



## **REDISTRIBUCION DE REGALIAS EN LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE**

Actualmente, la situación fiscal de nuestro país esta caracterizada por un desequilibrio en el cual el gobierno central no cuenta con recursos suficientes para atender sus obligaciones y los gobiernos subnacionales (Prefecturas y Municipios) presentan un superávit relacionado en parte a su baja capacidad de ejecución.

Esto se debe principalmente a que la distribución de los recursos del Estado provenientes de la extracción de recursos naturales no renovables como ser Hidrocarburos y Minerales, entre los diferentes niveles de gobierno, y la asignación de los mismos para diferentes fines, han sido realizadas en base a la presión de sectores, regiones, localidades, niveles de gobierno e instituciones.

Al efecto, también se presenta un desequilibrio horizontal en el cual la distribución de regalías ha favorecido excesivamente a algunos departamentos. Lo que, entre otros, puede ocasionar, problemas de migración y comportamientos rentistas en las regiones donde se encuentran los recursos naturales, que en mediano o largo plazo solo llevan a la pobreza.

Asimismo, no se dio un igual tratamiento a la distribución de la renta proveniente de hidrocarburos, que a la que proviene de la minería, siendo que los recursos por regalías de hidrocarburos y el IDH son distribuidos considerando al resto de los departamentos, pero los recursos provenientes del Impuesto Complementario de la Minería no lo reciben el resto de las regiones, y para dar un ejemplo concreto, tampoco se está programando dar el mismo tratamiento al proyecto Mutún.

Por un lado, una inadecuada distribución de los recursos del Estado, entre los diferentes niveles de gobierno, da origen a un recurrente déficit fiscal y consecuente endeudamiento, que ponen en riesgo la estabilidad económica y aumentan nuestra dependencia externa. Por otro lado, una distribución inequitativa de los recursos entre las diferentes regiones, implicaría menores oportunidades para el desarrollo de algunas de estas, lo que estaría en contra del principio de "igualdad".

Una solución a los problemas señalados implicaría una modificación de la normativa que establece la actual distribución de los recursos, incluyendo la Ley

de Hidrocarburos. Sin embargo, para cualquiera que sea el gobierno de turno, por más legitimidad o apoyo que tenga, políticamente es muy difícil.

En este sentido, siendo que la Asamblea Constituyente va a tratar los temas de Estructura del Estado, descentralización, y por lo tanto la definición de competencias y recursos de los diferentes niveles de gobierno, consideramos que la distribución de la renta proveniente de la explotación de recursos naturales no renovables, debería ser establecida por esta instancia. Esto permitiría además que todos estos recursos, y los que se vayan a “encontrar” en el futuro, tengan el mismo tratamiento, en lugar de ser distribuidos como resultado de pugnas entre regiones, sectores y niveles de gobierno por el control de los mismos.

Asimismo, la definición previa de los principios y mecanismos de distribución de los recursos del Estado en la Asamblea Constituyente, podría abrir el espacio para que el tema de territorialización sea tratado independientemente de la disponibilidad actual y coyuntural de recursos naturales no renovables y la pugna por el control de los mismos.

### **RENTISMO**

Es un fenómeno que se da generalmente en países o regiones abundantes en recursos naturales (en especial no renovables), y se manifiesta en las prácticas y comportamientos destinados a obtener los beneficios de estos recursos.

La mentalidad rentista implica orientar todos los esfuerzos hacia el control de la riqueza existente (incluso utilizando el poder político), lo cual provoca que no se genere una estructura económica que eslabone el proceso productivo y articule los diferentes sectores.

La historia económica enseña que los pueblos rentistas son pobres, corruptos y concentran la riqueza en pocas manos. Apuestan prioritariamente a la extracción de esa riqueza natural y marginan otras formas de creación con Valor Agregado.

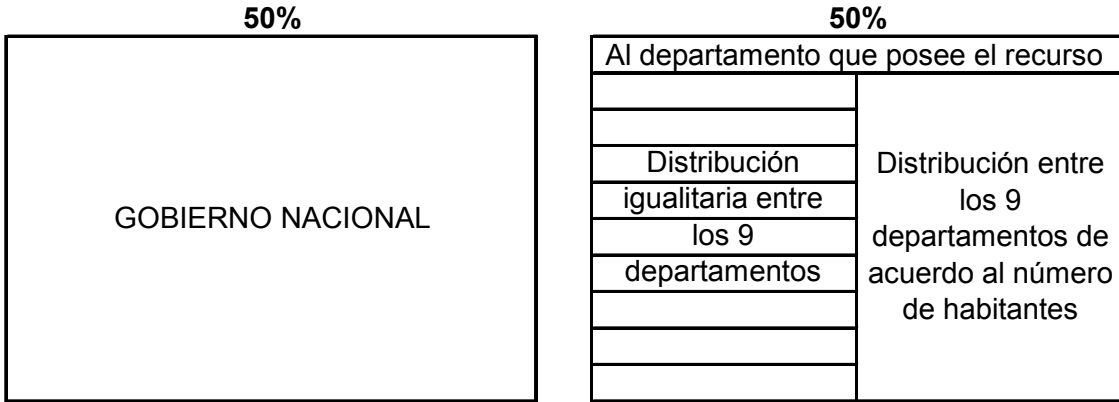
“La renta no se produce sino se la capta”

