

DE LA ESTABILIZACIÓN
A LA DISTRIBUCIÓN

Rafael Alejandro López

“La Hacienda Pública no es sino un análisis complejo de la relación entre individuos y Estado...”

Vaclav Klaus, ex Primer Ministro checo

El debate para el financiamiento de las autonomías no es más que una simbiótica relación entre el tecnicismo de la descentralización fiscal y el campo político que, como filtro previo a lo técnico o bandera a cuadros posteriores a modelos de laboratorio, impulsa el reparto del dinero público. Por tanto, el matrimonio mencionado es, a juicio propio, la más sincera veta de aproximación a la temática.

Técnicamente, la descentralización fiscal puede definirse como el proceso por el cual las competencias fiscales –ingresos y gastos públicos– se desplazan del nivel superior o central hacia el inferior o sub-nacional y constituye, por lo general, un proceso dirigido desde el nivel central.¹ Sin embargo, el plano político hace que las relaciones económicas no sean enteramente racionales y extraídas de un manual de hacienda pública sino que escondan motivaciones sociales más profundas, anhelos, frustraciones, riñas y, por tanto, relaciones políticas, entendiéndolas éstas últimas en el molde de Karl Schmidt, quien definía lo político como la expresión universal de la discordia.

¿Por qué lo teórico y por qué lo político? Empezaré por lo segundo. La política está denigrada por la mayoría de sus voces críticas, que además son mayorías sociales. La culpa de los males estructurales, de las catástrofes económicas, de los cambios climáticos, hasta del viento de otoño y de la tristeza. La política ha perdido la posibilidad de apelar su identidad en cortes semánticos y por tanto es más ajena que antes a la palabra impunidad.

En lo personal, me conduelo de la política, me apeno de ella y reivindico su carácter dual, sus dos caras de dios Jano, como diría Duverger. Si bien la política tiene cola de paja, también es cierto

¹ Aghón, Gabriel. Descentralización fiscal: marco conceptual. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. 1993.

que sus logros se enmarcan en los momentos más gloriosos de la humanidad. No me imagino a alguien afirmando que la Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas, por ejemplo, es una conquista lograda por el azar de los dados en un casino de La Vegas o que la Declaración Universal de Derechos Humanos de diciembre de 1948 fue una concesión de lo más amistosa. Por esta razón, trataré de tener en cuenta el mayor tiempo posible a la política como facilitadora del régimen fiscal autonómico.

El segundo argumento es el equilibrio del primero. Como causa o consecuencia, la técnica y la teoría tienen una importancia gravitante en el desenlace fiscal de los países y en la cotidianidad de nuestras vidas. Comparto plenamente la cita a Kant que Franz Barrios apunta en uno de sus libros: “Nadie puede entonces darse por hábil en la praxis de una ciencia y a la vez despreciar la teoría. Se develaría simplemente que es un ignorante en su materia al creer que prescindiendo de ciertos principios que constituyen lo teórico y renunciando a pensar el todo que implica su empeño analítico, podría llegar más lejos chapoteando entre experimentos y empirismos de a dónde la teoría lo puede a uno llevar”.²

Bolivia configura una curiosa simbiosis entre los dos elementos de análisis. Lo político, mayoritariamente parió a lo técnico en el modelo de descentralización fiscal y, a consecuencia de ello, se han dado muchos esfuerzos para intercambiar esta relación.

Bajo esta mirada de relaciones políticas y técnicas, la propuesta de financiación autonómica pasa por el abordaje de un tema central: la necesidad de un fondo de estabilización macroeconómica. Esto es evidente porque la crisis o el futuro contexto internacional favorable afecta a las finanzas públicas del Estado boliviano de manera directa, y la estabilización del flujo de recursos volátiles permitirán ordenar la distribución fiscal más eficientemente, manteniendo esa variable constante. Véanse a continuación algunos argumentos que delinear la problemática.

