



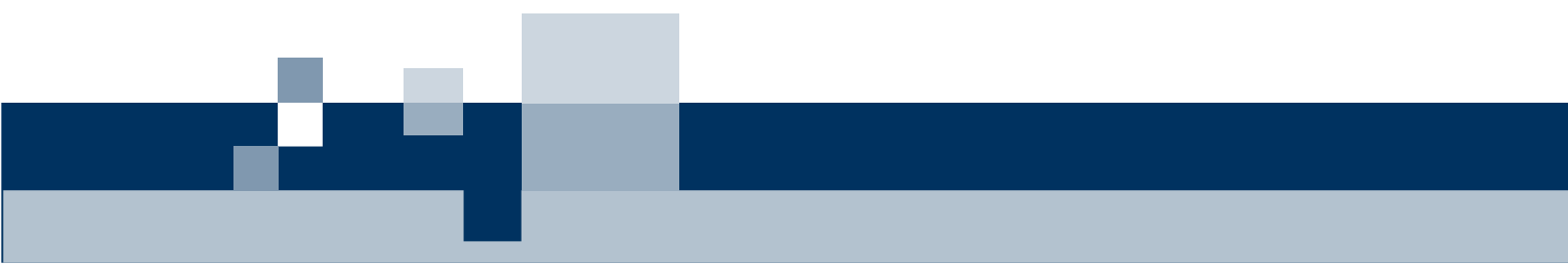
EL SISTEMA FISCAL FINANCIERO EN EL MARCO DE LA CONSTITUCIÓN Y LOS ESTATUTOS AUTONÓMICOS



Miguel Morales Sánchez

EL SISTEMA FISCAL FINANCIERO EN EL MARCO DE LA CONSTITUCIÓN Y LOS ESTATUTOS AUTONÓMICOS

Miguel Morales Sánchez



© Instituto Internacional para la Democracia y la
Asistencia Electoral (IDEA Internacional) 2009

Las publicaciones de IDEA Internacional no son
reflejo de un interés específico nacional o político.
Las opiniones expresadas en esta publicación no
representan necesariamente los puntos de vista de
IDEA Internacional.

IDEA Internacional favorece la divulgación de sus
trabajos, y responderá a la mayor brevedad a las
solicitudes de traducción o reproducción de sus
publicaciones.

Primera edición:
Mayo de 2009

Depósito legal:
4-1-947-09

Edición de textos:
Fernando Molina

Diseño y diagramación:
Molina&Asociados

IDEA Internacional - Bolivia
Plaza Humboldt No.54
Tel.: +591-2-2775252
La Paz, Bolivia

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	7
2. INGRESOS DEL ESTADO	8
2.1. Situación actual	8
2.2. Disposiciones en la NCPE	9
2.3. Disposiciones en los Estatutos Autonómicos	10
2.4. Conclusiones	11
3. DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS	12
3.1. Situación actual	12
3.2. Disposiciones en la NCPE	16
3.3. Disposiciones en los Estatutos Autonómicos	17
3.4. Conclusiones	17
4. IMPUESTOS DEPARTAMENTALES	18
4.1. Situación actual	18
4.2. La creación de impuestos departamentales	18
4.3. La cesión de impuestos nacionales al dominio departamental	20
4.4. Sobretasas o recargos a los impuestos nacionales	22
4.5. Conclusiones	22
5. DEUDA PÚBLICA SUBNACIONAL	23
5.1. Situación actual	23
5.2. Disposiciones en la NCPE	24
5.3. Disposiciones en los Estatutos Autonómicos	25
5.4. Conclusiones	25
6. SISTEMA DE CONTROL FISCAL	26
6.1. Situación actual	26
6.2. Disposiciones en la NCPE	26
6.3. Disposiciones en los Estatutos Autonómicos	27
6.4. Conclusiones	27
7. CONCLUSIÓN GENERAL	29
8. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA	31
ANEXOS	32



PRESENTACIÓN

El día domingo 25 de enero de 2009, las ciudadanas y ciudadanos de Bolivia concurren a las urnas para sancionar una nueva Constitución Política del Estado, como paso fundamental para el desarrollo y consolidación del proceso de cambio que hoy encara el país.

La implementación de ese nuevo texto constitucional plantea grandes desafíos de construcción normativa, que traduzca adecuadamente los principios y definiciones generales que contiene en instrumentos de efectiva y eficaz aplicación. El análisis de las experiencias internacionales, la doctrina y la legislación comparada, así como la revisión y sistematización de los estudios e investigaciones que se han realizado en el país, son algunos de los insumos que pueden enriquecer los esfuerzos que realicen los responsables de esta ingente tarea, tanto en el nivel nacional como en los niveles subnacionales.

En este marco, IDEA Internacional, que tiene como misión institucional apoyar al fortalecimiento de la democracia y la construcción constitucional en todo el mundo, propició una serie de trabajos de especialistas que pudieran contribuir, desde enfoques diversos y en áreas temáticas diferentes, con elementos de análisis que estén orientados a la profundización de las transformaciones en curso, en el campo específico del reordenamiento territorial del Estado en el nivel de las autonomías departamentales e indígenas.

La presente publicación contiene todos esos aportes y su único propósito es alimentar un amplio, plural y fecundo debate.

La vertiginosa evolución de la coyuntura boliviana explica algunos desfases de los documentos en los tiempos que se manejan y en la naturaleza de los instrumentos analizados (ej. proyecto de nueva Constitución -vs- nueva Constitución aprobada) que, sin embargo, no afectan la pertinencia de los trabajos que presentamos en esta serie.

Virginia Beramendi
Jefa de Misión
IDEA Internacional - Bolivia

1 INTRODUCCIÓN

El presente estudio se refiere al sistema fiscal financiero definido por la Nueva Constitución Política del Estado (NCPE) y por los estatutos autonómicos de Santa Cruz y Tarija. El análisis está ordenado en cinco temas:

- a) los ingresos del Estado,
- b) la distribución de los ingresos,
- c) los impuestos departamentales,
- d) el endeudamiento subnacional y
- e) el control fiscal financiero.

En cada tema se analiza la situación actual, luego las disposiciones de la NCPE y, finalmente, las disposiciones de los Estatutos; a partir de este análisis se formulan conclusiones y recomendaciones para adecuar el marco legal correspondiente.

El sistema fiscal financiero vigente en el país está definido por un conjunto de normas (leyes,

leyes que modifican las leyes, leyes que modifican las leyes que modificaban las leyes, decretos supremos, etc.) que forman un tejido complejo, poco transparente y casi imposible de ser conocido en su integridad.

Un relevamiento exhaustivo de este marco legal permitió construir el cuadro que se presenta en el anexo 1.

Se hace notar, sin embargo, que este cuadro puede estar incompleto, pues no se tiene seguridad si se tuvo acceso a todos los decretos supremos y resoluciones administrativas emitidas en esta materia.

El cuadro permite comprobar la complejidad y dispersión del marco legal que se refiere al sistema financiero fiscal y muestra la necesidad de ordenar y unificar el conjunto en un par de leyes, tal como se recomienda a lo largo del presente estudio.

2 INGRESOS DEL ESTADO

2.1. Situación actual

La Constitución de 1967 (art. 146) establece que los ingresos del Estado se dividen en ingresos nacionales, departamentales y municipales. Por otra parte, la Ley 1551 clasifica estos ingresos, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

Ley 1551 (20/04/94)

Artículo 19 (Clasificación de los ingresos del Estado).- A los efectos del artículo 146 de la Constitución Política del Estado, los ingresos del Estado se establecen con la siguiente clasificación:

a. Son ingresos nacionales:

1. El impuesto al valor agregado (IVA)
2. El régimen complementario del IVA (RC-IVA)
3. El impuesto a la utilidad de las empresas (IUE). Modificado por la Ley 1606 del 22 de diciembre de 1994
4. El impuesto a las transacciones (IT)
5. El impuesto a los consumos específicos (ICE)
6. El gravamen aduanero consolidado (GAC)
7. El impuesto a la transmisión gratuita de bienes (sucesiones)
8. El impuesto a las salidas al exterior

b. Son ingresos departamentales:

1. Las regalías asignadas por ley.

c. Son ingresos municipales:

c.1) El impuesto a la renta presunta de propietarios de bienes que comprende:

- a. El impuesto a la propiedad rural (IRPPB)

b. El impuesto a los inmuebles urbanos (IRPPB)

c. El impuesto sobre vehículos automotores, motonaves y aeronaves (IRPPB)

c.2) Las patentes e impuestos establecidos por Ordenanza Municipal de conformidad a lo previsto por la Constitución Política del Estado.

Esta clasificación ha sido complementada posteriormente por otras leyes y decretos, en particular, las leyes 2028, 1654 y varios decretos supremos, configurando un marco jurídico en extremo complejo y disperso.

La interpretación y ordenamiento de estas normas permite construir la siguiente clasificación de los ingresos del Estado:

Ingresos de dominio del Estado nacional

1. Impuestos nacionales (en la parte que corresponde al Estado nacional).
2. Regalías (en la parte que corresponde al Estado nacional).
3. Tasas y patentes.
4. Ingresos no tributarios.

Ingresos de dominio departamental

1. Las regalías departamentales creadas por ley.
2. Los recursos del Fondo Compensatorio Departamental.
3. Coparticipación en algunos impuestos nacionales.

4. Transferencias del Estado Nacional.
5. Tasas y patentes (en la parte que corresponde a las prefecturas).
6. Otros ingresos no tributarios.

