

Rocabado Mejía, Carlos

Working Paper

La asignación tributaria en Bolivia

Documento de Trabajo, No. 07/06

Provided in Cooperation with:

Instituto de Investigaciones Socio-Económicas (IISEC), Universidad Católica Boliviana

Suggested Citation: Rocabado Mejía, Carlos (2006) : La asignación tributaria en Bolivia, Documento de Trabajo, No. 07/06, Universidad Católica Boliviana, Instituto de Investigaciones Socio-Económicas (IISEC), La Paz

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/72805>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Instituto de Investigaciones Socio Económicas

Documento de Trabajo No. 07/06

Octubre 2006

La Asignación Tributaria en Bolivia

por:

Carlos Rocabado Mejía

La Asignación Tributaria en Bolivia

Carlos Rocabado Mejía¹
Octubre, 2006

RESUMEN

Bolivia se encuentra dentro de un proceso autonómico que incluye la descentralización fiscal entre los distintos niveles de gobierno. La asignación de los recursos tributarios, un componente esencial de cualquier sistema fiscal descentralizado, podría en este sentido dejar de tener una estructura hasta ahora bastante centralizada. El sistema tributario boliviano actual, que desde 1994 se ha basado sobre todo en la coparticipación de los ingresos tributarios más que en una verdadera asignación tributaria, genera diversos tipos de desigualdades horizontales y verticales. Una asignación tributaria más descentralizada debería corregir diversos fallos presentes e incrementar el poder tributario de los gobiernos subnacionales.

¹ Investigador Asociado del Instituto de Investigaciones Socio-Económicas de la Universidad Católica Boliviana a partir del Segundo Semestre de 2005.
Programa de Doctorado en Hacienda Pública y Sistema Fiscal de la Universidad Complutense de Madrid. Se pide por favor hacer notar cualquier error u omisión a la dirección de correo electrónico: crocabado@yahoo.com

1. Introducción

El presente trabajo se basa en la teoría de las finanzas públicas, donde según el modelo de Musgrave, el poder público se ocuparía de tres funciones principales: estabilización, distribución y asignación. De las tres, la de asignación sería la función más 'descentralizable'.² Mas específicamente, dentro de la asignación de recursos ('revenue assignment') estaría entonces incluida la asignación tributaria.³ Los impuestos constituyen talvez el más importante de los recursos de los cuales se puede proveer un estado. Las regalías y el gravamen aduanero, otros dos tipos de recaudación fiscal, también serán abordados a la hora de analizar la repartición de recursos. El sistema actual de asignación tributaria tendría varias características que provocarían desigualdades tanto a nivel vertical (entre los distintos niveles del estado) como horizontal (entre los distintos departamentos y municipios).

Los mecanismos de compensación y las capacidades de endeudamiento no entran en el análisis de la asignación de tributos pero, siendo componentes del federalismo fiscal, estarán mencionados a la hora de ver las relaciones entre los distintos gobiernos.

El trabajo se organiza de la siguiente manera: el capítulo II desarrollará los principios teóricos sobre los cuales se desarrollan los conceptos de asignación tributaria y federalismo fiscal. En el capítulo III se realiza el análisis empírico que incluye un estudio de los mecanismos actuales de asignación tributaria, de las desigualdades verticales y horizontales presentes y del poder tributario de las regiones. El capítulo IV brindará finalmente las conclusiones obtenidas y sus implicaciones en el debate actual y futuro.

2. Marco Teórico

2.1 Criterios para la asignación tributaria

La asignación tributaria, más allá de ser uno de los pilares de la teoría de la función pública de Musgrave, se relaciona con una serie de principios y criterios. El principio del beneficio ('benefit taxation') y por lo tanto la relación de la asignación tributaria con la asignación de los gastos, es uno de ellos. Este principio, en su forma general, indica que "los impuestos que pretenden reflejar los beneficios de los servicios públicos (...) deben ser asignados al nivel de gobierno que incurre con los gastos"⁴; en el caso contrario, estos impuestos podrían distorsionar la localización de los recursos. Por otro lado, los impuestos no ligados a beneficios, en caso de ser necesitados, serían más óptimamente aplicados a nivel nacional mediante, por ejemplo, programas de redistribución, que son simples transferencias de ingresos (Oates, 1999). McLure (2001a) agrega a este principio básico el principio de

² Cabe preguntarse primero ¿cuál es el propósito de la descentralización fiscal? Para McLure (1998), el propósito principal es el "incrementar la influencia de las personas sobre las decisiones de los gobiernos que les afectan".

³ Al traducir al español el término 'tax assignment', preferimos la utilización de asignación tributaria a la de asignación impositiva ya que la primera incluye a regalías y gravámenes arancelarios que, de acuerdo a su carácter coactivo y finalidad (sin contraprestación), constituyen recursos susceptibles de ser asignados entre los distintos niveles de gobierno.

⁴ Buchanan (1950); McLure (2001a). También se lo denomina como el principio de reciprocidad o de equivalencia fiscal (CEPAL, 1993; Bartle y Krane, 2004). A este respecto, Tanzi (2000) recalca la dificultad de asignar con precisión las responsabilidades en cuanto a gasto. Dos o tres niveles jurisdiccionales distintos podrían estar persiguiendo objetivos similares en cuanto a gasto, si este gasto es financiado mediante impuestos, la asignación tributaria sería más dificultosa. Bartle y Krane critican además que sólo se vea un lado de la equidad (el principio de beneficio) a la hora de hablar de asignación, echando en falta otros principios como el de la capacidad de pago u otros principios no utilitarios. La asignación sería un fruto más de la historia y de la negociación política que de un estudio normativo.

subsidiariedad: un impuesto determinado debe ser asignado al nivel más bajo de gobierno en el que pueda ser implementado y en el que no sea inapropiado.⁵

Un criterio adicional a la hora de analizar la asignación tributaria es el fenómeno de la exportación de tributos ('tax exporting'). Supongamos que un gobierno subnacional tiene el monopolio nacional de una producción específica a la cual impone un tributo. Si asumimos que existen controles efectivos al contrabando de este producto proveniente de otros países, este impuesto será 'exportado' a los consumidores de todo el país. En este sentido, los impuestos susceptibles de ser exportados no deberían ser asignados a los gobiernos subnacionales, ya que alientan la expansión del sector público del gobierno en cuestión a expensas de los no-residentes (McLure, 2001b).

Otros criterios para la asignación tributaria están relacionados con la distribución de la base tributaria y la capacidad de poder acometer objetivos de redistribución: desde la perspectiva del ingreso, el criterio de eficiencia indica que sea el gobierno nacional quien se haga cargo de las fuentes con ingreso móviles y desde un punto de vista de la equidad, de aquellas con un potencial redistributivo mayor (Díaz-Flores, 2002; Shah, 2004). Es más, se debe asignar al gobierno central no sólo los tributos con una base móvil, sino también aquellos que mayor sensibilidad a los cambios en el ingreso —mayor elasticidad ingreso—. ⁶ Adicionalmente, los impuestos sobre recursos repartidos desigualmente entre regiones serían de exclusividad nacional.

En cambio "los gobiernos regionales, y especialmente los locales, deberían gravar las bases tributarias que tengan una reducida movilidad interterritorial"⁷ (Musgrave, 1983). Para Caramés (2004) y Ter-Minassian (1997), los impuestos subnacionales deberían ser estables desde un punto de vista cíclico. El financiamiento descentralizado debería mostrarse estable ante las fluctuaciones económicas, garantizando así la estabilidad financiera de las dependencias descentralizadas en el largo y el corto plazo (CEPAL, 1993).

En definitiva, la asignación fiscal, aparte de mencionar quién recibe los ingresos de un determinado tributo, y reformulando el "quién, qué y cómo" de Musgrave, debe responder a cuatro preguntas (McLure, 2001a):

- 1) qué nivel de gobierno escoge los impuestos que se imponen,
- 2) quién define la base imponible,
- 3) quién define la alícuota⁸, y
- 4) quien administra los tributos.⁹

Las respuestas a estas preguntas claves de asignación tributaria dependerán del tipo impuesto al cual nos referimos.

Impuestos a las ventas y al consumo

Existen varios aspectos a la hora de considerar la asignación de un impuesto **al valor agregado**. Según McLure (1998), el caso brasilero, donde cada estado federal gestiona su

⁵ McLure hace esta propuesta comparando el lado del ingreso con el gasto: la responsabilidad del gasto debe ser asignada al nivel más bajo de gobierno que refleje el alcance geográfico de los beneficios del gasto en cuestión y que logre economías de escala.

⁶ Ter-Minassian (1997); Díaz-Flores (2002).

⁷ La posible movilidad en la teoría proveniente del modelo de Tiebout sería en realidad más difícil de realizarse que lo comúnmente asumido, sobre todo en países donde la familia, la cultura y la tradición son más fuertes, o donde las jurisdicciones locales o intermedias coinciden con agrupamientos étnicos (McLure, 2001b), o en aquellos países donde las zonas industriales intensivas en mano de obra son escasas y altamente concentradas.

⁸ Desde el punto de vista de la soberanía, esta sería la capacidad más importante ya que permitiría a los gobiernos subnacionales elegir el nivel de servicios públicos.

⁹ Los tributos deberían ser asignados a aquellas jurisdicciones con mayor habilidad para monitorear su recolección; esto minimizaría los costos administrativos y la potencial evasión fiscal (Shah, 2004).

propio IVA, es la más clara muestra de que un impuesto a las ventas no debe ser gestionado a nivel subnacional si es que no existen determinadas condiciones que, dicho sea de paso, no existirían aún en ningún país o bloque regional. El problema principal para una asignación subnacional correcta sería el comercio interregional. En el comercio internacional normalmente se desgravan las exportaciones y se gravan las importaciones —sistema basado en el principio de destino, donde la base del impuesto es el consumo—. Este sistema funciona gracias a la existencia de aduanas y fronteras. Pero estos dos elementos no existen en el caso interregional o en un sistema de apertura de fronteras, ya que aparte de crear un problema político, impedirían el libre tránsito de bienes. El sistema alternativo, basado en el principio de origen, consiste en no gravar las importaciones e imponer gravámenes no deducibles a las exportaciones, y su base es la producción. Este sistema, que es el utilizado en Brasil y que se trata de implantar en la Unión Europea, tampoco solucionaría algunos problemas: el crédito fiscal generado con tasas diferenciadas por insumos adquiridos en otro estado, balanzas comerciales desiguales, incentivos a implantar los negocios en determinadas jurisdicciones.

En resumen, un IVA recolectado según el principio de origen generaría distorsiones, y recolectado según el principio de destino sería impracticable.¹⁰ A expensas de encontrar un sistema que neutralice estos problemas administrativos, el IVA estaría más bien en manos del gobierno nacional. Además, si analizamos este impuesto desde la óptica del principio de beneficio, la relación entre IVA y beneficios sería más bien difusa.