² Barrios, Franz y Albó Xavier. *Por una Bolivia Plurinacional e intercultural con autonomías*. Documento de trabajo Informe de Desarrollo Humano PNUD. La Paz, Bolivia, 2006

Variable	Aspecto	Campo político	Campo técnico
Ingreso	Estabilización de fuentes volátiles	La mencionada nacionalización de los hidrocarburos y parcialmente de la minería se tradujo en un incremento de la presencia estatal en el ciclo de la cadena de generación de ingresos en estos rubros, que a su vez derivó en fuertes políticas redistributivas pero escasas políticas de crecimiento económico. Hoy los ingresos que generan ambos rubros están amenazados por la crisis global haciendo que la elevada dependencia del presupuesto público a los recursos naturales no renovables esté en constante incertidumbre.	El Banco Central de Bolivia, el Informe de Desarrollo Humano "Bolivia más allá del gas" y UDAPE han sugerido la creación de fondos de estabilización macroeconómica sin mucho eco en el proceso de reforma constitucional. Los recursos naturales además de generar una cultura rentista han promovido el ensanchamiento de los desequilibrios fiscales.
Ingreso	Distribución	Las conquistas regionales sobre presupuesto público son concebidas como tal, lo que lleva a que temas como el pacto fiscal se entiendan como una distribución adicional de recursos pero con imposibilidad de modificar el 1 por ciento del sistema actual de reparto fiscal. La concepción de que los recursos naturales son de todos ha sido entendida de forma territorial, generando una cultura de pertenencia territorial sobre ciertos recursos.	Una mayor equidad en la distribución de recursos es posible pero modificando los recursos que se piensan como inamovibles. Las asimetrías fiscales son posibles como producto de <u>mayores esfuerzos locales</u> . Actualmente existen distorsiones en la prestación de servicios básicos como la salud. Tarija creó el Seguro Universal de Salud de Tarija (SUSAT) con una cobertura desde los 5 hasta los 55 años. Por restricciones presupuestarias, ningún otro departamento pudo hacerlo. La variable ciudadana es igual o más importante que la territorial. Hoy en día se encuentra sub-valorizada por un exceso territorial. Ello se expresa en la cuantificación del reparto por criterios territoriales.
Gasto	Asignación	La autonomía fiscal se ve disminuida cuando existen preasignaciones de gasto desde el nivel central hacia los niveles sub-nacionales. El control fiscal es ejercitado no solo desde el ingreso pero también desde el gasto.	El control de resultados de gestión es posible, descartando el control de asignación de recursos.

Estabilización de fuentes volátiles

La necesidad de contar con un fondo de estabilización como mecanismo de financiación autonómica se justifica por la excesiva fluctuación de las variables que determinan el precio de minerales e hidrocarburos, la dependencia de los presupuestos subnacionales a estos ingresos volátiles y la asimetría que generan estos ingresos por su concepción.

Si analizamos en primer lugar la fluctuación de los precios del estaño, zinc, oro y plata, cuatro de los más importantes minerales que produce Bolivia y vemos su variación según el mercado internacional desde el 2004, podemos constatar que todos ellos, excepto el oro, han dibujado una “V” invertida, sólo variando el valor de inicio, de cierre y el precio pico.

Estaño (en dólares la tonelada)



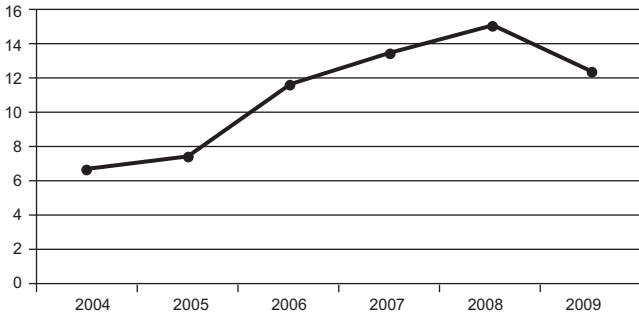
Fuente: London Metal Exchange. <http://www.lme.co.uk/>

Zinc (en dólares la tonelada)



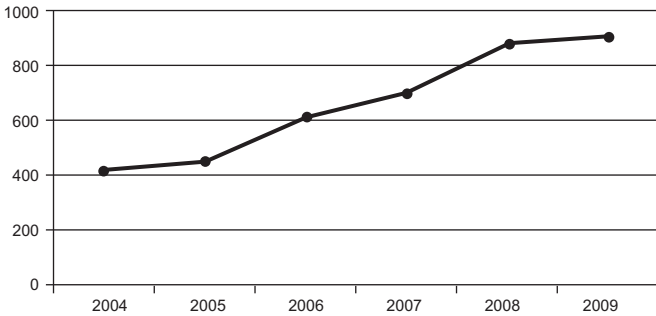
Fuente: London Metal Exchange. <http://www.lme.co.uk/>

Plata (en dólares la tonelada)



