

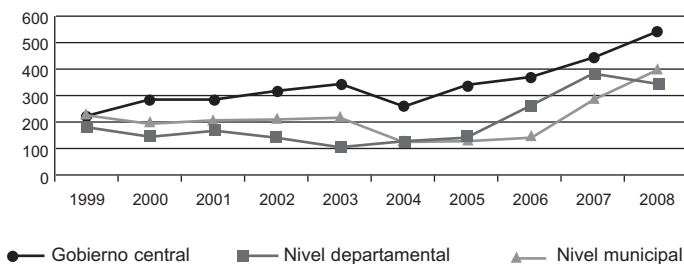
¿CÓMO CONSOLIDAR UN RÉGIMEN
DE AUTONOMÍAS SOBRE
MEJORES BASES FISCALES?

Hazzel Rojas Beltrán

Antecedentes

La siguiente gráfica nos muestra la tendencia de la inversión pública en la actual estructura administrativa del Estado boliviano, en sus tres niveles y la importancia de cada nivel (Datos de origen en Anexo I).

Gáfico 1. Bolivia: Tendencia de inversión pública 1999-2008 (En millones de \$us)



Fuente.- Elaborado en base al Anuario Estadístico del INE, 2008.

Los ingresos del Estado boliviano tienen su origen en dos fuentes principales: créditos y donaciones externas, e ingresos generados por la economía interna.

Para recordar

El gasto público nacional tiene como fuente recursos tanto externos como internos y se divide globalmente en gasto corriente y gasto de inversión. El gasto corriente constituye un porcentaje del gasto total y es variable en cada nivel del Estado: central, departamental o municipal. A nivel nacional y departamental constituye un 15 por ciento del total de ingresos corrientes y a nivel municipal 25 por ciento. En vista de que el INE no disgrega estos gastos por departamento, se asume la importancia de cada nivel de acuerdo al monto de la inversión que ejecuta.

A partir de las reformas iniciadas en Bolivia en la década de los 90', el Estado boliviano ejerce la administración a través de tres niveles.

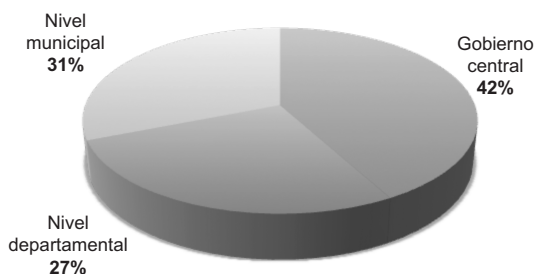
La tendencia muestra que el nivel central tiende a concentrar cada vez una mayor proporción de recursos de inversión. En el caso municipal la tendencia es constante en la primera mitad y creciente en la segunda mitad de la década presente; así como la tendencia departamental es creciente, principalmente gracias al incremento de los recursos del IDH. Sin embargo, el nivel nacional sigue concentrando la mayor proporción de recursos de inversión, pese a que durante este período se iniciaron los procesos de descentralización en el ámbito municipal y departamental.

El Gobierno central concentra el 42 por ciento de la inversión pública total (2008), los municipios el 31 por ciento y las prefecturas el 27 por ciento.

Cada nivel tiene determinadas asignaciones competenciales marcadas por ley, a partir de las reformas de Estado mencionadas.

El gran debate nacional sobre las autonomías que se abrió luego de la aprobación de la Constitución Política del Estado está orientado precisamente a encontrar la fórmula para reasignar las competencias en los niveles nacional y departamental, e identificar mecanismos que viabilicen de manera sostenible las autonomías indígenas.

Gráfico 2. Bolivia: inversión pública por niveles de Estado 1998



Esta estructura ha regido al país desde los años 90', pese a los denominados procesos de descentralización de la administración del Estado iniciados y la importancia adquirida por el nivel municipal. La administración del Estado se caracteriza por el alto nivel de centralización, no sólo de recursos sino también de decisiones. Los procesos de autonomía, en consecuencia, se orientan hacia la necesidad de reestructurar las competencias en los tres niveles del Estado, principalmente hacia una mayor descentralización del nivel nacional hacia el nivel departamental.