En el caso de los **impuestos a los consumos específicos** ('excises'), lo más lógico sería que el impuesto al consumo se destine a la jurisdicción donde ocurre el consumo. Además, este tipo de impuesto, en caso de basarse en un producto 'nocivo', podría estar ligado a la recepción de un servicio público como en el caso de los impuestos al tabaco, relacionados con costos de sanidad (McLure, 2001b). Los problemas surgirían en caso de que existan tasas diferenciadas entre las distintas jurisdicciones. Se tendría que pensar en mecanismos de control correctos para que por ejemplo, las distribuidoras de gasolina, no evadan impuestos declarando más ventas de las reales en una u otra jurisdicción según su conveniencia. Si la diferencia entre tasas supera a los costos de transporte interregional, el contrabando interregional podría ser alto, debido a la relativa facilidad para comprar bienes en una jurisdicción donde los impuestos son menores y traspasarlos a una jurisdicción con precios más caros.

Otro tipo de tributo de esta categoría es el **impuesto sobre las ventas al por menor** ('retail sales tax') que, a diferencia del impuesto al valor agregado, se aplica sólo a un nivel de la cadena de producción y distribución. A pesar de esta relativa ventaja, sería difícil limitar la base de las ventas de bienes y servicios a los hogares para aplicar el impuesto de manera correcta. El problema básico a la hora de asignar este impuesto al nivel subnacional vendría de las compras de consumidores en jurisdicciones ajenas y de como asegurar que las ventas hechas de una jurisdicción a otra sean gravadas por la jurisdicción de destino; sin embargo, encontrar un mecanismo adecuado para esto sería más sencillo de realizar que los mecanismos de compensación interjurisdiccional necesarios para el IVA (McLure, 1998).

En el marco de este estudio, debemos también mencionar otro tipo de impuesto, que es el impuesto al consumo en cascada (plurifásico acumulativo). El hecho de que este

¹⁰ El diseño asimétrico del IVA en Canadá sería uno de los más interesantes en el ámbito internacional. Aparte del IVA nacional, las provincias más fuertes tienen sus propios IVA regionales, dándose tres casos administrativos: administración de ambos IVAs por la provincia, administración de ambos IVAs por el gobierno federal y administración separada. En el segundo caso, los ingresos se reparten mediante un mecanismo de coparticipación y un cálculo del consumo, una forma de utilizar el principio de destino.

impuesto puede ser recolectado en todas las etapas (transacciones), solucionaría algunos de los problemas planteados por el IVA.

Impuestos a la renta

En el caso de **impuestos a las empresas**, las diferencias en cuanto a tasas entre jurisdicciones también afectarían la asignación correcta del tributo. Es lógico que existiendo dos jurisdicciones con tasas diferenciadas las empresas prefieran establecerse en aquella donde el impuesto es menor. Una dificultad adicional resulta de la necesidad de determinar el origen geográfico de los ingresos corporativos para aplicar correctamente el impuesto por jurisdicción; en caso de que una empresa esté establecida en varias jurisdicciones, ésta podría utilizar técnicas conocidas de arbitraje, como los 'precios de transferencia' entre sucursales para distorsionar sus cuentas y tributos (McLure, 1998). Una solución sería el dividir el ingreso total de una compañía multi-jurisdiccional entre los distintos territorios en los que opera; aunque vista la movilidad de las empresas, la opción más lógica sería mantener este impuesto bajo administración nacional.

En un **impuesto a las personas** también existen dificultades relacionadas con la movilidad. En el caso de los trabajadores 'commuting' entre dos territorios se debe decidir si el impuesto se va a recoger en el lugar de trabajo o en el de residencia. La pregunta que subyace a esta duda es saber cuál, entre producción o consumo, refleja de mejor manera los beneficios del gasto público. La respuesta más acertada privilegiaría el lugar de residencia, ya que es en esta jurisdicción donde el trabajador recibiría la mayor parte de los beneficios por sus tributos como ser la educación de sus hijos o el cuidado médico. Sin embargo, aplicar un impuesto a las personas de acuerdo a su lugar de residencia puede ser difícil, sobre todo en casos donde los sistemas de empadronamiento son deficientes o inexistentes. Para McLure (1998, 2001b) sin embargo, y a pesar de que el impuesto a la renta de las personas llega a tocar los criterios de redistribución y no únicamente de asignación, esto no es motivo suficiente y una asignación exclusivamente nacional de este impuesto constituiría un error: un gobierno subnacional podría emplear sin problemas un impuesto proporcional que refleje los beneficios de los servicios públicos, utilizados tanto por la gente rica como por la pobre.

Una dificultad adicional viene del hecho que las distintas jurisdicciones subnacionales podrían utilizar tratamientos distintos a la renta dependiendo de su origen (básicamente salario o ganancias de capital) para obtener beneficios extras. Cualquier tipo de trato diferenciado regional sobre las ganancias de capital: incentivos, deducciones, alícuotas distintas, podría llegar a distorsionar los mercados de capital internos (Boadway et al., 2000).

Impuestos a los recursos naturales

Al hablar de impuestos sobre los recursos naturales, la duda esencial es si la jurisdicción donde se generan los ingresos por la explotación de estos recursos tiene derecho a recibir toda o una buena parte de ellos. Para McLure (1998, 2001a), si bien la solución es evidente a nivel internacional, no lo sería tanto a nivel federal; la asignación de ingresos de este impuesto a los gobiernos subnacionales podría causar grandes disparidades entre estos gobiernos, la ubicación de la actividad económica y del lugar de residencia podrían verse distorsionados. McLure (2001a) agrega: "Los residentes de una jurisdicción rica en recursos naturales podrían creer que tienen el derecho a gravar estas riquezas. Los residentes de otras jurisdicciones se preguntarían porque estos recursos no son el derecho de toda la nación (...)" La asignación de tributos sobre recursos a los gobiernos subnacionales podría crear

desigualdades horizontales considerables, e inclusive desigualdades verticales. Aparte de los cuestionamientos en materia de equidad (...) existen implicaciones adversas para la eficiencia económica. Las jurisdicciones ricas en recursos pueden proveer mayores servicios para un nivel determinado de impuestos, o dar un nivel de servicio definido con un nivel menor de tributos no basados en los recursos. Esto provocaría un flujo excesivo de recursos privados, incluyendo el humano, hacia estas jurisdicciones". Este impuesto o la mayor parte de este debería estar por lo tanto asignado al nivel nacional.

Otros tributos

Los impuestos a la propiedad de bienes inmuebles y tierras serían los más apropiados para ser asignados a las jurisdicciones locales. Aunque es talvez difícil incrementar los ingresos provenientes de este impuesto de manera rápida (Bird, 1999), estos bienes son evidentemente inmóviles. Los gobiernos locales tendrían además una mayor facilidad a la hora de evaluar este tipo de bienes (Shah, 2004). Una legislación diferenciada de determinada jurisdicción no tendría porque influir en otras jurisdicciones (McLure, 1999), a no ser, talvez, en la elección de residencia.

Cuadro 1. Asignación de Tributos entre los distintos Niveles de Gobierno

| Tipo de Impuesto | Nivel | Justificativos |
|--|--------------|--------------------------------|
| Sobre el valor agregado | N, R | Difícil desagregación |
| Sobre los consumos de bienes específicos | R | Cuadra con el consumo regional |
| Sobre la venta al por menor | R, L | Mayor control |
| Sobre las utilidades de las empresas | N | Difícil desagregación |
| Sobre la renta personal | N, R | Redistribución justificable |
| Sobre los recursos naturales | N, R | Soberanía nacional |
| Sobre la propiedad de bienes inmuebles | L | Mayor control |
| Sobre vehículos automotores | R, L | Principio de beneficio |
| Sobre actividades contaminantes | R, L | Principio de beneficio |
| Sobre las importaciones | N | Difícil desagregación |

N: Nacional; R: Regional; L: Local

Elaboración Propia

Los impuestos sobre los vehículos automotores serían un recurso ideal para los gobiernos subnacionales (McLure, 1998). Estos podrían integrarse dentro de una categoría más amplia de impuestos 'ambientales', donde la población afectada por actividades que contaminan el ambiente o provocan polución sea la que reciba la debida compensación a través de los tributos correspondientes (McLure, 1999). Si estimamos que en muchos casos la explotación de recursos naturales exige un cierto tipo de industria contaminante, la contradicción a la hora de decidir sobre la asignación del impuesto entre los dos niveles de gobierno supuestamente idóneos se hace evidente. Para McLure (1999), el gobierno subnacional debería recibir los recursos suficientes para cubrir los costos de polución, mientras que los recursos adicionales irían al gobierno nacional.

Los gravámenes arancelarios serían mantenidos a nivel nacional. Esto debido a las posibles desigualdades entre las distintas jurisdicciones a la hora de recibir bienes importados y la ubicación normalmente desigual de las aduanas.

Otros impuesto es el que concierne a las herencias y donaciones. Este tipo de impuesto se aplica sobre flujos de bienes que no generan una renta, puesto que se trata normalmente de transmisiones gratuitas. Este impuesto podría ser asignado a niveles inferiores de gobierno, a la manera de las transacciones (por venta) al por menor.

2.2 Escenarios de asignación tributaria

Existen básicamente tres escenarios posibles. En el primero, se descentralizan todos los impuestos y las jurisdicciones regionales entregan mediante transferencias parte de la recaudación para financiar los gastos y las responsabilidades del gobierno nacional. En un segundo sistema, todos los impuesto son centralizados y reenviados a los gobiernos subnacionales mediante transferencias; como se pierde la conexión entre ingresos fiscales y gastos posibles, la autonomía tributaria es simplemente inexistente. Por último, una tercera posibilidad es asignar algunos poderes en cuanto a tributos a los gobiernos regionales y locales, complementando estos recursos con transferencias desde el nivel nacional y mecanismos de sobrecarga o coparticipación.

Independencia fiscal

El mayor grado de autonomía fiscal se alcanza cuando los gobiernos subnacionales tienen absoluta independencia a la hora de crear y administrar sus propios tributos aunque, si bien los principios expuestos anteriormente establecen los principios a seguir para asignar cada tipo de impuesto a la jurisdicción ideal, una imposición subnacional independiente causaría problemas por varios motivos.

Por un lado, este sistema sería el menos apropiado para que el gobierno nacional pueda cumplir correctamente con sus funciones de estabilización, y en general de cualquier política macroeconómica, especialmente si las transferencias hacia arriba, de región al gobierno central, son renegociadas frecuentemente. Además, su aplicación a un modelo originalmente centralizado conllevaría a una duplicación de las estructuras administrativas. Si las leyes que establecen los tributos no son uniformes, podrían existir vacíos o duplicaciones en las bases imponibles que distorsionarían las decisiones económicas de los agentes y se podría llegar a escenarios de exportación de tributos (McLure, 1999). Por último, el sistema independiente podría verse limitado por un potencial recaudatorio regional reducido o por una competencia desastrosa entre jurisdicciones para obtener las mejores bases tributarias (CEPAL, 1993). Una solución aplicable a un sistema subnacional desarrollado podría ser la imposición de ciertas reglas por parte del gobierno nacional, que uniformen las bases y techos a ser utilizados por los distintos gobiernos subnacionales.

Coparticipación

Otra opción en el marco de la asignación tributaria es la coparticipación, ya sea del tributo o de los ingresos que éste genera.