Fuente: Metal Bulletin. <http://www.metalbulletin.com>

Oro (en dólares la tonelada)



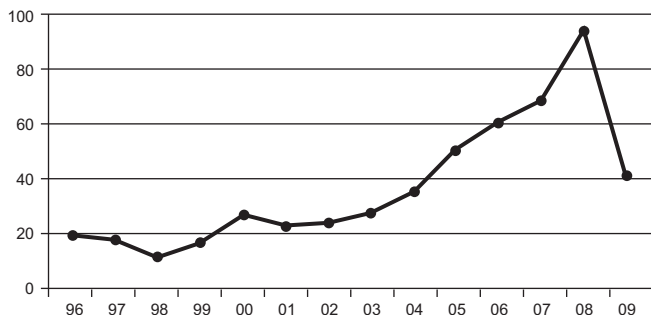
Fuente: Metal Bulletin. <http://www.metalbulletin.com>

Ahora bien, las diferencias en las fluctuaciones son evidentes, lo que demuestra una heterogeneidad en la movilidad de precios de cada mineral, pero también en perspectiva comparada puede advertirse que si bien el detalle numérico es importante lo es más aún el trazo de las fluctuaciones anuales. La afectación al sistema fiscal boliviano penetra a través de las regalías mineras, especialmente de las hoy prefecturas de Oruro y Potosí.³

En el caso de los hidrocarburos, el panorama es de mayor preocupación puesto que es conocido que el precio del barril del crudo tiene una influencia directa en el precio de los hidrocarburos en general.

³ El Artículo 97 del Código de Minería, Ley No 1777 establece que La base imponible del Impuesto Complementario de la Minería (Regalía Minera) es el valor bruto de venta. Se entiende por valor bruto de venta el monto que resulte de multiplicar el peso del contenido fino del mineral o metal por su cotización oficial en dólares corrientes de los Estados Unidos de América. Asimismo el artículo 112 de la misma norma establece que un importe similar a la Regalía Minera se abonará a los departamentos productores de minerales o metales.

Fluctuación de precios del barril de petróleo (en dólares)



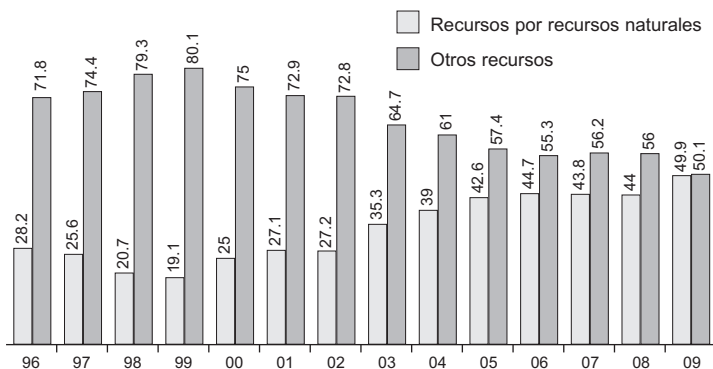
Fuente: Organization for the Petroleum Exporting Countries OPEC
<http://www.opec.org/home/basket.aspx>

Hasta aquí queda claro que mientras más se asienten las finanzas públicas bolivianas en estas fuentes de recursos, más vulnerable será el escenario fiscal interno.

Veamos cuál es la dependencia directa de las finanzas públicas subnacionales de estas fuentes de ingreso. Para ello, trataré de hacer una distinción inicial. En el caso de las prefecturas, la dependencia se medirá solamente con tres recursos: las regalías minera e hidrocarburíferas y el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH). Para el caso municipal se tomará en cuenta simplemente el IDH. Ahora bien, las comparaciones se harán sólo de las transferencias fiscales que ambos niveles de gobierno reciben, puesto que lo que aquí interesa es determinar el nivel de dependencia sobre recursos de tipo nacional. Asimismo, si consideramos que para el año 2007 los ingresos propios de prefecturas y municipios no superaban el 20 por ciento, el análisis se hace más consistente.⁴

⁴ Ver mas en: <http://siam.enlared.org.bo/>, http://www.sigma.gov.bo/php/estadisticas_presupuesto.php

Dependencia del presupuesto prefectural de fuentes por recursos naturales (total Bolivia en porcentajes)



