

EL FINANCIAMIENTO DEL  
PROCESO AUTONÓMICO BOLIVIANO:  
DESCENTRALIZACIÓN FISCAL  
Y AUTONOMÍA FINANCIERA

*Por Edwin F. Yujra*

La Constitución Política del Estado (CPE), en su Tercera Parte, ha configurado al Estado boliviano con un diseño territorial articulado sobre la base de un nuevo enfoque para la descentralización del poder político. Ello ha supuesto, en la práctica, el surgimiento de otras entidades territoriales inferiores, descentralizadas, con poder y autonomía política, los Gobiernos Sub-nacionales Autónomos (GSA).

La instauración de los nuevos Gobiernos Sub-nacionales Autónomos lleva a reflexionar sobre la adecuada interrelación entre los diversos niveles de administración a nivel territorial y el diseño de un modelo de financiamiento claro y eficiente, que permita una oportuna y racional utilización de los recursos públicos. Adicionalmente, estas circunstancias implican una profunda reforma del sistema de administración pública, de manera que el mismo responda a principios de coordinación y concertación, concordantes con el concepto de la democracia participativa presente en la nueva Carta Magna, y no a relaciones de sujeción y jerarquía propias de esquemas autoritarios de gobierno.

En este contexto, el presente ensayo tiene como objetivo aportar al debate desarrollando una propuesta para el Nuevo Pacto Fiscal (NPF) en un contexto de autonomía financiera, incorporando mecanismos que tiendan a eliminar los desequilibrios fiscales y generen incentivos para una mayor recaudación, propia de los gobiernos autónomos.

El documento presenta un análisis inductivo en base a la valoración y respuesta a diferentes interrogantes, que permiten diagnosticar la situación política, social y económica nacional. Con base en los resultados identificados, la idea es plantear posibles escenarios y establecer potenciales soluciones.

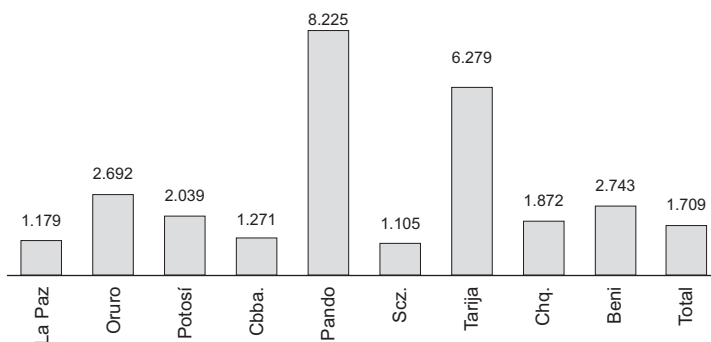
### **1. Características del actual pacto fiscal** ¿Son eficientes las relaciones fiscales intergubernamentales en el modelo vigente?

Desde una perspectiva integral, el actual sistema de relaciones fiscales existente en el país es inadecuado, pues no cumple con principios de equilibrio vertical y horizontal entre las tres instan-

cias territoriales: nacional o administración central, departamental (gobiernos departamentales) y local (gobiernos municipales).

Las desigualdades de presupuesto sub-nacional per cápita entre los territorios son significativas<sup>1</sup>. Esos distintos niveles de renta generan, a su vez, diferentes capacidades fiscales y plantean distintas necesidades de gasto público en las regiones. Ambos originan problemas de desequilibrio horizontal.

**Presupuesto para gobiernos subnacionales  
en terminos per cápita  
(Prefectura+Municipalidades) (en Bs.) periodo 2007**



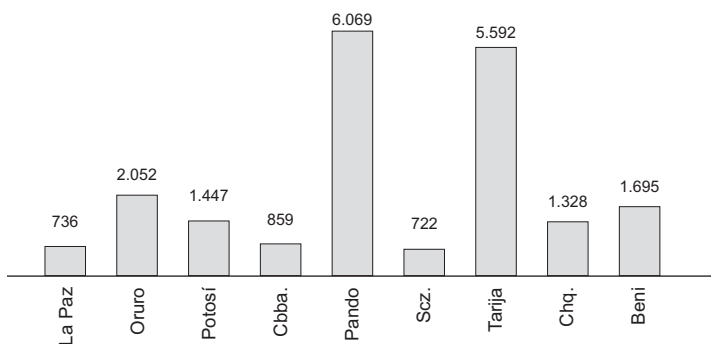
Desde la aplicación de la Ley de Hidrocarburos, el Estado tiene más recursos para la población, sin embargo, la falta de un adecuado pacto de distribución de recursos por este concepto, generó mayor desigualdad en las regiones.