En la **coparticipación tributaria** ('tax sharing'), un nivel de gobierno comparte ingresos de determinados impuestos con gobiernos de otro nivel basándose en la jurisdicción

donde se origina el impuesto. En esta figura, el estado nacional administra el impuesto y lo comparte con un gobierno subnacional o viceversa; por ejemplo en Alemania, son los Länder quienes recolectan el IVA y lo comparten con el gobierno federal. En todo caso, esto implicaría una pérdida de la autonomía tributaria a favor de acuerdos por consenso (entre los distintos gobiernos regionales) a la hora de escoger la base y la alícuota del impuesto —normalmente ésta alícuota es única para todos los gobiernos subnacionales—. Por otro lado, este tipo de coparticipación incentivaría al gobierno a concentrar su esfuerzo en la recaudación de los impuestos no compartidos o coparticipados en menor grado, por lo cual una coparticipación del conjunto de los ingresos sería preferible (Ter-Minassian, 1997).

En la **coparticipación de ingresos** ('income sharing'), son los ingresos los que son compartidos, normalmente juntando varios impuestos a partir de formulas que no mencionan la proveniencia de los ingresos.¹¹ Una vez más se produce la pérdida de autonomía mencionada —ningún gobierno subnacional puede modificar unilateralmente su cuota—, pero al ser los ingresos compartidos mediante una fórmula es más fácil incorporar objetivos de equalización. Además, la inclusión de varios impuestos dentro de una misma fórmula ayudaría a evitar la duplicación de normas y procedimientos administrativos. Por otro lado, al integrarse varios impuestos en un 'pool', el gobierno que recolecta los tributos no tendría incentivos para privilegiar la recolección de un impuesto donde su participación es mayor, descuidando la recolección de aquellos impuestos donde su participación es menor.

McLure (1998) menciona un efecto macroeconómico indeseable para la coparticipación: supongamos un aumento de impuestos efectuado por el gobierno central para combatir escenarios inflacionistas; los ingresos del gobierno central incrementarían pero también los del gobierno subnacional. El gasto adicional de este gobierno subnacional generado por el aumento de sus ingresos anularía en cierta medida la política de contracción del gobierno nacional. Para contrarrestar este efecto, se requeriría que los gobiernos subnacionales creen fondos de estabilización para luchar contra las fluctuaciones cíclicas en los tributos coparticipados (Ter-Minassian, 1997).

Por último, puesto que el nivel subnacional de gobierno no controla ninguna de las cuatro preguntas básicas de la asignación tributaria mencionadas (la única autonomía es la del gasto, y a veces ésta puede ser condicionada), McLure (2001a) sostiene que la coparticipación es esencialmente un tipo de transferencia y no un método de asignación.¹² Además, comparada a la sobrecarga impositiva y a la implementación de tributos subnacionales independientes, la coparticipación de tributos limita la posibilidad de que exista competencia tributaria entre jurisdicciones.

Sobrecarga impositiva ('tax surcharge')

No existe una verdadera autonomía fiscal si es que no se puede influir marginalmente sobre la alícuota, y por ende sobre los ingresos. Un punto intermedio entre la independencia completa y la coparticipación sería en este sentido la aplicación de sobrecargas, donde un gobierno, normalmente el nacional, aplica un impuesto a una base determinada, y otro gobierno, el subnacional, aplica una alícuota adicional. La sobrecarga significa poder controlar la alícuota —talvez la más importante de las atribuciones descentralizables— sin

¹¹ En vez de asignar la recaudación tributaria estudiando el origen de ésta, se prefiere normalmente distribuir el ingreso por habitante, con o sin factor de densidad incluido, por ingreso ponderado o no, por nivel de ingreso, por volumen de ventas, por necesidades insatisfechas, etc. Este sistema sería el más conveniente en los países en desarrollo, donde posiblemente los datos para dividir los impuestos por jurisdicciones son poco confiables o inexistentes.

¹² Aseveración fundamental para la continuación del presente estudio

tener que duplicar esfuerzos en administración y legislación, si es que decide delegar estas facultades al gobierno central, que sería lo más apropiado para aquellos países donde los recursos administrativos subnacionales son escasos.

Sin embargo, la sobrecarga puede también significar un control casi nulo de la base tributaria y del esfuerzo fiscal y administrativo por parte de los gobiernos intermedios, debido a que estos normalmente no tienen influencia sobre la recolección de los tributos. Como consecuencia de esto, no se debería excluir un efecto de 'doble subordinación' (McLure, 1999), donde el gobierno subnacional fomente el esfuerzo de la administración central situada en su jurisdicción mediante incentivos más o menos legales. La imposición de techos —alícuotas máximas— podría ser de nuevo necesaria para evitar que los agentes económicos de una determinada jurisdicción decidan declarar sus impuestos en jurisdicciones con tasas más bajas.

Cuadro 2. Ventajas y Desventajas de los Métodos de Asignación

| Método de asignación | Ventajas | Desventajas |
|------------------------------|---------------------------------------|---|
| Independencia fiscal | Plena autonomía | Guerra fiscal, poca influencia macroeconómica |
| Coparticipación de impuestos | Adecuación con el origen del impuesto | Escaso margen de maniobra |
| Coparticipación de ingresos | Mayor negociación en grupo | Más una transferencia que una forma de autonomía |
| Sobrecarga impositiva | Control marginal de la alícuota | Escaso control en la recaudación y/o administración |

Elaboración propia. Fuente: McLure (1999).

Deuda y transferencias

Al hablar de federalismo fiscal tampoco podemos dejar de referirnos a los desequilibrios que se generan en cualquier sistema de asignación tributaria. Los gobiernos subnacionales necesitarían generalmente más recursos que los que son capaces de recolectar. Como comúnmente la mayoría de los impuestos más importantes están asignados al gobierno central mientras que una buena parte de los gastos está asignada a los gobiernos subnacionales¹³, se generan lo que denominamos **desequilibrios verticales**. Estos desequilibrios son reajustados mediante el diseño de transferencias intergubernamentales que pueden ser condicionadas y no condicionadas.¹⁴ En las primeras, el otorgante establece los fines para los que el receptor debe utilizar los fondos; en las transferencias no condicionadas, el gobierno que recibe los fondos puede utilizarlos de acuerdo a sus necesidades. El uso excesivo de estas transferencias podría sin embargo actuar como un desincentivo para mejorar la recaudación de los gobiernos subnacionales, incrementando su dependencia y reduciendo el esfuerzo propio.¹⁵

Dentro de cualquier modelo descentralizado también nos debemos referir a los **desequilibrios horizontales**. La capacidad de los distintos gobiernos subnacionales para financiar su gasto público es desigual debido a que los ingresos de las unidades subnacionales más ricas serían mayores que aquellos recaudados por los gobiernos más

¹³ McLure (1998), Ter-Minassian (1997).

¹⁴ Como mencionamos anteriormente, un tipo de transferencia, y por lo tanto un método para contrarrestar este tipo de desequilibrios vendría a ser ciertos modelos de coparticipación (McLure, 2001a).

¹⁵ La aplicación del principio de subsidiariedad minimizaría la tendencia hacia el desequilibrio vertical (McLure, 2001a).

pobres. Si además de esto las distintas administraciones subnacionales son dispares en cuanto a eficiencia, las inequidades horizontales se incrementarán.¹⁶ Si estos desequilibrios horizontales son muy latentes, se podrían producir posibles distorsiones en los siguientes rubros: la movilidad de los factores, la eficiencia del mercado común interno, ventajas fiscales para los agentes. Debido a los efectos negativos provocados por los desequilibrios horizontales, normalmente se incluyen mecanismos de ecuación¹⁷, que son básicamente transferencias entre gobiernos de un mismo nivel calculadas mediante fórmulas que incluyen criterios redistributivos.

Por último, un tercer aspecto que complementa a la asignación tributaria y a los mecanismos de ecuación, y del cual es imperativo hablar de descentralización fiscal, es la capacidad de los distintos gobiernos subnacionales para **endeudarse**. Un gasto excesivo generado por una deuda no controlada de las distintas jurisdicciones no sólo afectaría a la función de asignación del sector público, sino que podría derivar en problemas de distribución y de estabilización.

3. Centralismo Fiscal: Evidencia Empírica

3.1 Asignación de recursos y coparticipación tributaria

Hemos mencionado que en Bolivia existen tres niveles de gobierno: el nacional, el departamental (9 departamentos) y el municipal (327 municipios). Los distintos impuestos estudiados están de una u otra manera repartidos entre estos tres niveles, aunque se debe también incluir a las distintas universidades públicas del país como beneficiarias directas de la repartición de ciertos impuestos. Haciendo caso omiso de esta particularidad, procedemos en esta sección a ver la repartición de los impuestos en Bolivia, reparto ampliamente marcado por lo que se ha denominado la "coparticipación tributaria".

Marco previo: distribución del gasto

Hasta 2006, pocas competencias en Bolivia estaban desconcentradas y muchas menos aún realmente descentralizadas. Los tres niveles de gobierno, el nacional, el departamental y el municipal se reparten las atribuciones generadoras de gasto público corriente y de inversión. Los gastos más importantes son los generados por los sectores de educación, salud y caminos, cuya gestión y ejecución está repartida entre los tres niveles de gobierno, a través de una mezcla de estructuras desconcentradas y descentralizadas que han provocado no pocos conflictos entre los distintos gobiernos.

En el sector de educación, el gobierno central es el responsable de la política educativa nacional; las prefecturas, a través de los SEDUCA (Servicio Departamental de Educación), son los encargados de pagar los ítems del magisterio, aunque los maestros siguen estando 'contratados' por el gobierno a nivel nacional, por lo que las prefecturas pasan a ser

¹⁶ Buchanan (1950) prosigue: "La naturaleza y la extensión de estas diferencias, y las dificultades para poder eliminarlas constituyen los elementos del problema global de la política fiscal".

¹⁷ Para un ejemplo sencillo de ecuación ver Buchanan (1950). De manera más general, se requeriría un estudio de todos los efectos de desbordamiento ("spillovers") y de las externalidades, positivas y negativas, que genera una jurisdicción respecto a sus vecinas. Cualquier decisión sobre consumo o producción es susceptible de generar una externalidad que justificaría la necesidad de un mecanismo de transferencias (externalidad entre distintos niveles de gobierno) o de ecuación o compensación (externalidad entre jurisdicciones de un mismo nivel).

simples agentes de pago; por último, los municipios se encargan de la construcción, equipamiento, mantenimiento y refacción del mobiliario escolar.¹⁸

En el sector de salud, se repite en cierta medida el mismo esquema. El gobierno central es el encargado de la política de salud pública, el personal médico público depende de él aunque son las prefecturas las que efectúan el pago de sus salarios a través de los SEDES (Servicio Departamental de Salud). Los municipios son los encargados de la infraestructura sanitaria.

En el sector de caminos, el gobierno se encarga de las distintas políticas de transporte a través del respectivo ministerio y del Servicio Nacional de Caminos¹⁹; a nivel de prefecturas se encuentran los SEPCAM (Servicio Prefectural de Caminos) y a nivel local los gobiernos municipales. Cada uno de estos niveles se encarga de establecer las redes viales que les compete.²⁰

Otros sectores desconcentrados y/o descentralizados, pero cuyo gasto es bastante menor al de los tres sectores mencionados, son el agropecuario, el de saneamiento básico y el de medio ambiente.