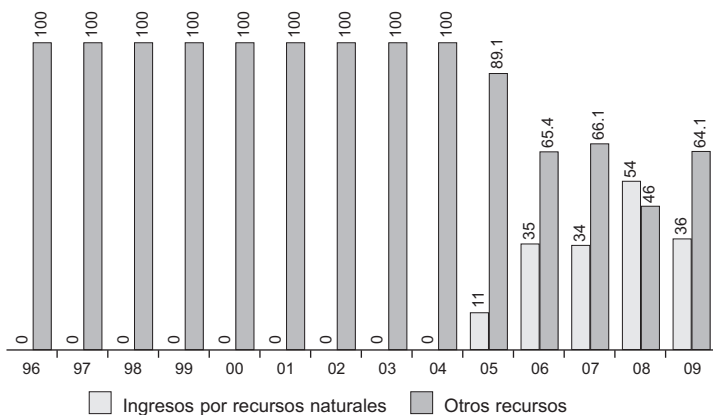
Fuente: Ministerio de Hacienda

Como se nota en el gráfico, los recursos prefecturales a nivel agregado hoy dependen en un 50 por ciento de recursos generados por recursos naturales y, paradójicamente, la inestabilidad crece casi al mismo ritmo que la dependencia. El caso más extremo, si se ve la serie desde 1996, es el de La Paz, que desde el año 1998 hasta el 2001 no recibió un solo centavo por este concepto, pero para el 2009 tiene una dependencia que asciende al 49.7 por ciento, producto de la reducción a 0 de la coparticipación del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados y el alza de la regalía minera. Por su parte, para el 2009, Oruro, Potosí y Tarija alcanzan en promedio un 49 por ciento de dependencia.⁵

Véase a continuación la misma problemática a nivel municipal

⁵ La ratificación de que la crisis externa afecta a Bolivia se encuentra en nota oficial que el Ministro de Hacienda envía en noviembre de 2008 a cada uno de los Prefectos, a los directivos y gerentes de la Federación de Asociaciones Municipales FAM y a los directores de las Asociaciones Municipales de cada departamento (CITE: MH/VPC/DGP/UPMFD/No 3194/2008)

Dependencia del presupuesto municipal de fuentes por recursos naturales (total Bolivia en porcentajes)



Fuente: Ministerio de Hacienda

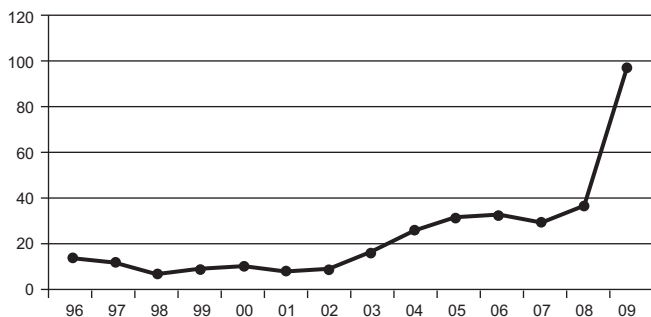
El caso municipal resulta mucho más evidente al alcanzar el pasado año una dependencia del 54 por ciento, siendo los municipios del departamento de Pando los más vulnerables al depender, en promedio, en 93 por ciento de los recursos del IDH, mientras los municipios de La Paz a nivel agregado eran los menos dependientes, con sólo un 39 por ciento.

El tercer argumento para explicar la necesidad de crear un fondo de estabilización se debe a que la excesiva dependencia de los presupuestos subnacionales a los ingresos provenientes de recursos naturales ha generado una notable asimetría entre prefecturas y municipios en términos per cápita. En general, la variación de precios y volúmenes ha funcionado en dos formas, por un lado, cuando los precios eran favorables y por tanto se incrementaban las regalías hidrocarburíferas y el IDH, la asimetría tendía a incrementarse. Cuando existía una baja, la asimetría tendía a disminuir.

Como la prefectura es la entidad receptora de tres ingresos por fuente de recursos naturales –regalías de hidrocarburos, mineras e

IDH- y el municipio es entidad receptora directamente sólo de uno, se mostrará con el nivel departamental el efecto asimétrico que producen estos ingresos. Para ello, se calculó el ingreso per cápita de todos los recursos departamentales y, para cada año desde 1996 hasta la fecha, se determinó qué prefectura era la que menos recursos per cápita recibía y cuál la que más. La diferencia se cuantificó en el número de veces de diferencia entre la que más y menos recibe. Una vez hecho esto y sabiendo que la dependencia de estos ingresos osciló entre el 19 y 49 por ciento, se hizo el mismo ejercicio sólo con estos tres ingresos para determinar cuál era su influencia en la asimetría general.⁶

