

ESTIMACIÓN DE BALANZAS FISCALES DEPARTAMENTALES

EDITORIAL

Esta cuarta carta técnica acoge y sintetiza los resultados de las estaciones alcanzadas con las entregas 1 y 3 de esta misma serie. Lo que se ofrece a continuación es la determinación preliminar de las llamadas balanzas fiscales por departamento, no se trata de un análisis de las Haciendas de los sectores públicos de cada departamento, que incluiría por supuesto el equilibrio financiero de cada prefectura. El foco del cálculo no puede confundirse con el importantísimo análisis de las Haciendas departamentales pues la variable que se contrasta con el gasto departamental financiado con el TGN (incluidas las regalías), más que una de “*ingresos*”, es de fuerza fiscal, construida sobre la base de una imputación -lo menos distorsionada posible- de impuestos al rendimiento contributivo departamental en cuestión. No se trata pues de una suerte de “*ingresos prefecturales por concepto de impuestos*” pues esta figura no existe en nuestra práctica fiscal y, una vez más, no se está abordando la Hacienda departamental que será tema de los próximos boletines. La contrastación de esta fuerza fiscal construida con el gasto público materializado a nivel del sector público departamental, arroja inevitables diferencias que son, entre otras cosas, síntoma del desarrollo desigual de las economías regionales pero también de las dimensiones de los distintos sectores públicos a nivel departamental en relación, por ejemplo, a sus públicos atendidos y a la capacidad potencial o extrapolada, si se quiere, de financiamiento de esos ciudadanos a sus instituciones de administración departamental actuales y por qué no, futuras. Con estas balanzas departamentales que de forma inédita nos permitimos lanzar al debate, se incursiona además en la obtención de un parámetro objetivo para sopesar fríamente, no la inviabilidad de un sistema autonómico *per se*, sino la necesidad de que bajo condiciones autonómicas se establezcan sistemas de solidaridad fiscal interterritorial que sean efectivos, especializados y seriamente dimensionados.

GASTO PÚBLICO DEPARTAMENTAL FINANCIADO CON RECURSOS TGN

Antes de empezar con la estimación de Balanzas Fiscales Departamentales, es preciso identificar qué proporción del gasto público a nivel departamental, equivalente a 1.425 millones de dólares¹ para la gestión 2004, se financia exclusivamente con recursos provenientes del Tesoro General del Nación (TGN).

Resulta importante establecer con anterioridad esta distinción, puesto que sólo la parte del gasto que ha sido cubierta con recursos TGN, puede en última instancia ser comparada con el aporte departamental a impuestos nacionales², ya que en el fondo, se trata de una sola bolsa de dinero donde convergen inicialmente las contribuciones departamentales, para luego ser sometidas a una redistribución por parte del Estado entre las distintas regiones, en función a las necesidades de financiamiento de las instituciones.

Utilizando la información contenida en el Presupuesto General de la Nación (gestión 2004), resulta sencillo obtener este porcentaje de gasto cubierto con recursos TGN y convertirlo en un factor de ajuste, que luego de ser aplicado a la totalidad de agencias desconcentradas en cada departamento, permite obtener un monto representativo del presupuesto público con fuente TGN, en este nivel subnacional. Es importante resaltar que si bien los recursos provenientes de otras fuentes de financiamiento como ser: Crédito Externo³, Donaciones, Recursos Específicos y la fuente denominada: TGN Otros Ingresos⁴, no son tomados en cuenta por las razones expuestas anteriormente,

¹ Monto presentado en la primera Carta Técnica de la UCAC, en diciembre de 2004.

² Los aportes departamentales a impuestos nacionales, han sido desarrollados en la tercera Carta Técnica de la UCAC, en febrero de 2005.

³ Actualmente, la UCAC se encuentra elaborando una Carta Técnica que clarificará la incidencia de pasivos.