Cuadro 3. Gasto Total por Nivel de Gobierno, 2002-2005, %

| Nivel de gobierno | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|--------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Gobierno Central | 78.2% | 79.1% | 77.2% | 77.7% |
| Prefecturas | 7.1% | 6.4% | 6.7% | 8.9% |
| Alcaldías | 14.7% | 14.6% | 16.1% | 13.4% |
| TOTAL | 100% | 100% | 100% | 100% |

Elaboración Propia. Fuente: UPF

En todo caso, la desconcentración y/o descentralización de las distintas responsabilidades no logran reducir la gran importancia que tiene el gobierno nacional en cuanto a gasto global. Tanto prefecturas como alcaldías habrían sido responsables de sólo el 21-23% del gasto público total durante los últimos años, mientras que el gobierno central y otras entidades públicas serían responsables de más del 70% del gasto público (ver cuadro 6).

Coparticipación y reparto actual

Es a nivel municipal que se inició el famoso proceso de coparticipación tributaria. El proceso de Participación Popular iniciado en 1994 estableció una primera repartición de los ingresos fiscales, otorgando a los municipios recursos a través de un porcentaje definido sobre los ingresos por impuestos. Antes de que se inicie ese proceso, sólo nueve municipios de las grandes áreas urbanas eran capaces de generar recursos propios; sin embargo, estos recursos eran en todos los casos insuficientes para una autogestión completa. El resto de los municipios no tenía ni siquiera estructurado un gobierno municipal. El proceso de asignación de recursos hacia los municipios que acompañó a esta descentralización a nivel local fue denominado de "coparticipación tributaria".

En el reparto de 1994 se asignaron impuestos de uso exclusivo de los municipios y se asignó recursos específicamente para las universidades públicas, mientras que el nivel

¹⁸ Los gastos financieros generados por la educación superior universitaria, debido a su régimen de autonomía, no son asumidos por ningún nivel de gobierno sino directamente por el Tesoro General de la Nación.

¹⁹ Actualmente en reestructuración.

²⁰ Czerniewicz, N. (2005)

departamental sólo disponía de los recursos provenientes de las regalías. Es recién con la Ley de Descentralización Administrativa de 2005 que los departamentos logran recibir directamente una parte de los impuestos existentes (en realidad, un único impuesto, el IEHD).

Por último, el ITF, creado en 2004, fue declarado 'no coparticipable', mientras que el IDH, creado en 2005, fue repartido no sólo entre los tres niveles de gobierno sino que se han incluido otras instituciones en su repartición. Para distinguirlos de los impuestos denominados coparticipables de 1994 (coparticipables con municipios y universidades públicas), denominaremos 'repartibles' a los impuestos donde las prefecturas tienen alguna asignación. La repartición final de los distintos impuestos puede ser apreciada en el siguiente cuadro:

Cuadro 4. Repartición de los Impuestos y Coparticipación Tributaria en %

| Impuesto | Estatus | Nacional | Departamental | Municipal | Otros ¹ |
|-------------------|----------------|----------|---------------|-----------|--------------------|
| IPBVA | Municipal | | | 100% | |
| IMT | Municipal | | | 100% | |
| IVA | Coparticipable | 75% | | 20% | 5% |
| RC-IVA | Coparticipable | 75% | | 20% | 5% |
| IUE | Coparticipable | 75% | | 20% | 5% |
| IT | Coparticipable | 75% | | 20% | 5% |
| ICE | Coparticipable | 75% | | 20% | 5% |
| TGB | Coparticipable | 75% | | 20% | 5% |
| ISAE | Coparticipable | | | 20% | 5% |
| ICM | Departamental | 75% | 100% | | |
| IEHD ² | Repartible | 75% | 25% | | |
| ITF | Nacional | 100% | | | |
| IDH | Repartible | 41% | 25% | 19% | 15% |

Incluyen a las Universidades Públicas; los recursos del IDH incluyen además a Pueblos Indígenas reconocidos, Fuerzas Armadas, Policía Nacional.

² El reparto post-compensaciones sería en realidad de 65% - 25%.
Elaboración propia.

Los impuestos municipales

En 1994 se transfiere el primer impuesto al dominio exclusivo de los gobiernos municipales. Este impuesto se denominaba originalmente Impuesto a la Renta Presunta de Propietarios de Bienes e incluía:

- El Impuesto a la Propiedad Rural
- El Impuesto a los Inmuebles Urbanos
- El Impuesto sobre Vehículos Automotores, Motonaves y Aeronaves

Actualmente, este impuesto se denomina IPBVA, que junto al IMT, son los dos impuestos municipales. Estos impuestos, las patentes y las tasas municipales constituyen la mayor parte de los ingresos propios municipales.²¹

Coparticipación central - municipal²²

La LPP de 1994 estableció como coparticipables los siguientes impuestos: IVA, RC-IVA, IUE (denominado originalmente IRPE), IT, ICE, TGB, ISAE, otorgando 20% de los ingresos

²¹ Otros ingresos pueden ser pagos por prestación de servicios, venta o alquiler de bienes municipales, multas, sanciones e indemnizaciones, etc.

²² Incluye los mecanismos de coparticipación universitaria.

nacionales totales de estos impuestos a los municipios, a ser repartido mediante criterios de población por municipio. La LPP también asigna un 5% de los ingresos de estos impuestos a las universidades públicas, a ser repartido según el número de habitantes de la jurisdicción departamental en la que se encuentren.

Se trata por lo tanto de una coparticipación de ingresos; no existe una división de las diferentes alícuotas entre los municipios, las universidades y el gobierno central, no se identifica la proveniencia de los tributos y se agrupan varios impuestos en un único fondo.

Los impuestos departamentales

Técnicamente no existen impuestos de dominio exclusivo departamental, aunque el Impuesto Complementario a la Minería (ICM), que es en realidad una regalía minera ligada a los precios de venta de los minerales, podría ser considerado como tal: su recaudación corre a cuenta del nivel nacional pero los recursos que genera son asignados directamente al departamento productor. Analizando posteriormente las regalías forestales e hidrocarburíferas veremos que éstas no son asignadas únicamente a los departamentos productores, lo que las diferencia de las regalías mineras-ICM, generando así una asimetría, un tratamiento impositivo distinto dependiendo de que tipo de explotación de recursos naturales estemos hablando.

La ausencia de verdaderos impuestos departamentales diferencian a este nivel del nivel municipal, donde existe una infraestructura y dependencias de recaudación tributaria establecidas, aunque en muchos casos poco eficaces.

Repartición central - departamental

Un ingreso fundamental para las prefecturas son los recursos resultantes de la repartición entre gobierno central y gobiernos departamentales (que siguen siendo no-autónomos y dependientes del poder ejecutivo) de ciertos impuestos. El único impuesto repartible exclusivamente entre estos dos niveles es el IEHD, repartición aplicable desde 1996, donde un 75% del impuesto va al gobierno central y un 25% a los gobiernos departamentales²³. En este caso, se combinan factores de población y territorio para dividir la porción asignada a los gobiernos departamentales.

En todo caso, teóricamente este reparto es también un tipo de coparticipación de ingresos, donde no se distingue la proveniencia de los recursos y donde se reparte de acuerdo a fórmulas consensuadas.

Repartición multi-partita

Desde 2005, con la promulgación de la nueva Ley de Hidrocarburos y la creación del IDH, existe también una repartición impositiva a tres niveles: nacional, departamental y municipal. A la hora del reparto de los nuevos ingresos provenientes del IDH, entraron en juego varios otras instituciones, incluyendo Universidades Públicas, Fuerzas Armadas de la Nación, Policía Nacional, Pueblos Indígenas reconocidos, etc.

²³ Algunos departamentos reciben ingresos adicionales por IEHD a través del Fondo de Compensación Departamental (FCD, ver Anexo 1), por lo que la división 75%-25% sería una repartición pre-compensatoria. Una división 65%-35%, post-compensatoria es por lo tanto más exacta.

Siguiendo las características de la asignación tributaria en Bolivia, estamos ante una nueva coparticipación de los recursos del IDH, esta vez de acuerdo a fórmulas que favorecen sobre todo el reparto territorial y que generan, más que en cualquier otro caso, distintas desigualdades como veremos más adelante. De acuerdo a cálculos propios (ver 4.2 para más detalles), un 41% del IDH iría para el gobierno central, un 25% a los gobiernos departamentales, un 19% a los municipales y un 15% se repartiría entre otras instituciones.²⁴

Los impuestos nacionales

El único impuesto que es recibido íntegramente por el gobierno nacional (más exactamente, por el Tesoro General de la Nación, TGN) es el ITF. Este impuesto no es coparticipable. En todo caso, es el gobierno nacional el que recolecta todos los tributos coparticipables, con una considerable ventaja en cuanto a recursos físicos y humanos respecto a la mayoría de los municipios.

Cabe destacar que con la creación del IDH, todos los niveles de gobierno han visto incrementar sustancialmente sus ingresos; los fondos por coparticipación crecieron por ejemplo un 66% entre 2004 y 2005, hasta llegar a los 3.852 millones de Bs. con sólo medio año de recaudación del IDH (empezó el segundo semestre de 2005). Este importe significaría que el porcentaje de recursos por coparticipación que reciben tanto municipios, prefecturas como universidades llegaría, en 2005, al 25,5% de la recaudación total —15.085 millones de Bs. según datos del SIN—.

Cuadro 5. Coparticipación ¹ según Recipiente (millones de Bs.), 2001 – 2005

| DEPARTAMENTO | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Total Coparticipación | 1.630,27 | 1.743,95 | 1.847,59 | 2.322,22 | 3.852,20 |
| Gobiernos Municipales | 1.101,73 | 1.188,47 | 1.312,68 | 1.694,48 | 2.116,57 |
| Universidades Públicas | 275,43 | 297,11 | 328,17 | 423,62 | 529,14 |
| Prefecturas Departamentales | 253,11 | 258,36 | 206,74 | 204,12 | 1.206,49 |

¹ Incluye los siguientes impuestos: IVA, IT, IUE, ICE, TGB, ISAE, RC-IVA, IEHD, IDH
Fuente: UPF.

Regalías

Un segundo grupo de importantes ingresos son las regalías por la explotación de recursos naturales. Existen tres tipos de regalías: sobre la minería, sobre los hidrocarburos y sobre los recursos forestales. Ya hemos mencionado que las regalías mineras constituyen en realidad el ICM, exclusivamente departamental.

Cuadro 6. Reparto de las Regalías Forestales, %

| Beneficiario | Patente de Aprovechamiento | Patente de Desmorte |
|---------------------------------------|----------------------------|---------------------|
| Prefectura | 35% | 25% |
| Municipios | 25% | 25% |
| Fondo Nacional de Desarrollo Forestal | 10% | 50% |
| Superintendencia Forestal | 30% | |

Elaboración propia. Fuente: Ley 1700.