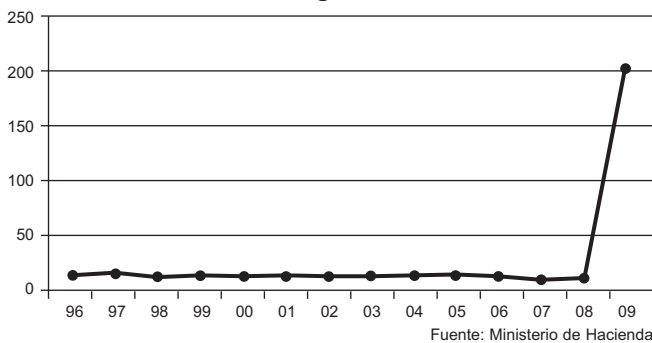
**Asimetría en todos los recursos prefecturales
(en número de veces)**



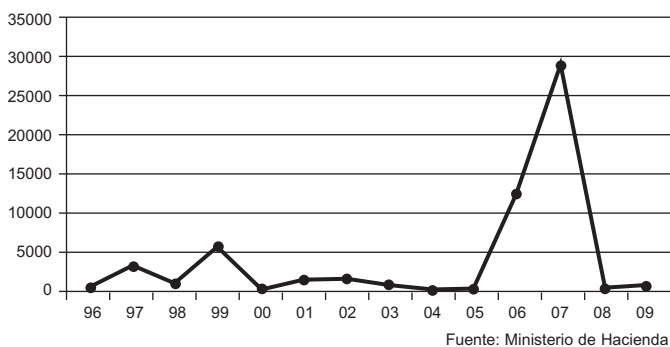
Fuente: Ministerio de Hacienda

⁶ Para efectos de cálculo se utilizó como numerador el ingreso per cápita mayor y como denominador el ingreso per cápita menor, mayor a 0.

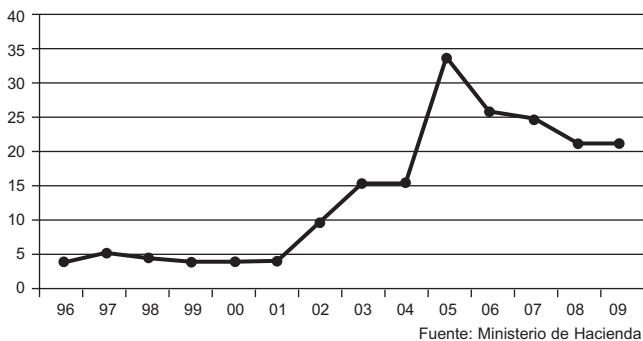
Asimetría en todos los recursos de hidrocarburos, menos regalía minera



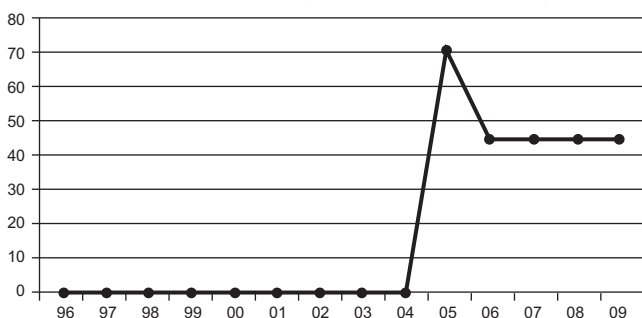
Asimetría de la regalía minera (en número de veces)



Asimetría de la regalía hidrocarburífera (en número de veces)



Asimetría del IDH (en número de veces)



Fuente: Ministerio de Hacienda

Los gráficos muestran que sólo para el 2009, la asimetría de los recursos que no pertenecen a una fuente de recursos naturales asciende a 203 veces, cuando en los pasados años esta cifra no pasaba de 20. La asimetría general empieza a ampliarse en 2001, cuando se incrementan los reservorios de gas de 5 a 53 trillones de pies cúbicos y se amplía la explotación de gas. En el sector minero la asimetría máxima llegó a más de 29 mil veces, mientras que la de hidrocarburos a 33 veces y la de IDH a 45. Queda claro que son los ingresos por recursos naturales los que han promovido la variación de la asimetría general.