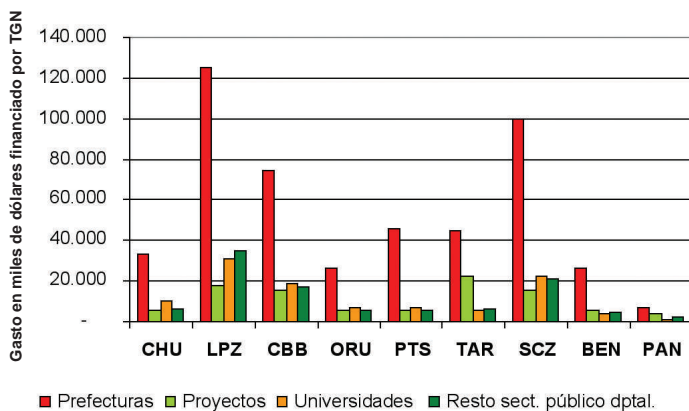
⁴ De acuerdo a la definición extractada del Clasificador Presupuestario 2004, la fuente: “TGN Otros Ingresos” incluye financiamientos obtenidos por las Instituciones de la Administración Central por concepto de venta de bienes y servicios, tasas, derechos, multas y otros que resultan de la actividad propia de la entidad.

en el caso particular de los “Recursos Específicos” de Prefecturas, sí es necesario hacer una consideración adicional, puesto que dentro de esta fuente de financiamiento se encuentran las regalías departamentales (de acuerdo al Clasificador Presupuestario 2004), mismas que deberán gozar de un tratamiento diferenciado y ser incluidas en el análisis.

El motivo por el cual se hace esta excepción con las regalías departamentales, tiene que ver con la propiedad de los recursos naturales que generan dichas transferencias por concepto de regalías. En la actualidad, es el Estado Nacional el que ostenta el dominio originario sobre todos los recursos naturales y es este Estado Nacional el que transfiere a los departamentos un porcentaje predeterminado por las actividades de explotación llevadas a cabo en los distintos territorios.

En este sentido, complementariamente al gasto financiado con recursos TGN, resulta de vital importancia adicional, en el caso de las prefecturas, el gasto financiado con recursos provenientes de las regalías⁵, a fin de obtener una aproximación más real al grueso de recursos transferidos por la Administración Nacional. El gráfico 1 muestra el resultado de todo este análisis, identificando por categoría institucional la proporción del gasto público departamental (para la gestión 2004) que es cubierta con recursos TGN.

Gráfico 1
GASTO DEPARTAMENTAL POR CATEGORÍA INSTITUCIONAL FINANCIADO CON RECURSOS TGN (Gestión 2004 en miles de dólares americanos)



Fuente: Villarroel Böhr S., Estimación de Balanzas Fiscales Departamentales y Aproximaciones al Costeo en la Administración Pública, La Paz, UCAC, 2004.

⁵ Nótese que la inclusión de regalías se da por la vía del gasto, es decir, se incorporan los gastos de las instituciones que han sido financiados con recursos provenientes de las regalías. Alternativamente, se podría optar por la inclusión de regalías por la vía del ingreso, pero dadas las características del presente documento, donde se comparan contribuciones departamentales a impuestos nacionales vs. gasto del sector público departamental financiado con recursos TGN, la opción por la vía del ingreso no resulta apropiada, puesto que la regalía no está legalmente reconocida como impuesto en el Nuevo Código Tributario (Ley 2492 de 02/08/03).

Sumando las cifras contenidas en el gráfico 1, se obtiene un total de 785.305.422 dólares americanos, que equivalen al 55% del gasto público departamental agregado (1.424.944.687 \$us.), el cual incluye todas las fuentes de financiamiento.

Por otro lado, se puede apreciar también que las Prefecturas absorben la mayor parte de los recursos provenientes del TGN, mientras que el gasto en agencias desconcentradas (resto del sector público dptal. en el gráfico) es similar en todos los casos al gasto de las universidades públicas y en la mayoría de los departamentos también resulta similar al gasto relacionado con proyectos de inversión, excepto en el departamento de La Paz donde este gasto en proyectos es menor y en Tarija donde es mayor.

