una base imponible del 50%.
- AA-IUE Financiero (Alícuota Adicional del Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas) del 12.5%, que deberá ser pagado por las entidades financieras bancarias y no bancarias que excedan el trece por ciento (13%) del Coeficiente de Rentabilidad respecto del patrimonio neto. A efectos de la aplicación de la AA-IUE Financiero, el coeficiente de rentabilidad respecto del patrimonio neto, se determinará como el valor porcentual de la división del Resultado Antes de Impuestos y el Patrimonio Neto.
- IJ (Impuesto al Juego), cuya alícuota es del 30% para los juegos de azar y sorteos, y de 10% para las promociones empresariales sobre el valor del ingreso bruto obtenido por la venta de fichas, tickets, boletos, cartones, cupones y cualquier otro medio de acceso al juego, al que se deducirá el importe equivalente a la alícuota del IVA (Impuesto al Valor Agregado).
- IMT (Impuesto Municipal a la Transferencia de Inmuebles y vehículos automotores).
- IPB-IVA (Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles y Vehículos automotores, Motonaves y Aeronaves).
- TGB (Impuesto a las Sucesiones y a las Transmisiones Gratuitas de Bienes).
- ICM (Impuesto Complementario a la Minería). En lo que hace al régimen

impositivo del sector minero, cabe indicar que desde hace varios meses se está discutiendo y analizando el ajuste del mismo. El régimen impositivo vigente que estaba establecido en el Código Minero originalmente, ha sido sustituido por la Ley 3787 de noviembre de 2007. El régimen consta de una regalía que depende del mineral y su cotización y está sujeto a todos los alcances de régimen tributario general, permitiéndose la acreditación de la Regalía Minera contra el Impuesto a las Utilidades, cuando la cotización de los minerales sea inferior a la señalada por la ley.

El sistema también contempla una alícuota adicional, a la fijada para el IUE (Impuesto a las Utilidades de las Empresas) de 25% cuando las cotizaciones de los minerales y metales sobrepasen un mínimo establecido por ley. Cabe señalar, que por razones de orden político y violando el criterio de universalidad que debe regir para los impuestos, el sector cooperativo minero, no sólo que está liberado de la alícuota adicional y del IVA, sino que en la práctica no paga impuestos.

- Con el propósito de crear la conciencia tributaria de la población, más que por un afán de recaudación, especialmente en el sector informal de la economía, se crearon los regímenes especiales, como el Sistema Tributario Integrado para el sector del transporte público de pasajeros por tierra, tanto internacional como interdepartamental y el Régimen Tributario Simplificado para los pequeños comerciantes, que tiene por objeto establecer un régimen transitorio que consolida la liquidación y el pago del IVA, IUE e IT.
- La Ley 843 creó el Impuesto a la Propiedad Rural, en sustitución de todos los impuestos que gravaban la propiedad rural, que posteriormente se convirtió en el RAU (Régimen Agrario Unificado), que es una normativa especial para la liquidación y pago anual simplificado del IVA, IT, RC-IVA y IUE.
- Finalmente, el Régimen de Comercio Exterior fue diseñado, más que como un instrumento de protección, ya que la tasas arancelarias eran iguales o menores al 10%, como un instrumento de recaudación de impuestos, para cobrar el IVA por anticipado. Sin embargo, en la actualidad, la recaudación por concepto del arancel aduanero es importante, debido al valor de las importaciones que en 2011, fue del orden de los US\$. 320 millones.

El impuesto a la explotación de hidrocarburos, es del 50% de la producción, que se descompone en un 32% con el nombre de IDH (Impuesto Directo a los Hidrocarburos) y 18% como regalías. Ambos conceptos, regalías e IDH, no deberían ser considerados para el cálculo de la presión tributaria, porque no reflejan el esfuerzo de los contribuyentes, hacerlo en una coyuntura de precios internacionales altos, crea una falsa imagen sobre el verdadero esfuerzo tributario que realizan los contribuyentes.

El IVA es el impuesto más importante. En 2011 éste representó el 34% del total de las recaudaciones impositivas nacionales, incluyendo la renta aduanera. Mientras que el Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE más IT) fue del 25%. Aunque el IVA, es de lejos el impuesto que más recauda, su eficacia o el porcentaje de recaudación efectiva como porcentaje de la recaudación potencial, podría mejorar. Según Gómez Babani y Jiménez³² (2011), Bolivia registró un nivel de evasión del 29% para 2004. De otra parte, de acuerdo a estimaciones del CIAT³³ sobre el coeficiente de productividad en varios países de América Latina, el promedio del coeficiente para el período 2000-2010 de Bolivia, fue de 0.666, lo que representa un margen relativamente amplio para mejorar, ya que el nivel máximo sería el que da un coeficiente de 1. El Viceministerio de Tributación, en un trabajo publicado en 2008³⁴, estima que el coeficiente de productividad del IVA ha mostrado una tendencia creciente para situarse en el 80.7% en 2008.

En todo caso, la importancia del IVA, pone en evidencia la dependencia de las recaudaciones en un impuesto indirecto y, por ende, regresivo, ya que cuanto menor es el ingreso de una persona, el monto que paga en el consumo por concepto de IVA, representa un porcentaje mayor de su ingreso. Adicionalmente, debe hacerse notar que la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios está fuertemente influenciado por el IVA que se cobra a los productos importados, lo que genera un importante grado de vulnerabilidad de los ingresos tributarios en el comportamiento del sector externo de la economía. En el Cuadro N° 3, se muestra la evolución de los impuestos y la renta aduanera para el período 2007-2011.

Es también importante destacar, que gran parte de las recaudaciones impositivas dependen del contexto internacional. En efecto, en 2011, el 60% del IVA estaba directamente relacionado con las importaciones de bienes y servicios, lo mismo que los impuestos arancelarios. Ambos tributos representaron el 26% de las recaudaciones para la gestión mencionada.

Adicionalmente, el IDH, las regalías mineras, las regalías petroleras y parte del IUE (Impuesto a las Utilidades de las Empresas) mineras y petroleras, están relacionados directamente con el comportamiento de la economía internacional. Solamente para contar con órdenes de magnitud, las regalías petroleras más el IDH, representan el 33% de los ingresos fiscales. Dicho de otra manera, los ingresos fiscales del país son muy vulnerables al comportamiento de los precios de las materias primas en el mercado internacional.

En el otro extremo, los regímenes especiales, que son los mecanismos de evasión y elusión tributaria, y como alguien decía, el mecanismo para que los elefantes se disfrazen de hormigas, son absolutamente irrelevantes en la recaudación impositiva.

Cuadro N° 3
Evolución de la Recaudación de Impuestos Nacionales
(En millones de Bolivianos)

Impuestos	2007	2008	2009	2010	2010	2011
IVA (Mercado Interno)	3.080,80	3.654,30	4.190,50	4.264,80	4.572,40	5.529,60
IVA (Importaciones)	3.173,30	3.832,80	5.078,90	4.460,20	5.578,10	8.463,60
IT	1.811,80	2.081,20	2.560,30	2.166,20	2.253,10	2.838,10
IUE	2.906,50	3.215,30	4.614,80	7.244,70	6.005,40	7.647,50
ICE (Mercado Interno)	607,5	709,1	838,5	932,5	1.084,10	1.286,60
ICE (Importaciones)	323,5	492,9	602,3	372,8	382,4	641,7
RC-IVA	215,9	217,5	258,4	288,3	262,2	277
IEHD	1.975,90	2.326,20	2.499,70	1.767,10	1.556,20	2.408,50
IEHD (Importaciones)	12,5	18,1	21,6	23,8	30,2	23,7
TGB	8,8	10,9	13,8	18,4	20,2	21,8
ISAE	40,4	32,5	31,4	37,7	47,2	52,1
ITF	446,1	323,6	340,3	338,6	347,1	379,5
IJ/IPJ	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	13,1
Conceptos Varios	183,3	257,9	477,4	971,4	422,5	559
Programa Transitorio	26,9	28,9	25,2	5,9	0,6	0,1
Otros Ingresos en Efectivo	33,5	23,2	14,1	10	1,6	1,7
Régimen Tributario Simplificado	6,8	7,9	10,9	11,5	12,1	12,5
Sistema Tributario Integrado	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Régimen Agropecuario Unificado	11,2	7,2	9,1	12,3	14	17,4
Subtotal Impuestos Nacionales	14.864,80	17.239,80	21.587,30	22.926,20	22.589,50	30.173,50
IDH	5.497,20	5.954,40	6.643,50	6.465,20	6.744,30	8.996,10
GA	920,8	1.113,70	1.408,20	1.170,30	1.544,70	2.218,00
Recaudación Total	21.282,70	24.307,90	29.639,00	30.561,70	30.878,60	41.387,60

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Por citar un caso, el RAU (Régimen Agropecuario Unificado), cuyo sujeto pasivo son las personas naturales o jurídicas que realizan actividades agrícolas o pecuarias en superficies de 50 a 1.000 hectáreas (actividades agrícolas) y de 500 a 10.000 hectáreas (actividad pecuaria), ha contribuido en 2011, con apenas Bs17,4 millones. El Régimen Simplificado recaudó Bs12.5 millones y el Régimen Integrado donde se encuentra el sector transportista, Bs100 mil. Lo grave es que estos regímenes sustituyen al IVA, al Impuesto a las Transacciones, al Impuesto a las Utilidades de las Empresas y al Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado y, en la práctica, se constituyen en los mejores mecanismos de elusión tributaria³⁵. Dentro de estos regímenes se encuentra una gran cantidad de empresarios grandes disfrazados de micro-empresarios.

Por su parte, es interesante mencionar que a pesar del auge de la minería en los últimos años, la contribución impositiva de este sector, es significativamente menor a la de los hidrocarburos, con el agravante que los cooperativistas mineros no pagan impuestos.

6.2. Propuesta de modificación del régimen tributario

El mandato legal de lograr un Pacto Fiscal, brinda la oportunidad para revisar el sistema impositivo boliviano, habida cuenta que se ha mejorado la capacidad de fiscalización del Estado, que la cultura tributaria ha progresado y que es necesario introducir criterios de progresividad con el fin de disminuir las desigualdades en el ingreso de la población. Por su parte, los regímenes especiales ya han cumplido con el objetivo para el que fueron creados y, aunque se está atravesando una coyuntura económica muy favorable, la prudencia fiscal sugiere la necesidad de prepararse para una eventual disminución de los precios internacionales de las materias primas (cuya probabilidad es diferente de cero) como efecto del enfriamiento global de la economía, en general, de la china, en particular y del proceso recesivo en varios países de Europa.

Por otro lado, el ritmo de crecimiento del gasto es mayor al del crecimiento de los ingresos. Efectivamente, los egresos totales del Sector Público No Financiero entre 2006 y 2011, crecieron a un ritmo del 21%, mientras que los ingresos lo hicieron al 16%. Esto explica la disminución del balance fiscal tanto global como primario. En 2005, el balance global como porcentaje del PIB era de 4.5% y el primario de 6.3%. En 2011, el balance global disminuyó a 0.8% y el primario a 2.0%.

Si es que se mantiene esta tendencia y con el fin de asegurar los equilibrios fiscales, asumiendo que los ingresos emergentes de las exportaciones de minerales y gas se mantengan constantes, se deberán aumentar los impuestos o, en su defecto, disminuir las subvenciones, debido a la inelasticidad del gasto corriente y, por supuesto, ajustar la inversión pública, lo que afectará las tasas de crecimiento de la economía nacional.

La propuesta que se pone en consideración, plantea lo siguiente:

- Aumentar las recaudaciones a partir de los impuestos directos que nos hagan menos dependientes de la volatilidad de los precios de las materias primas en el mercado internacional, lo que implica introducir criterios de progresividad en las tasas que se cobren a la Renta de las Empresas, crear un Impuesto a la Renta de Personas, también con un criterio de progresividad y universalidad que garantice una base amplia. Para mantener el control cruzado que actualmente genera el RC-IVA con el IVA, el contribuyente podría deducir el monto neto pagado por concepto de RC-IVA, del impuesto que se debería pagar por concepto del Impuesto a la Renta de Personas (IRP) o, alternativamente, descontar el IVA que el contribuyente paga en sus consumos facturados del Impuesto a la Renta de Personas (IRP).

Con relación al Impuesto a la Renta de Personas, es interesante destacar lo que dice la CEPAL³⁶, "... la diferencia principal en la recaudación tributaria de los países de la región con los de la OCDE proviene del menor aporte del

impuesto a la renta personal, cuya base es muy reducida por una combinación de factores: alta desigualdad en la distribución del ingreso, elevada informalidad laboral, multiplicidad de gastos tributarios, fuerte concentración de su recaudación en los sectores asalariados, debilidad de las administraciones tributarias, prácticas de evasión y baja moral fiscal. No obstante, según la encuesta de opinión Latinobarómetro, los latinoamericanos que perciben una mayor calidad de los servicios de salud y educación justifican menos la evasión fiscal y consideran en una proporción inferior que la carga tributaria es excesiva. Para superar esta brecha es conveniente reforzar la capacidad de la administración tributaria, ampliar la base del impuesto sobre la renta y elevar la calidad de los servicios públicos...”.

- El IT (Impuesto a las Transacciones), que en rigor de verdad es un tributo a los ingresos en algunos casos, es un impuesto en cascada (cuando se lo traslada al consumidor) y, por lo tanto, existe un consenso generalizado de que se trata de un tributo muy distorsionante que debería ser abolido. No obstante, su virtud es que fija un piso mínimo al pago del Impuesto a la Renta de Empresas, calculado a partir de los volúmenes de venta (la ley supone que este impuesto debería ser de, al menos, 3% del valor de las ventas) que es más fácil de fiscalizar y, por lo tanto, debe ser mantenido hasta que la capacidad fiscalizadora del Estado se consolide.
- La eliminación del ITF (Impuesto a las Transacciones Financieras), del IVME (Impuesto a la Venta de Moneda Extranjera) y la AA-IUE Financiero (Alícuota Adicional del Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas).
- Se propone que los gobiernos municipales sean los responsables de la fijación de tasas y de la recaudación del Impuesto a la Transferencia de Bienes Inmuebles, Impuesto a la Transferencia de Vehículos, Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles, el Impuesto a la Propiedad de Vehículos, Automotores, Motonaves y Aeronaves y el Impuesto a las Sucesiones y a la Transferencia Gratuita de Bienes, con un ajuste en las tasas si fuese necesario.

Uno de los temas que ya se discutía en el año 2000, en el Ministerio de Hacienda, a partir de una propuesta del entonces Viceministro de Presupuesto, Lic. Ramiro Cavero, que es recogido por Alborta, Montalvo y Zapata, es el referente al Impuesto a los Bienes, “...En Bolivia existe un solo impuesto progresivo, que es el Impuesto a los Bienes (Inmuebles y Vehículos), es un impuesto que tiene un enorme potencial de recaudación, sobre todo si se realiza un adecuado trabajo de catastro. Una forma de incentivar el catastro y de permitir que las regiones puedan recibir mayores ingresos de estos impuestos, es el permitir que las Prefecturas puedan crear una alícuota regional adicional al Impuesto a los Bienes (Inmuebles y Vehículos), se sugiere que esta alícuota adicional no supere al 25% del impuesto total y que sea de carácter progresivo (mientras mayor el valor del bien, mayor la alícuota

adicional). Esta es una oportunidad de ingresos para las regiones, que cofinanciando con los Municipios proyectos de catastro, podrían lograrse mejoras en el registro del derecho propietario e incremento de los ingresos para ambas instancias...”.

En esta misma línea de pensamiento, la Fundación Jubileo³⁷ señala muy acertadamente, “... estos datos -(la estructura de los ingresos municipales)- también revelan la falta de corresponsabilidad de los municipios en la generación de recursos para atender a la población y también sugiere un alto grado de informalidad en la economía de la mayoría de los municipios del país. En este sentido, es importante que los diferentes municipios del país mejoren su esfuerzo contributivo para reducir la dependencia de las transferencias de recursos y avanzar en su autonomía y, por otro lado, es necesario evaluar la estructura del sistema tributario en sentido de incorporar un sentido de corresponsabilidad que deberían asumir los gobiernos sub-nacionales y sus habitantes en relación a los recursos generados para la provisión de bienes y servicios ...”.

- Con relación al Régimen Minero, se recomienda que el mismo se ajuste y que se incorpore plenamente a este régimen a los cooperativistas mineros. El resto de los impuestos, incluyendo aquellos que provienen del comercio internacional, formarían parte de una bolsa común de ingresos de coparticipación con las municipalidades y los gobiernos departamentales, en función de criterios de población, extensión territorial y Necesidades Básicas Insatisfechas, determinadas de acuerdo al último Censo de Población y Vivienda, procurando consolidar los equilibrios fiscales, tanto horizontales como verticales.
- Finalmente, se sugiere la anulación del Régimen Simplificado, del Régimen Integrado y la revisión del RAU (Régimen Agropecuario Unificado).

Muchas de las sugerencias que surgieron a fines de los años noventa (1998-2000), cuando el Ministerio de Finanzas evaluaba el sistema impositivo con una misión técnica del FMI, se ajustan a esta propuesta.

Efectivamente, uno de los primeros retos será el tratamiento de los regímenes especiales que no son otra cosa que regímenes presuntivos cuyo funcionamiento afecta la equidad, alienta la evasión, la elusión y destina los recursos hacia actividades sub-óptimas. Se trata de sistemas arbitrarios que no hacen otra cosa que alentar el crecimiento de la economía informal y cuya recaudación es insignificante.

Solamente con el propósito de contar con órdenes de magnitud, los datos estadísticos de recaudación del año 2010 muestran que, de aproximadamente Bs31.000 millones recaudados, el Régimen Integrado, compuesto por el total de

los impuestos pagados por los transportistas interdepartamentales e internacionales fue de apenas Bs100 mil. El Régimen Simplificado contribuyó con Bs12.1 millones y el RAU (Régimen Agropecuario Unificado) que incluye a los ganaderos, a un porcentaje importante de los productores de soya, girasol, maíz y trigo en el oriente del país, aportó con apenas Bs14 millones.

Estos guarismos ponen en evidencia que es necesario incorporar a un importante número de unidades económicas registradas en los regímenes especiales al régimen general y a los que son pequeños, eximirlos del pago de impuestos.

En lo que hace al RAU (Régimen Agropecuario Unificado), el ingreso presuntivo se basa en valores de la tierra que no reflejan la realidad del mercado, lo que ameritará realizar ajustes periódicos. Con esa finalidad, es necesario elaborar estudios agro-técnicos y económicos para actualizar de forma periódica los valores de la tierra para fines del cálculo del RAU. Desde el punto de vista de su administración, se podrían lograr acuerdos con las municipalidades para que los gobiernos departamentales cobren el Impuesto a los Bienes Inmuebles Rurales, recibir las Declaraciones Juradas y recaudar el impuesto del RAU (Régimen Agrario Unificado) con base a una comisión y el posterior traspaso de los valores netos a los municipios. En el largo plazo y en la medida en que el Servicio de Impuestos Nacionales llegue al sector rural, se debería sustituir paulatinamente el RAU, mediante el establecimiento de un régimen propio de tributación de la actividad rural.