La distribución más inequitativa se presenta en los recursos de los gobiernos departamentales. Por ejemplo, debido a la mala distribución de los recursos generados por los ingresos del gas, los habitantes de Tarija reciben más de cuatro veces de lo que percibe Chuquisaca, y Pando se beneficia con una regalía nacional compensatoria por la que recibe cinco veces más que Potosí. Con relación a la distribución de recursos per cápita del nivel municipal,

<sup>1</sup> El análisis de las relaciones fiscales intergubernamentales y su eficiencia se enfoca en la equidad evaluada mediante los principales rubros fiscales para los gobiernos regionales por persona.

las diferencias no son tan significativas, con excepción del departamento de Pando que recibe una proporción bastante mayor.

### Presupuesto para gobiernos prefecturales en terminos per cápita (en Bs.) periodo 2007



Fuente: Elaboración propia con base en el Presupuesto General de la Nación 2007

En cuanto a la composición de los recursos de los gobiernos subnacionales departamentales, el Gobierno retiene las principales bases imponibles, dejando recursos fiscales insuficientes para que los gobiernos subcentrales cubran sus necesidades de gasto. Las transferencias intergubernamentales son, por ello, necesarias en muchos departamentos para equilibrar el presupuesto.

### Fuente de recursos corrientes por departamento (en porcentaje) periodo 2007

Fuentes de recursos	La Paz	Oruro	Potosí	Cbba	Pando	Scz	Tarija	Chq.	Beni
Ventajas de bienes y servicios	1	1	1	0	0	1	1	2	0
Regalías	3	20	28	19	17	25	69	11	24
Otros ingresos	0	0	0	3	0	1	0	0	0
Intereses y otras rentas de la propiedad	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Transferencias corrientes	95	79	71	78	82	72	31	86	76
Donaciones corrientes	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

La estructura de recursos departamentales muestra importantes desequilibrios. Se debe tomar en cuenta que la mayor parte de esta diferencia se explica por los ingresos tributarios, siendo que las prefecturas no cuentan con una competencia propia en materia tributaria propia, en contraste con lo definido para gobiernos municipales.

La conclusión que se desprende de estos datos es que en Bolivia la normativa actual sobre asignación de recursos y el pacto fiscal no están enfocados a reducir las inequidades.

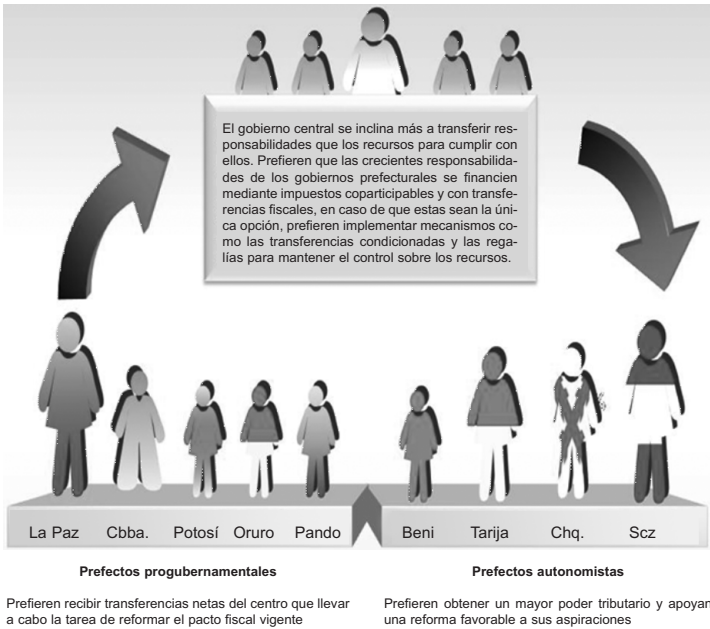
Un aspecto relevante es que la nueva CPE establece como uno de sus valores superiores la igualdad, pero las diferencias en la distribución de recursos no necesariamente responden a este principio.