²⁴ Según Zapata (2005), con cálculos previos a la promulgación del Decreto Supremo 28421 en Octubre 2005, que redistribuye el IDH, un 37% del IDH era para el gobierno central, un 33% para los gobiernos departamentales, un 24% para los municipales y un 6% se repartiría entre otras instituciones.

Las regalías por explotación de recursos forestales también generan ingresos para los gobiernos departamentales, aunque en este caso, también para los municipales. Las regalías forestales, representadas por dos patentes, se reparten más exactamente de la siguiente manera (según la Ley Forestal n. 1700).

Las regalías más importantes son sin duda las generadas por la extracción de hidrocarburos (1.289 millones de Bs. para 2005, según el INE). Al igual que para la coparticipación del IDH, el reparto de las regalías por hidrocarburos está especificado en la Ley de Hidrocarburos n. 3058. Del total de las regalías (equivalentes al 18% de la producción de hidrocarburos), un 11% para en manos del departamento productor, un 1% se reparte entre Beni y Pando y un 6% va hacia el TGN. Los municipios no reciben recursos por regalías hidrocarburíferas.

Otros flujos intergubernamentales

La coparticipación o repartición de los ingresos entre los distintos gobiernos no es una característica exclusiva de los tributos. Podemos mencionar otro tipo de recursos que son transferidos de un nivel a otro, como ser:

- el Fondo de Compensación Departamental, FCD, creado para compensar a los departamentos no productores de hidrocarburos, y por lo tanto directamente ligado 1) a la repartición y a los volúmenes de regalías y 2) al IEHD, que es de donde provienen los recursos que lo alimentan. Su diseño constituye un caso sui generis en los esquemas de compensación verticales; sus características y deficiencias están descritas en el anexo 1.
- las transferencias (verticales) por pago de salarios en los sectores de educación, salud y servicio social, que son recursos transferidos desde el gobierno central hacia las prefecturas, encargadas del pago de ítems.
- los recursos "HIPC-II", de carácter financiero que nacen del segundo programa de alivio de deuda externa para Países Pobres Altamente Endeudados (conocido por sus siglas en inglés, HIPC). Estos recursos, que son en realidad pagos de deuda que se ahorra el estado, son repartidos entre el TGN y los municipios de acuerdo a factores de población ponderada.
- los recursos financieros repartidos como préstamos por los distintos fondos de desarrollo de segundo piso, asignados hasta ahora sin criterios fijos de distribución.

3.2 Criterios de distribución y desigualdades

La distribución actual de los recursos tributarios incluye a los tres niveles de gobierno, generado inevitablemente diversas desigualdades. Los criterios utilizados para la repartición de los ingresos tributarios generan distintas desigualdades tanto verticales (entre distintos niveles de gobierno) como horizontales (entre gobiernos de un mismo nivel).

Desigualdades verticales

En un principio se entendía a la coparticipación tributaria como una transferencia directa, orientada a atender el desequilibrio vertical entre funciones transferidas por la Ley de Participación Popular a los Gobiernos Municipales y los impuestos locales transferidos como

base tributaria. Este concepto se aplica parcialmente a la hora de hablar de los gobiernos departamentales. Las atribuciones delegadas a los poderes departamentales, mediante la Ley de Descentralización Administrativa, no derivaron en la asignación de tributos departamentales propios, por lo que las prefecturas dependían en un principio de regalías, el FCD y la repartición del IEHD, a los que luego se agregó el reparto del IDH. En todo caso, excluyendo ITF, regalías e IDH, el gobierno nacional recibe entre el 65% (del IEHD) y el 75% de los tributos no descentralizados a los municipios, mientras gobiernos municipales, departamentales y universidades públicas se reparten el 25% a 35% restante.

El ITF, las regalías y el IDH constituyen los casos especiales, ya que escapan a la lógica de reparto utilizada para el resto de tributos²⁵: el ITF es exclusivamente nacional; las regalías y el IDH se reparten de tal manera que el gobierno central deja de tener una participación tan importante como en la coparticipación. Si tomamos únicamente la recaudación impositiva sin regalías, el gobierno central recaudaría un 78% del total, un porcentaje bastante similar al de gastos totales, 77,8%. En cambio, si tomamos en cuenta las regalías, su porcentaje del total de los ingresos disminuiría a un 71,4%, provocando un desequilibrio de un 6% entre ingresos y egresos. Si tomamos en cuenta el total de ingresos, el desequilibrio total sería bastante similar.

Cuadro 7. Balances de los Tres Niveles de Gobierno, %

| | Nivel nacional ¹ | N. departamental | N. municipal |
|--|-----------------------------|------------------|--------------|
| Ingresos tributarios s/regalías ² | 77.97% | 8.00% | 14.03% |
| Ingresos tributarios c/regalías ² | 71.36% | 16.32% | 12.31% |
| Ingresos totales | 70.93% | 13.17% | 15.91% |
| Gastos totales | 77.69% | 8.93% | 13.38% |
| Balance c/ingresos tributarios s/regalías | 0.28% | -0.93% | 0.65% |
| Balance c/ingresos tributarios c/regalías | -6.33% | 7.39% | -1.07% |
| Balance total | -6.76% | 4.24% | 2.53% |

¹ Incluye Universidades Públicas

² No incluye ingresos tributarios municipales
Elaboración propia. Datos para el año 2005: UPF.

El cuadro 7 nos indica que los departamentos son los grandes beneficiarios del reparto de las regalías —aunque luego veremos que el reparto entre departamentos es bastante desigual—, con las cuales su balance llegaría a ser positivo. La inclusión de otros ingresos municipales, incluidos los impuestos descentralizados, haría que los municipios tengan también un balance global favorable.

Desigualdades horizontales a nivel municipal

El mecanismo de coparticipación especificado en la Ley de Participación Popular define claramente la repartición de los impuestos coparticipables entre los distintos municipios. El factor de reparto único es el número de habitantes, beneficiando de esta manera a los municipios más poblados, especialmente a las capitales de departamento. Según Cavero (2004), 39% de los recursos de coparticipación estaría destinado a estas capitales, para un mismo porcentaje de población.

La asignación por población no es la única existente a nivel municipal. Los recursos financieros provenientes del programa HIPC-II, también repartidos entre municipios, utilizan

²⁵ Consideramos a-priori que la coparticipación de tributos es el método de asignación **vertical** de tributos ideal para Bolivia.

fórmulas de población ponderada por factores de pobreza. La distribución se hace ponderando los distintos grupos poblacionales de cada municipio por los siguientes factores (según cálculos oficiales), favoreciendo altamente a los municipios rurales. Cavero (2004) estima que las capitales departamentales sólo recibirían el 11,8% de los recursos del HIPC-II. Este sistema podría considerarse más 'justo', pero en su contra se puede argumentar que no se está premiando el esfuerzo de los municipios, que podrían tener interés en no mejorar sus índices de pobreza para recibir mayores recursos.

Cuadro 8. Factores de Recálculo de Población, Recursos HIPC-II

| Categoría | Multiplicado por | Resultado |
|---|-------------------------|------------------------------|
| Población con Necesidades Básicas Insatisfechas | -1 | |
| Población en el Umbral de Pobreza | 0 | = Población recalculada para |
| Población en condición de Pobreza Moderada | 1 | cada municipio |
| Población en condición de Pobreza Indigente | 2 | |
| Pobres Marginales | 3 | |

Fuente: Ley 2235.

Por último, no hay que olvidar las desigualdades entre municipios ya no en cuanto a recursos sino en cuanto a capacidades. A la hora de recaudar los impuestos propios, es evidente que existen distintas capacidades administrativas. Para ciertos municipios grandes y urbanos, estos impuestos pueden representar la mitad de los ingresos totales, para los municipios más pobres y rurales, los impuestos asignados no llegan a representar ni el 1% de los ingresos municipales totales, lo que hace a estos municipios extremadamente dependientes de las transferencias provenientes del gobierno central.²⁶

Estas enormes diferencias provienen de varias causas especialmente visibles en el área rural: escasa capacidad administrativa de los gobiernos municipales más pobres, que impide la creación y mantenimiento de un registro catastral completo y correcto; varias exenciones presentes en la Ley 1606 (de reforma a la Ley 843), como ser aquellas vigentes sobre los "inmuebles rurales (...) propiedad de comunidades originarias, ex-haciendas, (...) pueblos llamados indígenas, grupos étnicos, (...) "; escaso control de los gobiernos municipales sobre las alícuotas aplicables; sistemas de contabilidad y control inaplicables.

Desigualdades horizontales a nivel departamental por IEHD

Los mecanismos de cálculo para el reparto del IEHD hacen que su distribución no sea tan desigual como el de otras transferencias de recursos a nivel departamental. Según el artículo 20 de la LDA, el 25% del IEHD que corresponde al nivel subnacional se reparte de la siguiente manera entre los departamentos: "La distribución de los recursos a los que se refiere el inciso c) del parágrafo I del presente artículo, se efectuará de la siguiente manera: 50% en función del número de habitantes de cada departamento y 50% en forma igualitaria para los nueve departamentos". Si tomamos los datos de población del Censo 2001, el reparto porcentual sería el siguiente:

De acuerdo a estos criterios, y comparándolos con los criterios de población, los tres departamentos más poblados, La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, resultan ser los más

²⁶ Prud'Homme et al.(2001) sugieren que, a nivel municipal, el rendimiento fiscal está "en función del tamaño de la comuna y la tasa de urbanización".

perjudicados. En un hipotético reparto a nueve partes iguales, las desventajas para estos departamentos serían incluso mayores.²⁷

Cuadro 9. Reparto del IEHD entre Departamentos, %

| | Población 2001 | Reparto x Población | Reparto Igualitario | Total |
|----------------------|-----------------------|----------------------------|----------------------------|--------------|
| Total Bolivia | 8.274.300 | 50,0% | 50,0% | 100,0% |
| Chuquisaca | 531.500 | 3,2% | 5,6% | 8,8% |
| La Paz | 2.350.500 | 14,2% | 5,6% | 19,8% |
| Cochabamba | 1.455.700 | 8,8% | 5,6% | 14,4% |
| Oruro | 391.900 | 2,4% | 5,6% | 7,9% |
| Potosí | 709.000 | 4,3% | 5,6% | 9,8% |
| Tarija | 391.200 | 2,4% | 5,6% | 7,9% |
| Santa Cruz | 2.029.500 | 12,3% | 5,6% | 17,8% |
| Beni | 362.500 | 2,2% | 5,6% | 7,7% |
| Pando | 52.500 | 0,3% | 5,6% | 5,9% |

Elaboración propia.

Desigualdades horizontales a nivel departamental por regalías

El reparto de regalías favorece claramente a los territorios donde se encuentran los recursos naturales. En el caso de las regalías mineras, éstas son asignadas exclusivamente a los departamentos productores. En el caso de las regalías forestales, los recursos son repartidos entre las prefecturas y los municipios donde se encuentran los recursos explotados, más otras instituciones.

Las diferencias en cuanto a producción de hidrocarburos entre los cuatro departamentos productores hace que el reparto de las regalías por hidrocarburos, las más importantes en cuanto a recursos, sea bastante desequilibrado, con una diferencia considerable a favor del departamento de Tarija.