No obstante, los ajustes que se realicen en el sistema impositivo deberán mantener su simplicidad, garantizando la equidad horizontal -a igual potencial recaudatorio, igual carga tributaria- y la equidad vertical (la carga tributaria) deberá estar en función de la capacidad contributiva.

Estamos conscientes que, *“...la imposición de tributos se convierte en un proceso doloroso para el contribuyente que debe responder de alguna manera, así como para el dirigente político que tiene que solicitar el esfuerzo...”*³⁸ y pese a la coyuntura extremadamente favorable, aunque diferente en magnitud, al aumento de los impuestos por la exportación de minerales e hidrocarburos aplicado en el primer quinquenio de los años setenta, tal como mencionaba en su oportunidad el Informe Musgrave³⁹, *“...la prudencia fiscal requiere que Bolivia se prepare para hacer frente a futuras contingencias antes que surjan las presiones y ahora que es relativamente fácil hacer los ajustes inevitables. Solamente así podrá asegurarse que la economía tome un sendero de formación de capital y crecimiento continuado, sin saltos bruscos...”*, asegurando la suficiencia de las recaudaciones.

Además de introducir ajustes para optimizar la redistribución del ingreso en el futuro, garantizar los equilibrios fiscales y la “suficiencia” en la recaudación, se deben poner en evidencia algunos problemas que tendrán que ser encarados con el Pacto Fiscal. En primer lugar, la dificultad de encadenamientos productivos debido a la gran heterogeneidad territorial, que explica las desigualdades a nivel

regional en lo concerniente a las capacidades productivas. Segundo, el reconocimiento de que las autonomías, dentro de la nueva Constitución Política del Estado, hacen que el país se encuentre frente a un proceso de descentralización que si no es encarado correctamente, agravará aún más esas desigualdades. Dado que casi el 70% de la población del país vive en las principales ciudades del eje central (La Paz, Oruro, Cochabamba y Santa Cruz), una política económica adecuada deberá cerrar o, al menos, disminuir las brechas en la productividad geográfica, para lo cual será necesario acordar instrumentos y nortes explícitos de convergencia e igualdad territorial.

Indudablemente, que esto demandará recursos para la creación de un fondo nacional para acompañar el proceso autonómico y de descentralización, que permita, de alguna manera, actuar como un Fondo de Compensación para ir disminuyendo las brechas regionales. Asimismo, a nivel municipal se deberán ajustar las políticas de ciudad, de región urbana, de infraestructura y de servicios básicos, procurando una mayor participación ciudadana en la gestión.

En síntesis, es necesario incrementar de manera gradual la carga tributaria e impulsar la inversión mediante incentivos tributarios adecuados, para lo cual, es imprescindible reformar la Ley 843, introduciendo el Impuesto a la Renta de las Personas, asegurar que tanto ese impuesto, como el de Renta de Empresas sean progresivos; anular los Regímenes Especiales y el ITF. Asimismo, se debe continuar con el esfuerzo de reducción y control de la evasión fiscal.

Independientemente de los ajustes que se implementen, lo que se pretende es que el sistema tributario asegure la suficiencia de los ingresos; que mantenga la simplicidad del sistema, que ha sido una de las razones del éxito de la Ley 843; que garantice la transparencia y el cumplimiento de las normas; que sea eficiente; progresivo; fácil de fiscalizar y que evite las posibilidades de elusión fiscal. Asimismo, deberá garantizar la neutralidad en la asignación de recursos y garantizar la equidad en la distribución de la carga.

En lo que se refiere a los incentivos tributarios, debe considerarse su aplicación sólo en situaciones extraordinarias, dado que éstos afectan negativamente las recaudaciones, pero aún más grave, el criterio de equidad.

Con relación a la aplicación de incentivos tributarios para atraer la inversión extranjera directa, se debe tener claro, que un proyecto de inversión, cualquiera que sea su naturaleza, no puede hacer depender su viabilidad financiera, de la otorgación de beneficios impositivos. Esto no significa que el sector privado, en su afán de maximizar las utilidades, le plantee al gobierno el argumento de que invertirá si es que se le otorgan beneficios tributarios.

A modo de anécdota, recuerdo que cuando los inversionistas iniciales de la Mina San Cristóbal llegaron a Bolivia, planteaban la necesidad de contar con una serie de incentivos tributarios para tomar la decisión de invertir en el país. La posición

del Ministerio de Hacienda fue que si un proyecto requería de incentivos tributarios, era un mal proyecto. Finalmente, no se les concedieron los incentivos que pedían y la inversión siguió adelante. En la actualidad, es uno de los proyectos mineros más rentables del país, sin que se le hayan otorgado incentivos tributarios especiales.

6.3. Presión tributaria

En un artículo publicado en el periódico Los Tiempos de Cochabamba⁴⁰, Roberto Laserna señalaba que *“...sólo un Estado que dependa de los impuestos puede ser verdaderamente democrático y eficiente, porque sólo en ese caso respetará a los ciudadanos, les rendirá cuentas y estará preocupado seriamente de la gente...”*.

Por su parte, la CEPAL apunta que *“...en este sentido, la articulación de un pacto fiscal que refuerce el contrato social entre los ciudadanos y el Estado puede ser fundamental. El éxito de las reformas fiscales depende de que tengan en consideración el vínculo entre impuestos y gastos, y la ciudadanía identifique los servicios públicos a los que tiene acceso gracias al pago de impuestos. Las reformas tributarias progresan cuando: i) sus cimientos están sólidamente fundados con análisis previos y evaluaciones ex post, transparentes y con un enfoque global; ii) se han adaptado al país, en especial en lo relativo a los períodos de transición que requiere su puesta en marcha; iii) cuentan con un claro liderazgo y el apoyo de amplios sectores de la población. Los pactos fiscales — acuerdos entre los diferentes actores sociales, económicos y políticos relevantes— pueden ser generales o centrarse en un sector, como la educación, el empleo, la protección social o la infraestructura, o estructurarse en torno a una idea convocante como la igualdad, la seguridad ciudadana o la lucha contra la pobreza. El poder legislativo tiene un papel clave en la construcción de este pacto y su articulación con el presupuesto, y en la negociación de reformas tributarias para mejorar los sistemas impositivos⁴¹...”*.

Dicho esto y tal como se definió en el punto anterior, lo que se entiende por suficiencia en las recaudaciones de manera general, es en todo caso, un concepto relativo. Lo evidente es que las necesidades de gasto en un país son infinitas y, por lo tanto, es necesario acotar este concepto y para ello existen dos criterios que se pueden rescatar: la presión tributaria y qué ingresos se utilizarán para calcular esta presión. La teoría económica no fija un número óptimo para definir la presión tributaria, por ello, para fines del debate sobre el Pacto Fiscal, se debería lograr una presión tributaria similar a la de los países que muestran suficiencia para cubrir sus inversiones, gastos de mantenimiento y gasto público; que preservan la estabilidad financiera; niveles razonables de deuda externa pública y, por supuesto, crecimiento económico.

Como señala el Informe Musgrave⁴², *“... la suficiencia de las recaudaciones es un concepto relativo. Para cualquier nivel dado de gasto público, la recaudación debe bastar para cubrir las erogaciones y para mantener el equilibrio interno en la*

economía. El nivel de recaudación adecuada depende, por lo tanto, en cierta medida de lo que se considera como nivel adecuado de gasto público. Esto a su vez depende de la proporción de recursos que hayan de dedicarse al consumo e Inversión Pública, y del grado que el gobierno se ocupe de hacer pagos de transferencia. Tales requerimientos difieren de un país a otro y de una etapa de desarrollo a otra. En una economía como la de Bolivia, en la cual la inversión pública juega un papel estratégico, la necesidad de ingresos públicos sobrepasa lo que se requeriría en países en los que la inversión se deja a cargo del sector privado...”.

En el Cuadro N° 4, se resume la evolución de la presión tributaria para varios países de la región. Como se observa, existe mucha disparidad entre los países. Para 2010, Argentina registró una presión tributaria del 33.5%, mientras que Venezuela apenas un 11% para similar período. El promedio aritmético para los países de la OECD está en el orden del 33.8%. En el caso boliviano, la presión tributaria para el año 2011, para ser comparable con los otros países de la región y la OECD, fue del 19.1%, sin incluir IDH (véase Gráfico N° 3).

Cuadro N° 4
Presión Tributaria

	2006	2011	1	2	3	4	5
IVA mercado interno	3.081	5.529	16%	14%	13%	3,4%	3,3%
IVA Importaciones	3.173	8.464	28%	15%	20%	3,5%	5,0%
IT	1.812	2.838	12%	9%	7%	2,0%	1,7%
IUE	2.906	7.648	27%	14%	18%	3,2%	4,5%
ICE	932	1.928	20%	4%	5%	1,0%	1,1%
RC-IVA	216	277	6%	1%	1%	0,2%	0,2%
IEDH	1.989	2.432	5%	9%	6%	2,2%	1,4%
TGB	9	22	25%	0%	0%	0,0%	0,0%
ISAE	40	52	7%	0%	0%	0,0%	0,0%
ITF	446	380	-4%	2%	1%	0,5%	0,2%
IPJ	0	13		0%	0%	0,0%	0,0%
Otros efectivo	243	560	23%	1%	1%	0,3%	0,3%
Régimen Simplificado	7	13	17%	0%	0%	0,0%	0,0%
Régimen Integrado	0	0		0%	0%	0,0%	0,0%
RAU	11	17	11%	0%	0%	0,0%	0,0%
Sub Total MM Bs	14.865	30.173	19%	70%	73%	16,2%	17,8%
IDH	5.497	8.996	13%	26%	22%	6,0%	5,3%
GAC	921	2.218	25%	4%	5%	1,0%	1,3%
TOTAL MM Bs	21.283	41.387	18%	100%	100%	23,2%	24,4%
Presión sin IDH						17,2%	19,1%
PIB Corriente MMM	91.748	169.448					

(1) Tasa de crecimiento.

(2 y 3) estructura % de 2007 y 2011.

(4 y 5) Presión tributaria

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

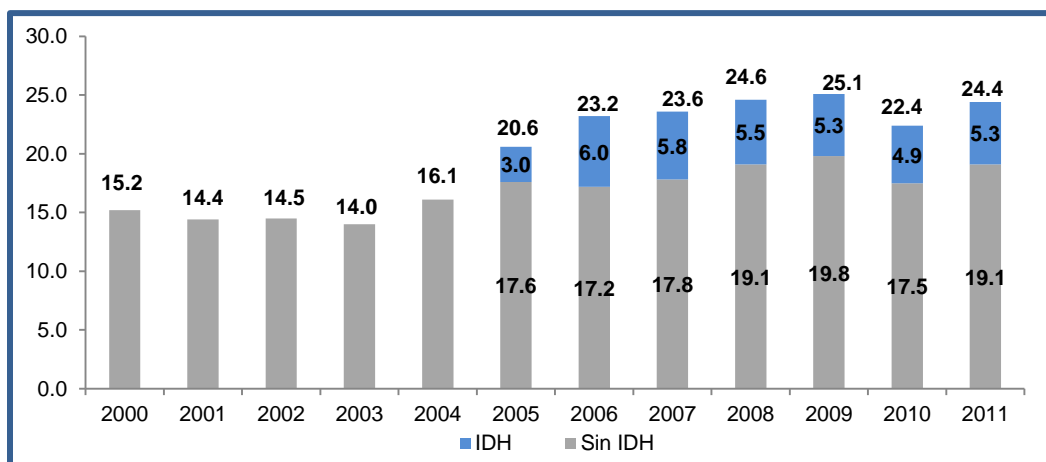
Un tema de debate permanente en la economía está referido a la relación entre el nivel de impuestos y el crecimiento. No existe una evidencia conclusiva sobre

este tema, ya que hay países con una alta presión tributaria y un crecimiento satisfactorio, es el caso de los países nórdicos, por ejemplo, mientras que otros con presiones tributarias bajas, como Venezuela, tienen desempeños económicos que dejan mucho que desear. Sin embargo, parecería razonable suponer que en la medida en que un país crece, su base impositiva también lo hace, lo que le permitirá financiar más gastos, ejecutar más inversión y, por tanto, mejorar el desempeño económico.

El segundo criterio es el acuerdo al que se arrije sobre qué fracción de los ingresos tributarios provenientes de la producción y exportación de los hidrocarburos y minerales, deberían ser tomados en cuenta para fines del cálculo de la presión tributaria que se prevé alcanzar, considerando la posibilidad de descensos en los precios internacionales de estas materias primas, sin afectar la estabilidad o realizar ajustes estructurales muy severos. El saldo de la renta generada en el sector de los recursos naturales debería servir para crear un Fondo de Estabilización, que permitiría disminuir parcialmente, la presión de la apreciación de la moneda, lo que le resta competitividad a la escasa industria nacional y al sector agropecuario. Prueba de ello, es el alto nivel de la importación de alimentos y frutas que provienen de Perú, tal como se demostró con el desabastecimiento del mercado, cuando se cerró la frontera por varios días en El Desaguadero.

En el Gráfico N° 2, se muestra la evolución de la presión tributaria con y sin IDH.

Gráfico N° 2
Presión Tributaria
(en porcentajes del PIB)



Fuente Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Una vez que la meta mínima de presión tributaria sea estimada, el incremento podría provenir de la recaudación del Impuesto a la Renta de Personas, del Impuesto a la Renta de Empresas y de la incorporación de los contribuyentes grandes, actualmente mimetizados en el Régimen Integrado Simplificado al

Régimen General, lo que además permitiría reducir la evasión y elusión tributaria.

En el caso del IVA, la tasa efectiva en Bolivia es de 14.94%⁴³, que es relativamente baja si se la compara con la de los países vecinos. En efecto, en Argentina la tasa es de 21%; en Chile del 19% y en Perú alcanza el 17%. En el caso del Impuesto a la Renta de Personas, las tasas de Argentina están entre el 9% y 35%; en Chile del 7.5% al 40% y en Perú, fluctúan entre el 15% y el 25%.

Un apunte final, es evidente la necesidad de incluir dentro del Pacto Fiscal, la forma en la que se vinculará la reforma impositiva con las políticas públicas, la manera en que se logrará que las transferencias intergubernamentales satisfagan los criterios de equidad, solidaridad, transparencia, estabilidad, suficiencia de ingresos y las medidas para mejorar la transparencia del gasto público, además del modo en que se evaluará la eficiencia y eficacia del mismo.

Cuadro Nº 5
Total de Ingresos Tributarios como Porcentaje del PIB

	1990	1995	2000	2005	2007	2008	2009	2010
Argentina	16,1	20,3	21,5	26,9	29,1	30,8	31,5	33,5
Brasil	28,2	27,0	30,1	33,1	33,7	33,9	32,3	32,4
Chile	17,0	18,5	18,9	20,7	22,8	21,4	17,1	19,6
Colombia	9,0	13,2	14,0	17,4	18,4	18,1	17,9	17,3
Ecuador	9,7	9,6	11,6	13,1	14,4	16,0	17,9	19,6
México²	15,8	15,2	16,9	18,1	17,7	20,9	17,4	18,8
Paraguay³	5,4	13,6	14,5	16,0	15,7	16,1	17,9	17,9
Perú	11,8	15,4	13,9	15,8	17,8	18,2	16,3	17,4
Uruguay	18,5	19,2	19,7	21,6	22,9	24,3	25,1	25,2
Venezuela	18,7	13,3	13,6	15,9	16,8	14,1	14,3	11,4
OECD (34)⁵	33,0	34,5	35,2	34,9	35,1	34,5	33,7	33,8
Portugal	26,8	29,3	30,9	31,1	32,4	32,5	30,7	31,3
España⁶	32,5	32,1	34,3	36,0	37,3	33,1	30,9	32,3

Notas: 2. In ECLAC and CIAT data, fees levied on hydrocarbon production are treated as non tax revenues. 3. ECLAC does not consider contributions to certain social security pension funds, such as those for railway, bank, and power (ANDE) companies, to be tax revenue. 4. Represents a selected group of Latin American countries. Chile and Mexico are also part of the OECD (34) group. 5. Represents the unweighted average for OECD member countries. 6. From 2000, data are on an accrual basis.

Fuente: CIAT

6.4. Fortalecimiento de la administración tributaria

En última instancia, la recaudación efectiva dependerá de la fortaleza y eficiencia de la administración tributaria encargada de fiscalizar y recaudar los impuestos, lo que a su vez estará sujeto al grado de institucionalización que se logre. Se ha avanzado mucho en el desarrollo de la jerarquía tanto del Servicio de Impuestos Nacionales como de la Aduana Nacional de Bolivia y los costos unitarios de recaudación han disminuido. Sin embargo, su autonomía se ha debilitado, los

salarios de los funcionarios no están acordes con su responsabilidad, lo que crea condiciones para la corrupción y el clientelismo que es un riesgo permanente que debe ser minimizado para evitar que disminuya la eficiencia administrativa.

El Pacto Fiscal deberá incluir acuerdos que garanticen la autonomía de gestión y una administración eficiente y eficaz, lo que significa, entre otras cosas, garantizar la carrera administrativa con mecanismos muy bien definidos de contratación, evaluación, asignación de responsabilidades, capacitación, remuneración y promoción.

6.5. *Dominios impositivos*

No existe consenso sobre las ventajas y desventajas de la asignación del poder fiscal entre el Gobierno Central y los gobiernos sub-nacionales. *Frans Vanistendael*^{A4}, sostiene que el poder de elaborar leyes impositivas puede ser dividido de distintas maneras. En primer lugar, hace una distinción entre diferentes tipos de impuestos, por ejemplo, el impuesto a la renta de personas, a la renta de empresas, a la riqueza, al consumo, etc., de manera que algunos impuestos son potestad del Gobierno Central y otros de los gobiernos sub-nacionales. La segunda distinción que hace *Vanistendael*, se refiere a los elementos básicos de cualquier impuesto: el contribuyente, la base impositiva, la tasa y el procedimiento de cobranza, de tal forma, que teóricamente es posible reservar para los gobiernos sub-nacionales uno o más de los elementos del impuesto. Finalmente, la tercera distinción que hace, tiene relación con el nivel de implementación del impuesto, de forma que el poder de legislar puede permanecer en el Gobierno Central, pero la administración de la implementación estará a cargo del gobierno sub-nacional.

¿Cuáles deberían ser los criterios para seleccionar una u otra alternativa?. En primer lugar, ¿de qué tipo de Estado se trata, de un Estado federal o centralizado?