## **DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA POR RECURSOS NATURALES**

En el supuesto de que el Gobierno Central, siga haciéndose cargo de obligaciones como ser el pago de la deuda, pensiones, el financiamiento de la Red Fundamental de Carreteras (la mayor parte), Policía, Defensa y sueldos de los sectores Educación y Salud, la distribución actual de los recursos públicos, con el sistema de coparticipación de impuestos y la distribución de regalías, IDH e ICM, no es adecuada, puesto que conduce a un déficit sostenido del Gobierno Central y las correspondientes consecuencias.

Por tanto, bajo este escenario, considerando el desequilibrio existente, la Constitución Política del Estado podría establecer que el 50% de los recursos por Regalías (incluyendo IDH e ICM, que deberían tener el mismo tratamiento<sup>1</sup>), sean destinados al Gobierno Nacional, y el 50% a las regiones, es decir a los niveles Subnacionales (Prefecturas y Municipios), de esta manera se podría cubrir parte del déficit que tiene el Gobierno Nacional debido a la atención de las obligaciones anteriormente señaladas.

Asimismo, conforme a un criterio de equidad, se podría normar que la parte correspondiente a las regiones sea distribuida entre los nueve departamentos, de manera tal que, como compensación a las regiones de las cuales se extraen los recursos, el total sea dividido entre 10 y la región en la cual se encuentra el recurso reciba automáticamente una parte y el resto se distribuya entre los 9 departamentos, incluyendo al que posee los recursos. Para lo último, se podría, aplicar el mismo criterio que el de la distribución de los recursos por el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados IEHD para Prefecturas, distribuyendo la mitad igualitariamente entre los 9 departamentos y la mitad restante considerando el número de habitantes de cada departamento. De esta manera, se podrían atenuar los desequilibrios horizontales que existen entre las regiones.



Los recursos de regalías de los departamentos deberían ser distribuidos entre los niveles Prefecturales y Municipales de acuerdo a la definición de competencias para cada nivel, y la distribución entre municipios manteniéndose el criterio poblacional.

<sup>1</sup> También se podría dar el mismo tratamiento a productos forestales y otros, según amerite (previo análisis) que los mismos paguen una regalía.

## **ASIGNACION DE LA RENTA POR RECURSOS NATURALES**

En lo que corresponde a la asignación de los recursos por parte de los diferentes niveles de gobierno, actualmente la normativa permite que una parte de los recursos de Regalías, IDH e ICM pueda ser utilizado en Gastos corrientes, es decir consumo del gobierno. Sin embargo, consideramos que para pasar de una economía rentista a una economía productiva, estos recursos debieran ser destinados a la Inversión que permita diversificar la economía hacia otros sectores.

Al respecto, cabe también señalar que para llevar una adecuada gestión financiera los gastos corrientes deben ser financiados con ingresos corrientes (ordinarios o recurrentes en el tiempo), siendo que si financiamos gastos corrientes con ingresos que en un futuro dejarán de existir o que pueden depender de los precios internacionales, como es el caso de los hidrocarburos y la minería, estaríamos comprometiendo gastos que podrían no tener financiamiento en el futuro, con las posibles efectos negativos a la situación fiscal y a la población en general.

De igual manera, siendo que esta renta, proviene de los recursos naturales no renovables como los hidrocarburos y minerales, los cuales pertenecen al patrimonio de la Nación, los recursos económicos obtenidos por la explotación de los mismos no deberían ser destinados a gastos corrientes sino solamente a Inversión y a cubrir otras obligaciones de manera que se incremente (o reponga) el patrimonio del Estado, como ser el pago de la deuda y el pago de pensiones, considerando a este último como un pasivo que asume el Estado emergente a la reforma del sistema de Pensiones.

En este sentido, se debería considerar que la Constitución Política del Estado establezca que los recursos provenientes de esta renta (regalías, IDH e ICM) solo puedan ser destinados a la inversión pública y a atender otras obligaciones que incrementen la situación patrimonial del Estado (para todos los niveles de gobierno). Para que esto tenga sentido, y siendo que los efectos negativos que puede ocasionar la disponibilidad de recursos externos por parte del gobierno tienen una lógica parecida a los de recursos naturales, se debería dar el mismo tratamiento a los recursos provenientes del crédito público.