En este sentido, un paso fundamental para el financiamiento de las autonomías es la adecuada configuración del actual sistema de relaciones fiscales intergubernamentales, tanto en lo referente a una asignación clara de competencias y de facultades tributarias como a la revisión del sistema de transferencias intergubernamentales.

## **2. En el actual escenario político, ¿es posible una reforma sostenible y eficiente de las relaciones fiscales intergubernamentales?**

El análisis del proceso de cambio experimentado en Bolivia ha llamado la atención de un gran número de politólogos, que han examinado las transformaciones formales e informales de las instituciones políticas en el país. Sin embargo, los efectos de los procesos de cambio sobre la operación de los sistemas fiscales han recibido poca atención. En el caso específico de Bolivia, las soluciones adoptadas deben estar influenciadas tanto por las prescripciones de la teoría fiscal como por el contexto político, social, institucional, cultural e histórico del país.

Considérese el siguiente escenario. En las actuales circunstancias existe en el país un sistema con dos niveles de gobierno con el potencial de iniciar un proceso de autonomías. El Gobierno central (electo por todos los ciudadanos), que gobierna en el ámbito nacional y los departamentales, que encabezan las entidades subnacionales.



El Gobierno central se inclina más a transferir responsabilidades que los recursos para cumplir con éstas. Prefiere que las crecientes responsabilidades de los gobiernos departamentales se financien mediante impuestos coparticipables y con transferencias fiscales. Si las transferencias fueran la única opción, se inclina por implementar mecanismos como las transferencias condicionadas y las regalías para mantener el control sobre los recursos.

Por su parte, los prefectos mantienen dos posiciones encontradas. Los prefectos “oficialistas” prefieren recibir transferencias netas del centro antes que llevar a cabo la tarea de reformar el pacto fiscal vigente, sobre todo si pueden retener el poder de decisión respecto al gasto. En el caso de los prefectos de “oposición”, autonomistas, los incentivos políticos y económicos refuerzan su intención de obtener un mayor poder tributario y apoyan una reforma favorable a sus aspiraciones.

¿Cómo actuarán el Presidente y los gobernadores para alcanzar un pacto de corto y mediano plazo que les permita mantener el poder político conquistado en cada caso?

Para el análisis, nos concentramos en las preferencias de los actores, en las acciones que pueden tomar y en los efectos del escenario institucional prevaleciente.<sup>2</sup>

El Movimiento al Socialismo (MAS) comparte el control sobre los gobiernos de los departamentos de La Paz, Oruro, Pando y mantiene afinidad con el gobierno departamental de Potosí. Los prefectos de estos departamentos dependen en gran medida de su relación con el centro para la adecuada gestión sub-nacional. En consecuencia, al menos en el corto y mediano plazo, se inclinarán por evitar confrontaciones con el Presidente y, en general, aceptar su liderazgo.

Los prefectos de los partidos de oposición se preocupan de su desempeño en el puesto y de responder a las demandas de los ciudadanos en los ámbitos políticos, sociales y económicos. Con respecto a la asignación de fondos fiscales, podemos esperar que los prefectos de oposición sean más vehementes y proactivos en las negociaciones en cuanto a la adquisición de poder tributario y participación para sus regiones. De hecho, estarán más atentos a las oportunidades y amenazas para sus intereses.

En el escenario más viable, el Presidente probablemente se mostrará renuente a transferir poder tributario a sus oponentes y encontrará aún mayores dificultades para controlar la conducta de gastos de los prefectos. Por otro lado, los prefectos considerarán todavía más cuestionable el control central sobre los recursos e intentarán que las asignaciones se basen en fórmulas que deterioren la política fiscal vigente. Debemos esperar más negociaciones entre el Presidente y los prefectos de oposición. Cada uno de ellos tratará de privilegiar sus preferencias con respecto a la naturaleza de la descentralización fiscal.

---

<sup>2</sup> El análisis efectuado se basa en la configuración de las prefecturas hasta antes de las elecciones de abril de 2010.