Si es un Estado centralizado, existen únicamente dos niveles significativos de gobierno: el central y el municipal. El Estado boliviano, aunque no es federal, tiene gobiernos regionales y, por lo tanto, cuenta con los tres niveles. Mientras que en un Estado federal, con los diferentes matices que puedan existir, además del gobierno municipal, están los gobiernos regionales autónomos.

Otro principio de distribución del poder de legislar impuestos, es el imperativo de lograr equilibrios entre ingresos y egresos o, dicho de otra manera, la necesidad de equilibrar la recaudación de impuestos que es realizada por los gobiernos autónomos y los gastos de su responsabilidad. La alternativa es que el Gobierno Central recaude y transfiera luego a los gobiernos autónomos, aunque esta alternativa limita la autonomía de las regiones. Una ventaja en el caso boliviano, es que el sistema bancario recauda y transfiere directamente a las cuentas de los gobiernos municipales y a las gobernaciones, lo que les da un grado mayor de independencia del Gobierno Central. Por otra parte, las transferencias

condicionadas por el Gobierno Central también debilitan la autonomía de un gobierno sub-nacional.

Esas son las razones por las cuales, Revollo⁴⁵, plantea que en el Pacto Fiscal, la transferencia de la administración tributaria de varios impuestos a los gobiernos departamentales, además de proponer que éstos tengan la potestad de crear sobre-tasas en aquellos impuestos en los que es fácil identificar al contribuyente por su residencia geográfica, pone en evidencia el riesgo “... *que un exceso en la determinación de las sobre-tasas puede resultar contraproducente, pues si la suma agregada de la tasa nacional y la sobre-tasa departamental o municipal, representa un monto importante, los contribuyentes pueden tender hacia la evasión de impuestos, en detrimento de la recaudación*”⁴⁶...”.

En mi criterio, este riesgo es alto y, por ello, se deben tomar recaudos al momento de definir en qué impuestos se cobrarán sobre-tasas. Como señala Lahera, es preferible “... *plantear nuevas fuentes de ingresos a nivel local, tal como los llamados cobros a usuarios y contribuciones especiales por beneficios específicos relacionados con el desarrollo urbano, contribuyendo así a su autofinanciamiento*”⁴⁷”.

Según Carlos Otálora⁴⁸, el dominio impositivo debería estar en función de los principios de la capacidad de pago, que se mide por los ingresos que perciben las personas, los gastos en consumo y la tenencia de bienes y del principio del beneficio o contraprestación, es decir, de aquellos que dan lugar a las tasas, gabelas y contribuciones, donde el costo, el beneficio y el beneficiario, son identificables de manera inequívoca, como por ejemplo, de los cobros por retiro de basura, alumbrado público, licencias de operación de negocios, etc. Ambos “...*permiten delimitar el ámbito de tributación entre los diferentes niveles de gobierno, es decir, fundamentar por ejemplo, los tributos nacionales en el principio de capacidad de pago y los impuestos departamentales, provinciales, municipales o locales al principio de beneficio o contraprestación*”⁴⁹...”.

Esta regla de juego tan sencilla, es probablemente la que más se acomoda a la realidad boliviana.

En todo caso, la Constitución Política del Estado es muy clara en esta materia. El artículo 297^o, en su inciso II establece que toda competencia que no se encuentre incluida en la CPE será atribuida al nivel central del Estado, que podrá delegarla o transferirla por ley. En materia impositiva, las competencias que la CPE les otorga a los gobiernos departamentales es la de creación y administración de impuestos de carácter departamental, cuyos hechos impositivos no sean análogos a los impuestos nacionales o municipales y la creación y administración de tasas y contribuciones especiales de carácter departamental. Esta misma potestad la tienen los gobiernos municipales⁵⁰.

Dentro de esta lógica, los gobiernos departamentales y municipales tendrían la

potestad de crear tasas y contribuciones, para financiar contra-prestaciones concretas.

La CEPAL⁵¹ señala que “...la diferencia principal en la recaudación tributaria de los países de la región con los de la OCDE proviene del menor aporte del impuesto a la renta personal, cuya base es muy reducida por una combinación de factores: alta desigualdad en la distribución del ingreso, elevada informalidad laboral, multiplicidad de gastos tributarios, fuerte concentración de su recaudación en los sectores asalariados, debilidad de las administraciones tributarias, prácticas de evasión y baja moral fiscal. No obstante, según la encuesta de opinión Latinobarómetro, los latinoamericanos que perciben una mayor calidad de los servicios de salud y educación justifican menos la evasión fiscal y consideran en una proporción inferior que la carga tributaria es excesiva. Para superar esta brecha es conveniente reforzar la capacidad de la administración tributaria, ampliar la base del impuesto sobre la renta y elevar la calidad de los servicios públicos...”.

En síntesis, se deberá encontrar un esquema que permita que los recursos fiscales disponibles en cada nivel de gobierno, permitan financiar sus gastos y ello implica definir con mucha claridad qué impuestos se cobrarán en cada uno de los niveles de gobierno y cuáles serán las cargas a los usuarios por la vía de tasas, contribuciones y transferencias. Este esquema deberá respetar el principio de la corresponsabilidad fiscal, es decir, los impuestos y las cargas deben corresponder a los beneficios que generan a los contribuyentes y las diferencias derivadas de externalidades o de diferencias en el nivel de desarrollo, capacidad de pago etc., deberían ser compensadas por las transferencias.

7. INVERSIÓN

A modo de introducción, es importante recordar que el crecimiento de la economía boliviana en los últimos veinte años, “... tanto en la década de los 90, por mayores inversiones en exploración y explotación de hidrocarburos y minería, como en la primera década del nuevo milenio, a través de mayores niveles de producción y precios, los sectores de hidrocarburos y minero explican casi el 50% del crecimiento económico de Bolivia⁵²...”.

Es por ello, que una de las interrogantes que estará sobre la mesa del debate económico, es la posibilidad de desarrollar un sector industrial, capaz de absorber la mano de obra y diversificar la economía del país, disminuyendo la vulnerabilidad ante las fluctuaciones de los precios internacionales de las materias primas.

La respuesta breve a esa interrogante, aunque no es tema de este ensayo, es que en el oriente boliviano, el sector agropecuario tiene un inmenso potencial de crecimiento y, eventualmente, de industrialización, sobre todo, de la soya y sus derivados y en el occidente, la posibilidad de un desarrollo industrial más o menos significativo dependerá de la capacidad de ampliar el mercado, integrando al norte de Chile y al sur de Perú.

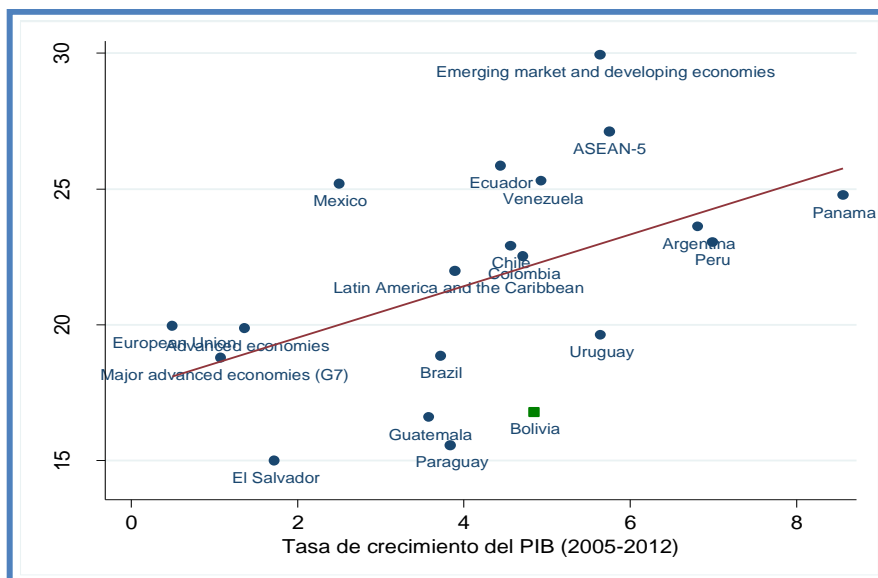
En ese sentido, se trata de determinar el nivel de inversión suficiente para lograr tasas razonables de crecimiento; quién realizará la inversión y dónde la ubicará en términos sectoriales y geográficos.

El Dr. Juan Antonio Morales⁵³, señala que las modestísimas tasas de crecimiento de Bolivia se deben básicamente al bajo nivel de la inversión pública, que nunca sobrepasó el 14% del PIB (hasta antes del primer quinquenio de 2000). Apunta también que la inversión privada no ha superado el 7%, con el agravante de que ese porcentaje corresponde, casi en su totalidad, a la inversión extranjera y muy poco a la privada nacional.

De acuerdo con las estimaciones del Dr. Morales, se debería contar con una tasa promedio de inversión similar a la de los países de la región, que se sitúa en el orden del 20% para crecer, al menos, en un 5% anual.

Por otro lado, un estudio realizado bajo la coordinación del Dr. Horst Grebe⁵⁴, para el PIEB, señala que para “...el horizonte de los 20 años pasados, el promedio del coeficiente de inversión es aproximadamente de 15%, lo que no permite niveles significativos de crecimiento. Lo anterior indica que, mientras el nivel de largo plazo de la inversión en Bolivia no se ubique en un 25%, difícilmente el país va a lograr tasas de crecimiento que sean capaces de dar lugar a la transformación de la base técnico-material y la elevación de la productividad...”.

Gráfico N° 3
Crecimiento e Inversión



Elaboración: Con datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

En el Cuadro N° 6, se muestra la evolución de la inversión en los últimos años, tanto pública, como privada como porcentaje del PIB. La inversión privada incluye tanto a la nacional como a la extranjera y ambas son de aproximadamente el mismo orden. Como se observa en el Cuadro mencionado, la inversión total entre 2008 y 2011 estuvo en el orden del 15% del PIB. La gestión 2011 registró un aumento de casi el 18% y en 2012 creció en el orden del 20%. Los datos de la inversión ejecutada al año 2012 son aún preliminares y es posible que se sitúen en el orden del 10%, lo que daría un inversión total de 17.9% del PIB.

No cabe duda alguna que al ir aumentando la inversión a un 25% del PIB se crearán las condiciones óptimas para crecer a más del 5% anual, que aunque es una tasa aceptable, es todavía insuficiente para la generación de empleo estable y de calidad y, por tanto, para una disminución sostenible de las tasas de pobreza en el país. No obstante, todavía es difícil afirmar que este monto de inversión - como señalaba el Lic. Mauricio Medinaceli en el estudio del PIEB⁵⁵-, permita anticipar el inicio de una transformación de la base técnico-material y el aumento de la productividad.

Ello debido a que los datos de la realidad muestran una baja productividad de las empresas públicas, la Empresa Minera de Huanuni es el mejor ejemplo de ello, ya que está trabajando con más empleados de los que tenía y con menor productividad que cuando esa mina era operada por el sector privado.

La ineficiencia de las empresas públicas generadoras de electricidad, es otro ejemplo, ya que desde hace varios años no se experimentaban cortes

intempestivos en la generación eléctrica en el país, como los ocurridos durante 2011 y en lo que va del presente año, que van en perjuicio de la población y del aparato productivo.

Cuadro N° 6
Inversión y Tasas de Crecimiento
(como porcentaje del PIB)

	2008	2009	2010	2011	2012
Crecimiento PIB %	6,1	3,4	4,1	5,2	5
Inversión Total	15.6	15.26	15.27	17.83	20.24
Inversión Privada estimada por el FMI	7,8	7,5	7,6	9	7,9
Inversión Pública Presupuestada	8	12	13	15	15
Inversión Pública Ejecutada VIPFE	7,8	7,76	7,67	8,83	12,34

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y FMI

7.1. Inversión pública

Es interesante establecer quiénes son los responsables más importantes de la inversión pública y por ello, en el Cuadro N° 7, se ha calculado la composición de la inversión pública a partir de los datos del Gráfico N° 4.

El presupuesto del año 2013, considera una inversión de 4.64% del PIB por parte de las empresas públicas, lo que evidencia que al igual que en 2012, son éstas las que más invierten y, en teoría, el monto que el sector público destina al sector productivo, es similar al que desplaza de la inversión privada (*crowding out*).

Dicho de otro modo, si se redefinieran los roles de los sectores privado y público, de tal manera que uno invierta en los sectores financieramente viables y, el otro, en aquellos con elevada rentabilidad social (camino, educación, salud, saneamiento básico, vivienda social, investigación y desarrollo) el Estado contaría con recursos adicionales equivalentes al 4% del PIB aproximadamente, para destinarlos a los sectores de infraestructura, educación, salud, saneamiento básico e investigación.

Empero, no es suficiente determinar el monto de la inversión, también se deberá definir dónde hacerlo y quién lo ejecutará. Esto supone un acuerdo político para establecer criterios con el fin de que el Estado priorice la inversión pública en función de la disponibilidad de recursos. En principio, una regla que se podría utilizar es la de instituir que el sector público invierta en todos aquellos sectores que no son de interés del sector privado, debido a que no son rentables desde el punto de financiero, aunque tienen una elevada rentabilidad social.

En tal sentido, es evidente que el sector privado no tiene interés de invertir en varias regiones del país en los rubros de educación, salud, saneamiento básico y

agua potable, electricidad, telecomunicaciones o infraestructura vial. Aunque la inversión en estas áreas, como señala el estudio coordinado por Grebe⁵⁶, no tiene un efecto inmediato sobre el crecimiento económico, genera una elevadísima rentabilidad social que es esencial para encarar la reducción de la pobreza, medida a partir de las Necesidades Básicas Insatisfechas.

Cuadro Nº 7
Inversión por Organismo Ejecutor
(como Porcentaje del PIB)

	2008		2009		2010		2011		2012	
	MM bs	%	MM bs	%	MM bs	%	MM bs	%	MM bs	%
PIB Corriente	120.694		121.216		137.875		169.448		183.160	
Emp. Públicas	1.588	1,32	2.743	2,26	4.796	3,48	4.933	2,91	7.566	4,13
Descentralizadas	2.601	2,16	3.178	2,62	3.988	2,89	4.575	2,7	5.433	2,97
Municipalidades	1.616	1,34	1.311	1,08	1.436	1,04	6.966	4,11	5.591	3,05

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

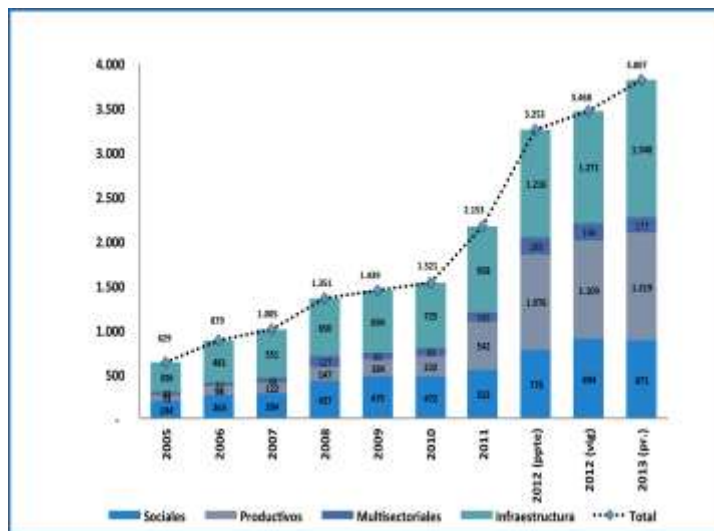
De esta manera, se optimizaría el uso de los recursos de inversión disponibles en el país. Este criterio de inversión -privada en los sectores financieramente viables y el pública en los de elevada rentabilidad social-, es el que permite generar un *crowding in* de parte del sector privado, porque crea las condiciones para viabilizar la inversión. Es así que la inversión pública en educación, salud y saneamiento básico, garantizaría una mejor calidad de recursos humanos para el sector productivo y permitiría mejorar el rendimiento, así como la inversión en infraestructura disminuye costos de transporte de la producción nacional y la haría más competitiva.

En el Gráfico Nº 4, se muestra la evolución sectorial de la inversión pública. Como se observa, en el gobierno de Evo Morales, la inversión pública en el sector productivo se ha incrementado significativamente. Ello es resultado del modelo económico implantado a partir de 2006, que condujo a la nacionalización de los denominados sectores estratégicos, de acuerdo con la Constitución Política del Estado. Como se desprende del Gráfico mencionado, la inversión pública en el sector productivo no sólo que creció de manera sostenida, sino que le privada al Estado de recursos que podrían ser invertidos en infraestructura, educación salud, saneamiento básico e investigación.

Otro tema que merecerá una atención especial en el debate del Pacto Fiscal, es la forma en la que el sector público podría asociarse con el privado, en aquellas áreas productivas en las que desea participar, ya sea por decisión política o como consecuencia de lo que establece el Artículo 309º de la CPE. Se trata de un tema fundamental, porque afecta la disponibilidad de recursos públicos para financiar la inversión y el gasto social y que puede ser determinante en coyunturas de precios bajos de los minerales e hidrocarburos.

No es suficiente definir los sectores en los que se invertirá, también se deben aplicar criterios de identificación geográfica, combinados con datos demográficos y con el Indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas que se prevea a partir de los datos del último Censo de Población y Vivienda. Finalmente, el Pacto Fiscal deberá establecer los criterios de fiscalización de la inversión pública.

Gráfico N° 4
Inversión Pública por Sectores
(en MM/US\$)



Elaboración: Con datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

En el Cuadro N° 8, se muestra un resumen de las Necesidades Básicas Insatisfechas del país a partir de los Censos de 1992 y 2001 y en el Gráfico N° 5, se observa el Mapa de la Pobreza de Bolivia. A partir de estos indicadores agrupados en cinco categorías, los datos del Censo de Población y Vivienda de noviembre de 2012, permitirán calcular los indicadores de las Necesidades Básicas Insatisfechas por municipio y su evolución a lo largo de la última década.

Con esta información, no debería ser difícil consensuar las necesidades de inversión pública y gasto social por departamentos y, al interior de éstos, por municipio con criterios de equidad, solidaridad y justicia. Esto a su vez, brindará los elementos de juicio necesarios para establecer los criterios de distribución de los ingresos y de coparticipación de impuestos para que los municipios y las gobernaciones encaren sus programas de inversión, respetando sus competencias y el criterio de subsidiaridad. De este modo, las gobernaciones deberán ejecutar los proyectos para los cuales están más capacitados que los municipios y el Gobierno Central lo hará con aquellos para los cuales está más facultado que las gobernaciones.

La experiencia en la distribución de los recursos de la Iniciativa HIPC, proporciona una alternativa viable para la distribución de los ingresos, la misma que fue

consensuada, en su momento, entre los actores políticos y sociales del país.