Ahora bien, además de la necesidad hasta ahora probada de generar un mecanismo de estabilización, queda claro que posterior a la estabilización la concepción en la distribución de estos ingresos debe modificarse dramáticamente. Si bien el fondo de estabilización puede contribuir a que las asimetrías no fluctúen demasiado y por tanto no existan ciudadanos de primera, segunda y tercera categoría por la simple razón de que el suelo donde habitan cobija una riqueza admirable, su única labor consistiría en mantener la asimetría relativamente estable, pero no se preocuparía de reducir la misma. Antes de adentrarme en este segundo punto, plantearé algunas líneas de diseño del fondo de estabilización.

La rentabilidad política de que el país y especialmente los niveles subnacionales tengan en sus presupuestos abundancia de ingresos por recursos naturales es evidente. El discurso de la nacionalización se llena de guirnaldas cuando la influencia minera e hidrocarburífera alcanza la mitad del presupuesto subnacional y, por supuesto, es un logro atribuible al nivel central, que además barniza la cultura paternalista y rentista del país. Hasta ahora, sería ingrato desconocerlo, los ingresos subnacionales se han incrementado significativamente, sin embargo, ello esconde una cultura de la abundancia, cuando hoy es necesario pasar a la noción de la escasez. El rédito político en ello será el reconocimiento del largo plazo y la mirada de estadista que ello necesita.

El fondo de estabilización puede tener ese carácter dual, invertir en la abundancia y cuidar en la escasez.

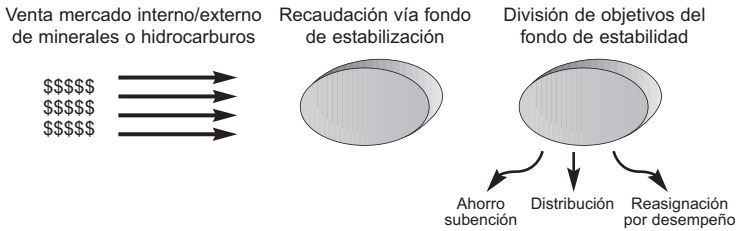
La primera característica es que se trata de un fondo de estabilización de precios externos de recursos naturales no renovables y, por ende, de gran parte del presupuesto subnacional. Al estabilizarse el presupuesto, se erradicarán los presupuestos adicionales que son aprobados generalmente a fin de año y que, por la imposibilidad material de ejecutarlos, caen en aquella robusta bolsa llamada “caja y bancos”. Otro mérito radica en que la eficiencia subnacional será más fácilmente medible y la programación carecerá de pretextos para ser más efectiva.

La segunda característica del fondo es que sólo una parte de lo ahorrado debe ser redistribuido a los niveles subnacionales como premio al desempeño, de lo contrario el fondo pasaría a ser un incentivo para la inflación.

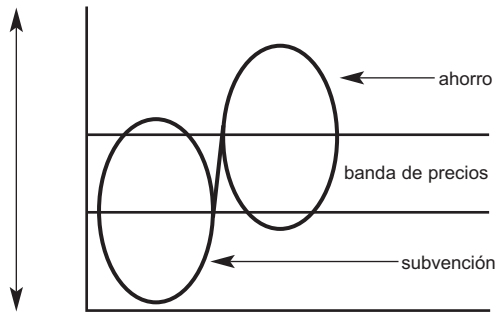
La tercera característica es que la administración del fondo no debe ser discrecional, sino más bien pensar en una plataforma de pacto fiscal nacional constante que decida los destinos de éste. La tercera característica consiste en que la baja en los precios internacionales de estos recursos volátiles haría que el fondo se convirtiera, automáticamente, en un fondo de subvención a los presupuestos subnacionales.

La función del fondo de estabilización es la de juntar a todos los ingresos provenientes de fuentes volátiles, para su posterior distribución a los niveles subnacionales y el consiguiente manejo del saldo y posible reasignación subnacional.

El fondo podría actuar como lo describe el gráfico siguiente:



El mecanismo para el funcionamiento del primer objetivo del fondo no resulta muy complicado, puesto que una vez determinado un precio moderado para cada uno de los recursos se crea una banda artificial que funciona como frontera de ahorro o subvención. Véase a continuación el modelo de funcionamiento del fondo.



El segundo objetivo del fondo de estabilización se conecta directamente con el segundo asunto de vital importancia en la propuesta: la distribución.

Distribución

Para la distribución tomaré en cuenta tres aspectos: distribución de los recursos emergentes del fondo de estabilización, distribución de sobretasas de recursos vigentes y criterios de distribución para el resto de ingresos.