El desafío consiste en reconocer los ajustes que se debe hacer al modelo implementado en los años 90, en función a una evaluación de su desempeño y en generar un esquema de consenso para la reasignación de competencias.

Tales procesos de cambio estructural y de largo alcance tienen como punto de partida el conocimiento de la estructura fiscal del Estado boliviano y la participación de cada departamento en la generación fiscal, a objeto de comprender la importancia de las bases fiscales para cada uno de los departamentos de Bolivia.

Estructura fiscal del Estado boliviano

Bolivia es un país que para 2008 financiaba el 67 por ciento de su presupuesto público con recursos internos y el 33 por ciento con recursos externos, principalmente créditos y donaciones (Datos en Anexo III).

Esta estructura de gasto rige desde el año 2006, cuando los ingresos por concepto de hidrocarburos se incrementaron como resultado de la aplicación de las medidas de nacionalización. Tres años antes, el 2003, el 61 por ciento del presupuesto nacional provenía de fuentes externas y el 39 por ciento de recursos internos.

Es necesario advertir que esta situación es extremadamente vulnerable a los cambios de la economía mundial, porque está condicionada a las oscilaciones en el precio internacional de los

hidrocarburos. En consecuencia, los cambios estructurales para fortalecer las bases fiscales del país deben considerar con mayor detenimiento los recursos generados por la dinámica económica interna.

Los recursos provenientes de los hidrocarburos deben ser considerados coyunturales, por su carácter de no renovables y por la elevada volatilidad de los precios, que impiden una planificación de largo plazo.

Hacia el año 2007 los ingresos provenientes de fuentes internas estaban compuestos de la siguiente manera:

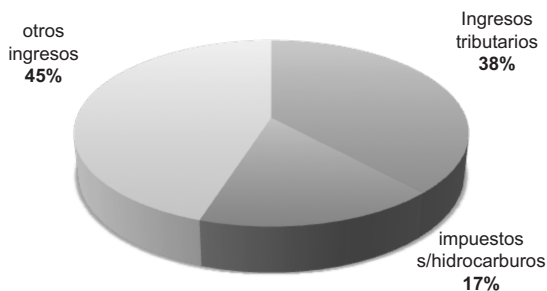
Cuadro 1. Bolivia: ingresos año 2007
(En millones de bolivianos)

INGRESOS TOTALES	44.864,1
Ingresos Tributarios	16.800,9
Renta Interna	15.167,4
Renta Aduanera	1.091,5
Regalías Mineras	542,1
Impuestos s/ Hidrocarburos	7.782,1
IVA e IT / IDH	2.290,2
IEHD	2.382,8
Regalías	3.109,1
Otros ingresos	20.287,1

Fuente.- Elaborado con base en datos del Anuario INE, 2008.

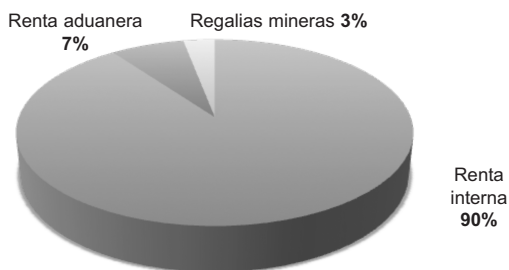
El 55 por ciento de los ingresos estaba constituido por los ingresos provenientes de impuestos, los restantes 45 por ciento por la venta de hidrocarburos en mercados internos y externos, otras ventas e ingresos de capital.

Gráfico 3. Bolivia: distribución de ingresos del sector público, año 2007



De los diferentes ingresos por impuestos, los más importantes son los ingresos tributarios generados por actividades económicas internas, principalmente la renta interna, que constituye el 90 por ciento de los mismos y, en general, el 37 por ciento de todos los ingresos públicos nacionales.

Gráfico 4. Bolivia: distribución ingresos tributarios, año 2007



Los ingresos tributarios de un país son importantes porque, normalmente, reflejan la fortaleza de su sistema económico, su capacidad interna de generación y la sostenibilidad de su economía. En caso de consolidarse las autonomías departamentales, los ingresos tributarios definirán la fortaleza propia de cada departamento para consolidar su desarrollo. Es importante por ello ajustar o corregir el sistema de captación de impuestos nacionales que será sin duda

diferente para el caso de un país descentralizado en comparación a la estructura actual del Sistema de Impuestos Nacionales.