ESTIMACIÓN DE BALANZAS FISCALES DEPARTAMENTALES

Algunos conceptos teóricos que sirven de sustento para la determinación de Balanzas Fiscales Departamentales, se encuentran desarrollados en Uriel (2004)⁶ y Sevilla (2004)⁷.

Se entenderá por Balanza Fiscal Departamental, a la diferencia entre las contribuciones departamentales a impuestos nacionales y el gasto en el que incurre el Estado (con recursos procedentes del TGN) en la provisión de bienes y servicios públicos en el mismo departamento.

Un primer paso en la determinación de dichas balanzas, es la conceptualización de los criterios de procedencia de ingresos y destino de gastos en la Administración Nacional. Desde el punto de vista de los ingresos, los impuestos se constituyen en la principal fuente de financiamiento del Estado. Al establecer estos impuestos, la ley señala de forma concreta sobre qué agentes deberá recaer la responsabilidad de su pago, sin embargo, es posible establecer una diferencia entre el agente que tiene dicha responsabilidad directa de pago y el agente final que soporta la carga del impuesto. Cuando se utiliza información relacionada con el primero de los casos, se estaría en presencia del criterio denominado “*Incidencia de Impacto*” (también llamado *Incidencia Legal*), y cuando existen datos depurados que permiten medir el efecto de traslación de carga tributaria (segundo caso), se dice que el criterio adoptado es el de “*Incidencia Efectiva*” (o de Carga).

⁶ Uriel, E. (2004), Una aproximación a las balanzas fiscales de las comunidades autónomas, en: *Revista de Libros*, España, N° 87 marzo, pp. 17-20.

⁷ Sevilla Segura, J. V. (2004), Las balanzas fiscales, el concierto económico y las propuestas financieras del nuevo gobierno catalán, en: *Revista de Libros*, España, N° 86 febrero, pp. 20-25.

En el caso boliviano, el único criterio que es posible aplicar, en función a los datos generados por el Servicio de Impuestos Nacionales, es el de *Incidencia de Impacto*, puesto que el levantamiento de información que efectúa esta institución en cada departamento, corresponde al pago efectuado por contribuyentes con registro de padrones en dicho departamento⁸, es decir, agentes que tienen la responsabilidad directa de pago.

La tercera Carta Técnica de la UCAC, publicada en febrero de 2005, contiene toda la información sobre capacidades contributivas departamentales bajo este criterio de *Incidencia de Impacto* y servirá de base para la elaboración de las Balanzas Fiscales. Respecto a este punto, es importante hacer notar que el factor de corrección introducido en dicha carta técnica para el caso específico del impuesto IEHD, no coincide con el criterio de *Incidencia de Impacto*, puesto que al prorratear las recaudaciones de este impuesto en función a los volúmenes consumidos de hidrocarburos en cada departamento, se hace prevalecer el principio de agente final que soporta la carga tributaria, transitando hacia el criterio de *Incidencia Efectiva*.

Si bien esta modificación implica una unión de criterios bajo al marco conceptual desarrollado anteriormente (que lleva el nombre de: criterio *Impacto-Carga*), no representa una dificultad puesto que este tipo de combinaciones están permitidas y han sido empleadas en estudios como el de Castells *et al* (2000)⁹.

Finalmente, en lo que a la asignación de gastos se refiere, la literatura especializada identifica también dos tipos de criterios. El primero, que lleva el nombre de criterio de *Impacto*, se da cuando el gasto es asignado a los agentes (en este caso instituciones) que son los destinatarios directos de las transferencias efectuadas por la Administración Nacional. En cambio, el segundo criterio denominado de *Beneficio*, imputa el gasto al agente final que se beneficia del bien o servicio público.

Teniendo en cuenta que no existen datos a nivel nacional que permitan el aprovechamiento de la segunda alternativa, sólo resta optar por el criterio de *Impacto*, el cual estará basado en los montos presentados en la primera Carta Técnica de la UCAC, en octubre de 2004, y en el análisis complementario efectuado al inicio de la presente publicación.