Para el primer aspecto son, a la vez, cuatro los elementos que deberán tomarse en cuenta. El primero: qué peso tendrá la tajada de distribución dentro de los objetivos del fondo. La respuesta aunque morosa podrá basarse en un análisis de tendencia de precios de los más de 5 minerales e hidrocarburos que exportamos y determinar un porcentaje fijo para el futuro del fondo.

Una vez resuelto lo anterior, entramos al paso dos de la decisión: qué niveles territoriales serán los beneficiarios de la parte del fondo destinado a la distribución. Aquí se presenta un dilema político de gran magnitud. La conquista de las regalías hidrocarburíferas es difícilmente movable desde una perspectiva regional y social; sin embargo, como se demostró, son las regalías las que generan parte de la distorsión y aceleran el proceso de ensanchamiento de las asimetrías.

La propuesta concibe que, en primer término, no sólo el nivel departamental sea el beneficiario de los recursos del fondo, sino también el nivel municipal y el indígena originario campesino. Con ello, se rompe el monopolio del beneficio de las regalías a nivel departamental.⁷ El artículo 341 de la Constitución Política del Estado establece a las regalías como recursos departamentales, pero no del Gobierno Departamental, lo que permitiría hacer una distribución multinivel. Un ejemplo vigente establece porcentajes para departamentos productores y no productores. Fueron los decretos supremos 28421 y 29322 los que delinearón la distribución al interior del departamento. Para el caso de las regalías mineras se aplica el mismo concepto con la ventaja de que no existe un blindaje constitucional para este rubro.

⁷ Países vecinos como Colombia y Perú conciben estos recursos de forma multinivel y no solo binivel como es el caso boliviano

Una vez definidos los niveles territoriales beneficiarios, entramos al tercer escollo del asunto: qué porcentaje corresponderá a qué nivel. La respuesta romántica de muchos consiste en realizar una asignación porcentual equitativa o asignar una cifra estrambótica que simule un análisis exhaustivo. La vía correcta y posible consiste en lograr una aproximación a la cuantificación de las 199 competencias asignadas por el texto constitucional y a partir de ello determinar un porcentaje.

El cuarto escollo, habiendo salvado la equidad vertical de la distribución, consiste en qué criterios utilizar para la distribución, esta vez con ánimo de precautelar la equidad horizontal. Si bien en este punto se centra el mayor de los debates, empezaré descartando o desalentando algunas opciones.

Hasta hoy el criterio de distribución de regalías e IDH es netamente territorial, lo que deriva en que departamentos con menos del 1 por ciento de la población boliviana reciban lo mismo que departamentos que concentran a más de un tercio de la población nacional. Este criterio es difícil de romper en su integridad, puesto que es el mismo artículo 341 antes citado que sugiere el criterio del 11 por ciento de producción departamental para la distribución de regalías hidrocarburíferas, que en nuestro caso saldrán del componente de distribución del fondo de estabilización; sin embargo, es posible relativizar su impacto. Antes de continuar mostraré los efectos de la utilización de distintos criterios sobre la equidad horizontal.

Pensemos que la República de XYZ tiene cinco departamentos con la siguiente característica en su población:

Características República de XYZ	No de personas	Personas pobres	Generación de impuestos
Departamento A	50	45	20%
Departamento B	2	0	2%
Departamento C	18	9	10%
Departamento D	10	3	50%
Departamento E	20	7	18%

¿Cómo deberían redistribuirse los ingresos entre los cinco departamentos? Platón nos sugeriría que utilicemos el criterio de equidad por necesidad y redistribuyamos el 100 por ciento de los recursos de acuerdo con los niveles de pobreza de cada uno, entendiendo a la pobreza grosso modo como *carestía de*. Con seguridad, la hipótesis de distribución sufriría un claro cuestionamiento, ya descrito por Jeremy Bentham en el siglo XVIII. Bentham planteaba que si se asigna todo el dinero a los más pobres, la utilidad del dinero para éstos sería sumamente alta, aunque seguramente utilizarían el monto asignado para su consumo. En contraste, los grupos adinerados, por el hecho de que para ellos la utilidad es menor, seguramente ahorrarían el dinero y éste se traduciría en inversión. Siendo la ecuación ahorro = inversión, un axioma económico, sería errado transferir el 100 por ciento de los recursos por el criterio de pobreza, sin embargo, sería miope no hacerlo al menos en una porción mínima.