Ingresos de dominio municipal

1. Impuestos municipales.
2. Tasas y patentes municipales.
3. Coparticipación en algunos impuestos nacionales.
4. Participación en regalías.
5. Transferencias del Estado nacional.
6. Otros ingresos no tributarios.

Observaciones: Resalta en esta clasificación la inexistencia de impuestos departamentales.

2.2. Disposiciones en la NCPE

La NCPE establece en el artículo 340 que las rentas del Estado se dividen en nacionales, departamentales, municipales e indígena originarias.

Artículo 340

- I. Las rentas del Estado se dividen en nacionales, departamentales, municipales, e indígena originario campesinas y se invertirán independientemente por sus Tesoros, conforme a sus respectivos presupuestos.
- II. La ley clasificará los ingresos nacionales, departamentales, municipales e indígena originario campesinos.
- III. Los recursos departamentales, municipales, de autonomías indígena originario campesinas, judiciales y universitarios recaudados por oficinas dependientes del nivel nacional, no serán centralizados en el Tesoro Nacional.
- IV. El Órgano Ejecutivo nacional establecerá las normas destinadas a la elaboración y presentación de los proyectos de presupuestos de todo el sector público, incluidas las autonomías.

Comentarios:

1. No se definen rentas para el nivel regional.
2. Se establece la obligatoriedad de sujeción a un presupuesto.
3. También se establece que la ley clasificará estas rentas.
4. En este artículo se usa de manera indistinta las palabras “rentas”, “ingresos” y “recursos”, entendiéndose que son sinónimos.
5. Se reconoce la existencia de Tesoros para cada nivel de gobierno, encargados de administrar la inversión de sus respectivos ingresos.
6. Se establece la prohibición de centralizar en el TGN los ingresos de los niveles subnacionales.
7. Se define que el Ejecutivo nacional elaborará normas (se supone que serán decretos supremos) para la elaboración y presentación de presupuestos de todo el sector público, incluidas las autonomías. Sin embargo, podrían presentarse contradicciones con el artículo 410 de la NCPE, que define que los decretos supremos tienen inferior jerarquía que las leyes departamentales. Todo depende de cómo se entiendan las competencias en materias de aprobación de los presupuestos.

Por otro lado, la NCPE no hace una clasificación de los ingresos nacionales y municipales, pero sí de los ingresos departamentales. En efecto, el artículo 341 establece la siguiente clasificación de éstos:

Artículo 341

Son recursos departamentales:

1. Las regalías departamentales creadas por Ley.
2. La participación en recursos provenientes de impuestos a los hidrocarburos según los porcentajes previstos en la Ley.
3. Impuestos, tasas, contribuciones especiales y patentes departamentales sobre los recursos naturales.

4. Las transferencias del Tesoro General de la Nación destinadas a cubrir el gasto en servicios personales de salud, educación y asistencia social.
5. Las transferencias extraordinarias del Tesoro General de la Nación, en los casos establecidos en el artículo 339.I de esta Constitución.
6. Los créditos y empréstitos internos y externos contraídos de acuerdo a las normas de endeudamiento público y del Sistema Nacional de Tesorería y Crédito Público.
7. Los ingresos provenientes de la venta de bienes, servicios y enajenación de activos.
8. Los legados, donaciones y otros ingresos similares.

Observaciones

1. No se menciona la coparticipación departamental en otros impuestos, sólo en hidrocarburos.
2. No se menciona la asignación proveniente de un supuesto Fondo de Compensación Departamental.
3. No se menciona, como parte de los ingresos departamentales, los impuestos nacionales delegados, ni las sobretasas a impuestos nacionales.
4. La NCPE no define la composición de las rentas municipales ni las de las autonomías indígena originario campesinas.

2.3. Disposiciones en los Estatutos Autonómicos

El Estatuto Autonómico de Tarija define los ingresos departamentales en su artículo 46. Esta definición es coincidente con lo establecido en la NCPE en lo esencial, a excepción de los siguientes puntos, que crean nuevos ingresos departamentales provenientes de:

1. Coparticipación en los impuestos nacionales y no sólo en los impuestos sobre hidrocarburos.
2. Sobretasas a los impuestos nacionales

para financiar las materias y competencias departamentales.

3. Impuestos nacionales cedidos por el Gobierno Nacional.
4. Fondo de Compensación Departamental, si corresponde.

El Estatuto de Santa Cruz es globalmente coincidente con la NCPE, pero mantiene algunas diferencias, pues establece las siguientes fuentes adicionales de ingresos departamentales:

1. La coparticipación de recursos de la Renta Nacional establecida por ley.
2. Los impuestos nacionales cedidos total o parcialmente por el Gobierno Nacional (y recargos sobre dichos impuestos).
3. Las patentes forestales.
4. El impuesto complementario a la minería.
5. Los recursos del Fondo de Compensación para programas de inversión pública.

Observaciones

1. Ambos Estatutos hacen referencia a un Fondo Compensatorio, pero la NCPE no lo hace. La eventual creación de tal Fondo deberá ser normada por ley nacional, que entre otras cosas, deberá definir: el propósito del fondo, la fuente de financiamiento, la forma de distribución entre departamentos y el mecanismo de administración.
2. Ambos Estatutos coinciden en que la coparticipación en impuestos nacionales, además de la coparticipación en los impuestos sobre hidrocarburos, forma parte de las rentas departamentales. Como se recordará, actualmente en el país están en vigencia cerca de una decena de impuestos nacionales, de los cuales sólo uno, el de hidrocarburos, figura en la NCPE como impuesto coparticipable por los departamentos.
3. Coinciden también ambos Estatutos en que los impuestos nacionales cedidos formarían parte de las rentas departamen-

tales. En la actualidad no existe ningún impuesto nacional cedido total o parcialmente a los departamentos; las leyes actuales establecen que la administración de los impuestos nacionales está a cargo del Servicio de Impuestos Nacionales y de la Aduana nacional¹.

4. Ambos Estatutos coinciden también en que forman parte de los ingresos departamentales las sobretasas o recargos a los impuestos nacionales. Al respecto, la NCPE no establece la existencia de sobretasas ni recargos impositivos, por lo que tampoco define quien podría establecerlos, ni en qué porcentaje. En la legislación actual, no se permiten sobretasas a los impuestos nacionales.
5. En resumen, ninguna de las propuestas analizadas están previstas en la NCPE, pero tampoco están prohibidas, por lo que es posible su aplicación a partir de una ley nacional.
6. Sin embargo, la aplicación de estas propuestas significaría una redistribución de la renta nacional a favor de las prefecturas y en detrimento del presupuesto del

Gobierno central, de las municipalidades y universidades; alguien deberá perder para que las prefecturas puedan acceder a mayores ingresos. Más adelante se desarrollará este tema.

2.4. Conclusiones

Existe actualmente una tremenda dispersión en la legislación boliviana referida al sistema fiscal financiero, hecho que impide una correcta administración, distribución y planificación de los ingresos y gastos del Estado.

Uno de los temas de mayor confusión se refiere a los ingresos del Estado, que están parcialmente definidos y clasificados en varias leyes y decretos supremos. Este tema es particularmente sensible en el contexto de la implementación de las autonomías departamentales. Es por ello que es imprescindible que una ley defina y clasifique todos los ingresos del Estado, y los dominios tributarios nacional, departamental, municipal y de las autonomías indígena originario campesinas.

¹ La ley establece que la administración tributaria tiene dos niveles: nacional y municipal

1. Administración tributaria nacional:

a. Servicio de Impuestos Nacionales: administra todos los impuestos nacionales que no sean de competencia de la Aduana Nacional.
b. Aduana Nacional: Administra los siguientes impuestos: i) el gravamen arancelario y si proceden, los derechos de compensación y los derechos antidumping y; ii) el impuesto al valor agregado y el impuesto a los consumos específicos aplicables a la importación.

2. Administración municipal:

a. Gobiernos municipales: administran los impuestos a la propiedad de vehículos e inmuebles, los impuestos a la transferencia de dichos bienes y las patentes de funcionamiento.

3

DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS

3.1. Situación actual

La distribución territorial de los ingresos nacionales está regida por numerosas leyes y decretos. El resultado es una distribución poco transparente

(no se puede saber exactamente cuánto recibirá cada departamento) y que genera desequilibrios verticales y horizontales, como se explica más adelante. Una síntesis de la forma de distribución de los ingresos se presenta en el siguiente cuadro:

DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LOS INGRESOS DEL ESTADO

IMPUESTO	TGN	DEPARTAMENTOS	MUNICIPIOS	UNIVERSIDADES	OTRO
Impuestos nacionales coparticipables ² (Ley 1551)	75%	--	20%	5%	
ITF (Ley 2646)	100%				
IEHD (Ley 1606)	75%	25%			
IDH (Ley 3058)	20%	10%	34%	6.5%	29.5% (Fondo Indígena y Renta Dignidad)

2 Los impuestos nacionales coparticipables son:

1. El impuesto al valor agregado (IVA).
2. El régimen complementario del IVA (RC-IVA).
3. El impuesto a la utilidad de las empresas (IUE). Modificado por la Ley 1606 del 22 de diciembre de 1994.
4. El impuesto a las transacciones (IT).
5. El impuesto a los consumos específicos (ICE).
6. El gravamen aduanero consolidado (GAC).
7. El impuesto a la transmisión gratuita de bienes (Sucesiones).
8. El impuesto a las salidas al exterior.

DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LOS INGRESOS DEL ESTADO (cont.)

IMPUESTO	TGN	DEPARTAMENTOS	MUNICIPIOS	UNIVERSIDADES	OTRO
Regalías por hidrocarburos (Ley 3058)	33%	61% Dpto. productor 6% Beni y Pando			
Regalías mineras (Ley 3787)		85% Dpto. productor	15% municipio productor		
Patentes hidrocarburos (ley 3058)			50% municipio productor		50% MDS
Patentes mineras (Ley 1777)			30% municipio productor		70% Varios
Patente forestal aprovechamiento (Ley 1700)		35% Dpto. productor	25% municipio productor		40% Varios
Patente forestal desmonte (Ley 1700)		25% Dpto. productor	25% municipio productor		50%

Se debe además considerar en la distribución territorial de los ingresos las transferencias del nivel nacional hacia los departamentos y municipios, que básicamente son:

- Fondo de compensación departamental, que asigna recursos prioritariamente a los departamentos que perciben menos ingresos por regalías. El financiamiento de este fondo proviene del IEHD, pero tiene un monto limitado.
- Fondo de Inversión Productiva y Social, y PASA, que asignan recursos a las municipalidades y departamentos. Este fondo es financiado por recursos externos.
- HIPC II, que asigna recursos de inversión a municipalidades. El financiamiento proviene del Programa de Alivio de la Deuda (recursos TGN).

Por otra parte, el nivel central efectúa transferencias a los departamentos para los servicios de educación, salud, gestión social y caminos.

Todo este esquema de distribución de los recursos ha generado lo que los expertos denominan desequilibrios horizontales y verticales, que en otras palabras significa que la distribución de los recursos no es equitativa ni equilibrada.

Desequilibrios horizontales

En principio, el sistema de asignación de los recursos fiscales ha buscado evitar los desequilibrios horizontales y verticales, empleando tres criterios redistributivos:

1. Criterio de igualdad entre personas: los ingresos por coparticipación tributaria se dividen entre todos los bolivianos por igual y se entregan a los municipios en función de su población.
2. Criterio de equidad: una parte de los recursos se distribuye dando preferencia a los municipios más pobres.
3. Criterio territorial: una parte de las transferencias del Estado se dividen entre los nueve departamentos por igual.

Estos tres criterios asignan los recursos entre niveles de gobierno y departamentos, sin tomar en cuenta el lugar donde se generaron los tributos.

Globalmente este sistema funciona, pero tiene importantes distorsiones porque, en primer lu-

gar, es permeable a las presiones de las regiones, de modo que las regiones más poderosas obtienen más recursos que el resto. En segundo lugar, debido a las regalías, que asignan los recursos a los departamentos “productores” de los recursos naturales. En el pasado, el monto distribuido por regalías era muy pequeño (precios bajos y baja producción), de modo que no generaba grandes distorsiones. En cambio, en la actualidad, los precios internacionales han subido y los volúmenes de producción también, de modo que los ingresos por regalías son importantes.

El cuadro siguiente muestra los ingresos por regalías hidrocarburíferas e IDH que obtuvieron en 2008 las prefecturas, municipalidades y universidades de cada departamento.

GESTIÓN 2008: INGRESOS POR REGALÍAS E IDH DE LOS DEPARTAMENTOS

DEPARTAMENTO (*)	IDH Y REGALÍAS (EN MILLONES BS)	POBLACIÓN CENSO 2001	IDH Y REGALÍAS (BS. PER CÁPITA)
Chuquisaca	516,8	531.522	972,3
La Paz	667,2	2.350.466	283,9
Cochabamba	847,1	1.455.711	581,9
Oruro	367,7	391.870	938,3
Potosí	367,7	709.013	518,6
Tarija	2,301,2	391.226	5.882,0
Santa Cruz	1,053,4	2.029.471	519,1
Beni	536,5	362.521	1,479,9
Pando	452,1	52.525	8,607,3
Bolivia	7.109,7	8.274.325	859,2

(*) Incluye Prefectura, municipalidades y universidades de cada departamento.

Fuente: Ministerio de Hacienda, junio 2008.

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, un habitante de La Paz recibirá 283,9 Bs de los recursos de hidrocarburos (IDH y regalías), mientras que un habitante de Pando recibirá 8.607,3 Bs, vale decir 30 veces más.

Este desequilibrio generado por la distribución de las rentas hidrocarburíferas debería en principio ser compensado por el Fondo Compensatorio Departamental, pero el presupuesto que tiene este fondo es demasiado pequeño como para poder corregir tales distorsiones. El peso de los ingresos por hidrocarburos en el presupuesto departamental es demasiado grande; en el caso de Tarija alcanza a más del 90%.

Todos los expertos coinciden en que esta distribución inequitativa es una gran deficiencia del sistema fiscal financiero de Bolivia y que el proceso de descentralización y autonomías debiera corregirlo.

Desequilibrios verticales

Estos desequilibrios hacen referencia a una asignación desequilibrada de los recursos entre los diferentes niveles de gobierno.

Un ejemplo de ello se puede ver en el cuadro siguiente, el cual compara los presupuestos de las

prefecturas con los presupuestos de todos los municipios de cada departamento.

En el cuadro se observan situaciones extremas, como la de La Paz, cuya Prefectura sólo cuenta con el 22% de los ingresos departamentales, mientras que en Tarija se da la situación contraria, pues su Prefectura percibe el 81% de ingresos departamentales.

Otra de las críticas fundamentales al actual sistema de distribución de las rentas del Estado se refiere al hecho de que, como producto de las presiones de las regiones, se ha procedido a una distribución de recursos a los niveles subnacionales sin la correspondiente distribución de responsabilidades de gasto. Así se llega a una situación muy crítica para el nivel nacional, que ha mantenido sus obligaciones de gasto, pero que ha visto mermados sus ingresos, generándose déficits que obligan al endeudamiento interno. Por el contrario, en los municipios y prefecturas se tienen excesivos recursos con relación a la capacidad de gasto, y se presentan ejecuciones presupuestarias muy bajas.

En conclusión, son numerosas las leyes y los decretos que regulan el sistema de distribución de los recursos del Estado entre los diferentes niveles de gobierno; pero no existen criterios claros ni uniformes. De este modo, el actual sistema de distribución es muy complejo, poco transparente y produce severos desequilibrios e inequidades entre departamentos y niveles de gobierno.

DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS DEPARTAMENTALES

	CHU	LPZ	CBB	ORU	PTS	TJA	SCZ	BEN	PAN	BOLIVIA
Prefectura	48%	22%	39%	48%	44%	81%	37%	56%	65%	46%
Municipios	52%	78%	61%	52%	56%	19%	63%	44%	35%	54%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de PGN 2005.

3.2. Disposiciones en la NCPE

En el capítulo referido a los principios, valores y fines del Estado (artículos 7 y siguientes), la NCPE establece la obligación del Estado de construir una sociedad más justa, participativa y equitativa. Es en el título referido a la organización económica del Estado donde expresa claramente las aspiraciones de los pobres y excluidos. En este capítulo se establece que la obligación del Estado es buscar la eliminación de la pobreza, la exclusión social y económica, y garantizar una redistribución equitativa de los ingresos del Estado. Al respecto, dos artículos señalan textualmente lo siguiente:

Artículo 306

(...)

V. El Estado tiene como máximo valor al ser humano y asegurará el desarrollo mediante la redistribución equitativa de los excedentes económicos en políticas sociales, de salud, educación, cultura, y en la reinversión en desarrollo económico productivo.

Artículo 316. La función del Estado en la economía consiste en:

[...]

2. Dirigir la economía y regular, conforme con los principios establecidos en esta Constitución, los procesos de producción, distribución y comercialización de bienes y servicios.

[...]

7. Promover políticas de distribución equitativa de la riqueza y de los recursos económicos del país, con el objeto de evitar la desigualdad, la exclusión social y económica, y erradicar la pobreza en sus múltiples dimensiones.

[...]

Artículo 316. La función del Estado en la economía consiste en:

[...]

2. Dirigir la economía y regular, conforme con los principios establecidos en esta Constitución, los procesos de producción, distribución y co-

mercialización de bienes y servicios.

[...]

7. Promover políticas de distribución equitativa de la riqueza y de los recursos económicos del país, con el objeto de evitar la desigualdad, la exclusión social y económica, y erradicar la pobreza en sus múltiples dimensiones.

[...]

Artículo 313.- Para eliminar la pobreza y la exclusión social y económica, para el logro del vivir bien en sus múltiples dimensiones, la organización económica boliviana establece los siguientes propósitos:

(...)

2. La producción, distribución y redistribución justa de la riqueza y de los excedentes económicos.

3. La reducción de las desigualdades de acceso a los recursos productivos.

4. La reducción de las desigualdades regionales.

Artículo 316.- La función del Estado en la economía consiste en:

(...)

2. Dirigir la economía y regular, conforme con los principios establecidos en esta Constitución, los procesos de producción, distribución y comercialización de bienes y servicios.

(...)

7. Promover políticas de distribución equitativa de la riqueza y de los recursos económicos del país, con el objeto de evitar la desigualdad, la exclusión social y económica, y erradicar la pobreza en sus múltiples dimensiones.