Cuadro 10. Producción de Petróleo Condensado y Gas Natural por Departamento, 2005

| PETRÓLEO CONDENSADO | Miles de Barriles | % del total |
|----------------------------|---------------------------------|--------------------|
| Total Nacional | 15,416.92 | |
| Chuquisaca | 315.22 | 2.0% |
| Cochabamba | 4,687.09 | 30.4% |
| Tarija | 8,023.69 | 52.0% |
| Santa Cruz | 2,390.93 | 15.5% |
| GAS NATURAL | Millones de Pies Cúbicos | % del total |
| Total Nacional | 518,137 | |
| Chuquisaca | 30,984 | 6.0% |
| Cochabamba | 61,904 | 11.9% |
| Tarija | 304,481 | 58.8% |
| Santa Cruz | 120,768 | 23.3% |

Fuente: INE

En todo caso, el reparto de las regalías por hidrocarburos es el único que intenta compensar a los departamentos no productores. Sin embargo, los departamentos de Beni y Pando son los únicos que reciben compensación directa: por cada 33 Bs. de regalías para un departamento productor, Pando recibe 1 Bs. y Beni 2 Bs. El FCD es el segundo mecanismo

²⁷ La centralización de la recaudación de este impuesto impide comparar este sistema de asignación con otro basado en el origen del hecho tributario.

de compensación de las desigualdades que existen por el reparto de regalías. El FCD, en vez de utilizar los recursos por regalías, penaliza al gobierno central al privarle de un 10% adicional del IEHD a favor de los departamentos no productores (y hasta algunos productores, ver anexo 1). Esto reduce la participación del gobierno central en este impuesto del 75% al 65%. Se trataría entonces de un mecanismo de compensación deficiente; una desigualdad horizontal que se compensaría a través de una transferencia vertical, una diferencia en el reparto de un recurso (regalías) mediante el uso de otro recursos (IEHD).

Desigualdades horizontales a nivel departamental por IDH

En el caso del IDH, se ha prescindido casi totalmente del factor población o de algún otro factor de equidad individual utilizados en otros mecanismos de asignación existentes. La repartición del IDH entre el TGN, los municipios, las universidades públicas y los departamentos, ya sean estos productores o no productores, utiliza sobre todo factores de distribución territoriales, reflejo del poder político y de negociación que tenían los distintos gobiernos e instituciones a la hora de negociar el reparto de estos importantes recursos. Es cierto que la ley trata de dirigir la utilización de estos recursos al decir que "todos los beneficiarios destinarán los recursos recibidos por el IDH, para los sectores de educación, salud y caminos, desarrollo productivo y todo lo que contribuya a la generación de fuentes de trabajo", pero esta declaración de principios carente de mecanismos de control y coacción, no impide que la repartición misma de los fondos contribuya a la generación de desigualdades interregionales.

Cuadro 11. Reparto del IDH según el D.S. 28421

| Beneficiario | Reparto | Reparto Intradepartamental | | |
|--|----------------|----------------------------|-------------------------|---------------------|
| | | Prefecturas | Municipios ⁴ | U. Públicas |
| Departamentos productores ¹ | 12,50% | 56,90% | 34,48% | 8,62% |
| Departamentos no productores | 31,25% | 56,90% | 34,48% | 8,62% ⁵ |
| Fondo Compensatorio Municipios y Universidades de La Paz | 2,31% | | 80,00% | 20,00% ⁵ |
| Fondo Compensatorio Municipios y Universidades de Cochabamba | 1,80% | | 80,00% | 20,00% |
| Fondo Compensatorio Municipios y Universidades de Santa Cruz | 0,89% | | 80,00% | 20,00% |
| Fondo de Ayuda al Desarrollo | 5,00% | | | |
| Fondo de Desarrollo de Pueblos Indígenas | 5,00% | | | |
| TGN ³ | 41,25% | | | |
| Total | 100,00% | 24,89% | 19,09% | 4,77% |

¹ Se repartirá entre los 4 departamentos productores de acuerdo a su producción. El TGN compensaría al Departamento que recibiere un importe por IDH menor al de un departamento no productor.

² Se reparte a 6,25% entre los 5 departamentos no productores

³ Se asignará una parte a la Policía y a las FF.AA.

⁴ Estos porcentajes se reparten según criterios de población no ponderada

⁵ Reparto entre las dos universidades públicas de La Paz según número de estudiantes

Elaboración propia. Fuente: D.S.28421

El Decreto Supremo 28421 de Octubre del 2005 define el reparto del IDH, en un complicado diseño que buscaba dar conformidad a lo establecido en la Ley 3058 de Mayo del 2005.²⁸ En esta asignación se hace una clara diferenciación entre departamentos productores

²⁸ Art. 57° de la Ley 3058: (Distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos). El Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), será coparticipado de la siguiente manera:

a) Cuatro por ciento (4%) para cada uno de los departamentos productores de hidrocarburos de su correspondiente

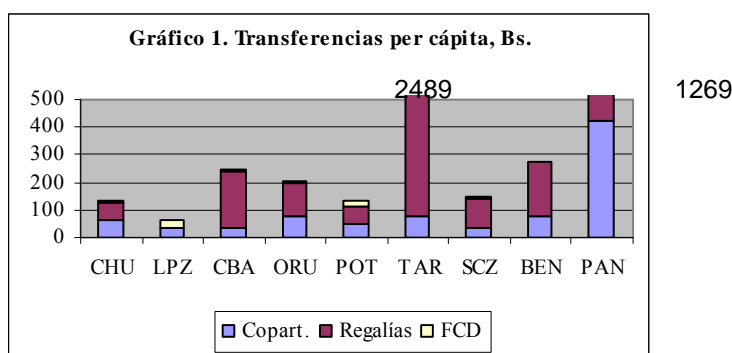
de hidrocarburos y departamentos no productores; extrañamente, los departamentos no productores reciben un porcentaje mayor que el que reciben por lo menos tres de los departamentos productores —los de menor producción, Santa Cruz, Cochabamba y Chuquisaca—, provocando de nuevo un desequilibrio horizontal a ser compensado por el TGN mediante una transferencia vertical.

Existen por lo tanto desigualdades a nivel de prefecturas, puesto que la prefectura de Pando (52,500 habitantes) recibe el mismo importe por IDH que la prefectura de La Paz (2.350.500 habitantes), siendo ambos departamentos no productores. En general, todas las prefecturas, excluyendo la de Tarija que no necesitaría compensación, tendrían el mismo ingreso, haciendo la distinción entre departamentos productores y no productores prácticamente inútil y ocasionando gastos suplementarios por compensación al TGN.

Puesto que la asignación hace una distinción entre departamentos productores de hidrocarburos y no productores previa al reparto entre municipios, las desigualdades también se traspasan también a nivel de gobiernos municipales, mitigadas eso sí por el sub-reparto de acuerdo a criterios de población. A esto se añaden los recursos derivados de los Fondos Compensatorios para los Municipios y Universidades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, que buscan compensar de alguna manera las desigualdades anteriores.

Resultados a nivel departamental

El análisis per cápita de los recursos por coparticipación (incluyendo el IDH), regalías y FCD pone en mayor evidencia las disparidades a nivel departamentales. La coparticipación del IEHD, y desde 2005 también del IDH, da un saldo per cápita favorable sobre todo al departamento de Pando con 423 Bs. por habitante. En el otro lado de la balanza, cada habitante de La Paz recibiría sólo 31 Bs. por este concepto. Los recursos por regalías, dependientes íntegramente de los recursos naturales presentes en cada región, tampoco generan una distribución per cápita homogénea. Un habitante de Tarija percibe 2.400 Bs. por regalías, un habitante de La Paz percibe únicamente 3 Bs. El diseño del FCD hace que los recursos que éste genera incidan de manera marginal en la distribución per cápita nacional.



-
- producción departamental fiscalizada.
 - b) Dos por ciento (2%) para cada departamento no productor.
 - c) En caso de existir un departamento productor de hidrocarburos con ingreso menor al de algún departamento no productor, el Tesoro General de la Nación (TGN) nivelará su ingreso hasta el monto percibido por el departamento no productor que recibe el mayor ingreso por concepto de coparticipación en el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).

En total, los departamentos de Tarija y Pando son los que más recursos reciben por la asignación de los distintos tributos. La distribución de los recursos por factores de territorio, y no por criterios de población, hace que La Paz, el departamento más poblado, y además no generador de regalías, sea el más perjudicado con la asignación tributaria actual.

3.3 Poder tributario regional

Dentro las distintas formas de asignación presentadas, los tres niveles de gobierno pueden tener diversos grados de autonomía y poder tributario. Usaremos las definiciones de responsabilidad y corresponsabilidad para esquematizar organizadamente los distintos poderes tributarios regionales. El cuadro propuesto por Giménez (2000) esquematiza de alguna manera las cuatro preguntas de asignación definidas por McLure (2001a) y mencionadas en la parte teórica:

Cuadro 12. Poder Tributario Regional: Cuadro de Referencia

| ATRIBUCIONES | Exclusivo | Concurrente (Grado) | | | Ninguno |
|-----------------------|-----------|---------------------|-------|------|---------|
| | | Alto | Medio | Bajo | |
| Legislación Básica | | | | | |
| Elementos Tributarios | | | | | |
| Gestión | | | | | |
| Inspección | | | | | |
| Recaudación | | | | | |

Fuente: Giménez (2000)

Legislación y elementos tributarios

En la Constitución Política del Estado (CPE), norma suprema del estado boliviano, se hace diversa referencia al poder tributario de los distintos niveles de gobierno, o para ser más exactos, al poder tributario del gobierno central nacional. Los siguientes artículos de la CPE muestran este poder asumido por el Legislativo:

- Artículo 46, 2º: "La Ley clasificará los ingresos nacionales, departamentales y municipales."
- Artículo 59, 2º: "A iniciativa del Poder Ejecutivo, imponer contribuciones de cualquier clase o naturaleza, suprimir las existentes y determinar su carácter nacional, departamental o universitario, así como decretar los gastos fiscales. Sin embargo, el Poder Legislativo, a pedido de uno de sus miembros, podrá requerir del Ejecutivo la presentación de proyectos sobre aquellas materias. Si el Ejecutivo, en el término de veinte días, no presentase el proyecto solicitado, el representante que lo requirió u otro parlamentario podrá presentar el suyo para su consideración y aprobación. Las contribuciones se decretarán por tiempo indefinido, salvo que las leyes respectivas señalen un plazo determinado para su vigencia."
- Artículo 66, 4º: "Aprobar las ordenanzas municipales relativas a tasas y patentes."
- Artículo 201, 1º: "El Concejo Municipal tiene potestad normativa y fiscalizadora. Los Gobiernos Municipales no podrán establecer tributos que no sean tasas o patentes cuya creación, requiere aprobación previa de la Cámara de Senadores, basada en un dictamen técnico del Poder Ejecutivo. El Alcalde Municipal tiene potestad ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su competencia."