7.2. *Inversión privada*

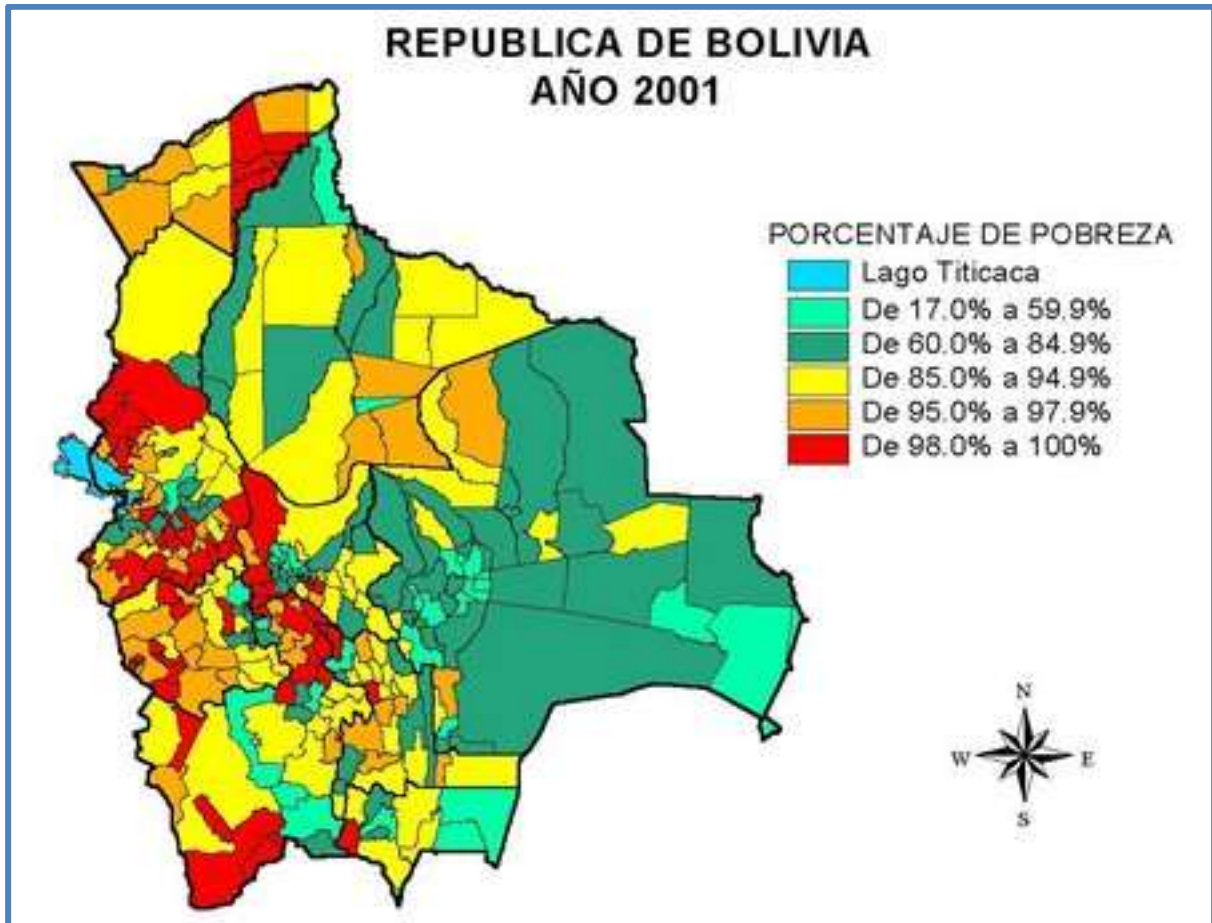
Más allá de los problemas de gestión que caracterizan a los emprendimientos estatales, la inversión pública en el sector productivo y de servicios, tiene limitaciones en función de la disponibilidad de recursos, acceso a los mercados y tecnología y, por eso, es fundamental que parte del esfuerzo de la inversión sea encarada por el sector privado. La evolución de los países del Este de Europa después de la Caída del Muro de Berlín, las características de la economía china y los problemas de la sociedad cubana, entre otros, ponen en evidencia que la participación del sector privado en la economía de un país es fundamental.

Pero el sector privado no invierte porque se compadece del nivel de desempleo, ni de la pobreza, ni del medio ambiente, lo hace motivado por el lucro y, por lo tanto, la institucionalidad de un país radica en garantizar que el interés de lucro del sector privado, coincida con el del Estado de que la economía crezca, se recauden impuestos, se genere empleo, se reduzca la pobreza y se preserve el medio ambiente.

A su vez, la inversión privada dependerá de las oportunidades de negocios, pero sobre todo, del marco institucional que defina las reglas de juego y, entre ellas, las más importantes son la seguridad jurídica que incluye las garantías a los derechos propietarios, los derechos de propiedad intelectual y los mecanismos para el cumplimiento de los contratos; las normas impositivas y arancelarias; el libre acceso al mercado cambiario; las restricciones al flujo de capitales, incluyendo la remesa de utilidades; el régimen laboral y las formas de operar en el denominado sector estratégico boliviano, por citar algunas. Aspectos que debería definirse en la nueva ley de Inversiones.

De todas las regulaciones, el Pacto Fiscal deberá definir con mucha claridad las normativas impositivas, a partir de las mejores prácticas internacionales, considerando la competitividad de las reglas de juego *vis a vis* las de otros países de la región que compiten con Bolivia en la atracción de inversión privada y considerando las necesidades de contar con un sistema impositivo que contribuya positivamente a la redistribución del ingreso. También se deberán establecer las reglas de juego, para evitar la doble tributación. No obstante, no son suficientes las regulaciones impositivas, es necesario, garantizarle a la inversión privada, mecanismos confiables de resolución de conflictos; cumplimiento de contratos; respeto a la propiedad privada; libre disponibilidad de las utilidades después del pago de impuestos; libre acceso al mercado de divisas; libre transferibilidad de recursos desde y hacia el país, siempre y cuando no se violen las normas nacionales e internacionales de lavado de dinero. Finalmente, se deben crear los incentivos necesarios para promover la innovación.

Gráfico Nº 5
Mapa de la Pobreza



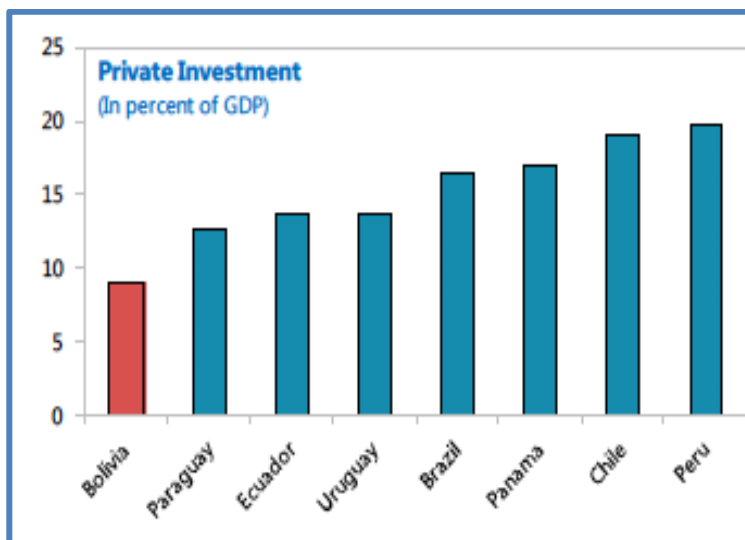
Cuadro Nº 8
Indicadores de Pobreza
1992 – 2001

DESCRIPCIÓN	1992	2001
Inadecuados materiales de vivienda	48,23%	39,08%
Insuficiente espacio en la vivienda	80,03%	70,77%
Inadecuados servicios de agua y alcantarillado	75,87%	58,02%
Inadecuados insumos energéticos	51,80%	43,65%
Insuficiente educación	69,12%	52,53%
Insuficiente atención médica	53,64%	37,92%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

De otra manera, es difícil pensar que la inversión privada en el país logre tasas sostenibles del orden de, al menos, el 15% del PIB anual. En el Gráfico N° 6 se muestra la inversión privada como porcentaje del PIB en varios países de la región.

Gráfico N° 6
Inversión Privada en la Región



Asimismo, la inversión privada en el sector productivo, permitiría liberar recursos públicos para ser destinados al sector social, generando las condiciones para atraer aún más inversiones.

7.3. Priorización de la inversión y gasto social

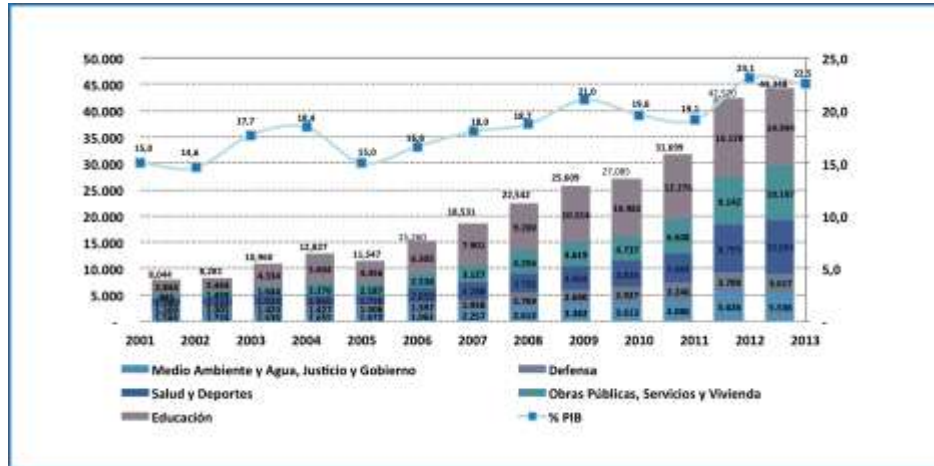
El análisis económico y la experiencia de otros países demuestran que si se quiere crecer y combatir la pobreza, la inversión y el gasto social público deben orientarse prioritariamente hacia la educación, salud, vivienda, saneamiento básico, agua potable y a aquellas obras de infraestructura que permitan integrar el país, acercar la producción del campo a las ciudades, aumentar el comercio interdepartamental y exportar la producción.

La Constitución Política del Estado define nítidamente las competencias que se atribuyen a los diferentes gobiernos autónomos, las mismas que se detallan en el Anexo I y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización aclara en mayor detalle muchas de esas competencias.

Para este trabajo, las competencias que nos interesa considerar, son las que se refieren a la ejecución de la inversión y al gasto social en salud, educación, saneamiento básico e infraestructura, para los cuales se deberá ponderar con mucho cuidado, el universo que atenderá, el costo de la prestación del servicio, la

eficacia en su prestación y el nivel de esfuerzo fiscal regional que demandarán estos servicios.

Gráfico Nº 7
Gasto en Sectores del Área Social
Presupuesto General de la Nación
2001-2013 (p)



Elaboración: Con datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

7.3.1. Bonos en efectivo

Uno de los mecanismos fiscales que el gobierno actual utiliza para mejorar la distribución del ingreso y la disminución de la pobreza, es la concesión de bonos en dinero efectivo. De éstos, el Bono Juancito Pinto está orientado a mejorar la educación y el Bono Juana Azurduy está destinado al apoyo de las mujeres embarazadas.

Cuadro Nº 9
Evolución del Pago de Bonos en Efectivo
(en MM Bs)

Bono	2009	2010	2011	2012
Juancito Pinto	364	338	385	385
Renta Dignidad	1,688	1,73	1,772	2,307
Juana Azurduy	38	95	96	108
Total				
% del PIB	2,09	2,163	2,253	2,8

Fuente : Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

7.3.2. Educación

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización establece lo siguiente:

“La distribución de competencias entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas en materia de educación deberá ser regulada por una ley especial, al constituirse la educación en la función suprema y primera responsabilidad del Estado, siendo ésta unitaria, pública y universal, por lo tanto tiene la obligación de garantizarla y establecer las políticas. La gestión del Sistema de Educación es concurrente con las entidades territoriales autónomas de acuerdo al Numeral 2 del Parágrafo II del Artículo 299 de la Constitución Política del Estado”.

Desde el punto de vista del Pacto Fiscal esta ley debería establecer si es que se mantendrá el *status quo*. Es decir, si la responsabilidad sobre la infraestructura educativa le corresponderá a los Gobiernos Municipales y el pago de sueldos y salarios estará a cargo del Gobierno Central o, si por el contrario, el Gobierno Central, manteniendo su competencia para definir la política educativa del país, delegará la política salarial y el pago de sueldos y salarios a los Gobiernos Departamentales o eventualmente a los municipales, que desde el punto de vista de la eficiencia, sería lo más razonable. Por motivos de orden político, los maestros se oponen a esta transferencia porque en el fondo, ello debilitaría su fuerza sindical.

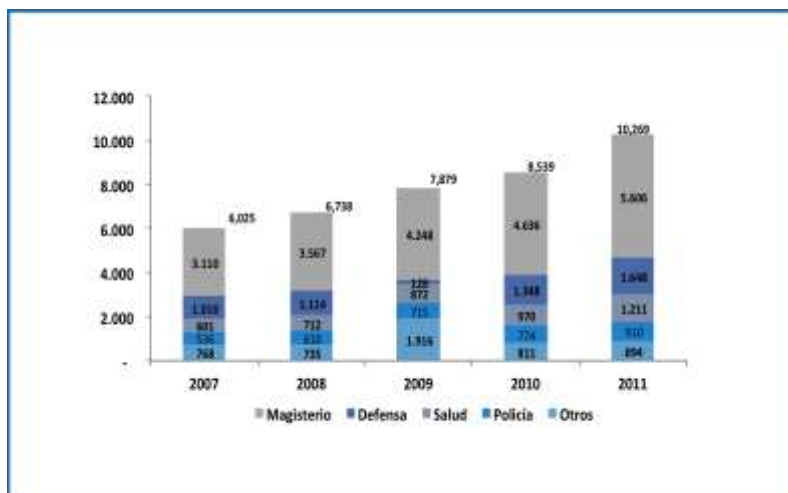
En el Gráfico N° 8, se muestra la evolución de la planilla salarial de los principales sectores de la administración pública, lo que brinda una idea sobre el monto de dinero que el Gobierno Central debería transferir a los gobiernos regionales, si transfiere la responsabilidad de la administración del magisterio a las gobernaciones.

Un tema de la mayor importancia, es iniciar un debate sobre la educación universitaria y su financiamiento. El presupuesto de 2013 contempla una transferencia de Bs2.721 millones, equivalentes a casi US\$. 400 millones. Al parecer, no es razonable la cantidad de universidades públicas y privadas existentes en el país, ni el número de estudiantes que conforman el sistema universitario actualmente. Desde el punto de vista de la eficacia del gasto, la experiencia internacional indica que la prioridad de la educación es la de garantizar que toda la población concluya con el ciclo básico, luego plantearse la necesidad de que culmine adecuadamente el ciclo secundario y/o técnico.

La realidad que palpan quienes se dedican a la docencia, tanto en las universidades públicas como en las privadas, es que los estudiantes que ingresan de manera masiva, tienen un nivel de educación que deja mucho que desear, por decir lo menos. Esto se explica en parte porque no existe una proporcionalidad adecuada, en términos *per cápita*, entre los recursos públicos destinados a la educación básica, secundaria y técnica con lo que se asigna a las universidades

públicas. Esta situación se agrava porque el número de estudiantes, en casi todas las carreras del sistema universitario, supera ampliamente las necesidades del país, lo que obliga a muchos de los que se gradúan del sistema a emigrar e implica un subsidio del sector de la educación boliviana a otros países mucho más ricos.

Gráfico Nº 8
Sueldos y Salarios



Elaboración: Con datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Los que se quedan en el país y no encuentran empleo en sus áreas de especialización académica, terminan trabajando en actividades para las cuales no se requiere un título universitario. Pero todavía más grave, aún con las transferencias del Gobierno Central, no se logra financiar óptimamente un plantel docente adecuado para un número de estudiantes que permita una correcta evaluación. El resultado es que muchos vencen los cursos por inercia y culminan su carrera con un nivel académico muy pobre. Esta es una de las razones por las cuales hay tantos egresados sin tesis o que obtienen su título profesional, a través de programas para graduar profesionales, cuyo propósito no es la de garantizar su calidad, sino el ingreso de recursos financieros a las universidades que, de tanto en tanto, ofrecen esos programas especiales. El debate sobre este tema está vinculado con el Pacto Fiscal, en la medida en que se priorizará el destino de los recursos públicos para mejorar la educación en Bolivia.

7.3.3. Salud

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización establece que el Gobierno Central deberá:

- *Garantizar el funcionamiento del Sistema Único de Salud mediante la implementación del Seguro Universal de Salud en el punto de atención de acuerdo a la Ley del Sistema Único de Salud.*

- *Definir la política salarial, gestionar los recursos y financiar los salarios y beneficios del personal dependiente del Sistema Único de Salud, conforme a reglamentos nacionales específicos, para garantizar la estabilidad laboral.*

Las atribuciones del Gobierno Departamental son las siguientes:

- *Proveer a los establecimientos de salud del tercer nivel, servicios básicos, equipos, mobiliario, medicamentos, insumos y demás suministros, así como supervisar y controlar su uso.*
- *Cofinanciar políticas, planes, programas y proyectos de salud en coordinación con el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas en el departamento.*
- *Los gobiernos departamentales tienen la competencia exclusiva de implementar y ejecutar planes, programas y proyectos de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria en el marco de las políticas, estrategias y normas definidas por autoridad.*

El Gobierno Municipal deberá:

- *Administrar la infraestructura y equipamiento de los establecimientos de salud de primer y segundo nivel de atención organizados en la Red Municipal de Salud Familiar Comunitaria Intercultural.*
- *Dotar la infraestructura sanitaria y el mantenimiento adecuado del primer y segundo nivel municipal para el funcionamiento del Sistema Único de Salud.*
- *Dotar a los establecimientos de salud del primer y segundo nivel de su jurisdicción: servicios básicos, equipos, mobiliario, medicamentos, insumos y demás suministros, así como supervisar y controlar su uso.*

Al igual que en el caso de la educación, se deberá debatir las ventajas y desventajas de que el Gobierno Central transfiera a los gobiernos sub-nacionales la definición de las políticas salariales y el pago de sueldos y salarios del sector de la salud. El Gráfico N° 8, brinda una idea aproximada del monto que ello representa.

En mi criterio y por razones de eficacia y eficiencia, se deberían transferir ambas competencias, tanto en los sectores de educación y salud.