Está claro entonces que la aplicación de la NCPE obliga a una completa transformación del sistema actual de distribución de los ingresos del Estado, pues debe darse prioridad a la lucha contra la pobreza y la exclusión social, promoviendo la distribución equitativa de la riqueza y combatiendo las desigualdades regionales.

La NCPE deja a la ley y a las políticas de gobierno la aplicación de estos principios de equidad, pues no entra en el detalle de cómo se deberán distribuir los recursos del Estado, salvo en un artículo referido a las regalías por hidrocarburos:

Artículo 368

Los departamentos productores de hidrocarburos percibirán una regalía del once por ciento de su producción departamental fiscalizada de hidrocarburos.

De igual forma, los departamentos no productores de hidrocarburos y el Tesoro General del Estado obtendrán una participación en los porcentajes, que serán fijados mediante una ley especial.

De este modo se constitucionaliza el 11% para los departamentos “productores”, lo cual, como se vio, es un factor de extrema inequidad. Al mismo tiempo, se deja libertad al Estado de modificar los porcentajes y proporciones de coparticipación de los restantes ingresos del Estado para poder alcanzar una distribución equitativa.

3.3. Disposiciones en los Estatutos Autonómicos

El Estatuto de Tarija incluye también criterios de equidad y solidaridad en la distribución de los ingresos departamentales, cuando se refiere a la asignación en favor de las secciones de provincia (artículo 42).

Por otro lado, establece que los porcentajes de participación departamental en las regalías, el IDH y el IEHD no podrán ser inferiores a los niveles vigentes al momento de la aprobación del Estatuto (artículos 47 y 48). Con relación a las regalías, no hay contradicción, pues la NCPE reconoce el porcentaje actual. Sin embargo, con relación al IDH y el IEHD, pueden presentarse contradicciones, si para hacer viables las dispo-

siciones de la NCPE y la vigencia de las autonomías se tienen que modificar los porcentajes de coparticipación en esos impuestos.

El Estatuto de Santa Cruz también asume como principios la equidad, igualdad y reciprocidad (artículo 1).

No se hace referencia a los porcentajes de participación departamental ni en regalías ni en impuestos, pero se establece que es obligación del Ejecutivo departamental velar por que se paguen adecuadamente. Se establece una distribución de las regalías departamentales entre provincias productoras, no productoras y pueblos indígenas del departamento (artículo 131).

3.4. Conclusiones

El sistema actual de distribución de ingresos del Estado es poco transparente y ha provocado y acrecentado desequilibrios e inequidades entre departamentos y otros niveles de gobierno.

La NCPE establece la necesidad de una mejor distribución de recursos para combatir la pobreza, la exclusión y las inequidades regionales.

En atención de lo anterior, es necesario unificar en una sola ley todas las disposiciones legales que regulan la distribución de los ingresos nacionales. Esta ley deberá establecer los porcentajes de distribución entre los diferentes niveles de gobierno y deberá tomar en cuenta todos los ingresos tributarios nacionales. Los porcentajes de distribución deberán establecerse tomando en cuenta la necesidad de lograr equilibrios verticales y horizontales, para compensar las inequidades provocadas por la distribución de regalías.

4 IMPUESTOS DEPARTAMENTALES

4.1. Situación actual

Uno de los temas frecuentemente señalados por los expertos es la necesidad de que las nuevas autonomías tengan un nivel importante de ingresos propios, para no sufrir una excesiva dependencia de las transferencias del nivel central. En este sentido, recomiendan que los departamentos tengan un dominio tributario propio y que cobren y administren impuestos departamentales.

En la realidad actual, no existen más que impuestos nacionales y municipales.

El dominio tributario departamental puede crearse a partir de:

- a) La creación de impuestos departamentales,
- b) la cesión total o parcial de impuestos nacionales al dominio departamental, y
- c) el cobro de tasas o recargos a determinados impuestos nacionales.

4.2. La creación de impuestos departamentales

La NCPE asigna a los departamentos la competencia exclusiva de crear y administrar impuestos departamentales:

Artículo 300

I. Son competencias exclusivas de los gobiernos

departamentales autónomos, en su jurisdicción:
(...)

22. Creación y administración de impuestos de carácter departamental, cuyos hechos imponibles no sean análogos a los impuestos nacionales o municipales.

En el artículo 323 se precisan los procedimientos para la creación de los impuestos. En particular, se establece que los impuestos departamentales y municipales no requieren de la aprobación de la Asamblea Plurinacional, sino de la aprobación del respectivo órgano legislativo. De este modo, la NCPE está reconociendo una plena facultad tributaria a los departamentos autónomos y municipios.

Algunos especialistas advirtieron sobre el riesgo de generar un caos fiscal al permitir que cada autonomía pueda crear libremente los impuestos que juzgue conveniente. Uno de los riesgos frecuentemente señalados es la posible proliferación de pequeños impuestos locales, que quiten eficiencia y transparencia al actual sistema tributario. Se hace notar que estos factores tienen incidencia sobre la capacidad recaudatoria, hecho que tiene que ver con la débil institucionalidad de las administraciones subnacionales. Se recordará que la institucionalización del Servicio de Impuestos Nacionales y de la Aduana Nacional fue un proceso largo y complejo, que recién culmina.

Es por ello que tienen especial relevancia los artículos 299 y 323 de la NCPE, que establecen algunas salvaguardas y regulaciones para ordenar el sistema tributario nacional.

Artículo 323

I. La política fiscal se basa en los principios de capacidad económica, igualdad, progresividad, proporcionalidad, transparencia, universalidad, control, sencillez administrativa y capacidad recaudatoria.

II. Los impuestos que pertenecen al dominio tributario nacional serán aprobados por la Asamblea Legislativa Plurinacional. Los impuestos que pertenecen al dominio exclusivo de las autonomías departamental o municipal, serán aprobados, modificados o eliminados por sus Concejos o Asambleas, a propuesta de sus órganos ejecutivos. El dominio tributario de los Departamentos Descentralizados, y regiones estará conformado por impuestos departamentales, tasas y contribuciones especiales, respectivamente.

III. La Asamblea Legislativa Plurinacional, mediante ley, clasificará y definirá los impuestos que pertenecen al dominio tributario nacional, departamental y municipal.

IV. La creación, supresión o modificación de los impuestos bajo dominio de los gobiernos autónomos facultados para ello se efectuará dentro de los límites siguientes:

1. No podrán crear impuestos cuyos hechos imponible sean análogos a los correspondientes a los impuestos nacionales u otros impuestos departamentales o municipales existentes, independientemente del dominio tributario al que pertenezcan.
2. No podrán crear impuestos que graven bienes, actividades, rentas o patrimonios localizados fuera de su jurisdicción territorial, salvo las rentas generadas por sus ciudadanos o empresas en el exterior del país. Esta prohibición se hace extensiva a las tasas, patentes y contribuciones especiales.
3. No podrán crear impuestos que obstaculicen la libre circulación y el establecimiento de personas, bienes, actividades o servicios dentro de su jurisdicción territorial. Esta prohibición se hace extensiva a las tasas, patentes y contribuciones especiales.
4. No podrán crear impuestos que generen privilegios para sus residentes discriminando a los

que no lo son. Esta prohibición se hace extensiva a las tasas, patentes y contribuciones especiales.

Por otra parte, este artículo establece límites para la creación de los impuestos por los gobiernos autónomos, tales como evitar la doble tributación, evitar impuestos que graven al libre tránsito de personas, bienes o capital, y evitar impuestos que generen privilegios en favor de los residentes.

Finalmente, el artículo 299 establece que es competencia compartida entre el nivel central y las autonomías la regulación para la creación y o modificación de impuestos de las autonomías. De este modo, el nivel central mantendrá un cierto control sobre el proceso de creación de impuestos por parte de las autonomías.

Artículo 299

I. Las siguientes competencias se ejercerán de forma compartida entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas:

(...)

7. Regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio exclusivo de los gobiernos autónomos.

En la medida en que la mayoría de las bases imponibles ya están copadas, la creación de nuevos impuestos no será fácil. En el país se han hecho algunas propuestas de creación que se analizan a continuación.

Impuesto a la renta de las personas³

Impuesto que gravaría las rentas de las personas naturales, rentas provenientes del trabajo (salarios), del suelo (alquileres) y del capital (intereses y beneficios). Se recordará que la NCPE establece la prohibición de crear impuestos con base imponible análoga a los impuestos nacionales ya existentes; en consecuencia, para poder crear el impuesto a la renta de las personas, habría que eliminar previamente el RC-IVA, el impuesto a las sucesiones hereditarias, excluir los alquileres

3 Pereira, 2006: *La política y la administración tributaria en el marco de la descentralización fiscal*.

e intereses del IVA e IT, etc.

En síntesis, la creación del impuesto a la renta de las personas como parte del dominio tributario departamental significaría en los hechos una disminución importante de los recursos que percibe el nivel nacional y municipal, pues implicaría la eliminación de varios impuestos nacionales coparticipables.

Impuesto a la venta de gasolina y diesel⁴

Este impuesto gravaría la venta al detalle de gasolina y diesel. En la actualidad, en Bolivia existe el IEHD, que grava la comercialización de los hidrocarburos en el mercado interno, aplicándose a los mayoristas, por lo que su recaudación está concentrada básicamente en las ciudades donde se encuentran las refinerías.

En los hechos, la creación de este impuesto implicaría la eliminación del IEHD, que tiene la misma base imponible. Esto significa que la creación de este impuesto provocaría una reducción de las recaudaciones del nivel nacional, ya que un 75% del IEHD se asigna al TGN y el 25% restante se distribuye a las prefecturas con base en criterios poblacionales y territoriales.