Ahora bien, si pensamos en el modelo liberal, tenemos dos alternativas adicionales. La primera de ellas consistiría en repartir el dinero de acuerdo con la población de cada departamento. Esta es la forma más tradicional de repartición de las finanzas públicas, aunque, por lo general, este tipo de asignación obvia por la tendencia natural de asentamientos tiene una expresión urbana, por lo que se podría estimular indirectamente procesos de migración campo-ciudad, entre otros aspectos.

La otra posibilidad, esta vez enmarcados en la capacidad, consistiría en repartir el conjunto del dinero de acuerdo con la generación del mismo. Por ejemplo, si el departamento D genera el 50 por ciento de los impuestos, sería lógico que al menos el 50 por ciento de los mismos se quede en ese departamento.

Otra alternativa, ajena a las anteriores tres, radica en entender que cada departamento tiene el mismo derecho a la asignación. Si este criterio fuese elegido, los cinco departamentos recibirían la misma porción. Este criterio rompe con la teoría de la igualdad del individuo al constatarse los índices de asigna-

ción per cápita de cada departamento, a no ser que se tuviese departamentos absolutamente idénticos.

Volviendo al tema de las regalías de hidrocarburos, la sugerencia concreta es que se respete el criterio territorial en la distribución, es decir el 11 por ciento de la producción departamental, pero que este porcentaje, a su vez, sea dividido entre las prefecturas, los municipios y el nivel indígena. Esto lleva a que el peso de este género de asimetría disminuya. Ahora bien, el criterio de distribución de estas regalías en el caso de los departamentos productores podrá utilizar el criterio poblacional y de necesidades de cobertura de servicios básicos mínimos.⁸ El peso de cada variable seguramente tendría que ser discutido, pero sugiero que el peso poblacional sea el mayoritario.

Habiendo resuelto parcialmente el problema del 11 por ciento para el resto de los niveles, sugiero que se utilicen los criterios de población predominantemente y el criterio de necesidades de cobertura de servicios básicos mínimos para la distribución de los recursos del fondo.

Con referencia a los criterios de distribución del resto de los ingresos actuales, sugiero que se mantengan intactos los dominios tributarios del nivel municipal (Impuesto a la Propiedad Inmueble y otros) y que, del resto de ingresos que no se constituyan en dominios tributarios, se cree un fondo común de distribución utilizando los mismos criterios para los recursos del fondo de estabilización. Estos recursos, además de inyectar más capital a los presupuestos subnacionales, deberían permitir que en caso de existir asimetrías de cuatro o más veces deberían funcionar como correctivo eliminando esta posibilidad.⁹ Entonces este conjunto de recursos también funcionarían como un mecanismo de compensación de la asimetría.

Por último, la tercera propuesta para el ámbito distributivo consiste en utilizar el fondo de desempeño emergente como tercer

⁸ El Sistema General de participaciones aborda el tema de forma interesante tendiendo indicadores de necesidades sectoriales

⁹ Tener un acuerdo nacional sobre el nivel de asimetría per cápita tolerable es importantísimo para el desarrollo de esta propuesta

objetivo del fondo de estabilización. El concepto es que la asimetría sí puede y debe existir, pero siempre y cuando emerja del desempeño de los gobiernos subnacionales.

En este sentido, se plantea que inicialmente el nivel departamental tenga la posibilidad de crear sobretasas al Impuesto del Valor Agregado (IVA) dentro de un piso y techo que imponga el nivel nacional. Por ejemplo, podría pensarse en que la sobretasa no podrá exceder en tres puntos porcentuales a la alícuota ya establecida. Sin embargo, es potencial que el universo de contribuyentes que tenga que soportar este incremento siga siendo el mismo, por lo que la propuesta plantea crear este fondo de desempeño a partir del de estabilización, con la lógica de premiar a aquellos gobiernos departamentales que hayan incrementando la recaudación del IVA a partir de la ampliación del universo de contribuyentes. De esta forma se incentiva a los gobiernos departamentales de dos maneras, primero, teniendo la posibilidad de recaudar más ingresos a partir de las sobretasas y segundo, al realizar esta operación con éxito se podrían recibir recursos aún adicionales.

A partir de la propuesta es posible tener un modelo mucho más armónico y equitativo de financiación autonómica, al menos en los recursos que son de todos, y permitiendo que las asimetrías existan como producto del esfuerzo subnacional y no de la defensa ciega de la historia.