7.3.4. Infraestructura, saneamiento básico y agua potable, vivienda social y riego

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización establece que el Gobierno

Central tiene como atribuciones:

- *Planificar, diseñar, construir, mantener y administrar las carreteras, líneas férreas y ferrocarriles de la red fundamental.*
- *Diseñar y ejecutar proyectos habitacionales piloto de interés social, conjuntamente con las unidades territoriales autónomas.*
- *Elaborar, financiar y ejecutar subsidiariamente proyectos de alcantarillado sanitario con la participación de los otros niveles autonómicos, en el marco de las políticas de servicios básicos.*
- *Elaborar, financiar y ejecutar proyectos de riego de manera concurrente y coordinada con las entidades territoriales autónomas. Concluidos los proyectos de micro riego con municipios y autonomías indígena originaria campesinas, éstos podrán ser transferidos a los usuarios, de acuerdo a normativa específica.*

El Gobierno Departamental tiene las siguientes obligaciones:

- *Planificar, diseñar, construir, mantener y administrar las carreteras de la red departamental.*
 - *Construir y mantener líneas férreas, ferrocarriles y otros medios de la red departamental.*
 - *Diseñar y ejecutar proyectos habitacionales piloto de interés social, conjuntamente con las unidades territoriales autónomas.*
 - *Elaborar, financiar y ejecutar subsidiariamente planes y proyectos de agua potable y alcantarillado de manera concurrente y coordinada con el nivel central del Estado, los gobiernos municipales e indígena originario campesinos que correspondan, pudiendo delegar su operación y mantenimiento a los operadores correspondientes, una vez concluidas las obras. Toda intervención del gobierno departamental debe coordinarse con el municipio o autonomía indígena originaria campesina beneficiaria.*
 - *Elaborar, financiar y ejecutar proyectos de riego de manera concurrente y coordinada con el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas e implementar la institucionalidad del riego prevista en ley del sector, en observación del Parágrafo II del Artículo 373 de la Constitución Política del Estado.*
 - *Diseñar y ejecutar proyectos hidráulicos, conforme al régimen y políticas aprobadas por el nivel central del Estado.*
-

- *Establecer y ejecutar programas y proyectos para emprendimientos turísticos comunitarios.*

El Gobierno Municipal deberá:

- *Realizar inversiones en infraestructura pública de apoyo al turismo.*
- *Elaborar y ejecutar programas y proyectos de construcción de viviendas, conforme a las políticas y normas técnicas aprobadas por el nivel central del Estado.*
- *Ejecutar programas y proyectos de los servicios de agua potable y alcantarillado, conforme a la Constitución Política del Estado, en el marco del régimen hídrico y de sus servicios, y las políticas establecidas por el nivel central del Estado.*
- *Elaborar, financiar y ejecutar proyectos de agua potable en el marco de sus competencias, y cuando corresponda de manera concurrente y coordinada con el nivel central del Estado y los otros niveles autonómicos; así como coadyuvar en la asistencia técnica y planificación. Concluidos los proyectos podrán ser transferidos al operador del servicio.*
- *Proveer los servicios de agua potable y alcantarillado a través de entidades públicas, cooperativas, comunitarias o mixtas sin fines de lucro conforme a la Constitución Política del Estado y en el marco de las políticas establecidas en el nivel central del Estado.*
- *Aprobar las tasas de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado*
- *Elaborar, financiar y ejecutar proyectos de riego y micro riego de manera exclusiva o concurrente, y coordinada con el nivel central del Estado y entidades territoriales autónomas en coordinación con los pueblos indígena originario campesinos.*
- *Diseñar, ejecutar y administrar proyectos para el aprovechamiento de recursos hídricos.*

7.3.5. Gasto Corriente

El Pacto Fiscal deberá definir los criterios para la elaboración del presupuesto de gastos tanto del Gobierno Central como de los gobiernos sub-nacionales. En ese sentido, éstos deberán cubrir, al menos, los siguientes aspectos:

- El crecimiento del gasto de funcionamiento no debería ser mayor al del crecimiento de la economía.
-

- Se deberá acordar el déficit fiscal máximo como porcentaje del PIB y el nivel de endeudamiento máximo como porcentaje del PIB y del nivel de ingresos.
- La conveniencia de establecer o no un Fondo de Estabilización, con un porcentaje de los recursos provenientes del IDH o de las regalías que genera la exportación de minerales y gas, que evite una contracción significativa del gasto cuando los precios de las materias primas disminuyan en el mercado internacional. Complementado también con otro fondo contra-cíclico que es el crédito externo.
- Un instrumento de control de la política fiscal debería ser el Balance Estructural que, eventualmente, contribuirá a analizar la política fiscal y también los aspectos que hacen al Fondo de Estabilización.
- En el manejo de crisis financieras, en general y bancarias, en particular, el Pacto Fiscal deberá explicitar que el capital de los accionistas disminuya en función de las pérdidas acumuladas y se evite socializar las pérdidas y privatizar las ganancias. Asimismo, se deberá impedir el salvataje de deudores para evitar el riesgo moral, a no ser, en caso de pérdida de patrimonio por desastres naturales.
- Cuando se vea la conveniencia de utilizar subsidios cruzados en la provisión de servicios públicos como el de la energía eléctrica, éstos deberán ser transparentes y no distorsionar la fijación del precio básico o incentivar el consumo de otros artículos y servicios más costosos desde el punto de vista social.
- Los sistemas de transferencia deberán considerar criterios explícitos de redistribución del ingreso.
- Se deberá buscar la manera de reducir el gasto militar para ratificar la vocación pacifista del país en la región. Esto supone un amplio debate nacional que permita contestar varias preguntas que plantea la CEPAL en su Informe 2012. “...sobre todo en lo que se refiere a cuál es su nivel apropiado (¿cuánto es suficiente?) y su costo de oportunidad (¿cuál es su impacto económico directo e indirecto?), así como a un sistema de adquisición de armamento que sea eficaz en relación con sus costos (¿cuál es su efecto por unidad monetaria?)...”.
- Adicionalmente, se deberá analizar la eficacia y la eficiencia del gasto militar en el proceso de desarrollo económico del país.
- Criterios para el manejo de las empresas públicas, incluyendo la elección de directores, ejecutivos; transparencia en la información; auditorías externas tanto legales, como financieras; mecanismos de evaluación de cumplimiento

de metas, como los contratos de desempeño con metas muy claras.

- Se establecerán los criterios de endeudamiento tanto de las municipalidades como de los gobiernos regionales.
- Se deberán definir los montos máximos de recursos de transferencia directa y su focalización para garantizar su sostenibilidad en el tiempo.

8. EL SISTEMA ACTUAL DE TRANSFERENCIAS INTER-GUBERNAMENTALES

8.1. Distribución de los ingresos tributarios

En los Gráficos N° 9, N° 10 y N° 11, se observa la estructura de coparticipación de los impuestos de acuerdo al ordenamiento legal vigente. Existen tres fuentes de ingresos sujetas a la coparticipación entre los departamentos, las municipalidades y el Tesoro General de la Nación (TGN). La primera fuente corresponde a los impuestos contemplados en la Ley 843 y el arancel aduanero, el segundo grupo está relacionado con las regalías mineras y forestales y el tercero, con los impuestos a la producción de hidrocarburos y comercialización de carburantes.

Los impuestos se distribuyen en un 75% para el TGN, 20% entre los municipios de acuerdo a su nivel poblacional y 5% se destina a las universidades, en función de la población y su ubicación. Cuando existen dos o más universidades públicas en un departamento, la distribución se realiza mediante acuerdos entre ellas.

Dependiendo del mineral, las regalías mineras (valor bruto de la producción por una tasa), se distribuyen entre los departamentos productores, 85% para el gobierno departamental y 15% para los municipios productores.

Del 100% de la producción fiscalizada de hidrocarburos, 50% se queda el Estado: 32% como IDH y 18% como regalías.

La regalía petrolera, equivalente al 18% de la producción fiscalizada, se reparte de la siguiente manera: 11% entre los departamentos productores (Tarija, Cochabamba, Santa Cruz y Chuquisaca); 0.66% para Beni y 0.33% para Pando; el TGN se queda con el 6% restante.

El IEHD (Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados), se reparte en un 25% entre los gobiernos departamentales y el 75% se queda en el TGN. Los gobiernos departamentales traspasan un 20% de este ingreso al TGN para que éste lo distribuya a las universidades (subvención ordinaria). El saldo neto que se queda en los gobiernos departamentales se distribuye en un 50% de manera equitativa entre los nueve departamentos y el otro 50% en función de su nivel poblacional.

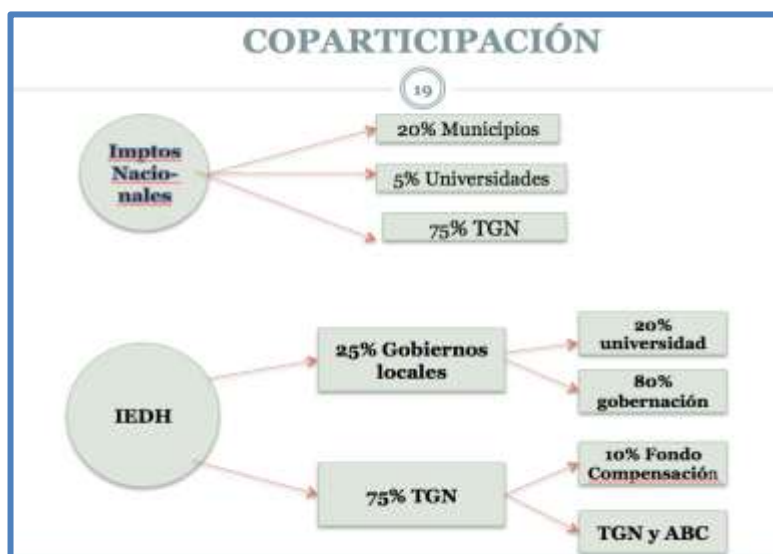
Una parte de lo que recibe el TGN se destina al Fondo de Compensación Departamental y a la Administración Boliviana de Carreteras.

El 32% que corresponde al IDH (Impuesto Directo a los Hidrocarburos) se distribuye entre las regiones a partir de una serie de criterios, obtenidos no de

forma objetiva, sino como parte de negociaciones políticas, los que están establecidos en diferentes leyes y decretos⁵⁷. El esquema de distribución se muestra en el Gráfico N° 11 y en mayor detalle en el Cuadro N° 10. Además de lo que se destina a las regiones, municipalidades y universidades, como se observa en dicho Cuadro, el 1.6% se asigna al Fondo Indígena y el saldo de 8.68% se queda en el TGN, parte de lo cual, se destina a la masificación del uso de gas domiciliario en el país y al fortalecimiento del presupuesto de las FF.AA. y de la Policía Nacional.

Por otro lado, los que reciben fondos que corresponden al IDH (gobiernos departamentales, municipios y Fondo Indígena), destinan parte de los recursos al pago de la Renta Dignidad y al financiamiento del Fondo de Educación Cívica.

Gráfico N° 9
Coparticipación Impositiva



Fuente: Con datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

La coparticipación del IDH con el Fondo de Nivelación, equivalente al 18.68% de la producción fiscalizada de hidrocarburos, se reparte en cada departamento de la siguiente manera: 24.39% para el gobierno departamental, 66.99% para los municipios y el saldo de 8.62% para las universidades. Del 100% que reciben los gobiernos departamentales y los municipios, se debe descontar 30% para la Renta Dignidad y 0.2% para el Fondo de Educación Cívica. Por su parte, las universidades no retienen ningún monto para la Renta Dignidad.

De los recursos que corresponden por compensación poblacional para La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, el 1,4% del IDH, el 80% se destina a los municipios y 20% a las universidades.

Gráfico N° 10
Regalías



Fuente: Con datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Gráfico N° 11
Coparticipación del IDH



Fuente: Con datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

En el Cuadro N° 10, se resume la distribución del 32% del IDH entre los gobiernos departamentales, municipalidades y universidades.

Cuadro N° 10
Distribución Regional del IDH

DEPARTAMENTO	CON FONDO DE NIVELACIÓN	CON FONDO DE COMPENSACIÓN	TOTAL
Tarija	2,68%		2,68
Santa Cruz	2,00%	1,09%	3,09
Cochabamba	2,00%	0,54%	2,54
Chuquisaca	2,00%		2,00%
TOTAL 1	8,68%	1,63%	10,31
La Paz	2,00%	1,40%	3,40%
Oruro	2,00%		2,00%
Potosí	2,00%		2,00%
Beni	2,00%		2,00%
Pando	2,00%		2,00%
TOTAL 2	10%	1,40%	11,40%
Fondo Indígena	1,60%		1,6
TGN			8,69
TOTAL 1+2+3			32%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Con base en los anteriores criterios, en el Cuadro N° 11, se resume la evolución de las transferencias de impuestos y regalías a las gobernaciones, municipios y universidades y en el Cuadro N° 12, la evolución de las transferencias por departamento. En los cuadros mencionados se observa que el total transferido en 2011, fue de Bs18.718 millones, equivalentes a US\$. 2.700 millones aproximadamente. El año 2011 de este monto, el 33% se destinó a los gobiernos departamentales, el 53% a las municipalidades y el 14% a las universidades.

Cuadro N° 11
Transferencias y Regalías

								Variación		Participación	
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2009-2010	2010-2011	2010	2011
Total	6.670	10.331	11.762	13.575	12.979	14.539	18.718	12%	29%	100%	100%
Gobernaciones Departamentales	3.075	4.800	5.359	4.745	4.048	4.640	6.171	15%	33%	32%	33%
Regalías Hidrocarburíferas	1.608	2.076	2.191	2.372	2.429	2.553	3.149	5%	23%	18%	17%
Regalías Mineras	118	401	547	598	514	739	1.001	44%	35%	5%	5%
Regalías Forestales y Agropecuarias	5	8	8	8	7	8	6	14%	-25%	0%	0%
Impuesto Especial a los Hidrocarburos	378	373	521	503	161	265	554	65%	109%	2%	3%
Impuesto Directo a los Hidrocarburos	895	1.815	1.956	1.096	918	963	1.283	5%	33%	7%	7%
Fondo de Compensación	71	127	136	169	19	112	177	489%	58%	1%	1%
Municipios	2.443	3.964	4.636	6.758	6.924	7.671	9.850	11%	28%	53%	53%
Coparticipación Tributaria	1.856	2.295	2.801	3.618	3.407	3.968	5.085	16%	28%	27%	27%
Diálogo 2000 (HIPC)	320	298	262	214	504	545	557	8%	2%	4%	3%
Impuesto Directo a los Hidrocarburos	267	1.371	1.573	2.927	3.013	3.157	4.208	5%	33%	22%	22%
Universidades	1.152	1.567	1.767	2.072	2.007	2.228	2.697	11%	21%	15%	14%
Coparticipación Tributaria	464	574	700	905	851	992	1.271	17%	28%	7%	7%
Impuesto Directo a los Hidrocarburos	57	330	384	454	433	449	602	4%	34%	3%	3%
Subsidios y Subvenciones	631	662	683	713	722	787	824	9%	5%	5%	4%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Adicionalmente a los recursos de coparticipación, el Estado distribuye el equivalente al servicio de deuda que fuera condonada dentro de la Iniciativa HIPC⁵⁸ con criterios de pobreza y densidad poblacional según la Ley 2235, que ejecuta los acuerdos del Diálogo Nacional 2000.

Cuadro N° 12
Transferencias por Departamento

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total	6.671	10.330	11.763	13.575	12.978	14.539	18.718
Chuquisaca	415	741	813	991	949	1.013	1.291
La Paz	1.228	1.762	2.098	2.500	2.288	2.679	3.446
Cochabamba	959	1.389	1.600	1.856	1.744	1.903	2.404
Oruro	401	711	783	836	780	880	1.152
Potosí	524	931	1.109	1.324	1.280	1.546	2.049
Tarija	1.320	1.946	2.094	2.294	2.307	2.517	3.132
Santa Cruz	1.173	1.736	2.033	2.407	2.304	2.576	3.377
Beni	413	660	733	823	800	865	1.124
Pando	238	453	498	546	526	561	744

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Como señala Zapata, “... La Ley del Diálogo Nacional 2235, de julio de 2001, establece los mecanismos para la distribución de recursos del Alivio de la Deuda para Países Altamente Endeudados Reforzada (conocido como Iniciativa HIPC II), establece la Política Nacional de Compensación (PNC) y los cambios en los Fondos de Inversión y Desarrollo, crea mecanismos de control social a nivel nacional, departamental y municipal y finalmente institucionaliza el Diálogo Nacional.

La PNC (Política Nacional de Compensación) es una política de apoyo al proceso de descentralización con propósito de ordenar las transferencias que bajo distintas condiciones son otorgadas al Gobierno Central, Prefecturas y Municipios, promoviendo la transparencia y equidad de dichas transferencias destinadas a la inversión pública. Establece que todas las transferencias que no sean otorgadas por el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS) serán descontadas por el Directorio Único de Fondos (DUF) de las asignaciones indicativas que el FPS programará a favor de cada municipalidad. El principio que define la PNC es que todos los recursos que reciba el país en calidad de transferencias no reembolsables de la cooperación internacional, prefecturas, gobierno central, ONGs e inclusive las entidades privadas que administran recursos públicos o de ayuda oficial al país, deben ser transferidos a los municipios por medio de la fórmula establecida en el Art. 12 de la Ley del Diálogo, la misma que permite entregar recursos con criterios de equidad vertical y transparencia. Los municipios reciben estos recursos de acuerdo a una programación periódica, los que reciben

recursos en exceso, más allá de la programación establecida, son sujetos a descuentos, reduciendo sus asignaciones presupuestarias provenientes del FPS. La fórmula usada para este propósito fue la siguiente:

El 70% de los recursos HIPC se los divide entre el resultado de la población total nacional ponderada por pobreza. Ese resultado se lo multiplica por la población ponderada por pobreza de cada municipio. Así obtenemos los recursos asignados a cada municipio con el 70% de los recursos HIPC.

El 30% de los recursos HIPC se los divide entre los nueve departamentos a todos por igual. Ese monto, dentro de cada departamento, se lo divide entre la población departamental ponderada por pobreza; el resultado se los multiplica por la población ponderada por pobreza de cada municipio. Así obtenemos los recursos asignados a cada municipio con el 30% de los recursos HIPC⁵⁹.

En el Cuadro N° 13, se resumen las transferencias realizadas en la gestión 2011, por departamento y en términos *per cápita*. Estos datos muestran la disparidad en la coparticipación de impuestos, regalías, IDH y recursos HIPC. Las discrepancias no reflejan las diferencias de pobreza departamentales y municipales, medidas por las Necesidades Básicas Insatisfechas. Es por ello, que a partir de los resultados del Censo de Población y Vivienda de 2012, que permitirá contar con datos actualizados sobre este indicador, se tendrán que revisar los criterios y la política de redistribución de los ingresos públicos.