Impuesto a nuevos consumos específicos

En Bolivia, el (impuesto al consumo específico) ICE grava esencialmente la venta de tabaco, bebidas alcohólicas, gaseosas y vehículos. La propuesta es crear un impuesto departamental a nuevos consumos específicos, es decir que se aplicarían a productos o servicios todavía no gravados.

De estos tres impuestos “nuevos”, los dos primeros no lo son propiamente, sino la trans-

formación de un impuesto nacional existente en un impuesto departamental; lo cual implica una transferencia de recursos. El único impuesto verdaderamente nuevo sería el impuesto a consumos específicos, siempre y cuando los productos gravados sean diferentes a los actuales.

Por lo tanto, la creación de un régimen tributario departamental tiene pocas posibilidades de crear impuestos verdaderamente nuevos. La mayor parte de ellos significaría una transferencia total o parcial de impuestos nacionales al dominio departamental. Y este es el problema, porque, como se verá a continuación, la transferencia de recursos sólo es posible si:

1. Se generan mecanismos de compensación departamental, para corregir las distorsiones que produciría tal transferencia.
2. Se transfieren responsabilidades de gasto equivalentes.

4.3. La cesión de impuestos nacionales al dominio departamental

Otra de las alternativas que se manejan en el país es la transferencia o cesión de algunos impuestos nacionales al dominio departamental; por ejemplo, transferir el IVA a los departamentos, de modo que este impuesto ya no sea nacional, sino departamental y sea cobrado y administrado por el Ejecutivo de cada departamento.

Los impuestos que en principio podrían ser transferidos son aquellos cuyos hechos generadores se encuentren nítidamente en el territorio departamental, como, por ejemplo, la propiedad inmueble.

Algunas propuestas sostienen que la transferencia o cesión no debería ser total, sino parcial. Por ejemplo, se podría transferir sólo el 50% de un impuesto nacional, de modo que el nivel nacional conserve la mitad de las recaudaciones y el depar-

4 Banco Mundial 2006: *Hacia una descentralización incluyente*.

tamento la otra mitad de los cobros que realice en su territorio.

Una de las críticas que se puede hacer a la transferencia total o parcial de impuestos nacionales al dominio departamental es que ella implicaría un incremento de las diferencias entre departamentos o regiones pobres y ricas. En efecto, los departamentos con niveles de ingreso superiores tienen, en principio, mayor capacidad tributaria y obtendrán mayores recaudaciones que los departamentos con niveles de ingreso bajos. De este modo, los gobiernos de las regiones pobres tendrán pocos recursos, invertirán menos, generarán menos empleo y sus habitantes se harán más po-

bres y, por lo tanto, pagarán menos impuestos, etc.

Analizando uno a uno los impuestos nacionales, se comprueba que, en todos los casos, su posible transferencia al dominio departamental implicaría una mayor inequidad en la distribución de los recursos nacionales. No debe olvidarse que actualmente las recaudaciones provenientes de los impuestos nacionales se distribuyen principalmente en función de criterios de igualdad y equidad.

Otra de las críticas a la cesión de impuestos nacionales es que el nivel nacional tiene en la actualidad una tremenda limitación para reducir sus ingresos.

INFLEXIBILIDAD DEL GASTO DEL TGN (2005)

GASTOS INERCIALES	MILLONES DE \$us.	% TOTAL TGN	% ACUMULADO
Sueldos y salarios	818,4	62,5%	
- Educación	412,5	31,5%	31,5%
- Salud	77,0	5,9%	37,4%
- Defensa	112,9	8,6%	46,0%
- Policía	71,4	5,4%	51,4%
- Poder Legislativo	19,5	1,5%	52,9%
- Poder Judicial	26,0	2,0%	54,9%
- Resto entidades	98,9	7,5%	62,5%
Otros gastos inerciales	872,3	66,6%	
- Interés y comisiones de deuda	263,7	20,1%	82,6%
- Pensiones	411,0	31,4%	113,9%
- Universidades	78,4	6,0%	119,9%
- HIPC II	60,5	4,6%	124,5%
- Beneméritos	24,8	1,9%	126,4%
- Fondo de Compensación Dptal.	20,5	1,6%	128,0%
- Fondo de mantenimiento vial	13,5	1,0%	129,0%
Funcionamiento de la Adm. Pública	97,3	7,4%	136,4%
Total gastos inerciales	1.788.0	136,4%	
Total Ingresos Corrientes TGN	1.310.4		

Fuente: Elaboración propia con base a datos del PGN 2005, Ministerio de Hacienda.

El cuadro anterior revela que el Gobierno central tiene una estructura de gastos inflexible, pues la mayor parte de sus gastos son inerciales, es decir, que son independientes de las políticas de cada gobierno y se arrastran gestión tras gestión.

Por ello, una eventual transferencia de los recursos nacionales hacia los departamentos debería necesariamente ir acompañada de una transferencia de responsabilidades de gasto.

¿Qué gastos podrían transferirse a los niveles departamentales?

1. Sueldos y salarios (principalmente del personal de educación y salud que se encuentra en los departamentos), por aproximadamente 500 millones de dólares. Sin embargo, en la asignación competencial definida en la NCPE, la responsabilidad de los sueldos de educación y salud queda en el nivel nacional.
2. Universidades: aproximadamente 80 millones de dólares

Se observa, en consecuencia que existen pocas posibilidades de transferir impuestos nacionales al dominio departamental.

4.4. Sobretasas o recargos a los impuestos nacionales

Otra de las alternativas para formar un dominio tributario departamental es la creación de sobretasas o recargos a los impuestos nacionales.

Por ejemplo, uno de los departamentos puede decidir crear un recargo del 2% al impuesto IVA; esto significa que en el mencionado departamento el IVA ya no sería del 13% como en todo el país, sino del 15%; la sobretasa se cobraría únicamente

en el departamento y pertenecería al dominio tributario departamental.

Los problemas que generalmente se presentan con los recargos a los impuestos son:

1. Si los recargos son demasiado altos, provocan el rechazo del total del impuesto y no sólo de la sobretasa.
2. Problemas en la definición sobre quien cobra y administra el impuesto y la sobretasa; mucho esfuerzo para obtener, en los hechos, poca plata.

4.5. Conclusiones

La creación de dominios tributarios departamentales está prevista en la NCPE y es una medida necesaria para evitar una excesiva dependencia departamental de las transferencias nacionales. Sin embargo, existen pocas posibilidades reales para su creación.

En la mayor parte de los casos, la creación del dominio tributario departamental implica una transferencia de recursos del nivel nacional hacia los departamentos, y genera mayores inequidades regionales y desequilibrios verticales.

En consecuencia, para evitar estas distorsiones, la creación de impuestos departamentales debe estar acompañada de dos medidas imprescindibles:

- Transferencia de responsabilidades de gasto hacia los departamentos.
- Establecimiento de un mecanismo efectivo de compensación departamental, capaz de corregir las distorsiones e inequidades que puedan crearse.

5 DEUDA PÚBLICA SUBNACIONAL

5.1. Situación actual

Con la implementación de las autonomías municipales, surgió el problema del endeudamiento subnacional; muchos municipios se vieron en una situación de sobreendeudamiento e imposibilidad de pagar el servicio de su deuda.

En el año 2000, el Gobierno nacional desarrolló el Programa de Readecuación Financiera (PRF), con la finalidad de rescatar a estos municipios y establecer mecanismos para controlar el endeudamiento municipal. A la conclusión del programa en 2005, se estableció la Central de Información de Riesgo, que publica regularmente información sobre las finanzas municipales.

En todos los años desde la vigencia de la Ley de Participación Popular, una de las preocupaciones principales del Estado fue asegurarse de que el endeudamiento subnacional se maneje en niveles controlables y no ponga en riesgo el equilibrio macroeconómico. Se han hecho numerosos esfuerzos por establecer un marco legal que garantice un manejo adecuado de la deuda.

Así, las normas vigentes que regulan el endeudamiento de los niveles subnacionales son: Ley de Participación Popular (Ley 1551), Decreto Supremo 28421, Ley de Gastos Municipales (Ley 2296), Ley de Municipalidades (Ley 2028), Ley del Diálogo Nacional 2000 (Ley 2235), Ley de Administración Presupuestaria (Ley 2042), Programa de Readecuación Financiera (Decreto

Supremo 25737), Normas Básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública (NBSNIP-1996), Sistema de Administración e Información de Deuda Subnacional (Decreto Supremo 28213).

Estas normas han establecido cuatro reglas⁵ para el manejo adecuado del endeudamiento público subnacional:

1. Control y transparencia del crédito, que define básicamente el control del Gobierno nacional sobre las operaciones de endeudamiento de los niveles subnacionales.
2. Créditos para inversión, que restringe el endeudamiento público únicamente al financiamiento de inversiones, y autoriza a los niveles subnacionales a contraer deuda interna, previa autorización del Ministerio de Hacienda.
3. Límites de endeudamiento, que establecen parámetros o límites con relación a la capacidad de pago (regla 20/200).
4. Transparencia presupuestaria, que regula la elaboración de presupuestos y estados financieros.