Sin embargo, la naturaleza del sistema político nacional tenderá a resolver la falta de un acuerdo, que deberá tener como base los siguientes cambios de fondo:

a) *La descentralización fiscal.* La descentralización fiscal surge como un proceso endógeno, donde las propias aspiraciones de la población “empujan” al Gobierno central a devolver poderes a otras instancias. Esta situación será importante para entender los mecanismos de coordinación y la negociación que deben existir entre el nivel central y los gobiernos sub-nacionales.

### **Bases potencialmente aceptables para un nuevo pacto fiscal entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales autónomos**



b) *Cambios en el sistema de transferencias.* Tal como será definido, el nuevo sistema tributario sub-nacional será insuficiente para convertirse en una fuente importante de recursos, hecho que ha determinado que el sistema de transferencia a través de coparticipaciones sea mejorado para convertirse en un equilibrado generador de recursos para los gobiernos sub-nacionales autónomos.

c) *Nuevo sistema de coordinación de endeudamiento de gobiernos sub-nacionales autónomos.* Será preciso imponer formas



alternativas y nuevos límites al nivel de endeudamiento sub-nacional, contemplando criterios de solvencia y liquidez.

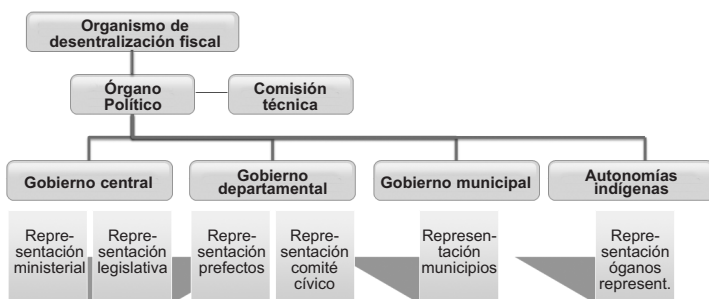
### 3. Descentralización fiscal. ¿Cuáles son los cambios que deben realizarse en el sistema fiscal para adecuarse a la autonomía financiera?

La evaluación del contexto político permitió establecer como el escenario de mayor viabilidad aquel que permita un nuevo pacto fiscal entre el Gobierno central y los gobiernos sub-nacionales autónomos, un pacto que implica reformas en la naturaleza administrativa y técnica del sistema de tributación.

Para una adecuada exposición de los conceptos de la propuesta de descentralización fiscal, éstos se desarrollan considerando la existencia de tres actores principales: el Gobierno central, las prefecturas no autónomas y las autónomas. Se asume, a menos que se exprese lo contrario, que la posición de los gobiernos municipales no se verá afectada con los cambios propuestos.

#### a) Conformación del Organismo de Descentralización Fiscal (ODF)

Para una adecuada coordinación entre los gobiernos territoriales, se propone, en armonía con lo establecido por la CPE, la conformación de un Organismo de Descentralización Fiscal formado por dos cuerpos, un órgano político –con representantes de prefecturas, gobiernos municipales y naciones originarias– y una Comisión Técnica con importantes atribuciones.



El ODF sería la institución rectora en materia de un conjunto de políticas donde las partes le confieren autoridad, esto incluye atribuciones operativas al funcionamiento del sistema en aspectos tributarios, sistema de transferencias y endeudamiento.

En el corto plazo las atribuciones del ODF incluirían también la capacidad de alterar aspectos esenciales de la estructura del sistema vigente, dotando a las relaciones fiscales sub-nacionales de la flexibilidad necesaria para ajustarse a los cambios del entorno, sin incurrir en costos excesivos. Se incluye el establecimiento de reglas fiscales y la evaluación y monitoreo del cumplimiento de las metas de las distintas instancias de los gobiernos autónomos.

Sería conveniente que el ODF estuviera encabezado por un director que reúna méritos y altas calificaciones técnicas, pues la conducción de este organismo por varios miembros resultaría perjudicial y politizaría el manejo de los temas. Además, el mandato del Organismo estaría restringido por procedimientos -definidos por ley- que limiten su discrecionalidad.