Cuadro N° 13
Transferencias por Departamento en Términos *per cápita*

	CHSCA	LPZ	CBB	ORURO	POTOSI	TARIJA	STCZ	BENI	PANDO	TOTAL
IMPUESTOS	327	1,445	895	241	436	240	1,247	223	32	5,086
IDH	377	692	498	377	377	512	623	377	377	4,21
HPIC	49	150	84	37	72	30	82	38	16	558
TOTAL MUNICIPIOS	753	2,287	1,477	655	885	782	1,952	638	425	9,854
REGAL, IEHD, COMPENSACIÓN	57	267	125	198	821	45	149	44	33	1,739
REGALIAS										
HIDROCARBUROS	135		220			1,951	580	175	88	3,149
IDH	137	137	137	137	137	186	137	137	137	1,282
TOTAL GOB. LOCALES	329	404	482	335	958	2,182	866	356	258	6,17
UNIVERSIDADES	210	755	445	163	206	168	559	131	60	2,697
GRAN TOTAL	1,292	3,446	2,404	1,153	2,049	3,132	3,377	1,125	743	18,721
POBLACIÓN	601	2,741	1,938	491	799	509	2,776	426	109	10,39
PER CÁPITA	2,15	1,257	1,24	2,348	2,564	6,153	1,216	2,641	6,817	1,802

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

9. CRITERIOS PARA LA REVISIÓN DE LA POLÍTICA DE TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES

9.1. Razones para modificar el actual sistema de coparticipación

El sistema actual de coparticipación genera una disparidad regional muy grande, ya que premia a las regiones por el sólo hecho de contar con recursos naturales que, como señala la Constitución Política del Estado, le pertenecen al Estado y, por consiguiente a todos los bolivianos por igual, o por su escasa población como es el caso de los departamentos de Beni y Pando. El sistema actual no busca minimizar el desarrollo desigual de las regiones, ni superar sus debilidades las que se expresan en las Necesidades Básicas Insatisfechas cuyos niveles se conocerán a partir de los datos del Censo de Población y Vivienda de 2012.

El sistema refleja los porcentajes de coparticipación de ingresos que se manifiestan en el poder de negociación de los distintos actores y que no corresponden necesariamente a criterios de equidad. Así por ejemplo, el departamento de Tarija recibe casi la misma cantidad de recursos que La Paz y Santa Cruz, pese a que su contribución por concepto de impuestos al fisco y a que su población es significativamente menor y tampoco responde a un criterio de solidaridad. Efectivamente, como muestran los datos para el año 2011, las transferencias recibidas por el departamento de Pando, en términos *per cápita*, son 3.78 veces superiores al promedio nacional, Tarija recibió 3.4 más que el promedio nacional y Beni 1.47 veces más, en términos *per cápita* (véase Cuadro N° 13). Estos guarismos muestran, de manera inequívoca, la necesidad de revisar el actual sistema de coparticipación.

Por otro lado, el sistema actual no considera de manera formal las competencias, funciones y responsabilidades que deberían asumir los gobiernos sub-nacionales, a partir de lo establecido en la Constitución Política del Estado dentro de un proceso de profundización de la descentralización administrativa.

Un tema que merecerá un debate objetivo y sereno está relacionado con la consolidación del presupuesto de la educación, que incluye, la educación básica, secundaria, técnica, terciaria o universitaria y las normales en un fondo único, a ser administrado y priorizado por los gobiernos departamentales en función de las necesidades de desarrollo que tenga cada uno de los departamentos del país. Un criterio similar deberá ser utilizado para transferir los servicios de salud.

9.2. Transferencias intergubernamentales

Los recursos para financiar las transferencias intergubernamentales dependerán, en gran medida, de la definición de los dominios impositivos y del tratamiento que

se le de a las regalías, al IDH y a las partidas presupuestarias que se transfieran a los gobiernos sub-nacionales, como el pago de sueldos y salarios a los sectores de educación y salud.

En el corto y mediano plazo, parecería razonable mantener el criterio de un Estado unitario con regiones autónomas cada vez más descentralizadas y, para ello, se requiere definir los dominios impositivos de manera pragmática.

Si se acepta el criterio de Otálora, que señala que el dominio impositivo debería estar en función de los principios de la capacidad de pago, que se mide por los ingresos que perciben las personas, los gastos en consumo, la tenencia de bienes y del principio de beneficio o contraprestación. Es decir, de aquellos que dan lugar a las tasas, gabelas y contribuciones, donde el costo, el beneficio y el beneficiario son identificables de manera inequívoca. Al respecto, los del primer grupo deberían ser administrados por el Gobierno Central y los segundos, por los gobiernos sub-nacionales.

Ahora bien, lo cierto es que los municipios de las principales ciudades del país han construido una institucionalidad que les permite administrar los impuestos a la tenencia de bienes de manera relativamente eficiente y eficaz. Por ello, se deberían mantener dentro del dominio municipal, el Impuesto a la Propiedad de Bienes Muebles e Inmuebles, el Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles e Inmuebles, el Impuesto a las Sucesiones y Transmisión Gratuita de Bienes. Sin embargo, esto implica que habrá que prestar asistencia, con el apoyo de los gobiernos departamentales, a los municipios medianos y pequeños para la construcción de la institucionalidad necesaria y su respectivo catastro, para que éstos puedan recaudar los impuestos que les corresponda. La excepción sería la administración del RAU (Régimen Agropecuario Unificado), que tendría que podría estar a cargo de los gobiernos departamentales, aunque coparticipando con las municipalidades dentro de su jurisdicción. Ello porque tanto el gobierno departamental como el municipal le proveen al sector agropecuario varios servicios, como los de infraestructura o la red caminera interna.

Los impuestos que provienen de los ingresos y del consumo, se mantendrían dentro del dominio del Gobierno Central, tales como el Impuesto a la Renta de Personas (si se lo crea), el Impuesto a la Renta de Empresas, la AA-IUE Financiero (Alícuota Adicional del Impuesto sobre Utilidades de las Empresas) que debería ser anulado si se opta por un régimen progresivo a las utilidades, el Impuesto a las Remesas del Exterior, el IT (Impuesto a las Transacciones), el IVA (Impuesto al Valor Agregado), el RC-IVA (Régimen Complementario al IVA) si es que no se lo anula, el IJ (Impuesto al Juego), el IVME (Impuesto a la Venta de Moneda Extranjera), el ISAE (Impuesto a las Salidas al Exterior), el ICE (Impuesto al Consumo Específico) y el IEDH (Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados). También serían del dominio del Gobierno Central, los impuestos que se generan en el comercio exterior boliviano y que son administrados por la Aduana Nacional.

La recaudación que se genere por concepto de los impuestos de dominio nacional anteriormente señalados, serían utilizados para ejecutar las transferencias intergubernamentales, en función de criterios preestablecidos y acordados en el Pacto Fiscal entre el Tesoro General de la Nación, los gobiernos departamentales y las municipalidades.

Un tema delicado en el debate del Pacto Fiscal es el referido a las rentas mineras y petroleras, es decir a las regalías y al IDH, que en nuestro criterio también deberían ser parte del sistema de transferencias intergubernamentales.

9.3. Criterios para la transferencia de recursos

En la institucionalidad argentina existen dos tipos de redistribución denominados primaria y secundaria. La redistribución primaria, cuyo objetivo es asegurar un equilibrio vertical y la secundaria que redistribuye los recursos entre los nueve gobiernos departamentales y entre los 327 gobiernos municipales con el propósito de cubrir la brecha entre sus necesidades de gasto y los recursos disponibles en cada unidad, buscando el equilibrio en cada uno de los gobiernos sub-nacionales.

Aunque existen varios criterios de redistribución de los ingresos, hay uno que vale la pena considerar, que está considerado en el Artículo 75º de la Constitución Política Argentina, que establece que “...*la distribución se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada nivel de gobierno con criterios de equidad y solidaridad (y yo, agregaría, además subsidiaridad) dando prioridad a un grado equivalente de calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo su territorio...*”.

No solamente que esta definición contempla lo que se ha indicado a lo largo de este ensayo, sino que pone en evidencia que los principios y alcance de la coparticipación deberían estar establecidos de manera formal en la Constitución Política del Estado. El criterio de **subsidiaridad** asegura que quienes prestan los servicios con mayor ventaja y eficacia económica, competencias y funciones, son los del nivel de gobierno más cercano a la población que se quiere servir. Dicho de otra manera, el Gobierno Central no debería realizar lo que los gobiernos departamentales pueden hacer, ni éstos hacer lo que los distintos gobiernos municipales en su jurisdicción son capaces de encarar. Esto lleva a establecer además, que no puede haber transferencia de competencias, servicios y funciones sin la respectiva reasignación de recursos.

Por otra parte, Piffano⁶⁰ señala que el criterio de **equidad** debe ser interpretado “... *con carácter devolutivo, es decir el reparto debe estar en función de la magnitud de los recursos que los contribuyentes de cada región hubieran contribuido a generar...*”. Un ejemplo claro sería el Impuesto a la Renta de Personas que se identifica de manera inequívoca con el lugar donde se genera, lo mismo sucede con el IEDH. Piffano también apunta que el “... *criterio de **solidaridad** ha sido asimilado al criterio de distribución territorial de los*

recursos...” que es, en todo caso, un criterio contrario al de la equidad. Por lo tanto, el reto es cómo se logra conciliar estos criterios.

Sin embargo, la redistribución con criterios de solidaridad, lo que busca es equilibrar los recursos de las distintas regiones del país, considerando criterios que permitan otorgar la igualdad de oportunidades para los ciudadanos, a través de la provisión de servicios de educación y salud, o distribuir los recursos en función de las Necesidades Básicas Insatisfechas de los distintos municipios del país.

No debe perderse de vista que la reducción de la pobreza, la igualdad de oportunidades y el desarrollo económico superan las posibilidades de la política fiscal que es uno de los varios instrumentos de política económica con los que cuenta el Estado.

Uno de los problemas para encarar el desequilibrio vertical y horizontal, es la forma en la que se mide este desequilibrio y cómo se calcula la diferencia entre los recursos disponibles en cada uno de los gobiernos sub-nacionales y las necesidades de gasto de cada uno de ellos. La determinación es bastante subjetiva dado que los gastos son ilimitados, lo que obliga a encontrar un estándar de servicios mínimos a ser cubierto con las transferencias fiscales.

La literatura sobre las transferencias intergubernamentales considera tres tipos de transferencias, i) **las sumas fijas** que dependen de la negociación política entre el Gobierno Central y los gobiernos sub-nacionales. Por lo tanto, están sujetas al poder político relativo de los distintos gobiernos sub-nacionales y no reflejan necesariamente criterios de solidaridad y equidad, produciéndole, además, una carga fija e inflexible al Tesoro General de la Nación. ii) **El reembolso de costos**, en este caso, el Gobierno Central, define los servicios cuyo costo incurrido será cubierto por los gobiernos sub-nacionales. Por ejemplo, este sistema se podría utilizar en el país, en caso de que se decida traspasar la administración de los sueldos y salarios de los sectores de educación y salud a los gobiernos locales, para que éstos, a su vez, redistribuyan con el mismo criterio a los municipios dentro de su jurisdicción y; iii) la **coparticipación tributaria**, que en Bolivia pretende asignar los recursos con base en porcentajes utilizando adicionalmente transferencias de nivelación para minimizar las distorsiones en la distribución geográfica, con la lógica de que los ciudadanos bolivianos no deberían ser discriminados por vivir en uno u otro departamento, buscando evitar, al mismo tiempo, la concentración regional de recursos que incentiva la migración de los factores productivos.

La fórmula con la que se distribuyen los recursos del HIPC es un buen ejemplo sobre la utilización de fórmulas para la redistribución del ingreso con el fin de obtener los equilibrios horizontales.

A partir de la experiencia internacional, *Bird y Smart*⁶¹ resumen varias

recomendaciones para la definición de los criterios de transferencia, que considero que son muy útiles para Bolivia y que las resumo a continuación:

- Existe un rol para las transferencias de carácter general y las de carácter específico.
- Los recursos para las transferencias de tipo general se deben basar en una regla estable pero flexible, por ejemplo, un porcentaje sobre las recaudaciones revisable periódicamente.
- Las transferencias de montos fijos, sin un destino fijo, deben tomar en cuenta la capacidad y la necesidad del receptor, pero deben ser realizadas de la manera más transparente, simple y confiable posible.
- No se deben establecer condicionalidades para aquellos recursos que tengan un carácter general.
- Las transferencias con objeto determinado deberían tener una contraparte, que dependerá del tipo de gasto y la capacidad fiscal del receptor.
- El receptor deberá demostrar su capacidad para cumplir con las condiciones técnicas que aseguren el buen uso de los recursos, cuando las transferencias estén destinadas al financiamiento de infraestructura.
- Los gobiernos sub-nacionales deberán manejar sus finanzas de acuerdo a procedimientos adecuados, transparentes y disponibles para el escrutinio ciudadano. El balance, sus flujos y demás información contable deberá estar sujeto a auditorías por parte de la autoridad competente (en Bolivia, la Contraloría General de la República) y los gastos que se incurran por este concepto, deberán estar debidamente incluidos en un presupuesto aprobado por las instancias que corresponda.

9.4. Bases para una propuesta de coparticipación

- Existen tres grandes clases de recursos coparticipables: i) Impuestos nacionales y recaudaciones aduaneras; ii) regalías e IDH y; iii) recursos HIPC.
- Los impuestos nacionales se dividen entre aquellos de carácter devolutivo y el saldo que es no devolutivo.
- Los recursos de carácter devolutivo deben ser traspasados a los gobiernos departamentales, netos de una comisión de cobranza y administración de parte del Gobierno Central.
- Definidas las competencias que se quedarán en el Gobierno Central, el saldo

de los impuestos y las recaudaciones aduaneras deberán asegurar el equilibrio fiscal. El saldo de estos recursos se distribuirá entre los gobiernos departamentales y municipales y se adicionarán a los recursos con los que cuentan para financiar sus competencias.

- Los recursos HIPC se transferirán con las reglas vigentes hacia los municipios.
- A pesar de la importancia de las regalías mineras, hidrocarburíferas y forestales, además del IDH, debe ponerse en evidencia que se trata de ingresos públicos que se generan a partir de la producción de recursos no renovables pertenecientes a todos los bolivianos, los que en algún momento se agotarán. Por otro lado, los precios del petróleo, gas y minerales son muy volátiles y dependen de las condiciones del mercado internacional y no de lo que Bolivia haga o deje de hacer. Ambas características sugieren la poca conveniencia de utilizar las regalías y el IDH para el financiamiento del gasto corriente, que en el país es muy inflexible y, por lo tanto, deberían ser recursos destinados a la inversión pública, que es el factor de ajuste más importante cuando se generan desequilibrios fiscales.

Es indudable que las regalías y el IDH contribuyen de manera importante al financiamiento del gasto corriente, sin embargo, como parte del Pacto Fiscal se debería definir un cronograma para lograr que los gastos corrientes en todos los niveles del gobierno sean financiados con impuestos, tasas y gabelas y que los recursos provenientes del IDH y las regalías sean destinados a la reparación del daño ambiental que ocasionan las actividades mineras y petroleras; a la eventual creación de un Fondo de Estabilización y Compensación Interregional y, sobre todo, a la inversión pública .

- Para la distribución primaria se establecerán porcentajes de los impuestos de carácter no devolutivo que se quedarán en el TGN, en los nueve gobiernos departamentales y en los 327 municipios, los mismos que serán revisables periódicamente en función de las competencias que ejerza cada nivel de gobierno.
- La distribución secundaria se realizará a partir de una fórmula que esté en función de la población, las Necesidades Básicas Insatisfechas y la extensión territorial.

10. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Se debe consensuar un Pacto Fiscal, por dos razones: a) la Ley de Autonomías y Descentralización así lo dispone y por motivos de eficiencia o económicos y; b) es una oportunidad excepcional para modificar el sistema impositivo, con el propósito de hacerlo más progresivo; de asegurar la continuidad de los equilibrios fiscales; acordar los criterios de coparticipación tributaria y, finalmente, se debe priorizar la inversión y el gasto público recogiendo los datos de la realidad socio-económica que proporcionará el Censo de Población y Vivienda de 2012.
2. El Pacto Fiscal es un “...*acuerdo político de los distintos sectores sociales, mediante el cual, parte de la agenda pública es convertida en programas y en políticas públicas*⁶²...”.
3. Como señala la Fundación Jubileo, el Pacto Fiscal debería tener un enfoque de desarrollo humano y “...*de carácter estructural, para lograr soluciones de consenso a expectativas de carácter estructural, velando por la legitimidad, lo que implica que ese proceso sea participativo, representativo e incluyente; y que parta de lo local, pasando por lo regional-departamental, hasta la instancia nacional; aspectos fundamentales que permitirían garantizar acuerdos y compromisos concertados, como fruto de un diálogo con todos los sectores...*”.
4. En la formulación del Pacto Fiscal, se deberán considerar los siguientes elementos: igualdad, justicia, institucionalidad, equilibrio fiscal, endeudamiento público, Fondo de Estabilización y Compensación, equilibrios verticales y horizontales y, finalmente pero no por ello menos importante, crecimiento económico.
5. Más allá de las razones de orden ético-moral, el pragmatismo nos alerta que la desigualdad, a partir de un cierto punto, perjudica el desarrollo económico de los países, porque genera el descontento de los grupos mayoritarios, que puede canalizarse por la vía de las protestas e inestabilidad política, aspecto que afecta el clima de inversión o, en su defecto, induce cambios severos en el régimen tributario de un país, lo que desincentiva la inversión privada y, por consiguiente, limita las posibilidades de crecimiento de la economía.
6. Desde el punto de vista técnico, la agenda mínima que se debería poner en consideración de los actores políticos y sociales comprenderá, al menos, cuatro grandes temas: i) la reformulación del sistema impositivo; ii) la conveniencia de crear un Fondo de Estabilización y un Fondo de Compensación Regional; iii) la redefinición de los criterios de redistribución

de los ingresos fiscales a nivel departamental y municipal y; iv) la priorización del gasto y la inversión pública, cuyo alcance dependerá de la disposición y posibilidad de incluir dentro del debate del Pacto Fiscal, el rol de los sectores público y privado en la inversión.