Estas reglas han ido implementándose progresivamente y han permitido manejar el endeudamiento de los niveles subnacionales para garantizar el equilibrio macroeconómico. Sin embargo, existen todavía problemas debido a varios factores⁶:

5 Ministerio de Hacienda 2006, *Estrategia de descentralización fiscal: Marco base de acciones*.

6 José Abel Martínez Mrden 2006, *Descentralización y crédito público*; Ver también *Banco Mundial: hacia una descentralización incluyente*

- Los presupuestos usualmente no distinguen de forma clara entre los gastos de capital y los gastos corrientes, o entre las recaudaciones ordinarias y los préstamos recibidos; ellos proveen cifras irreales sobre los gastos de capital.
- Deficientes reglas y prácticas de contabilidad provocan una falta de transparencia fiscal, la ausencia de reportes precisos y de una clara aplicación de definiciones contables, así como el establecimiento erróneo de parámetros crediticios y la distorsión del monitoreo del comportamiento financiero.
- Existe una tendencia a camuflar la situación financiera real con la finalidad de mostrar una mayor capacidad de endeudamiento.
- Hay poco control y un crecimiento excesivo de la deuda flotante.
- Falta una verdadera disciplina fiscal en los niveles subnacionales.
- Falta responsabilidad fiscal de parte de los gobiernos subnacionales, que no son verdaderamente conscientes de los efectos del endeudamiento en los equilibrios fiscales nacionales y la estabilidad de la moneda.

En este contexto, se puede concluir que en el país existe una riquísima experiencia en materia del endeudamiento subnacional, experiencia que será valiosa para implementar las autonomías departamentales.

5.2. Disposiciones en la NCPE

La NCPE establece que el nivel central del Estado tiene competencia exclusiva sobre la deuda pública interna y externa, lo cual significa que tiene facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva en esta materia, aunque podría delegar las dos últimas a los niveles subnacionales.

Artículo 298

II. Son competencias exclusivas del nivel central del Estado:

(...)

34. Deuda pública interna y externa

Pero en los artículos referidos a la Asamblea Legislativa Plurinacional, la NCPE precisa que es este órgano el que debe aprobar la contratación de la deuda:

Artículo 158

I. Son atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional, además de las que determina esta Constitución y la ley:

(...)

8. Aprobar leyes en materia de presupuestos, endeudamiento, control y fiscalización de recursos estatales de crédito público y subvenciones, para la realización de obras públicas y de necesidad social.

(...)

10. Aprobar la contratación de empréstitos que comprometan las rentas generales del Estado y autorizar a las universidades la contratación de empréstitos.

La redacción del inciso 10 es ambigua, porque no resulta claro si la Asamblea Legislativa Plurinacional aprueba el endeudamiento sólo del nivel nacional o si también aprueba el de los niveles subnacionales.

Artículo 322

I. La Asamblea Legislativa Plurinacional autorizará la contratación de deuda pública cuando se demuestre la capacidad de generar ingresos para cubrir el capital y los intereses, y se justifiquen técnicamente las condiciones más ventajosas en las tasas, los plazos, los montos y otras circunstancias.

II. La deuda pública no incluirá obligaciones que no hayan sido autorizadas y garantizadas expresamente por la Asamblea Legislativa Plurinacional.

El artículo 322 especifica, sin embargo, que no formarán parte de la deuda pública (y, por lo tanto, no contarán con la garantía del Estado) las obligaciones que no hayan sido previamente autorizadas por la Asamblea.

Finalmente, cuando se refiere a los recursos departamentales, la Constitución establece que

los créditos internos o externos formarán parte de los recursos departamentales cuando fueran contraídos de acuerdo a las normas de endeudamiento público.

Artículo 341

Son recursos departamentales:

(...)

6. Los créditos y empréstitos internos y externos contraídos de acuerdo a las normas de endeudamiento público y del Sistema Nacional de Tesorería y Crédito Público.

La NCPE no es suficientemente clara con relación al endeudamiento de los niveles subnacionales; es, por lo tanto, urgente la aprobación de una ley que norme y regule estos aspectos.

5.3. Disposiciones en los Estatutos Autonómicos

El Estatuto de Santa Cruz establece que es atribución de la Asamblea Departamental la aprobación de la deuda pública departamental (artículo 20). Establece que una ley departamental regulará el endeudamiento público departamental (artículo 134) y establece nuevos coeficientes para la capacidad de endeudamiento: el stock de la deuda no será superior al 250% de los ingresos corrientes; el servicio de la deuda no será superior al 30% de los ingresos corrientes.

El Estatuto de Santa Cruz no hace referencia alguna a las normas nacionales de endeudamiento y contradice la regla en actual vigencia de 20/200.

El Estatuto de Tarija establece también que el endeudamiento público departamental será aprobado por su Asamblea Departamental, pero precisa que este endeudamiento deberá administrarse de acuerdo a normas nacionales (art. 43, 77). Establece también que el crédito fiscal de las instituciones públicas del Departamento podrá ser empleado para el pago de la deuda pública.

5.4. Conclusiones

Las disposiciones establecidas en la NCPE son generales y deberán ser complementadas por una ley que regule el endeudamiento de los niveles subnacionales. Esta ley deberá recuperar los avances hechos hasta la fecha por el sistema de endeudamiento público y deberá contener por lo menos los siguientes puntos referidos a la deuda subnacional:

1. La deuda pública subnacional de largo plazo sólo puede ser emitida por el Sistema Nacional de Tesorería y Crédito Público.
2. La deuda externa subnacional será garantizada por el Estado y requerirá la aprobación de la Asamblea Legislativa Plurinacional.
3. La deuda interna de corto plazo podrá ser contraída directamente por los gobiernos subnacionales, previa aprobación de sus respectivos órganos legislativos y con autorización del Ministerio de Hacienda.
4. La deuda pública sólo podrá contraerse para financiar inversiones.
5. Se prohibirá la emisión de deuda pública entre entidades públicas no financieras.
6. Se establecerá límites para el endeudamiento: el servicio de la deuda no deberá superar el 20% de los ingresos corrientes; el stock de la deuda no será superior al 200% de los ingresos corrientes.
7. La deuda flotante no deberá exceder el 10% de los ingresos corrientes y deberá ser publicada y autorizada por el Ministerio de Hacienda.
8. Se establecerá la obligación de los gobiernos subnacionales de contar con un presupuesto y una contabilidad que sean elaborados respetando normas nacionales, con información veraz, completa, oportuna y transparente.
9. Se establecerá sanciones tanto para deudores como para acreedores que infrinjan estas disposiciones.

6 SISTEMA DE CONTROL FISCAL

6.1. Situación actual

En la actualidad, el sistema de control fiscal en Bolivia está regulado por numerosas disposiciones legales y se ejecuta por varias reparticiones del nivel nacional. La norma principal que regula esta función es la ley 1178 (Ley SAFCO).

En esta medida, el principal órgano de control de toda la administración pública, incluyendo las municipalidades, es la Contraloría General.

Sin embargo, en materia de control fiscal financiero, el Ministerio de Hacienda ejerce un rol líder, por medio de diferentes reparticiones; el VIPFE juega también un rol importante en materia de regulación financiera.

Finalmente, cabe mencionar al SIRESE que también forma parte del sistema de control y seguimiento, por medio de varias superintendencias sectoriales.

Los expertos coinciden en que, a pesar de las deficiencias y las excesivas rigideces, el sistema de control fiscal financiero funciona adecuadamente y ha garantizado globalmente el equilibrio macroeconómico del país durante ya dos décadas.

Sin embargo, la puesta en vigencia de las autonomías marca un nuevo escenario, pues ellas implican una descentralización sin precedentes de las responsabilidades en materia tributaria, endeudamiento público y administración de los recursos del Estado. Se requerirán nuevas leyes, nuevas instituciones y nuevos procedimientos.

6.2. Disposiciones en la NCPE

La NCPE establece que el nivel central del Estado tiene bajo su responsabilidad el sistema financiero, el sistema monetario y tiene a su cargo la estabilidad macroeconómica. En esta medida, le confiere el poder para ejercer el control de todo el sistema fiscal financiero, incluyendo el de las autonomías.

Artículo 298

I. Son competencias privativas del nivel central del Estado:

1. Sistema financiero.
2. Política monetaria, Banco Central, sistema monetario y la política cambiaria.

(...)

En este sentido, se establece que la Contraloría General del Estado tiene la función de ejercer el control de la administración de las entidades públicas:

Artículo 213

I. La Contraloría General del Estado es la institución técnica que ejerce la función de control de la administración de las entidades públicas y de aquellas en las que el Estado tenga participación o interés económico.

Artículo 217

I. La Contraloría General del Estado será responsable de la supervisión y del control externo pos-

terior de las entidades públicas y de aquellas en las que tenga participación o interés económico el Estado. La supervisión y el control se realizará asimismo sobre la adquisición, manejo y disposición de bienes y servicios estratégicos para el interés colectivo.

Por otra parte, la Constitución establece que el Órgano Ejecutivo nacional tendrá acceso a las cuentas de gasto de todo el sector público.

Artículo 321

V. El Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio del ramo, tendrá acceso directo a la información del gasto presupuestado y ejecutado de todo el sector público. El acceso incluirá la información del gasto presupuestado y ejecutado de las Fuerzas Armadas y la Policía Boliviana.

La NCPE manda que el Estado regule el sistema financiero y establece la obligatoriedad de que las operaciones financieras del Estado, en sus diferentes niveles, se realicen en una entidad bancaria pública, lo cual facilita el control.