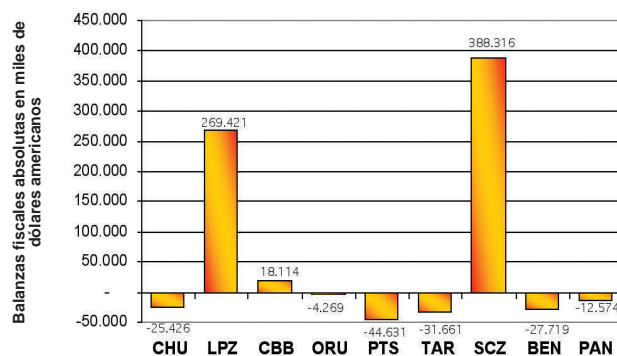
⁸ Los problemas relacionados con el tratamiento de esta información, han sido desarrollados en la tercera Carta Técnica de la UCAC, en febrero de 2005.

⁹ Castells, A., Barberán, R., Bosch, N., Espasa, M., Rodrigo, F., y Ruiz-Huerta, J. (2000), *Las Balanzas Fiscales de las Comunidades Autónomas (1991-1996). Análisis de los flujos fiscales de las comunidades autónomas con la Administración Central*, Barcelona, Ariel.

Habiendo concluido este desarrollo teórico, vale la pena mencionar que las formas de combinación de estos criterios, para la obtención de las Balanzas Fiscales Departamentales, por lo general equiparan principios compatibles entre sí, de este modo, el criterio de *Incidencia Efectiva* (por el lado de los ingresos), debería asociarse con el criterio de *Beneficio* (por el lado de los gastos) y viceversa, u optar por algún criterio mixto que como se mencionó anteriormente también es válido. En consecuencia, las balanzas desarrolladas en el presente estudio podrían ser inscritas en la dimensión conceptual como balanzas de enfoque híbrido *Impacto—Carga*, por el lado de los ingresos y de enfoque *Impacto*, por el lado de la asignación de gastos.

El gráfico 2 muestra los resultados de todo el proceso antes descrito, identificando las Balanzas Fiscales Departamentales en valor absoluto para la gestión 2004.

Gráfico 2
BALANZAS FISCALES DEPARTAMENTALES EN VALOR ABSOLUTO (Gestión 2004 en miles de dólares americanos)



Fuente: Villarroel Böhrst S., *Estimación de Balanzas Fiscales Departamentales y Aproximaciones al Costeo en la Administración Pública*, La Paz, UCAC, 2004.

Como se puede apreciar, casi todos los departamentos del país son deficitarios en sus balanzas fiscales absolutas, a excepción de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Esto significa que el aporte de la mayoría de los departamentos a impuestos nacionales, no alcanza para cubrir los gastos requeridos por todo el sector público en estos mismos departamentos.

De manera más específica, el departamento de Potosí requiere anualmente un monto cercano a los 44 millones de dólares y medio (por encima de su capacidad contributiva) para poder cerrar la brecha fiscal. En segundo lugar se encuentra Tarija con un déficit equivalente a 31 millones y medio, seguido por Beni con alrededor de 28 millones y en cuarto lugar Chuquisaca con 25 millones y medio. Por último, se encuentran los departamentos de Pando y Oruro con cifras más pequeñas que alcanzan los 12 millones de dólares y medio en el primer caso y algo más de 4 millones en el segundo.

Para complementar el análisis, resulta importante introducir el factor poblacional en los datos, ya que de esta manera es posible efectuar comparaciones más precisas entre las balanzas fiscales per-cápita a nivel departamental.