El hecho de asignar una parte de estos recursos hacia obligaciones del gobierno nacional que necesitan financiamiento y desconcentrar la otra parte distribuyéndolos en diferentes regiones, aminoraría en cierta medida los efectos del rentismo y este comportamiento en sí.

Esta nueva distribución, disminuye los recursos con los que cuentan las regiones, por lo cual, para compensar esta medida, la propuesta considera afectar el actual sistema de coparticipación.

## RECAUDACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE IMPUESTOS

El actual sistema de coparticipación, en el cual las Prefecturas y Municipios (además de Universidades) reciben un porcentaje de los impuestos recaudados por el Gobierno Central, principalmente en base a un criterio poblacional, quebranta el principio de correspondencia fiscal. Esto significa que no existe un vínculo claro entre las decisiones de gasto y consecuente provisión de bienes y servicios públicos por parte de los gobiernos subnacionales de las diferentes regiones, y el esfuerzo contributivo de las personas que viven en estas regiones y que se benefician de los servicios públicos.

En este sentido, adicionalmente, consideramos que se debería establecer, mediante leyes, que un porcentaje de la recaudación impositiva departamental, como ser del Impuesto al Valor Agregado IVA (mercado interno) y/o del Impuesto sobre las Utilidades de las empresas IUE, sea directamente para cada región, es decir para la Prefectura y los Municipios, desconcentrando el Servicio de Impuestos Nacionales a nivel departamental, de manera que exista el incentivo para que las regiones recauden mayores ingresos y que las personas perciban que la provisión de bienes y servicios públicos depende del esfuerzo contributivo de las mismas.

Esto aumentaría la recaudación de impuestos, tanto para las Regiones como para el Gobierno Nacional, disminuyendo el nivel de evasión tributaria que existe en nuestro país. Estos recursos podrán ser destinados a cubrir el gasto corriente de las Prefecturas y Municipalidades, además del gasto de inversión.

El porcentaje estaría determinado de acuerdo a la definición de competencias para el Gobierno Nacional y para los Gobiernos Subnacionales<sup>2</sup>.

Este mecanismo implica la vigencia de un sistema impositivo nacional único.

Los recursos tributarios de las regiones, deberían ser distribuidos entre los niveles Prefecturales y Municipales de acuerdo a la definición de competencias para cada nivel, y la distribución entre municipios, manteniéndose el criterio poblacional.

El otro porcentaje de los impuestos señalados, estaría destinado al Gobierno Nacional, al igual que la totalidad del resto de los impuestos (excepto los actuales impuestos municipales que deberían mantenerse en ese nivel). Y se eliminaría el actual sistema de coparticipación, con excepción de una coparticipación para Universidades, que sería para financiar su gasto corriente (sus necesidades de inversión serían financiadas por las Prefecturas).

---

<sup>2</sup> Se realizó un ejercicio en el cual, para corregir de cierta manera el desequilibrio vertical, se considera un porcentaje de 50% para el Gobierno Nacional y 50% para los gobiernos subnacionales, del IVA mercado interno en efectivo (sin valores) y del IUE en efectivo y sin remesas al exterior.

Este mecanismo proporciona una señal de incentivo de manera que las regiones con mayor producción y mayor recaudación fiscal sean beneficiadas con mayores recursos para la provisión de bienes y servicios públicos.

Sin embargo, en el escenario planteado, sería necesario crear un pequeño Fondo de Compensación proveniente del porcentaje de impuestos que corresponde a las regiones, a favor a las regiones menos beneficiadas.

Finalmente, señalamos que el espíritu de la propuesta es plantear una adecuada distribución de los recursos del Estado, lo cual, en el corto plazo, podría afectar la disponibilidad de recursos de algunos niveles de gobierno y regiones, sin embargo consideramos que, si queremos salir del subdesarrollo y la dependencia externa, debemos, como país en su conjunto, ser capaces de gastar solamente lo que tenemos y generar los suficientes recursos para autosostenernos, lo cual implica un sacrificio de todos, tanto en el pago de impuestos como en la distribución y asignación de la renta por recursos naturales no renovables.

Si bien esta propuesta ha sido elaborada bajo el supuesto de la existencia de 9 departamentos y de los mismos niveles de gobierno subnacional (Prefecturas y Municipios), los principios expuestos en la misma, podrían ser válidos para ser aplicados en caso de que exista una nueva territorialización del país.

Septiembre de 2006