#### *b) Asignación de Impuestos Sub-nacionales*

Debido a la dificultad política de financiar las reformas mediante cambios de magnitud en el actual sistema de reparto, la solución debe comprender la generación de nuevas fuentes de ingresos para los gobiernos sub-nacionales autónomos. El objetivo



es que los gobiernos sub-nacionales no sean muy dependientes del esquema de transferencias de recursos. Las consecuencias de no desarrollar tal acción son claras: los gobiernos autónomos y ciudadanía percibirán que los cambios políticos y administrativos no son acompañados por una real delegación de funciones a nivel sub-nacional lo cual desvanece un argumento central en procesos descentralizados exitosos.

Es importante precisar, además, que en países con menor desarrollo institucional, como Bolivia, sería riesgosa la aplicación de esquemas como el español, norteamericano, australiano o canadiense. Si ese fuera el objetivo, se necesitaría un proceso de transición, debido a que se encuentran serios problemas en la gobernabilidad de los gobiernos descentralizados, cuando se les concede amplios poderes en el manejo de recursos fiscales.

Otro aspecto a tomar en cuenta es que los actuales ingresos tributarios del Gobierno central no podrían ser transferidos como tributos sub-nacionales. No sería recomendable tampoco que se tomara la base tributaria de estos impuestos nacionales para crear otros impuestos, ya que se continuaría sin guardar correspondencia entre beneficio-tributo y estos esquemas harían demasiado daño a la economía, al elevar las distorsiones y cargas tributarias sobre los agentes.

Por otro lado, no sería aceptable una subida de impuestos como solución total o parcial al modelo de financiación autonómica. Es más, los actores sociales no aceptarían que los recursos adicionales que se aporten al sistema estén de alguna manera condicionados a incrementos impositivos de tributos ya existentes.

No obstante, considerando la necesidad de brindar un grado de autonomía fiscal que los gobiernos sub-nacionales sean capaces de manejar, la teoría plantea distintos impuestos que pueden ser transferidos de un rango nacional a uno de menor nivel, tomando en cuenta consideraciones técnicas esenciales. En este sentido, los impuestos presentados a continuación han sido revisados cuidadosamente como una fuente atractiva de recursos para los gobiernos sub-nacionales.

i) Impuesto a los Activos: este impuesto gravaría el 1 por ciento de los activos de las empresas residentes y filiales de compañías extranjeras, con un mínimo imponible de 100 mil dólares.

ii) Impuesto de Registro: este impuesto gravaría la inscripción de actos, contratos o negocios jurídicos en las oficinas de registro de instrumentos públicos o en las cámaras de comercio. La base imponible está determinada por el valor incorporado en el documento sujeto a registro. Las cámaras de comercio y los registros públicos actúan como agentes de retención, asumiendo la responsabilidad de su liquidación, recaudación y transferencia posterior de los importes y soportes documentales al ente gubernamental respectivo, que retiene las funciones de fiscalización del mismo.

iii) Impuesto Regional a las Planillas para Salarios Altos -bajo el esquema de retenciones a las personas naturales con régimen de trabajo dependiente-: Este impuesto debería gravar un porcentaje *flat* sobre la remuneración total de los empleados con sueldos por encima de los 7 mil bolivianos mensuales, sin consideración de ninguna deducción o ingresos excluidos. De esta forma, convivirían un esquema sub-nacional, orientado a que las personas contribuyan directamente con su región, y el impuesto RC-IVA de carácter nacional. Este tributo sería de fácil recaudación y administración pues la base y los contribuyentes tendrían su origen en el actual sistema para rentas.

En el caso de los trabajadores independientes, se establecería el Impuesto Regional a los Trabajadores, que tomaría como base el actual sistema de pagos RC-IVA, de forma tal que también se les retendría un porcentaje *flat* sobre los honorarios establecidos. En este caso, la retención realizada sobre los honorarios permitiría el pago de dicho tributo; es decir no habría una regularización como la que existe para los ingresos bajo el régimen actual.

La tasa impositiva debe ser baja para no generar distorsiones ni efectos regresivos elevados. La tasa podría establecerse entre 1 y 2 por ciento, procurando que inicialmente sea definida por el Gobierno central y luego permitir a las regiones que lo hagan, bajo parámetros establecido por el Ejecutivo.

iv) Impuesto a los juegos de azar: propuesto como una alternativa poco explotada y de gran potencial. En este tributo los gobiernos sub-nacionales autónomos dispondrían de una amplia capacidad normativa, que alcanza a todos los elementos de la obligación tributaria salvo el hecho imponible. Se establecen como base tres modalidades sobre juegos: suerte, envite y azar (casinos, bingo y máquinas recreativas) así como rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias.