7. El sistema impositivo vigente requiere de ajustes para hacerlo más progresivo y eficiente. De manera especial, se sugiere la creación del Impuesto a la Renta de Personas de carácter progresivo; la introducción del criterio de progresividad en el Impuesto a la Renta de Empresas; la eliminación del régimen simplificado y el integrado; la revisión del Régimen Agropecuario Unificado y la eliminación de algunos impuestos como el ITF.
8. Se deberán analizar las ventajas y desventajas de la creación de un fondo de estabilización y otro de compensación. El Fondo de Estabilización, debería contribuir al financiamiento de los gastos fiscales normales cuando la coyuntura internacional sea desfavorable y permitirá la regulación de la oferta de divisas en el mercado cambiario. El Fondo de Compensación estará orientado a asegurar la solidaridad interdepartamental e intermunicipal.
9. Los datos del Censo de Población y Vivienda de noviembre de 2012, permitirán calcular los indicadores de las Necesidades Básicas Insatisfechas por municipio y su evolución a lo largo de la última década. Con esta información, no debería ser difícil consensuar las necesidades de inversión pública y gasto social por departamentos y, al interior de éstos, por municipio con criterios de equidad, solidaridad y justicia. Esto a su vez, brindará los elementos de juicio necesarios para establecer los criterios de distribución de los ingresos y de coparticipación de impuestos para que los municipios y las gobernaciones encaren sus programas de inversión.
10. El dominio impositivo debería estar en función de los principios de la capacidad de pago, que se mide por los ingresos que perciben las personas, los gastos en consumo, la tenencia de bienes y del de beneficio o contraprestación, es decir, de aquellos que dan lugar a las tasas, gabelas y contribuciones, donde el costo, el beneficio y el beneficiario, son identificables de manera inequívoca. El primer grupo debería ser administrado por el Gobierno Central y los segundos por los gobiernos subnacionales.
11. El sistema actual de transferencias intergubernamentales, refleja el poder de negociación de los distintos actores y no responde a criterios de competencias y el criterio de subsidiaridad de ahí la necesidad de revisarlo.
12. El sistema actual de transferencias intergubernamentales genera una disparidad regional muy grande, premiando a determinadas regiones por el solo hecho de contar con recursos naturales que, como señala la Constitución Política del Estado, le pertenecen al Estado y a todos los

bolivianos por igual o, por su baja población como es el caso de los departamentos de Beni y Pando. El sistema actual no busca minimizar el desarrollo desigual de las regiones, ni superar sus debilidades que se expresarán en las Necesidades Básicas Insatisfechas que darán a conocer los datos del Censo de Población y Vivienda de 2012.

13. El sistema de transferencias intergubernamentales, debería incluir los impuestos nacionales, la recaudación arancelaria, las regalías y el IHD. Su distribución primaria buscaría los equilibrios verticales de los tres niveles de gobierno y la secundaria debería realizarse con una fórmula que incluya criterios de población, extensión territorial y Necesidades Básicas Insatisfechas.
14. Para alcanzar tasas de crecimiento superiores al 5%, se requiere además de mayor inversión, recursos humanos sanos y educados, investigación y desarrollo, reglas de juego que permitirán mayores niveles de cooperación entre los distintos actores políticos, sociales y económicos en un entorno de mutua confianza.
15. Vale decir, que se debe construir una sociedad plural, una verdadera democracia que acompañe a un Estado fuerte y lo suficientemente centralizado como para asegurar políticas inclusivas que garanticen el funcionamiento de los mercados y la igualdad de oportunidades; que incentiven la investigación e innovación; que estimulen el uso de nuevas tecnologías; el comercio; la inversión privada; que garanticen la propiedad privada; el ahorro; la imparcialidad de la ley; el cumplimiento de los contratos y; como diría Schumpeter, que incentiven la destrucción creativa.
16. En este sentido, se deberá reevaluar el rol de los sectores privado y público en el proceso de inversión en el sector productivo y los mecanismos y formas de asociación entre ambos, con el fin de minimizar el *crowding out* y optimizar el *crowding in*.
17. Se deberán establecer reglas claras que aseguren la complementariedad, para que el sector privado invierta en todos los proyectos que son viables financieramente, liberando recursos públicos para que el Estado destine recursos a aquellos proyectos con elevada rentabilidad social en las áreas de educación, salud, saneamiento básico, infraestructura, investigación y desarrollo.

ANEXO I

COMPETENCIAS SEGÚN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

Las competencias definidas en la Constitución Política del Estado, son las siguientes:

1. Privativas, aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere, ni delega y están reservadas para el nivel central del Estado.
2. Exclusivas, aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas.
3. Concurrentes, aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva.
4. Compartidas, aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuya reglamentación de desarrollo corresponde a las entidades territoriales autónomas, de acuerdo a su característica y naturaleza. La reglamentación y ejecución corresponderá a las entidades territoriales autónomas.

Toda competencia que no esté incluida en esta Constitución será atribuida al nivel central del Estado, que podrá transferirla o delegarla por Ley.

Artículo 298º

Son competencias privativas indelegables del Estado plurinacional:

1. Legislación.
 2. Codificación sustantiva y adjetiva en todas las materias.
 3. Políticas generales y de coordinación en todos los ámbitos.
 4. Administración de justicia.
 5. Elaboración y aplicación del plan plurinacional de desarrollo.
 6. Promover, planificar y gestionar estrategias y acciones para la equidad o igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.
 7. Regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de las bolivianas y los bolivianos en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes.
 8. Política fiscal; supervisión y control sobre el sistema financiero; régimen de
-

- crédito, banca y seguros.
 - 9. Banca central, sistema monetario, divisas, cambio y convertibilidad.
 - 10. Sistema medidas.
 - 11. Uso horario.
 - 12. Hacienda del Estado.
 - 13. Deuda interna y externa.
 - 14. Comercio exterior.
 - 15. Régimen aduanero y arancelario.
 - 16. Seguridad y defensa estatal.
 - 17. Fuerzas Armadas.
 - 18. Policía Boliviana.
 - 19. Producción, comercio, tenencia, uso y registro de armas y explosivos.
 - 20. Relaciones internacionales y política exterior.
 - 21. Régimen general de las comunicaciones y las telecomunicaciones; servicio postal y telegráfico.
 - 22. Tierra y territorio; recursos naturales y energéticos estratégicos, minerales, hidrocarburos, recursos.
 - 23. hídricos, espectro electromagnético, biodiversidad y recursos forestales.
 - 24. Reservas fiscales respecto a los recursos naturales.
 - 25. Control y administración de las empresas estatales.
 - 26. Áreas protegidas.
 - 27. Ciudadanía, extranjería y derecho de asilo.
 - 28. Control de fronteras.
 - 29. Regulación y políticas sobre emigración e inmigración.
 - 30. Administración pública y régimen del servicio público.
 - 31. Impuestos y tributos.
 - 32. Sistema de administración y control gubernamental.
 - 33. Transporte terrestre, aéreo, fluvial y lacustre interdepartamental e internacional; registro de medios de transporte.
 - 34. Control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo; matriculación de aeronaves y administración de los aeropuertos internos e internacionales.
 - 35. Servicio meteorológico.
 - 36. Levantamiento de planos, mapas cartográficos; geodesia.
 - 37. Régimen Electoral.
 - 38. Autorización para la convocatoria de referendos.
 - 39. Registro Civil.
 - 40. Registro de derechos reales.
 - 41. Patrimonio cultural, museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal.
 - 42. Censo; levantamiento, elaboración y registro de estadísticas estatales.
 - 43. Otorgar la personalidad jurídica a fundaciones, asociaciones, instituciones, cooperativas y organizaciones no gubernamentales que desarrollen sus actividades en más de un departamento.
 - 44. Políticas y gestión de la educación, la salud y el desarrollo humano.
 - 45. Política de producción agrícola, ganadera y forestal.
 - 46. Políticas de tierras, suelos, forestales y bosques.
 - 47. Titulación agraria.
-

48. Patrimonio natural y cultural tangible e intangible.
49. Régimen de servicios públicos.

Toda competencia que no esté incluida en esta Constitución será atribuida al Estado plurinacional.

Artículo 299º

Las siguientes competencias se ejercerán de forma concurrente por el Estado plurinacional y los departamentos, con sujeción a las políticas estatales y de acuerdo con la ley:

1. Red fundamental de carreteras y ferrocarriles interdepartamentales.
2. Puertos fluviales y lacustres.
3. Generación, producción, control y transmisión de energía por medios que transcurran por más de un departamento.
4. Políticas de investigación científica y tecnológica.
5. Planificación general y fiscalización de los sistemas de educación y salud.
6. Administración del sistema estatal de áreas protegidas.
7. Regulación del sistema de control medioambiental y de biodiversidad.
8. Régimen general de defensa civil.
9. Protección y garantía de los derechos de las usuarias y los usuarios y las consumidoras y los consumidores en la prestación de servicios públicos y privados, en concurrencia con el nivel municipal.
10. Cultura.
11. Deportes.
12. Turismo.
13. Vivienda.
14. Desarrollo Rural.
15. Desarrollo socioeconómico departamental.
16. Promoción del comercio, industria, agroindustria, ganadería y servicios.
17. Personalidad jurídica a fundaciones, asociaciones, instituciones, cooperativas y organizaciones no gubernamentales que desarrollen sus actividades en un departamento.
18. Fomento de la actividad económica del departamento

Artículo 300º

Son competencias de los gobiernos de los departamentos autónomos, en su jurisdicción:

1. Aprobar el plan operativo anual y el presupuesto departamental.
2. Planificar y ejecutar la infraestructura departamental.
3. Planificar y promover actividades deportivas y administrar su infraestructura, en concurrencia con los gobiernos municipales y entidades territoriales indígena originario campesinas.

4. Planificar, gestionar y administrar la construcción y el mantenimiento de carreteras y ferrocarriles en el territorio de su jurisdicción, en coordinación con el Estado plurinacional.
5. Planificar y gestionar la promoción del turismo, en concurrencia con los gobiernos municipales y entidades territoriales indígena originario campesinas.
6. Proponer y administrar proyectos hidráulicos y energéticos en el departamento, sujetos a las políticas del Estado plurinacional.
7. Promover y proteger el patrimonio cultural, histórico, artístico, arquitectónico y arqueológico, tangible e intangible, así como el patrimonio natural, de manera exclusiva o en concurrencia con los gobiernos municipales y entidades territoriales indígena originario campesinas, y con el Estado plurinacional.
8. Otorgar la personalidad jurídica a fundaciones, asociaciones, instituciones y organizaciones no gubernamentales que desarrollen sus actividades exclusivamente en su jurisdicción.
9. Priorizar el equipamiento, infraestructura y recursos económicos a los municipios para la atención y protección de la niñez, la adolescencia, las personas adultas mayores, las personas con discapacidad y otros sectores vulnerables.
10. Promover acuerdos internacionales de interés específico del departamento, previa información y en sujeción al Ministerio del ramo, de conformidad a los intereses del Estado, y de acuerdo con la Constitución y la ley.
11. Coordinar el régimen de defensa civil con el Estado plurinacional, y los gobiernos regional, municipal y de las entidades indígenas originario campesinas.
12. Promover, planificar y gestionar estrategias y acciones para la equidad e igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en proyectos productivos.

Artículo 301º

Son competencias de las regiones autónomas en su jurisdicción:

1. Desarrollo económico y el empleo.
 2. Desarrollo rural y agropecuario.
 3. Vías de transporte de la red regional.
 4. Electrificación regional.
 5. Infraestructura productiva en general.
 6. Riego y protección de cuencas.
 7. Promoción y desarrollo de políticas de vivienda.
 8. Desarrollo del turismo regional.
 9. Apoyo en la ejecución de planes, programas y proyectos de salud, educación, cultura, ciencia y tecnología.
 10. Prevención y atención de emergencias y desastres climáticos; defensa civil.
 11. Conservación ambiental.
-

12. Promoción, conservación y desarrollo de los recursos naturales, la flora y fauna silvestre y los animales domésticos.
13. Promoción de acuerdos internacionales de interés específico de la región, previa información y en sujeción al Ministerio del ramo, de conformidad a los intereses del Estado, y de acuerdo con la Constitución y la ley.
14. Promoción, planificación y gestión de estrategias y acciones para la equidad e igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en proyectos productivos.

Serán también de ejecución regional las competencias concurrentes con el Estado plurinacional, los departamentos, los municipios y las entidades territoriales indígena originario campesinas que por su naturaleza puedan ser ejercidas por las regiones, de acuerdo con la ley.

Artículo 302º

Son competencias de los municipios autónomos, en su jurisdicción:

1. Promover el desarrollo humano.
 2. Privilegiar el desarrollo de programas y proyectos sociales sostenibles de apoyo a la familia, a la defensa y protección de la mujer, de la niñez y la adolescencia, de las personas adultas mayores y de personas con discapacidad.
 3. Promover y prestar servicios para el desarrollo productivo rural y agropecuario sustentable.
 4. Administrar el registro de catastro de bienes inmuebles urbanos.
 5. Administrar el registro de la propiedad de automotores susceptibles de registro.
 6. Expropiar inmuebles urbanos por necesidad y utilidad pública en su jurisdicción para obras de interés social y servicios públicos, previo pago de una indemnización justa.
 7. Controlar el cumplimiento de la función social de la propiedad urbana.
 8. Promover, conservar y desarrollar la protección ambiental, los recursos naturales, la flora y fauna silvestre y los animales domésticos.
 9. Planificar, administrar y ejecutar la infraestructura y equipamiento de educación y salud, en concurrencia con la región y en el marco de la ley.
 10. Proteger y garantizar los derechos de las usuarias y los usuarios y de las consumidoras y los consumidores en la prestación de servicios públicos y privados, en concurrencia con el Estado plurinacional.
 11. Planificar, administrar, ejecutar y supervisar los servicios de saneamiento básico: agua potable, alcantarillado pluvial, sanitario, aseo urbano, y manejo y tratamiento de residuos sólidos.
 12. Planificar, administrar y ejecutar los servicios de mantenimiento y preservación del hábitat, paisaje, parques, plazas, avenidas y calles.
 13. Planificar, administrar y ejecutar políticas de desarrollo urbano y asentamientos humanos.
-

14. Planificar y proveer el servicio de alumbrado público.
15. Planificar, administrar y ejecutar obras públicas de infraestructura de servicio al ciudadano.
16. Planificar y regular los servicios de sanidad y salubridad de la comercialización de alimentos.
17. Planificar y controlar el transporte local.
18. Establecer políticas sobre deporte, cultura, turismo local y actividades artísticas.
19. Conservar y promocionar del patrimonio tangible e intangible, los sitios sagrados, los centros arqueológicos y los museos.
20. Regular espectáculos públicos y juegos recreativos.
21. Regular la publicidad y la propaganda.
22. Incorporar la equidad y la igualdad en el diseño, definición y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos municipales, prestando especial atención a la equidad de género.

Serán también de ejecución municipal las competencias concurrentes con el Estado plurinacional, los departamentos, las regiones y las entidades territoriales indígena originario campesinas que por su naturaleza puedan ser ejercidas por los municipios, de acuerdo con la ley.

Artículo 303º

Los municipios y las regiones indígenas originario campesinos asumirán las competencias de los municipios y las regiones establecidas en esta Constitución y en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

Artículo 304º

Los territorios indígenas originario campesinos asumirán las competencias de los municipios y regiones según sus estatutos, de acuerdo a un proceso de desarrollo institucional y a las características culturales propias, y de conformidad a la Constitución y a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

Los territorios indígenas originario campesinos podrán ejercer las siguientes competencias de forma exclusiva o en concurrencia:

1. Definir las formas propias de desarrollo económico, cultural y social, de acuerdo a su identidad y visión.
 2. Participar en la planificación y el desarrollo de planes, programas y proyectos de educación e investigación, en el marco de la legislación plurinacional.
 3. Organizar, planificar y ejecutar políticas del sistema de salud en su jurisdicción.
 4. Administrar la jurisdicción indígena originaria campesina en el marco del pluralismo jurídico.
 5. Resguardar derechos intelectuales colectivos, referidos a conocimientos de
-

recursos genéticos, medicina tradicional, germoplasma y patrimonio cultural tangible e intangible.

6. Fomentar y promover las culturas, el arte, la identidad, los centros arqueológicos y los museos.
7. Construir, mantener y administrar los caminos vecinales y comunales.
8. Construir, mantener y administrar la infraestructura necesaria para el desarrollo de su jurisdicción.
9. Construir, mantener y administrar los sistemas de agua, riego, energía, servicios básicos y saneamiento.
10. Fomentar, promover y administrar el turismo.
11. Controlar y regular a las instituciones y organizaciones externas que desarrollen actividades en su jurisdicción.
12. Planificar y gestionar la ocupación y asentamiento territorial.
13. Gestionar y administrar los recursos naturales renovables, de acuerdo a la Constitución y la ley.
14. Fomentar y desarrollar su vocación productiva.
15. Fomentar y desarrollar la práctica, tecnología e investigación.
16. Preservar el hábitat, el paisaje, la vivienda, el urbanismo y los asentamientos humanos, conforme a las formas culturales, tecnológicas, espaciales e históricas.
17. Promover los mecanismos de consulta referidos a los asuntos de su interés.
18. Incorporar la equidad y la igualdad en el diseño, definición y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de los territorios, prestando especial atención a la equidad de género.

Serán también de ejecución de los territorios indígenas originario campesinos las competencias concurrentes con el Estado plurinacional, los departamentos, las regiones y los municipios que por su naturaleza puedan ser ejercidas por estos territorios, de acuerdo con la ley.

Los recursos necesarios para el cumplimiento de sus competencias serán establecidos mediante ley, y serán transferidos automáticamente por el Estado plurinacional.

ANEXO II

LEY MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN

Artículo 8. (FUNCIONES GENERALES DE LAS AUTONOMÍAS). En función del desarrollo integral del Estado y el bienestar de todas las bolivianas y los bolivianos, las autonomías cumplirán preferentemente, en el marco del ejercicio pleno de todas sus competencias, las siguientes funciones:

1. La autonomía indígena originaria campesina, impulsar el desarrollo integral como naciones y pueblos, así como la gestión de su territorio.
2. La autonomía departamental, impulsar el desarrollo económico, productivo y social en su jurisdicción.
3. La autonomía municipal, impulsar el desarrollo económico local, humano y desarrollo urbano a través de la prestación de servicios públicos a la población, así como coadyuvar al desarrollo rural.
4. La autonomía regional, promover el desarrollo económico y social en su jurisdicción mediante la reglamentación de las políticas públicas departamentales en la región en el marco de sus competencias conferidas.

ANEXO III

PRUEBAS DE TENSION DEL SECTOR FISCAL, SIMULACIONES AL AÑO 2023.

Datos utilizados: Los datos corresponden a los balances utilizados por el Fondo Monetario Internacional en su Informe del Artículo 4 a Julio de 2012, los cuales sirven de insumo en sus pruebas de tensión para determinar la sostenibilidad del servicio de deuda de Bolivia. A continuación, se detalla la información utilizada:

Table 1. Bolivia: Selected Economic Indicators and Financial Indicators, pág. 26

Table 2. Bolivia. Operations of the Combined Public Sector, pág. 27

Table 3. Bolivia. Summary Balance of Payments, pág. 28

Supuestos utilizados en las simulaciones

El crecimiento del PIB real será del 5% en el período 2018-2023. A partir del supuesto que la inversión pública se mantendrá en 13.1% y la inversión total no disminuirá del 20%, ambas con respecto al PIB.