Cuadro 2. Composición de la renta interna
(En millones de bolivianos)

TOTAL RENTA INTERNA	23.228,9	1,0
TOTAL SIN (EFECTIVO Y VALORES)	16.524,1	0,71
TOTAL IEHD	2.382,8	0,10
IMPORTACIONES IVA - ICE (EFEC, VALORES)	4.322,1	0,19
COMPOSICIÓN PARCIAL SERVICIOS IMPUESTOS NALES.		
TOTAL SIN (EFECTIVO Y VALORES)	16.524,1	100%
Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)	5.954,4	36%
Impuesto al Valor Agregado (Mercado Interno)	3.000,8	18%
Impuesto Utilidad de las Empresas (IUE)	2.250,6	14%
Impuesto a las Transacciones (IT)	1.905,4	12%
Impuestos en Valores Merc. Interno	1.287,3	8%
Otros varios	2.125,6	13%

Fuente.- Elaborado en base a datos del Anuario INE, 2008.

Sin duda la generación impositiva del país, especialmente la de los departamentos productores de hidrocarburos, está fuertemente determinada por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), que constituye el 36 por ciento del total de la generación tributaria. Los restantes componentes, como el Impuesto al Valor Agregado, a las Utilidades de las Empresas, a las Transacciones y en general los impuestos generados en el mercado interno constituyen alrededor del 52 por ciento. La importancia de estos impuestos, a diferencia de los generados por hidrocarburos, se basa en que representan la capacidad endógena de generación de riqueza de la economía nacional.

Es necesario destacar el carácter coyuntural de estos ingresos, sin desmerecer la oportunidad que significa para un país en desarrollo como Bolivia el contar con ellos, para atender necesidades de sus grupos sociales más vulnerables y fortalecer su economía.

Por lo tanto, es importante destacar que son los impuestos generados por la dinámica interna los que configuran la fortaleza de cada departamento para transitar hacia un proceso de autonomía en el largo plazo. Constituyen la base fiscal con la cual cada departamento podrá construir la ingeniería presupuestaria que sustentará su desarrollo. Identificar, precisar y determinar su dinámica constituye para cada departamento una tarea ineludible, para tener una idea de las bases fiscales con las que cuenta para elaborar su propuesta de autonomía.

Santa Cruz es el único departamento que ha logrado sistematicidad en realizar estudios, con base en los cuales se ha convertido en un departamento pionero en plantear propuestas de autonomía.

En resumen, se puede resaltar que el sistema tributario nacional se encuentra altamente centralizado, razón por la cual ningún departamento puede aún incidir en un control directo de los recursos que genera su respectiva actividad económica. Sin embargo, e independientemente de la suerte que corran los procesos autonómicos, son necesarias reformas fiscales para consolidar un desarrollo con menores desigualdades, mucho más aún si están en curso procesos de descentralización y autonomía.

Generación tributaria departamental

Una de las características principales de la generación tributaria boliviana es el profundo desequilibrio entre departamentos, determinado por los grados diversos de desarrollo económico y las características del sistema nacional de recaudación.

A primera vista, sería imposible sostener un proceso de descentralización y algún grado de autonomía en departamentos como Pando, Beni, Oruro y Potosí, donde los recursos fiscales propios son exiguos respecto a otras regiones. El 92 por ciento de la tributación se concentra en los departamentos del eje: Santa Cruz, La Paz y Cochabamba.

**Cuadro 3. Bolivia: incidencia departamental
en la renta interna, 1998-2007 (*)**

DEPTO.	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Sucre	2%	3%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%
La Paz	46%	45%	45%	43%	47%	46%	41%	40%	39%	40%
Cbba.	13%	13%	12%	11%	11%	10%	11%	10%	10%	10%
Oruro	1%	1%	1%	2%	1%	1%	1%	2%	1%	1%
Potosí	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	2%	2%
Tarija	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%
Scz.	34%	34%	36%	39%	36%	38%	41%	43%	44%	42%
Beni	0%	1%	0%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Pando	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

(*) A objeto de aislar la variación producida por los datos expresados en valores corrientes, se analiza la incidencia y la tendencia de cada departamento, dividiendo cada valor departamental sobre el valor total.