Bajo este esquema, la recaudación debe ir dirigida íntegramente a los gobiernos sub-nacionales, dadas las características propias del tributo. Así, el tesoro público tendría que buscar otra fuente de generación de recursos para cubrir la eliminación de la Lotería Nacional como ente regulador de juegos de azar.

Un elemento central en el nuevo esquema sub-nacional será determinar el grado de control que tendrán las regiones sobre la política tributaria del sistema bajo su administración, especialmente la coordinación con el COF en la determinación de las tasas impositivas, base imponible y sujeto del impuesto.

En general consideramos que la transferencia de poderes en política tributaria debe ser paulatina. Por ejemplo, en una primera etapa podrían trasladarse el control amplio de política tributaria sobre los impuestos de menor ingreso potencial. En la segunda, brindarse mayor control sobre todos los impuestos regionales. En la tercera, tener mayor control sobre cambios de tasas extra y, en una última etapa, dar mayores facultades -aunque limitadas y sujetas a coordinación nacional- sobre impuestos sugeridos por los prefectos o representantes departamentales.

Es importante que los gobiernos sub-nacionales tengan control sólo en el margen de las políticas tributarias de su sistema tributario, aunque con una alta dosis de coordinación y armonía. En este sentido, debiera ponerse límites estrictos como rangos máximos y mínimos, así como prohibir que los gobiernos regionales puedan otorgar exoneraciones de manera autónoma. Este último caso debiera requerir la aprobación del Congreso.

### *c) Reforma en el sistema de transferencias*

Si se quiere incentivar la disciplina fiscal en los gobiernos sub-nacionales, se debe promover la implementación de un sistema de transferencias estable y transparente. En ese sentido, la teoría analizada indica que los mecanismos deben ser claramente establecidos a través de fórmulas, tratando de evitar rigideces e ineficiencia. Adicionalmente, en el caso de Bolivia el sistema de transferencias intergubernamentales debería minimizar las distorsiones provocadas por la redistribución, y estar regido por consideraciones de largo plazo, definidas a partir de consensos entre los actores políticos representantes de los ciudadanos.

En esta sección se plantean algunas modificaciones que podrían constituir lineamientos para el nuevo esquema de transferencias que permitan el financiamiento de las autonomías a futuro.

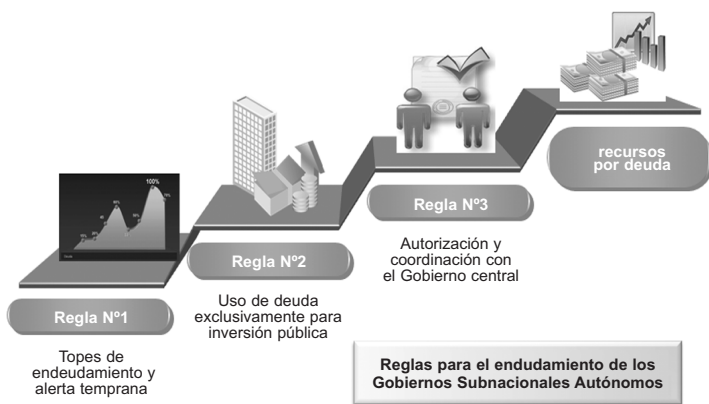
*Enmienda en la fórmula de coparticipación.* Para evitar que las decisiones del Gobierno central en materia de impuestos generen situaciones no previstas -mayores o menores ingresos- sobre los gobiernos sub-nacionales, las leyes deberían contemplar, que la repartición sobre los recursos tome como criterio un porcentaje fijo sobre la base tributaria, en lugar de que ello sea sobre la recaudación, con lo cual se podría mantener aislada la decisión de los gobiernos sub-nacionales sobre ajustes fiscales.