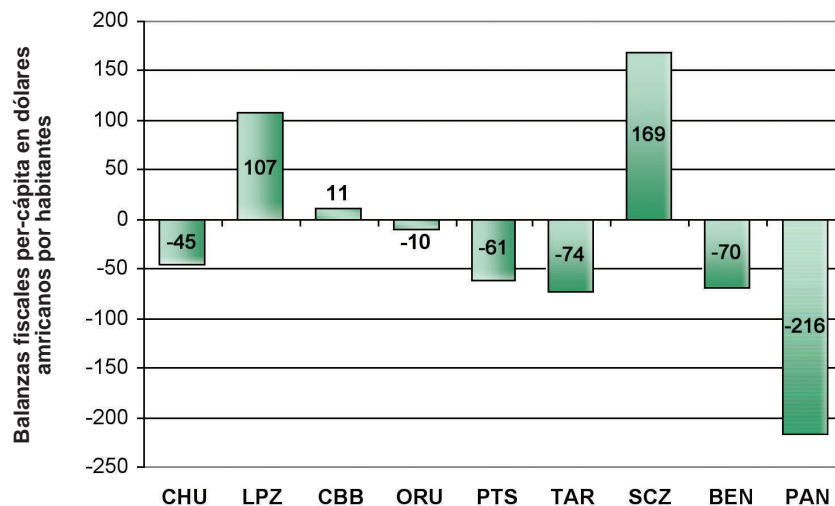
En este sentido, el gráfico 3 presenta como punto culminante de todo el estudio, las Balanzas Fiscales Departamentales a nivel per-cápita, que servirán de insumo para el diseño de nuevas transferencias intergubernamentales, una vez que los departamentos adquieran la cualidad de autónomos.

Tal como se aprecia en el gráfico 3, la posición de los departamentos con superávit no varía con relación al análisis efectuado en términos absolutos, puesto que Santa Cruz sigue ocupando el primer lugar y La Paz el segundo, ambos con mucha diferencia respecto a la tercera posición que es donde se sitúa Cochabamba. En cuanto al resto de los departamentos, las posiciones sí son diferentes puesto que Pando pasa a ocupar el primer lugar -debido a su bajo nivel de densidad poblacional- seguido por Tarija, Beni y Potosí (en ese orden) que presentan brechas muy similares, dejando finalmente a Chuquisaca y Oruro como los departamentos menos deficitarios, éste último con poca diferencia respecto al equilibrio.

Un aspecto que es preciso aclarar, es que los excedentes generados por La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, pueden servir tanto para financiar actividades de la Administración Nacional, como para equilibrar algunos desequilibrios en otros departamentos, sin embargo, estos recursos también pasan a formar parte de las transferencias destinadas a los municipios por concepto de coparticipación tributaria.

El hecho fundamental es que en términos de la relación: aporte a impuestos nacionales vs. provisión de recursos para el funcionamiento del sector público departamental, estos tres departamentos se constituyen actualmente en los únicos autosostenibles, y por ende en los únicos capaces de asumir plenamente las nuevas competencias que conlleva un proceso de descentralización en el nivel intermedio. El resto de los departamentos, deberán estar sujetos a un sistema de transferencias bien diseñado, que les permita ir asumiendo mayores responsabilidades con el transcurso del tiempo, en función a sus capacidades instaladas y sobre la base de un catálogo competencial que refleje de la mejor manera posible, los bienes y servicios públicos que deben ser brindados a la población en este nivel subnacional.

Gráfico 3
BALANZAS FISCALES PER-CÁPITA A NIVEL DEPARTAMENTAL
(Gestión 2004 en dólares americanos por habitante)



Fuente: Villarroel Böhrst S., Estimación de Balanzas Fiscales Departamentales y Aproximaciones al Costeo en la Administración Pública, La Paz, UCAC, 2004.

Se agradecen los comentarios de los árbitros independientes Sr. Armando Méndez Morales y Sr. Armando Pinell Siles. Las opiniones del boletín no comprometen a los árbitros independientes.

Componente Descentralización y
Administración Pública UCAC:

Franz Xavier Barrios Suvelza (director), Sergio G. Villarroel Böhrst. y Drina Saric (técnicos)



Apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional



Unidad de Coordinación para la Asamblea Constituyente

Av. 16 de Julio N° 1769, 3^{er} piso • Fono / Fax: 2152351 - 2152184 • [http:// www.constituyente.bo](http://www.constituyente.bo)