Si correlacionamos estos datos con la economía que genera cada uno de los departamentos de Bolivia, ninguno de los seis departamentos que no son parte del eje tiene el dinamismo de los restantes tres. La proporción de producto que generan se encuentra cercana al 30 por ciento, mientras su nivel tributario alcanza el 8 por ciento, que no refleja la importancia de todas sus actividades económicas.

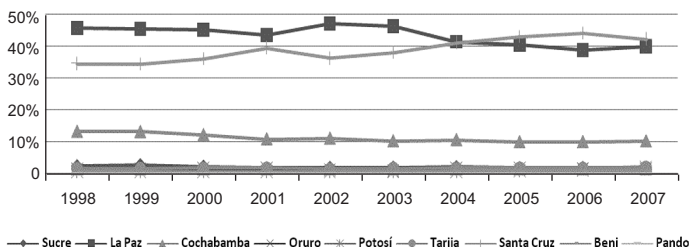
Esta profunda diferencia se debe a particularidades del sistema tributario nacional, sobre todo a que los impuestos no se pagan en el lugar donde se genera el hecho o actividad económica, sino donde está registrada la casa matriz.

ENTEL genera actividad económica en todo el país, pero su casa matriz está en La Paz. La casa matriz de TRANSREDES está en Santa Cruz y probablemente muchas empresas mineras cuyas actividades económicas se encuentran en departamentos como Oruro y Potosí registran sus impuestos en La Paz.

En la última década, Santa Cruz inició un posicionamiento importante como primer generador de impuestos y se puede advertir

que, por su dinamismo económico, es uno de los departamentos que cuenta con las bases fiscales más sólidas para sostener procesos de autonomía beneficiosos.

Gráfico 5. Bolivia: tendencia de la participación tributaria departamental 1998-2007



Una buena proporción de los ingresos tributarios de Santa Cruz vienen de las empresas petroleras que han fijado su matriz allí, aunque realicen sus actividades en otras regiones, como es el caso de las refinerías que operan en Cochabamba. (Habría que analizar cuanto ha cambiado esta situación a partir del proceso de nacionalización).

De no aplicarse ajustes inmediatos, el desequilibrio que se observa puede dar lugar a desproporcionadas exigencias por parte de algunos departamentos privilegiados por esta particularidad del sistema tributario y, en definitiva, a partir de información no correcta, asignar a cada uno de ellos ingresos o transferencias que no guardan relación con su contribución real a la economía, generando mayores asimetrías al interior del país.

No obstante los desequilibrios entre las economías de los diferentes departamentos de Bolivia (Cuadro 4, Gráfico 6), el sistema tributario nacional no sólo tiene un carácter altamente centralizado en las captaciones, sino también en las decisiones y en el sistema de control.

Los impuestos que cada departamento genera debieran tener relación con el comportamiento de su economía. Como eso no

ocurre en Bolivia, la reforma y ajuste del sistema de captaciones tributarias constituye una prioridad en los procesos de implementación de las autonomías y la descentralización.

Cochabamba, por ejemplo, aporta 10 por ciento de la recaudación tributaria, pero su contribución al PIB es del 17 por ciento. Tarija genera el 10 por ciento del PIB, pero su peso tributario apenas es del 2 por ciento. Santa Cruz contribuye en un 30 por ciento al PIB y sus captaciones son 42 por ciento. En el caso de La Paz, la diferencia entre su contribución al PIB y su recaudación es de 17 puntos. Estas desproporcionalidades deberán ser corregidas para ingresar en procesos autonómicos sostenibles.

Es evidente que la economía boliviana se caracteriza por el alto nivel de concentración de la generación de su producto interno en tres departamentos (hasta casi el 70 por ciento). Tendencialmente, Santa Cruz se ha posicionado como la primera economía del país, seguida de La Paz y Cochabamba. Los restantes departamentos, excepto Tarija, que registra un 10 por ciento en los últimos años, tienen una economía estancada.

La reingeniería del sistema tributario nacional –con base en el reconocimiento del hecho económico en el lugar donde se origina– no sólo es necesaria para transitar hacia procesos de autonomía sólidos, equitativos y justos, sino también para que en los diferentes departamentos se desarrolle la responsabilidad tributaria.