La inflación será del 5% en 2013 y se mantendrá constante en 6% en el período 2014-2023. A partir de un promedio de los últimos años cinco años y estimaciones del FMI.

El sector externo está basado en las proyecciones de las principales cuentas de la balanza de pagos en la base de datos del informe: *World Economic Outlook* del FMI. El precio y Volumen de gas a la Argentina y Brasil corresponden a las realizadas por la Estrategia Boliviana de Hidrocarburos y al FMI.

El sector fiscal, dependiendo del ejercicio, cambiará los supuestos. En general, las cuentas de egresos se mantendrán constantes con respecto al PIB. En efecto, se utilizó una elasticidad tributaria unitaria, teniendo en cuenta que el efecto de otros trabajos (Fricke y Süßmuth, 2011; Corporación Andina de Fomento, 2003). La tasa de interés sobre la deuda interna son implícitas. Por último, el ajuste fiscal será realizado por medio de las cuentas de ingresos, ya que cualquier movimiento del gasto público implica un mayor costo social y político.

Escenarios

El ejercicio plantea cuatro escenarios de política dados a partir de un “supuesto” shock en el precio del gas exportado a Argentina y Brasil. Este *shock* implica una disminución de 40% en el precio de exportación medido en \$/mmbtu. Los escenarios son los siguientes:

Escenario base muestra la evolución del Superávit/Déficit fiscal inercial

Escenario Fondo de Estabilización (FE) muestra la evolución del Superávit/Déficit fiscal si implantaría un fondo de Estabilización a partir de 2014, el cual acumulará el saldo fiscal positivo y proporcionará fondos en caso de que el déficit fiscal supere el 3%.

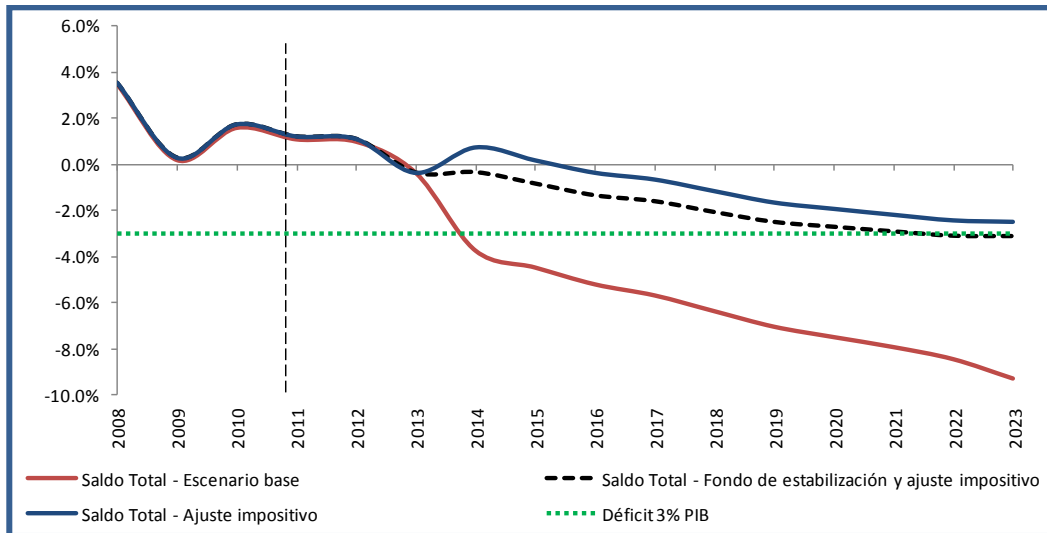
Escenario Ajuste Impositivo muestra la evolución del Superávit/Déficit fiscal si realizaría una nueva reforma tributaria que incrementen los ingresos fiscales en 5% del PIB. Esta medida permanecerá como regla fiscal hasta 2023.

Escenario Ajuste Impositivo + FE muestra la evolución del Superávit/Déficit fiscal si realizaría una nueva reforma tributaria que incrementen los ingresos fiscales en 5% del PIB, y además se planteó la creación de un FE, el cual acumulará el saldo fiscal positivo y proporcionará fondos en caso de que el déficit fiscal supere el 3%. Esta medida permanecerá como regla fiscal hasta 2023.

Resultados

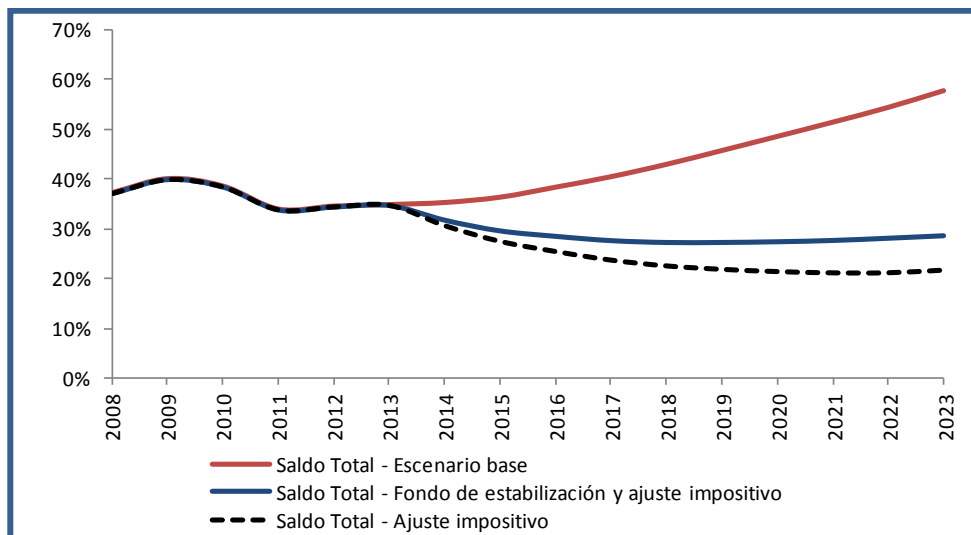
Los resultados de las simulaciones muestran la sensibilidad del resultado del SPNF ante una caída en el precio del gas de 40%. En consecuencia, los gráficos muestran que un ajuste fiscal, o un ajuste fiscal que contemple un FE, podrían tener efectos positivos en la estabilidad fiscal en un periodo de diez años; asimismo, el servicio de deuda se mantendría estable en una razón del 30% del PIB lo cual daría lugar a un mayor margen de política al gobierno de turno.

Superávit o déficit fiscal (en porcentajes del PIB)



Elaboración propia en base a simulaciones.

Servicio total de la deuda (en porcentajes del PIB)



Elaboración propia en base a simulaciones.

ANEXO IV

PERSPECTIVAS DEL SECTOR ENERGÉTICO

El **World Oil Outlook**⁶³, estima en su escenario base, que el precio de la canasta de referencia de la OPEC, se mantendrá en un promedio de 100US/b en el mediano plazo, antes de que aumente el precio juntamente con la inflación para llegar a 120 US/b en el año 2025.

Esta proyección incorpora varios supuestos, entre los más relevantes: a) las políticas motivadas por el cambio climático y la necesidad de incentivar energías renovables que se han ido adoptando en distintas partes del mundo; b) la tendencia demográfica; c) la ley sobre independencia y seguridad energética de EE.UU.; d) el crecimiento económico mundial de 3.4%, en promedio, hasta el año 2035; e) el desarrollo de la industria del *Shale Gas* y el aumento del consumo del gas natural y; f) el crecimiento de la demanda para el transporte.

Se estima que el crecimiento de la demanda de energía primaria, en el período comprendido entre 2010 y 2035, crecerá en 54%, donde el 82% de esta demanda será cubierta con combustibles fósiles y la participación del petróleo disminuirá del 35% que registró en 2010 a 27% el año 2035.

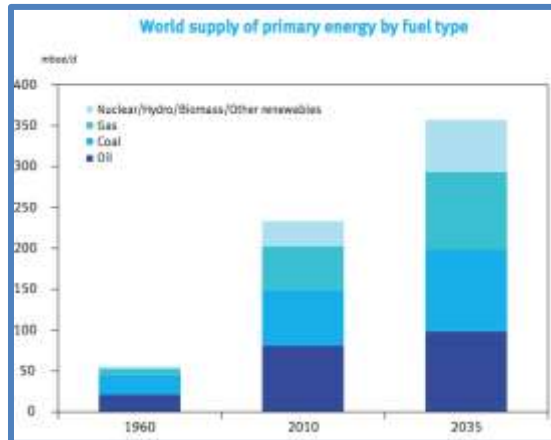
El consumo de gas crecerá más rápidamente, aumentando su participación de mercado de 23% a 26% para el año 2035.

Este informe reconoce la importancia del *Shale Gas*, en el mercado energético mundial. Su uso reemplazará fundamentalmente al carbón en la generación de energía eléctrica y como materia prima en el sector petroquímico. Sin embargo, la tecnología para su explotación es aún incipiente y existe mucha incertidumbre sobre el tamaño de las reservas, aspectos que conciernen a la viabilidad económica de su desarrollo y su potencial contribución a la oferta energética futura.

El desarrollo del *Shale Gas* está aún restringido a EE.UU., que en 2012 produjo 325 bcf/d. En todo caso, las reservas de carbón continúan siendo las más importantes a nivel mundial

De otra parte, se estima que el 87% del crecimiento de la demanda de petróleo se dará en los países asiáticos, siendo el más importante India, seguido de China.

Las proyecciones de la demanda de petróleo, pondrían en evidencia la necesidad de un ajuste para abajo, si el crecimiento mundial, en general y el de China, en particular es menor, ello afectaría, obviamente, el comportamiento de los precios.



El precio de la canasta de referencia de la OPEC, se mantendrá en un promedio de 100US/b en el mediano plazo, antes de incrementarse, juntamente con la inflación para llegar a 120 US/b el año 2025.

BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

- ¹ Eugenio Lahera P. "Un Nuevo Pacto Fiscal: La Propuesta de la CEPAL". Revista Internacional de Presupuesto Público. AIP. Nº 27 (42). Marzo-Abril 2000.
- ² Entrevista concedida por el Presidente Evo Morales al periódico El Deber de Santa Cruz, en fecha 5 de diciembre de 2012.
- ³ Ronald Heifetz y Marty Linsky. "Leadership on the Line". Harvard Business School Press, Boston, U.S.A., 2002.
- ⁴ Carlos Otálora. "Economía Fiscal". Plural Editores. Bolivia, 2009.
- ⁵ Eugenio Lahera P. "Un Nuevo Pacto Fiscal: La Propuesta de la CEPAL". Revista Internacional de Presupuesto Público. AIP. Nº 27 (42). Marzo-Abril 2000.
- ⁶ Eugenio Lahera P. "Un Nuevo Pacto Fiscal: La Propuesta de la CEPAL". Revista Internacional de Presupuesto Público. AIP. Nº 27 (42). Marzo-Abril 2000.
- ⁷ Centro de Estudios Constitucionales. Derechos Fundamentales. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad Católica Boliviana "San Pablo". Plural Editores. La Paz, 2012.
- ⁸ Véase la Ley Nº 2235 de julio de 2001. D.S. 26513 de febrero de 2001, que establece los factores de distribución de los recursos de la Cuenta Especial del Diálogo 2000.
- ⁹ Iñigo Macías, Joan Oriol Prats. "El Pacto Fiscal en Los Andes: Desafección Tributaria en Bolivia, Ecuador y Perú". Documentos CIDOB América Latina 27. Barcelona 2008. Pág. 68.
- ¹⁰ OECD/CEPAL. "Perspectivas de América Latina 2012". "Transformación del Estado para el Desarrollo". 2012.
- ¹¹ CEPAL, "A la Hora de la Igualdad, Brechas por Cerrar, Caminos por Abrir". 2010.
- ¹² Javier Ronald Revollo. "Lineamientos de un Pacto Fiscal. Problemas y Opciones de Política". Fundación Konrad Adenauer, 2012.
- ¹³ Javier Ronald Revollo Pizarroso, "Lineamientos de un Pacto Fiscal. Problemas y Opciones de Política". Fundación Konrad Adenauer, Oficina Bolivia, 2011.
- ¹⁴ <http://www.siam.fam.bo/documentos/propfam.pdf>
- ¹⁵ Patricia Alborta, Marcelo Montalvo y Marco Zapata, "Bolivia: Régimen de Transferencias Intergubernamentales para las Autonomías Regionales". USAID, 2005.
- ¹⁶ Patricia Alborta, "Bolivia: Sistema de Compensación Interdepartamental", Ministerio Sin Cartera Responsable de la Participación Popular. Enero, 2006.
- ¹⁷ Carlos Hugo Barbery, Contacto Económico, Edición Extraordinaria, Febrero 2013, Stcz Bolivia
- ¹⁸ Fundación Jubileo, Revista Jubileo, Octubre - Diciembre, 2012.
- ¹⁹ Gavin, M., R. Haussman, R. Perotti and E. Talvi (1996). "Managing ...scal policy in Latin America and the Caribbean: Volatility, Procyclicality, and Limited Creditworthiness", Inter-American Development Bank, Working Paper Nº 326.
- Gavin, M., R. Haussman, R. Perotti and E. Talvi (1996). "Managing ...scal policy in Latin America and the Caribbean: Volatility, Procyclicality, and Limited Creditworthiness", Inter-American Development Bank, Working Paper Nº 326.
- ²⁰ Branco Milanovic. "The Haves and the Have-nots, A Brief and Idiosyncratic History of Global Inequality", Basic Books, NY, 2011.
- ²¹ Ídem.
- ²² Daron Acemoglu y James Robinson. "Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty". Crown Publishers. N.Y., USA. 2012.
- ²³ Ídem.
- ²⁴ Ídem.
- ²⁵ OECD/CEPAL, "Perspectivas de América Latina 2012". "Transformación para el Desarrollo", 2012.
- ²⁶ L.C. Jemio. Morning News, INESAD.
<http://www.inesad.edu.bo/en/component/content/section/27?layout=blog&start=135>
- ²⁷ Ley 1551, Artículo 29º.
- ²⁸ Decreto Supremo 23813, Artículo 11º.
- ²⁹ Carlos Otálora. "Economía Fiscal", Plural Editores. Bolivia, 2009.
- ³⁰ Viceministerio de Política Tributaria, "Análisis de los Ingresos Tributarios 2008". Documentos de Análisis, 2009/10/13. www.economiayfinanzas.gob.bo.
- ³¹ Francesca Bastagli, David Coady and Sanjeev Gupta. "Income Inequality and Fiscal Policy". IMF Staff Discussion Note, Junio 28, 2012. IMF 2012.
-

³² Miguel Pecho, Fernando Peláez, Jorge Sánchez, “Estimación del Incumplimiento Tributario en América Latina: 2000-2010”. Centro Interamericano de Administración Tributaria. Documento de Trabajo N° 3-2012, Septiembre 2012.

³³ *Ídem.*

³⁴ Análisis de Ingresos Tributarios.

http://medios.economiayfinanzas.gob.bo/VPT/documentos/estudios/an_2008.pdf

http://medios.economiayfinanzas.gob.bo/VPT/documentos/estudios/an_2008.pdf

³⁵ La elusión de impuestos hace referencia a las conductas del contribuyente que busca evitar el pago de impuestos, utilizando para ello, maniobras o estrategias permitidas por la misma ley o por los vacíos de ésta. La elusión no es estrictamente ilegal, puesto que no se viola ninguna ley, sino que se aprovecha, mediante una interpretación que es permitida por la ley, que en ocasiones es ambigua o tiene vacíos.

³⁶ OECD/CEPAL. “Perspectivas de América Latina 2012. Transformación del Estado para el Desarrollo”.

2012.

³⁷ Fundación Jubileo, Revista Jubileo, Octubre – Diciembre, 2012.

³⁸ Informe *Musgrave*. “La Reforma Fiscal En Bolivia”. Volumen II, “El Marco Económico General”.

³⁹ *Ídem.*

⁴⁰ Roberto Laserna. Periódico Los Tiempos, 13 de julio de 2010.

⁴¹ OECD/CEPAL. “Perspectivas de América Latina 2012. Transformación del Estado para el Desarrollo”. 2012.

⁴² *Ídem.*

⁴³ La tasa nominal es de 13%, pero como se trata de un tributo que se cobra por fuera, el impuesto efectivo es mayor. Por ejemplo, si algo vale 100, 13% corresponde al IVA. Es decir, 13 sobre 87 es 14.94%.

⁴⁴ *Frans Vanistendael*, “*Legal Framework for Taxation. Tax law Design and Drafting*”, editor Victor Thuronyi. IMF, 1996.

⁴⁵ Javier Ronaldo Revollo. “Lineamientos de un Pacto Fiscal, Problemas y Opciones de Política”. Fundación *Konrad Adenauer*, 2011.

⁴⁶ *Ídem.*

⁴⁷ Eugenio Lahera. “Un Nuevo Pacto Fiscal: La Propuesta de la CEPAL”. Revista Internacional de Presupuesto Público, Marzo-Abril de 2000.

⁴⁸ Carlos Otálora. “Economía Fiscal”. Plural Editores. Bolivia, 2009.

⁴⁹ *Ídem.*

⁵⁰ Véase CPE, Artículo 300º, Incisos 22, 23 y Artículo 302º, Incisos 19 y 20.

⁵¹ OECD/CEPAL. “Perspectivas de América Latina 2012. Transformación del Estado para el Desarrollo”. 2012.

⁵² 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.

⁵³ Dr. Juan Antonio Morales, “Mensajes en una Botella”. Editorial Plural, La Paz, 2012.

⁵⁴ 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.

⁵⁵ 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.

⁵⁶ *Ídem.*

⁵⁷ Ley 3058, Ley 3322, Ley 3791, D.S. 28223, D.S. 28241, D.S. 29322.

⁵⁸ *Heavily Indebted Poor Countries Initiative (HIPC)*.

⁵⁹ Marco Zapata. “Lineamientos para un Nuevo Sistema de Transferencias Intergubernamentales en Función de las Autonomías Municipales”. Red de Análisis Fiscal. 2005.

⁶⁰ Horacio Piffano, “La Coparticipación Federal de Impuestos y los Criterios de Reparto”, Documento 5, Foro de Instituciones Fiscales, 1998.

⁶¹ Horacio Piffano, “La Coparticipación Federal de Impuestos y los Criterios de Reparto”, Documento 5, Foro de Instituciones Fiscales, 1998.

⁶² Eugenio Lahera P. “Un Nuevo Pacto Fiscal: La Propuesta de la CEPAL”. Revista Internacional de Presupuesto Público. AIP. N° 27 (42). Marzo-Abril 2000.

⁶³ OPECs World Oil Outlook, 2012.