Sólo los poderes ejecutivo y legislativo nacionales podrían entonces imponer nuevos tributos, indefinidos o temporales, debidamente aprobados por Ley. El nivel intermedio de poder no tendría ninguna facultad para legislar en materia de impuestos. Es más, actualmente no existen poderes legislativos a nivel departamental, sino simples consejos departamentales, con escasos poderes ejecutivos. El nivel municipal sólo puede crear tasas y patentes y no impuestos propiamente dichos; y estas tasas y patentes deben ser analizadas y aprobadas por los poderes ejecutivo y legislativo nacionales. Además, bajo la actual constitución y según la interpretación que se pueda hacer al artículo 153, la implantación de deducciones o exoneraciones departamentales o municipales podría estar prohibida.²⁹ Todos estos elementos muestran que los departamentos no tienen ningún poder en cuanto a legislación y diseño tributario, al menos mediante legalmente, mientras que los municipios deben compartir estos poderes en corresponsabilidad con el nivel central, el cual tiene la última palabra en la materia.

Gestión e inspección

La gestión y la inspección de los distintos tributos dependen de varias entidades: el TGN, el Servicio de Impuestos Nacionales (SIN) y Aduanas Nacionales (AN) a nivel nacional, y las distintas unidades de recaudación, a nivel de los gobiernos municipales. Los departamentos no tienen entidades de gestión ni de inspección; los recursos que les son asignados son gestionados por las entidades del gobierno central. Existe además una Superintendencia Tributaria, institución autárquica, que funge como fiscalizador y segundo inspector.

Cabe recalcar las elevadas diferencias entre la alta capacidad de gestión e inspección del gobierno nacional y la baja capacidad de los gobiernos municipales, sobre todo en el caso de los gobiernos municipales de las áreas rurales. Después de más de una década de Participación Popular, muchos municipios siguen sin tener recursos humanos ni administrativos para poder gestionar e inspeccionar correctamente los impuestos descentralizados. Las capacidades del SIN y de AN son por su parte continuamente reforzadas mediante proyectos de fortalecimiento institucional que han provocado una sustancial mejora de los indicadores de eficiencia de ambas instituciones en los últimos años.

Recaudación

El uso de los recursos recaudados constituye el componente del 'poder tributario' en el que tanto departamentos y municipios tienen mayor control, ya sea éste exclusivo o concurrente. La CPE garantiza el poder de recaudación de los distintos gobiernos en su artículo 46, 3°, que dice que "los recursos departamentales, municipales, judiciales y universitarios, recaudados por oficinas dependientes del Tesoro Nacional, no serán centralizados en dicho Tesoro".

Los ingresos pasan entonces por el nivel central en el caso de los impuestos coparticipados y repartidos. En el caso de los impuestos descentralizados a favor de los municipios, su recaudación se efectúa directamente en las alcaldías, sin pasar por el nivel central.

²⁹ Artículo 153°, 1°: "Las Prefecturas de Departamento y los Municipios no podrán crear sistemas protectores ni prohibitivos que afecten a los intereses de otras circunscripciones de la República, ni dictar ordenanzas de favor para los habitantes del Departamento, ni de exclusión para otros bolivianos."

Cuadro 13. Poder Tributario Departamental y Municipal¹

| Prefecturas | Exclusivo | Concurrente (Grado) | | | Ninguno |
|-----------------------|----------------------------|--|---------------------------------------|--|--------------------------|
| | | Alto | Medio | Bajo | |
| Legislación Básica | | | | | Todos los tributos |
| Elementos Tributarios | | | | | Todos los tributos |
| Gestión | | | | | Todos los tributos |
| Inspección | | | | | Todos los tributos |
| Recaudación | ICM | IDH (con n. central y municipios); IEHD, Regalías por hidrocarburos (con n. central) | Regalías forestales (con municipios) | | |
| Municipios | Exclusivo | Concurrente (Grado) | | | Ninguno |
| Legislación Básica | | | | Impuestos descentralizados (con nivel central) | Impuestos coparticipados |
| Elementos Tributarios | | | | Impuestos descentralizados (con nivel central) | Impuestos coparticipados |
| Gestión | Impuestos descentralizados | | | | Impuestos coparticipados |
| Inspección | Impuestos descentralizados | | | | Impuestos coparticipados |
| Recaudación | Impuestos descentralizados | Impuestos coparticipados (con n. central); IDH (con n. central y prefecturas) | Regalías forestales (con prefecturas) | | |

¹ No se incluyen universidades públicas y otras instituciones
Elaboración propia en base a Giménez (2000)

Eso sí, el uso de estos recursos está fuertemente comprometido en diversos aspectos y leyes (LPP, LDA, Ley de Hidrocarburos, etc.), ya sea diferenciando los gastos corrientes y de inversión que los distintos niveles de gobierno deben cumplir, o definiendo los sectores a los cuales debe ir dirigido el gasto: salud, educación, deportes, provincias, etc. Esto hace que la asignación de ingresos sea en realidad, como ya hemos mencionado, una transferencia de recursos condicionada.

Poder tributario real

El cuadro 13 muestra el poder tributario real de los gobiernos departamentales y de los municipales. Podemos decir que el poder tributario de las prefecturas es, excluyendo la recaudación, nulo. El poder tributario de los municipios es algo superior al de los departamentos, aunque la incapacidad de poder legislar y de diseñar los tributos resta mucho a la supuesta autonomía en materia de impuestos descentralizados.

4. Conclusiones

La estructura tributaria boliviana es de una gran simplicidad: hay once impuestos nacionales y dos municipales, más algunos regímenes especiales y las regalías por explotación de los abundantes recursos naturales presentes en el país. La asignación de estos tributos entre los distintos niveles de gobierno es sin embargo algo más compleja.

Por un lado, existen dificultades para asignar los tributos de acuerdo al principio de beneficio o de equivalencia fiscal, puesto que las competencias y los gastos más importantes tampoco están claramente repartidos entre los distintos niveles de gobierno. Por otro lado, la distribución de la base tributaria es bastante irregular, con los departamentos de La Paz y Santa Cruz, y más exactamente sus capitales, captando la mayor parte de los tributos y aglomerando más de un tercio de la población nacional. Además, puesto que los ingresos que genera el impuesto a la renta de las personas son casi nulos, hay que cuidar aún más el reparto de los impuestos a las utilidades de las empresas y al valor agregado entre el poder nacional y los regionales y locales.

Otro gran problema en la asignación de tributos es la repartición de los ingresos por regalías y por IDH que generaría problemas de eficiencia; los departamentos productores tienen la posibilidad de ofrecer mayores y mejores servicios, estimulando por otro lado la migración interregional. Más agudos son los problemas de equidad derivados del reparto actual, puesto que la asignación actual contribuye fuertemente al desequilibrio vertical y horizontal. Para solucionar estas diferencias se podría reorganizar los mecanismos de compensación, para que éstos sean realmente horizontales, o redefinir la asignación de estos ingresos provenientes de los recursos naturales del país. La existencia de una cultura rentista basada en los recursos generados por los hidrocarburos ha hecho además que la asignación de otros tributos quede relegada a segundo plano.

En todo caso, el sistema de coparticipación de ingresos existente soluciona diversos problemas que podrían existir en una descentralización de recursos. La coparticipación evita la duplicación de estructuras de recaudación, inexistentes en los departamentos y deficientes en los municipios; además, genera un reparto equitativo a nivel municipal, factor algo olvidado a nivel departamental. Sin embargo, la asignación de los recursos va fuertemente atada al uso de estos recursos, por lo cual la autonomía resulta minúscula.

No se ha planteado mecanismos de transición gradual de un estado centralizado u otro menos descentralizado en materia de asignación tributaria. Existen varias leyes, 843, LPP, LDA, Ley de Hidrocarburos, Código Tributario, que habría que modificar para poder hacer cambios en la asignación tributaria actual. Si se quiere alterar el poder tributario de los gobiernos, inclusive la Constitución Política del Estado debería ser modificada. Sin embargo, actualmente ni siquiera la consecución de una mayor autonomía por parte de algunos departamentos, como resultado del Referéndum por las Autonomías de Julio del 2006, está actualmente garantizada.

El debate parece centrarse a un solo nivel, el departamental. A nivel municipal, no parece haber motivos ni condiciones para un mayor poder tributario, a no ser en cuanto al diseño de los tributos ya descentralizados. En cambio a nivel departamental, todo está por verse; una nueva asignación tributaria a este nivel debería en todo caso incrementar la eficiencia y mejorar la escasa equidad presente actualmente.

Bibliografía

- Alborta, P. et al. (2005) Régimen de Transferencias Intergubernamentales para las Autonomías Regionales. Serie Descentralización y Administración Pública, n. 5. La Paz: FAM-MSCRPP-AECI.
- Bartle, J. and D. Krane (2004) Towards a Positive Theory of Tax Assignment. Paper prepared for the annual conference of the ABFM, Chicago.
- Barrios, F. (2004) Dictamen Especial sobre la Descentralización en Bolivia. La Paz: Plural-USAID-MSCRPP.
- , (2006) Propuesta Autonómica de Santa Cruz: Balance de Fortalezas y Debilidades. Serie Descentralización y Participación, n. 10. La Paz: FES-ILDIS.
- Bird, R. (1993) "Threading the fiscal labyrinth: some issues in fiscal decentralization". National Tax Journal, vol. 46, n. 2, 207-227.
- , (1999) "Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment". IMF Working Paper n. 165. Washington, DC: IMF.
- , (2001) Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy design and policy outcomes. IADB Sustainable Development Department. Washington, DC: IADB.
- Bird, R. et al. (2003) "Assignment of Responsibilities and Fiscal Federalism". Politorbis, n. 32, 58-79.
- Boadway, R. et al. (2000) "Fiscal Federalism Dimensions of Tax Reform in Developing Countries". Fiscal Reform and Structural Change in Developing Countries, vol. 1, Perry G. et al., eds. London: IDRC-MacMillan Press.
- Boex, J. et al. (2005) Fighting Poverty through Fiscal Decentralization. Atlanta: USAID.
- Brueckner, J. (2000) "Fiscal Decentralization in Developing Countries: The Effects of Local Corruption and Tax Evasion". Annals of Economy and Finance, n. 1, 1-18.
- Buchanan, J. (1950) "Federalism and Fiscal Equity". American Economic Review, vol. 40, n. 4, 583-99.
- CAINCO (2005) Análisis de las Recaudaciones Tributarias 2000-2004. Santa Cruz: CAINCO.
- Caramés, L. (2004) Economía Pública Local. Madrid: Cívitas.
- Cavero, R. (2004) "La Ley del Diálogo: Más Allá de la Participación Popular para la Reducción de la Pobreza". Opiniones y Análisis, n.69, 129-157.
- CEPAL (1993) Descentralización Fiscal: Marco conceptual. Serie Política Fiscal, n. 44. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cisneros, R. (2005) "Desmitificando el Temor a las Autonomías Departamentales". Tinkazos, n. 19, 37-74.
- Coelho, I. et al. (2004) Hacia un Sistema Tributario Más Eficiente y Justo. Documento interno; Departamento de Finanzas Públicas del FMI. La Paz: FMI.
- Czerniewicz, N. (2005) Desconcentración Territorial de los Sectores. Serie Descentralización y Administración Pública, n. 2. La Paz: FAM-MSCRPP-AECI.
- Díaz-Cayeros, A. and C. McLure (2000) "Tax Assignment". Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons From Mexico. M. Giugale and S. Webb (eds.) Washington: The World Bank.
- Díaz-Flores, M. (2002) "Federalismo Fiscal y Asignación de Competencias: Una Perspectiva Teórica". Economía, Sociedad y Territorio, Vol. 3, n. 11, 387-407.
- Finot, I. (2001) Descentralización en América Latina: Teoría y práctica. Serie Gestión Pública, n. 12. Santiago de Chile: CEPAL-ILPES.
- Galindo, M. (2005) Descentralización Fiscal Financiera de las Autonomías Departamentales. Comisión de Autonomía del Comité Cívico Pro Santa Cruz. Santa Cruz: Comité Pro Santa Cruz.