A la fecha, no existe lo que se puede denominar “conciencia tributaria” departamental. Es el caso de los impuestos forestales, en vista de que estas recaudaciones se las realiza a través de un sistema nacional.

Los departamentos y los municipios con importantes recursos forestales no están conscientes de la necesidad de controlar adecuadamente sus ingresos y mejorar los sistemas de captación y cobro, porque estos recursos se recaudan por un nivel nacional y no donde se generan. No existe el interés, en vista de no existir el beneficio y tampoco existe la competencia marcada por ley, pese a la

importancia que estos recursos tendrían en la generación de ingresos departamentales y municipales.

Si se revisa los ingresos tributarios forestales estos son pobres, en relación a la magnitud de la explotación de estos recursos, debido principalmente a la administración centralizada de los mismos. Este constituye el mejor ejemplo de la necesidad de reajustar el sistema tributario nacional.

En consecuencia, administrar las finanzas e ingresos estatales a través de un sistema nacional, altamente centralizado, que no discrimina rubros prioritarios a los cuales se debe prestar mayor atención en cada departamento –lento en la reacción a la evasión tributaria focalizada, que no identifica los instrumentos más óptimos para mejorar ni controlar la recaudación– no contribuye a consolidar una economía más equitativa y equilibrada.

No es lo mismo priorizar sistemas más eficientes o mejor adecuados en Pando, donde las actividades extractivas de la goma y la castaña son importantes, que en Cochabamba, donde se tiene una fortalecida actividad industrial de confecciones informales orientadas a la exportación, o en Santa Cruz, donde las actividades ganaderas, avícolas y agroindustriales son la base de su economía.

Cada una de estas actividades responderá, sin duda, mejor a un sistema tributario de recaudación y control específicamente orientado hacia estos rubros y sus particularidades de acuerdo con la dinámica de cada región del país.

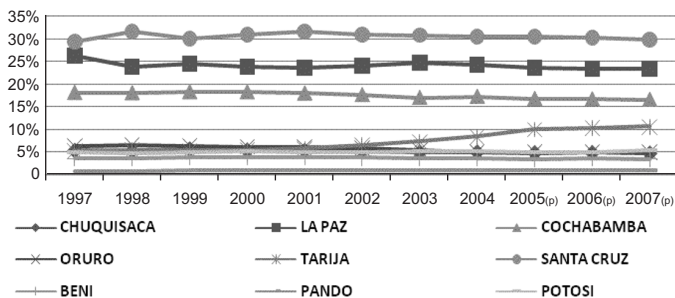
Un sistema de captaciones y control tributario altamente centralizado, en un país no sólo diverso, sino profundamente desequilibrado, sin criterios de focalización de las actividades más dinámicas, no cuenta con los elementos que hacen a la eficiencia y la eficacia y requiere en el largo plazo de los ajustes correspondientes.

Cuadro 4. Bolivia: incidencia departamental en el PIB 1998-2007

DEPTO.	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Chq.	5,3%	5,6%	5,4%	5,3%	5,2%	5,0%	5,0%	4,8%	4,9%	4,7%
La Paz	23,8%	24,4%	23,8%	23,5%	24,1%	24,6%	24,3%	23,5%	23,3%	23,4%
Cbba.	18,1%	18,3%	18,3%	18,0%	17,6%	17,0%	17,3%	16,8%	16,7%	16,6%
Oruro	6,6%	6,4%	6,2%	6,2%	5,9%	5,5%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%
Tarija	5,5%	5,4%	5,5%	5,8%	6,6%	7,3%	8,4%	10,1%	10,3%	10,6%
Scz.	31,4%	30,0%	30,8%	31,3%	30,7%	30,6%	30,3%	30,3%	30,1%	29,7%
Beni	3,6%	3,9%	3,9%	3,9%	3,8%	3,7%	3,6%	3,5%	3,7%	3,6%
Pando	0,9%	0,9%	0,9%	1,0%	1,0%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	1,0%
Potosí	4,8%	5,1%	5,2%	5,0%	5,1%	5,2%	5,2%	5,1%	5,1%	5,5%

Fuente.- Elaborado en base a datos del Anuario INE 2008. Datos de origen en Anexo II.