Artículo 330

I. El Estado regulará el sistema financiero con criterios de igualdad de oportunidades, solidaridad, distribución y redistribución equitativa.

(...)

V. Las operaciones financieras de la administración pública, en sus diferentes niveles de gobierno, serán realizadas por una entidad bancaria pública. La ley preverá su creación.

Como ya se vio anteriormente, la NCPE establece la existencia de un Sistema Nacional de Tesorería y Crédito Público, que abarca todo el sector público.

Entonces, queda claro que la implementación de las autonomías en el país no exime al nivel central del Estado de su rol de control, regulación y supervisión de todo el sistema fiscal financiero. Al contrario, lo refuerza.

6.3. Disposiciones en los Estatutos Autonómicos

El Estatuto de Tarija establece la creación de la Contraloría Departamental, como órgano de control fiscal, con tuición sobre todos los organismos públicos del departamento y sobre las instituciones privadas en las que las entidades públicas departamentales tengan participación (art. 112). Sin embargo, establece que es un órgano independiente, con autonomía administrativa, financiera y funcional, regulado por una ley departamental.

El Estatuto de Tarija reconoce también la existencia y el respeto a normas nacionales en materia fiscal financiera.

El Estatuto de Santa Cruz no establece la creación o funcionamiento de una contraloría departamental u otro órgano similar; sólo asigna a la Asamblea Departamental la facultad de fiscalización sobre el Ejecutivo.

Sin embargo, en los artículos 36 y 37, reconoce la existencia del Sistema Nacional de Regulación y las superintendencias. También reconoce, en su artículo 131, la vigencia de la ley 1178 (Ley SAFCO).

6.4. Conclusiones

Los expertos advierten, basándose en experiencias internacionales, que la implementación de un proceso autonómico efectivo, con facultades administrativas, tributarias y de endeudamiento, puede conducir a un descalabro macroeconómico si el nivel central de Estado no ejerce un rol efectivo de regulación y control fiscal.

La experiencia boliviana con la aplicación de las autonomías municipales demostró que son necesarias reglas claras y mecanismos de control y seguimiento efectivos para hacer que la descentralización fiscal no sea una carga y, en cambio, aporte beneficios al país.

Esto significa que con la aplicación de la NCPE habrá que poner en vigencia una nueva ley SAF-CO, que reconozca la vigencia de las autonomías y las incorpore en un sistema nacional de administración pública. Esta ley deberá:

- Precisar las responsabilidades administrativas de las autonomías.
- Establecer sistemas de planificación presupuestaria adecuados a cada tipo de autonomía pero compatibles y consolidables a nivel nacional para permitir la

planificación financiera nacional.

- Establecer sistemas de contabilidad financiera adecuados para cada tipo de autonomía, pero que permitan su integración en las cuentas nacionales y posibiliten un adecuado seguimiento.
- Establecer con precisión los roles del nivel nacional en materia de control fiscal, pero que reconozcan la vigencia de órganos de control a nivel de las propias autonomías.

7

CONCLUSIÓN GENERAL

En materia fiscal financiera, la primera aspiración de todas las autonomías es romper con el centralismo que caracterizó al Estado boliviano del pasado. En este sentido, las autonomías pretenden disponer de recursos propios para financiar sus presupuestos elaborados autónomamente, recursos propios no tanto en el sentido de que provienen de su propio territorio, sino en el sentido de que son asignados automáticamente y no tienen que negociarse anualmente con el gobierno nacional.

La solución parece muy sencilla: establecer mediante una ley el porcentaje de los recursos del Estado que corresponde a cada autonomía, de modo que una vez conocido el monto total de la renta nacional, cada autonomía conozca automáticamente su techo presupuestario y pueda formular su presupuesto sin injerencias.

Pero el verdadero problema es establecer el porcentaje que tocará a cada autonomía.

Y aquí se plantea la segunda aspiración de éstas: que el porcentaje no sea inferior al que recibió anteriormente. Todos aspiran a tener más o, por lo menos, lo mismo, pero nunca menos.

Esta legítima aspiración plantea un gran problema, pues parte de varios supuestos que pueden estar equivocados: las competencias serán las mismas, no hay crecimiento poblacional diferenciado, no hay crecimiento económico diferenciado. Se supone además que no existirá una redistribución de la riqueza hacia las regiones más pobres, tal como lo establece la Constitución.

Por su parte, el nivel central del Estado requiere que el proceso de autonomías no signifique una disminución tal del presupuesto nacional que le

impida cumplir con las competencias nacionales. Es una necesidad vital para el país que el Gobierno nacional tenga recursos suficientes para gobernar.

El país requiere que el proceso de implementación de las autonomías no signifique un descalabro financiero, o que ponga en riesgo los equilibrios macroeconómicos; se requiere, entonces, un Gobierno nacional sólido, con capacidad de mantener el orden en la gestión descentralizada de los recursos.

El país necesita que las autonomías no signifiquen un crecimiento de las desigualdades económicas entre regiones y personas, sino, por el contrario, contribuyan a construir un país más justo y equitativo y, por lo tanto, un país más gobernable.

Las soluciones, entonces, pasan por:

1. Constituir un fondo nacional solidario, para compensar a las regiones o autonomías deficitarias, o a las más pobres, o a aquellas que se vieran perjudicadas por la implementación de la descentralización tributaria.
2. Con el saldo de los recursos, establecer una distribución porcentual entre los diferentes niveles de gobierno, calculado a partir de un promedio histórico de los últimos diez años.
3. Promover el establecimiento de un régimen tributario departamental, a partir de la creación de impuestos departamentales y/o el cobro de recargos a los impuestos nacionales.

4. Acompañar necesariamente toda transferencia total o parcial de impuestos nacionales al dominio departamental por una transferencia equivalente de responsabilidad de gasto.
5. Establecer reglas claras para permitir el endeudamiento interno controlado por parte de las autonomías.
6. Establecer un sistema sólido de control fiscal en todos los niveles de gobierno, a cargo del nivel central del Estado.
7. Simplificar y ordenar el marco legal que regule el sistema fiscal financiero, garantizando su transparencia.

8

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

BANCO MUNDIAL (2006):

Hacia una descentralización incluyente. Tomos 1 y 2. Ed. Banco Mundial

ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL DEPARTAMENTO DE TARIJA (2008).

Texto oficial. Versión digital disponible en la página internet del Comité Cívico de Tarija

ESTATUTO DEL DEPARTAMENTO AUTÓNOMO DE SANTA CRUZ (2007).

Aprobado en sus tres etapas. Versión digital disponible en la página internet del Comité Pro Santa Cruz

FUNDACIÓN JUBILEO (2008):

IDH y Regalías: aportes para un diálogo fiscal. Publicación digital disponible en la página internet de Foro Descentralización, Autonomías y Constituyente (Forodac). (<http://www.forodac.org.bo>)

FAM BOLIVIA (2008):

Situación IDH octubre 2008. Publicación digital, disponible en la página internet de Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia. (<http://www.enlared.org.bo>)

MARTÍNEZ MRDEN, JOSÉ ABEL. (2006):

Descentralización y crédito público. RAF. Publicación digital disponible en la página internet del Ministerio de Hacienda de Bolivia (<http://www.hacienda.gov.bo>)

MEDINACELI MONROY, MAURICIO (2007):

Impuesto Directo a los Hidrocarburos Origen, Destino y Usos. In: La renta de los Hidrocarburos: entre lo urgente y lo importante. Edición IDEA Internacional.

MINISTERIO DE HACIENDA (2006):

Estrategia de descentralización fiscal: Marco base de acciones. Publicación digital disponible en la página internet del Ministerio de Hacienda de Bolivia. (<http://www.hacienda.gov.bo>)

MINISTERIO DE HACIENDA (2009):

Presupuesto General de la Nación, gestiones 2005, 2006, 2007, 2008, 2009. (<http://www.hacienda.gov.bo>)

ORTÍZ PAUCARA, JORGE (2006):

Análisis político-legal de la Descentralización fiscal. RAF. Publicación digital disponible en la página internet del Ministerio de Hacienda de Bolivia. (<http://www.hacienda.gov.bo>)

PEREIRA STAMBUK, JUAN CARLOS (2006):

La política y la administración tributaria en el marco de la descentralización fiscal. RAF. Publicación digital disponible en la página internet del Ministerio de Hacienda de Bolivia. (<http://www.hacienda.gov.bo>)



ANEXOS

ANEXO 1: CUADRO DE NORMAS VIGENTES EN SISTEMA FISCAL FINANCIERO

NORMA	FECHA	OBJETO	COMENTARIO
Ley 1700, Ley Forestal.	12/07/1996	Define el cobro de patentes forestales (por desmonte y por aprovechamiento forestal). Define la distribución de patentes entre prefectura, gobierno y municipios. (Art. 36 y 38).	Tiene reglamento general D.S. N° 24453 de 21 de diciembre de 1996. Ley 3525 de producción ecológica, de 21 de noviembre de 2006.
Ley 3058, Ley de Hidrocarburos	17/05/2005	Define el cobro de patentes y su distribución entre el gobierno y municipios. Define regalías y participaciones: regalía departamental, regalía nacional compensatoria, y participación nacional. Define impuesto (IDH), de distribución departamental, municipal y nacional (el saldo IDH se distribuye al gobierno, pueblos indígenas, universidades, FF.AA., pol. Nal. y otros).	Tiene reglamento D.S. N° 28223 de 27 de junio de 2005. El D.S. N° 29322 de 24 de octubre de 2007 modifica la distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos.
Ley 1777, Código de Minería.	17/03/1997	Define el pago de patente de distribución nacional y municipal (donde se encuentran ubicadas las concesiones mineras), Impuesto (ICM), distribución departamental (por concepto de regalía minera RM a departamentos productores) modificado por Ley 3787 de 24 de noviembre de 2007 , que define: Regalía minera (RM) distribución departamental y municipal (transferida de forma directa y automática a los Deptos. y Mcpios. Productores) (Art. 96 y 100). Y define una Alícuota adicional de 12.5% al IUE, por utilidades adicionales originadas por condiciones favorables de precios de los minerales y metales (Art. 102)	Tiene reglamentación artículo 44° Ley 1777 Código de Minería D.S. N° 28579 de 17 de enero de 2006. Ley 3787 de 24 de noviembre de 2007, sustituye Título VIII del Libro Primero de la Ley N° 1777.
Ley 1551, Ley de Participación Popular	20/04/1994	Define ingresos nacionales a los impuestos (IVA, RC-IVA, IUE, IT, ICE, GAC, Sucesiones, salidas al exterior)	Tiene Ley 1702 de 17 de julio de 1996, define modificaciones y ampliaciones a la Ley 1551 de Participación Popular.