*Promedios móviles.* Respecto al problema del carácter pro cíclico de las transferencias co-participativas, se sugieren esquemas de promedios móviles respecto al comportamiento de la recaudación -o la base tributaria- de los impuestos nacionales o, en su defecto, requerir a los gobiernos sub-nacionales que establezcan fondos de estabilización fiscal. Otro aspecto central en este mecanismo, sería el relacionar transferencias de regalías en función al esquema de transferencia de responsabilidades, hecho que implicaría mayor o menor gasto. Si el esquema para la transferencia de funciones fuera progresivo, el porcentaje de transferencia al nivel sub-nacional debería irse elevando a través del tiempo hasta que encuentre un nivel definitivo y estable.

*Fondo Nacional.* Para mantener un fondo de contingencia se debe crear el Fondo de Estabilidad Fiscal, que obliga al Tesoro a ahorrar cuando hay ingresos extraordinarios y cuando hay aumentos no pronosticados de los ingresos. Deberían establecerse además las pautas para el uso de los recursos del fondo.

*Aportes Condicionados.* El Gobierno central debe asignar subsidios condicionados para el financiamiento de programas que involucren beneficios a los gobiernos sub-nacionales en proceso de autonomía local. Siguiendo el principio de subsidiar a los organismos regionales que generan externalidades positivas, el argumento es que los términos del aporte condicionado inducirán al gobierno departamental a “internalizar” los beneficios producidos a residentes de otras jurisdicciones dentro del cálculo de la decisión “local”.

*d) Reformulación del Reglamento de Endeudamiento Sub-nacional*



La capacidad de endeudamiento de los gobiernos sub-nacionales se justifica por las experiencias examinadas en relación a descentralización administrativa en países en desarrollo, donde la adecuada reglamentación de esta fuente de recursos permite distribuir el coste a lo largo de la vida útil del bien y facilitar el pago,

facilita la distribución del coste del bien entre varias generaciones en función de los beneficios disfrutados por cada una de ellas y la deuda se utiliza para amortiguar y disminuir la volatilidad de los tipos de gravamen debida a los altibajos de los gastos públicos. Ya que debe financiar el gasto corriente con impuestos, que recaen sobre el consumo presente, la deuda permite favorecer la formación total de capital (inversión).

Sin embargo, se debe señalar que las prerrogativas que se asignen a los gobiernos sub-nacionales en cuanto al manejo de la deuda pueden desembocar en un resultado no deseado si este instrumento no se reglamenta a detalle. Es decir, si se permite el libre endeudamiento de los gobiernos locales se generará un endeudamiento excesivo, dado que cada gobierno sólo evaluará su propio costo, no internalizando los efectos producidos sobre los demás tomadores de deuda.

En base a los argumentos expuestos, se establece que el endeudamiento de las nuevas entidades sub-nacionales autonómicas es viable, siempre y cuando se desarrolle en un marco de reglamentación y control estricto por parte del Gobierno central. Se presentan los siguientes lineamientos generales para este control:

*Topes de endeudamiento y alerta temprana.* Las reglas, especialmente las que establecen topes al endeudamiento y servicio de deuda, se instauran para los gobiernos sub-nacionales en proceso de autonomía política. Adicionalmente, se debe tomar en cuenta que fijar un tope resulta una medida restrictiva y que el sistema debe manejarse con rangos anteriores a la crisis de endeudamiento, de manera que se puedan adoptar acciones preventivas cuando se anticipe el problema. En ese sentido, se debe seguir un sistema de semáforos como el existente en países con alto componente de descentralización territorial para que, cuando el crecimiento del endeudamiento sea excesivo, se enciendan ciertos controles automáticos que impidan llegar a problemas de insolvencia financiera -tales controles deberían estar asociados a prohibición de endeudamiento, ya sea interno o externo.



*Uso de deuda exclusivamente para inversión pública.* Todos los recursos provenientes de mayor endeudamiento deberían ser utilizados en inversión pública y no en gasto corriente.

*Autorización y coordinación con el Gobierno central.* Para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación al crédito público, los gobiernos sub-nacionales autónomos precisarán autorización del Estado. Además, las operaciones de crédito de las entidades autónomas deberán coordinarse entre sí y con la política de endeudamiento del Estado, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Con esta regulación se pretende lograr un triple objetivo. Garantizar que el endeudamiento autonómico no incumpla las exigencias de la equidad, custodiar el equilibrio financiero del gobierno autonómico y hacer efectivo el principio de coordinación con la Hacienda central.