Gráfico 6. Bolivia: participación departamental en la generación del PIB 1997-2007



Conclusiones

Analizada la importancia e incidencia de los tres niveles del Estado en la administración pública, la importancia de la generación fiscal para sustentar las autonomías en curso, el alto nivel de asimetrías regionales en el desarrollo económico y el aún más elevado nivel de desequilibrios en el sistema de captaciones tributarias, se plantean las siguientes conclusiones:

- a) La transición hacia procesos de autonomía requiere cambios y transformaciones estructurales en distintos ámbitos de los diferentes niveles de la administración pública. Uno de los más importantes es el referido al sistema de captación tributaria nacional. Para ello el punto de partida constituye reconocer que los impuestos deben pagarse en los territorios donde se genera el hecho económico. Sólo de esta manera cada departamento podrá reflejar lo que realmente contribuye al país y el control tributario podrá ser más efectivo.
- b) La base de la economía de todas las naciones es la generación de su renta interna, que refleja su fortaleza propia. En consecuencia, el sistema tributario nacional debe ser descentralizado y ceder competencias al nivel departamental y municipal en ciertos tipos de impuestos y sectores, donde el accionar focalizado sea importante para incrementar los ingresos tributarios, controlar los mismos e implementar sistemas de recaudación más efectivos.
- c) En la actual coyuntura nacional, los impuestos y rentas generados por los hidrocarburos son determinantes en el país. Sin embargo, un país dependiente de recursos no renovables y sujetos a la volatilidad de los precios de estas materias primas es vulnerable. En consecuencia, este argumento constituye uno más para dar prioridad a una reforma fiscal en Bolivia, orientada a ejercer una mayor presencia estatal en territorios y localidades donde se genera actividad económica.
- d) Las sugerencias planteadas en la presente investigación, sin duda, requieren de un alto nivel de institucionalidad en la administración del Estado y la implementación de fuertes sistemas normativos de control por parte del nivel central de Gobierno hacia los niveles departamentales y municipales. En definitiva, se puede expresar que el grado de institucionalidad adquirido por el país determinará el éxito o el fracaso de los procesos autonómicos, porque se trata, en definitiva, de que el nivel central ceda competencias en varios ám-

bitos que pueden controlarse con mayor efectividad en niveles departamentales y municipales. Pero el nivel central deberá fortalecerse en efectivos procesos de control de estos procesos, a través de marcos normativos reconocidos por todos los niveles de gobierno.

**Anexo I. Bolivia: inversión pública programada,
según institución, 1999-2008 (en millones de dólares)**

Institución	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
TOTAL	612,93	619,79	633,27	650,97	640,77	500,88	584,38	762,12	1103,58	1271,67
GOBIERNO CENTRAL	220,24	275,07	272,24	309,39	330,19	253,20	331,01	363,04	439,17	537,20
Ministerios y Otras Entidades	215,83	273,20	271,00	302,48	324,45	248,69	325,96	349,79	354,64	401,51
Empresas Públicas (1)	4,40	1,88	1,24	6,92	5,74	4,52	5,05	13,24	84,53	135,69
ADMINISTRACIÓN DEPTAL.	172,74	144,78	164,61	136,37	104,09	117,56	139,73	256,78	376,09	337,16
ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL	219,96	199,93	196,42	205,21	206,49	130,12	113,64	142,31	288,32	397,32
MUNICIPIOS	115,77	105,14	100,07	136,29	111,45	55,45	51,36	77,86	232,03	355,09
COFINANCIAMIENTO REGIONAL	104,18	94,79	96,35	68,92	95,05	74,67	62,28	64,44	56,29	42,23

Fuente: Anuario INE 2008

**Anexo II. Bolivia: inversión pública programada, según fuente
de financiamiento, 1999-2008 (en millones de dólares)**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
TOTAL	612,93	619,79	633,27	650,97	640,77	500,88	584,38	762,12	1103,58	1271,67
Recursos Internos	333,20	311,85	321,22	311,01	246,85	210,79	211,30	402,01	742,37	858,35
Recursos Externos	279,73	307,94	312,05	339,96	393,92	290,10	373,07	360,11	361,21	413,32

Fuente: Anuario INE 2008