NORMA	FECHA	OBJETO	COMENTARIO
		<p>(Art.19). La recaudación es de distribución nacional y municipal (Art. 20 y 21). Ingresos departamentales a las regalías asignadas por ley (Art.19). Ingresos municipales a la renta presunta de propietarios de bienes (a la propiedad rural, inmuebles urbanos, vehículos automotores, motonaves y aeronaves) y patentes e impuestos establecidos por ordenanza municipal de conformidad a la CPE (Art.19).</p>	
Ley 2685, Ley de Promoción Económica de la ciudad de El Alto	13/05/2004	<p>Liberación del pago IUE por un periodo de 10 años (Art. 7). Liberación del gravamen arancelario GA, IVA importaciones a la maquinaria importada para la instalación en industrias de la ciudad de El Alto (Art. 8). Liberación del IPBI periodo no mayor a tres años (Art. 9).</p>	Tiene Reglamento D.S. N° 27945 de 20 de diciembre de 2004
Ley 2028, Ley de Municipalidades	28/10/1999	Define ingresos municipales como impuestos a la propiedad inmueble, a los vehículos automotores, a la chicha, a las transferencias municipales de inmuebles y vehículos, tasas por servicios prestados 2525y patentes.	Tiene Ley 2296 de gastos municipales
Ley 3810, Ley de Promoción Económica de la ciudad de Yacuiba	28/12/2007	<p>Liberación del pago IUE por un periodo de 10 años (Art. 7). Liberación del gravamen arancelario GA, IVA importaciones a la maquinaria importada para la instalación en industrias de la ciudad de Yacuiba (Art. 8). Liberación del IPBI periodo no mayor a tres años (Art. 9).</p>	

NORMA	FECHA	OBJETO	COMENTARIO
Ley 1990, Ley General de Aduanas	28/07/1999	Obligación tributaria por importación y exportación (establecidos por ley) (Art. 8) Tributos aduaneros de importación: a) Gravamen Arancelario, b) impuestos internos aplicables a la importación, establecidos por ley (Art. 25). La base imponible de los impuestos internos aplicables a la importación se regirá por normas respectivas.	Tiene decreto reglamentario D.S. N° 25870 de 11 de agosto de 2000.
Ley 1178 Administración y Control Gubernamental (SAFCO)	20/07/1990	Sistema de tesorería del Estado NB-STE. Define la estructuración de fondos por fuentes de financiamiento que son a) Recursos generales provenientes a: ingresos tributarios, no tributarios, regalías, y otros recursos públicos (Art. 37)	
Ley N° 2152	23/11/2000	Complementa y modifica la Ley N° 2064 de Reactivación Económica y Ley 843	
Ley N° 2493, modificaciones a la Ley N° 843	04/08/2003	Establece modificaciones a la Ley N° 843	Deroga Art. 40 Ley 2064.
D.S. 25737 Plan de Readecuación Financiera (PRF)	14/04/2000	Establece el logro del saneamiento y sostenibilidad fiscal de las entidades públicas. En el Art. 9, Inc.3 establece otorgar recursos TGN destinados a reprogramación y/o refinanciamiento derivadas del PRF.	
D.S. N° 26107 Complementación al Art. 9 del D.S. N° 25737	16/03/2001	Autoriza la emisión de bonos del TGN a favor de municipios con convenios PRF.	

NORMA	FECHA	OBJETO	COMENTARIO
Ley 1654, Ley de Descentralización Administrativa	28/07/1995	Establece en el Art. 20 las fuentes de recursos por: a) regalías departamentales creadas por ley. b) fondo compensatorio Ley N° 1551. c) IDH. d) asignaciones del Presupuesto General de la Nación. e) transferencias extraordinarias del TGN acorde al Art. 148 CPE.	
Ley N° 3090, ley interpretativa del Art. 109 de la CPE	06/07/2005	Establece la elección de prefectos por voto.	
Ley N° 3351	21/02	Ley de Organización del Poder Ejecutivo	
Resolución biministerial N° 007	24/10/2008	Establece la devolución del GA.	
Ley 2235, Diálogo Nacional 2000	31/07/2001	Enfocado a la reducción de la pobreza.	
Ley N° 2042, Ley de Administración Presupuestaria	21/12/1999	Establece normas generales de administración presupuestaria.	
D.S. N° 24446	20/12/1999	Dispone a la Lotería Nacional exclusividad para fiscalizar, supervisar y regular todos los juegos de lotería.	
Ley 843, Ley de Reforma Tributaria	20/05/1986	Establece el pago de tributos en impuestos, tasas y patentes.	Cada tributo tiene su reglamento.
Ley N° 1606, modificaciones a la Ley N° 843	22/12/1994	Establece modificaciones, sustituye y deroga Arts., párrafos, incisos de la Ley 843	
Ley N° 2196, Ley Fondo Especial de Reactivación	02/05/2001	Establece disposiciones sobre temas impositivos.	Generada a partir de la vigencia de la Ley N° 2064 de Reactivación Económica.

NORMA	FECHA	OBJETO	COMENTARIO
Económica		Complementa a la Ley 843	
Ley N° 1834 Ley del Mercado de Valores	31/03/1998	Establece disposiciones sobre temas impositivos. Complementa a la ley 843	
Ley N° 2064, Ley de Reactivación Económica	03/04/2000	Complementa a la Ley 843	Origina a Ley N° 2196 Ley Fondo Especial de Reactivación Económica, de 02/05/2000.
Ley N° 1883, Ley de Seguros	25/06/1998	Establece que las primas no constituyen hecho generador. Complementa a la Ley 843	
Ley 2074, Ley de Promoción y Desarrollo de la Actividad turística en Bolivia	14/04/2000	Establece el pago o no de impuestos en el sector turístico. Complementa a la Ley 843 y ratifica disposiciones de Ley N° 2064	
Ley N° 2206, Ley de Exención a los Artistas		Exime pago de IVA, IT, IUE a las actividades artísticas. Complementa a la Ley 843.	
Ley N° 1314, Ley de modificaciones a las alícuotas del IVA, RC-IVA e IT	27/02/1992	Establece modificaciones a Ley 843	
D.S. N° 24013	20/05/1995	Establece modificación Art. 16 Ley 843.	
Ley 2194	30/04/2001	Establece modificaciones a la Ley 843.	
Ley 2297, Ley de Fortalecimiento de la Normativa y Supervisión Financiera	20/12/2001	Establece modificaciones a la Ley 843.	
Ley 2382	22/05/2002	Establece modificaciones a la Ley 843	
D.S. N° 28558	22/12/2005		

NORMA	FECHA	OBJETO	COMENTARIO
Ley N° 1489, Ley de Desarrollo Tratamiento Impositivo de las Exportaciones	16/04/1993	Establece modificaciones a la Ley 843.	Tiene reglamento D.S. N° 25465 de 23/07/1999. Ampliada en sus alcances por Ley N° 1963.
Ley N° 1963	23/03/1999	Tratamiento impositivo de las exportaciones.	Tiene Reglamento D.S. N° 26630.
Ley N° 1715, Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria	18/10/1996	Establece modificaciones a la Ley 843.	
Ley N° 1886, régimen de descuentos y privilegios en beneficio de los ciudadanos bolivianos de 60 o más años	14/08/1996	Establece modificaciones a la Ley 843.	
Ley N° 2068, sistema de incentivo y sanción patrimonio histórico en la ciudad de Sucre	12/04/2000	Complementa a la Ley 843.	
Ley N° 1874, Ley General de Concesiones de Obras Públicas de Transporte	22/06/1998	Complementa a la Ley 843.	
Ley N° 1141, Ley Financial	23/02/1990	Establece modificaciones a la Ley 843.	
Ley N° 1731, Ley del SURTAX	25/11/1996		
Ley N° 2646, Impuesto a las Transacciones Financieras	01/04/2004	Establece el ITF.	Tiene Reglamento D.S. N° 27566 de 11 de junio de 2004.
Ley 2296 de gastos municipales		Regula los procedimientos para los gastos de los gobiernos municipales, establece criterios para el endeudamiento municipal.	
Ley 2492 Código tributario	2 agosto de 2003	Define el sistema tributario nacional	Crea superintendencia tributaria