- Galindo, M. y F. Medina (1996) *Descentralización Fiscal en Bolivia*. Serie Política Fiscal, n. 72. Santiago: CEPAL-GTZ.
- Galindo, M. C. Rocabado. H. Morávek (2006) *Estudio de Sostenibilidad Económica, Fiscal y Financiera en el Marco de las Autonomías Departamentales para Tarija*. Tarija: PNUD-Prefectura de Tarija.
- Giménez, A. (2000) "Responsabilidad y corresponsabilidad fiscal en los países federales". *Papeles de Economía Española*, n. 83.
- , (2003) *Federalismo Fiscal: Teoría y Práctica*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Goodspeed, T. (1998) "Tax Competition, Benefit Taxes, and Fiscal Federalism". *National Tax Journal*, vol. 51, n. 3, 579-586.
- McLure, C. (1998) "The Revenue Assignment Problem: Ends, Means and Constraints". *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, vol. 9, n. 4, 652-684.
- , (1999) "Tax Assignment". *Fiscal Transition in Kazakhstan*. Manila: ADB.
- , (2001a) "The Tax Assignment Problem: Ruminations on How Theory and Practice Depend on History". *National Tax Journal*, vol. 54, n.2, 339-364.
- , (2001b) "The Tax Assignment Problem: Conceptual and Administrative Considerations in Achieving Subnational Fiscal Autonomy". Paper prepared for Fiscal Policy Training Program. Atlanta: WB-GSU.
- Ministerio de Hacienda (2003) *Sistema Tributario Boliviano*. La Paz.
- Mollinedo, C. y J. Velasco (2005) *Impuestos, capacidades de recaudación y distribución*. Documento de trabajo interno, WB.
- MSCRPP (2005) *Compendio Normativo sobre Descentralización*. La Paz: MSCRPP-FAM-ACOBOL.
- Musgrave, R. (1997) "Devolution, Grants and Fiscal Competition". *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, n. 4, 65-72.
- Norregaard, J. (1997) "Tax Assignment". *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, T. Ter-Minassian, ed. Washington, DC: IMF.
- Oates, W. (1968) "The Theory of Public Finance in a Federal System". *The Canadian Journal of Economics*, vol. 1, n. 1, 37-54.
- , (1993) "Fiscal Decentralization and Economic Development". *National Tax Journal*, vol. 46, n. 2, 237-243.
- , (1999) "An Essay on Fiscal Federalism". *Journal of Economic Literature*, vol. 37, 1120-1149.
- Pereira, J.C. (2004) *Proyecto de Ley del Impuesto a la Renta de las Personas y Ganancias Extraordinarias*. Mimeo.
- , (2006) *La política y la Administración Tributaria en el Marco de la Descentralización Fiscal*. Documento de Trabajo RAF 004/2006. La Paz: Ministerio de Hacienda.
- Prud'homme, R. (1994) *On the Dangers of Decentralization*. TWUTD Policy Research Working Paper, n. 1252. Washington, DC: WB.
- Prud'homme, R. et al. (2001) *Descentralización en Bolivia*. Informe para el BID.
- Rocabado, C. (2005) *Sustitución del RC-IVA por un Impuesto a la Renta de las Personas (IRP) para Asalariados y Profesionales Liberales*. Mimeo.
- Saric, D. (2005) *Transferencias Fiscales y Modelación de Escenarios para Autonomías*. Serie Descentralización y Administración Pública, n. 4. La Paz: FAM-MSCRPP-AECI.
- Shah, A. (2004) "Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies: Progress, Problems and the Promise". WB Policy Research Working Paper. Washington, DC: WB.
- Smoke, P. (2001) *Fiscal Decentralization in Developing Countries: A review of current concepts and practice*. Democracy, Governance and Human Rights Program Paper, n. 2. Geneva: UNRISD.
- Tanzi, V. (2000) *On Fiscal Federalism: Issues to worry about*. Working Paper. Washington, DC: IMF.

- Tanzi, V. and H. Zee (2000) Tax Policy for Emerging Markets: Developing Countries. IMF Working Paper n. 35. Washington, DC: IMF.
- Ter-Minassian, T. (1997a) "Decentralizing Government". Finance & Development, p. 36-39.
- , (1997b) "Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview". Fiscal Federalism in Theory and Practice, T. Ter-Minassian, ed. Washington, DC: IMF.
- Tiebout, C. (1956) "A Pure Theory of Local Expenditures". Journal of Political Economy, vol. 64, 416-424.
- Villarroel, S. (2005) Balanzas fiscales departamentales y costeo en la administración pública. Serie Descentralización y Administración Pública, n. 1. La Paz: FAM-MSCRPP-AECI.
- Wilson, J.D. (1999) "Theories of Tax Competition". National Tax Journal, vol. 52, n. 2, 269-304.
- Zapata, M. (2005) Lineamientos para un Nuevo Sistema de Transferencias Intergubernamentales en Función a las Autonomías Departamentales. Documento de Trabajo RAF 003/2005. La Paz: Ministerio de Hacienda.
- Zax, J. (1989) "Is There a Leviathan in Your Neighbourhood?". The American Economic Review, vol. 79, n. 3, 560-567.

Anexo I

El Fondo De Compensación Departamental

El Fondo de Compensación Departamental (FCD) fue creado mediante la ley 1551 para reducir las disparidades entre departamentos productores y no productores originadas por la recepción de regalías. Constituyen un tercer gran grupo de ingresos para ciertas prefecturas. Debido al crecimiento de las regalías de algunos departamentos, y por lo tanto del conjunto de las regalías nacionales, el FCD llega cada año a una mayor cantidad de departamentos. En 2001 los únicos departamentos con transferencias por FCD presupuestadas eran La Paz y Potosí. En 2002 se sumaron los departamentos de Chuquisaca y Oruro. En 2003 se incluye además a Cochabamba. Desde el 2004, el departamento de Santa Cruz se suma a la lista de departamentos receptores del FCD.

Para ser receptor de recursos del FCD, el departamento i debe cumplir con la siguiente regla :

$$\frac{\text{regalías}_i}{\text{población}_i} < \frac{\sum \text{regalías}}{\sum \text{población}}$$

En otras palabras, si las regalías per cápita del departamento i son inferiores a la media nacional de regalías per cápita, este departamento debe recibir recursos del FCD hasta que ambos ratios se igualen. Debido al crecimiento dispar de la población y de las regalías entre departamentos (la población utilizada para los cálculos se ajusta cada cinco años, según lo establecido por la ley de Participación Popular; las regalías son calculadas mensualmente) el FCD calculado no ha parado de crecer durante el último quinquenio; el monto total de transferencias que deberían realizarse en 2005, por lo menos teóricamente, asciende a 627 millones de Bs.

Sin embargo, el FCD es cada vez más deficitario debido a la reglamentación sobre los recursos que lo abastecen. Efectivamente, el principal financiador del FCD es el IEHD, y más exactamente el 10% del IEHD como máximo³⁰; y el crecimiento del IEHD, si bien es positivo (13% de promedio entre 2001 y 2005)³¹, no llega a ser ni la mitad del crecimiento de las regalías (36% de promedio para el mismo periodo), principal componente del cálculo del FCD. Ningún departamento estaría por lo tanto recibiendo el monto que realmente le correspondería. Para 2005, se calcula que sólo un 16% del FCD calculado estaría realmente presupuestado como transferencia hacia las prefecturas.

³⁰ El Art. 20, inciso II de la ley 1654 indica: "Los recursos a los que hace referencia el inciso b) del párrafo I del presente artículo, no podrán exceder al 10% de la recaudación efectiva del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus derivados. En caso de exceder este límite su distribución se ajustará proporcionalmente entre los departamentos beneficiarios". Esta es la razón por la cual mencionamos anteriormente que la repartición 75% gobierno central - 25% prefecturas del IEHD se transforma en realidad en un 65% - 35%.

³¹ Una de las principales razones para que el IEHD no tenga tasas de crecimiento mayores es su dependencia a los precios de comercialización de los distintos derivados (gasolina, diesel, etc.). Estos precios son fijos y regulados por el estado, quien en muchos casos subvenciona estos derivados para mantener sus precios.

Cuadro A: FCD Calculado y Presupuestado, 2001 - 2005¹, Millones de Bs.

| PREFECTURA | | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|--------------------|----------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Chuquisaca | Calculado | | 18,63 | 25,28 | 42,08 | 31,30 |
| | Presupuestado | | 5,73 | 6,04 | 10,05 | 5,01 |
| La Paz | Calculado | 153,95 | 156,56 | 224,16 | 304,04 | 354,65 |
| | Presupuestado | 127,24 | 113,96 | 96,28 | 92,62 | 58,90 |
| Cochabamba | Calculado | | | 30,78 | 51,07 | 43,61 |
| | Presupuestado | | | 9,89 | 1,38 | 6,57 |
| Oruro | Calculado | | 3,87 | 11,61 | 39,92 | 23,63 |
| | Presupuestado | | 2,42 | 0,93 | 11,06 | 3,79 |
| Potosí | Calculado | 43,79 | 43,26 | 54,17 | 74,27 | 80,99 |
| | Presupuestado | 29,38 | 32,79 | 22,50 | 20,85 | 13,37 |
| Santa Cruz | Calculado | | | | 73,33 | 92,78 |
| | Presupuestado | | | | 1,83 | 14,25 |
| TOTAL | Calculado | 197,74 | 222,32 | 346,00 | 584,71 | 626,96 |
| | Presupuestado | 156,62 | 154,90 | 135,64 | 137,79 | 101,89 |
| ALCANCE FCD | | 79,2% | 69,7% | 39,2% | 23,6% | 16,3% |

¹ Cálculo para 2001 y 2002 con base a la población del Censo 1992; Censo 2001 para 2003, 2004 y 2005
Elaboración Propia. Fuente: Presupuestos 2001-2006, INE

Por lo tanto, el ingreso que podrían esperar los gobiernos regionales beneficiarios del FCD no depende tanto de las regalías como del IEHD. Un reajuste del FCD, en caso de que este continúe existiendo, debería ligarlo directamente al IDH e inclusive al Impuesto Complementario a la Minería (ICM), ya que de esta manera ambos (las regalías y el FCD, indirectamente a través de las regalías hidrocarburíferas y minerales) dependerían exclusivamente de la extracción de los recursos naturales y no de su industrialización y comercialización, cosa que sucede actualmente.