

Fundación Milenio

PACTO FISCAL

COLOQUIOS ECONÓMICOS



Konrad
Adenauer
Stiftung

Nº 27

Diciembre de 2013

Fundación Milenio

COLOQUIOS ECONÓMICOS

Nº 27

PACTO FISCAL

Diciembre de 2013

Agradecemos el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer (KAS), para la elaboración de los trabajos y de la publicación.

PACTO FISCAL

Primera edición, Diciembre de 2013

Autores: José Espinoza
Roberto Laserna
Germán Molina
Mauricio Ríos
Carlos Shlinck

Depósito legal: 4-1-3093-13

Diseño: Alex Chipana

Tiraje: 500 ejemplares

Fundación Milenio

Av. 16 de Julio N° 1800, Edif. Cosmos, piso 7, of. 2
Teléfonos: (591-2) 2314563 - 2312788 - 2392341
Casilla postal: 2498
milenio.bo@gmail.com
www.fundacion-milenio.org
www.facebook.com/fundacion.milenio
twitter.com/fmilenio

Fundación Konrad Adenauer (KAS)

Av. Walter Guevara No. 8037
Calacoto, La Paz, Bolivia
www.kas.de/bolivien/es/
www.twitter.com/KAS_Bolivia
+591 2 2786910 , +591 2 2786478 , +591 2 27840

Impresión

LDX Arte e Imagen
LDX@entelnet.bo
imprentaldx@gmail.com
Prolongación Obispo Cárdenas
Ed. Rebeca No. 1584
Tel. 2204430 / 31
La Paz, Bolivia

Contenido

LINEAMIENTOS PARA UN PACTO FISCAL SIN RENTISMO <i>José G. Espinoza y Mauricio Ríos</i>	1
PACTO FISCAL Y RENTISMO <i>Roberto Laserna</i>	29
COMENTARIOS SOBRE EL ENSAYO: LINEAMIENTOS PARA UN PACTO FISCAL SIN RENTISMO DE JOSÉ GABRIEL ESPINOZA Y MAURICIO RÍOS <i>Germán Molina</i>	41
EVALUACIÓN DEL PACTO FISCAL DESDE EL ENFOQUE REGIONAL DE SANTA CRUZ <i>Carlos Schlink</i>	53

LINEAMIENTOS PARA UN PACTO FISCAL SIN RENTISMO

*José G. Espinoza**

*Mauricio Ríos***

1. Introducción.

Bolivia es uno de los países de la región con mejor comportamiento macroeconómico. En cambio la otra cara de la moneda son Venezuela, Argentina, y ahora Brasil con los recientes conflictos sociales en torno a los problemas de la inflación y el gasto público.

En este contexto, los conflictos de mayor tamaño e intensidad que se han registrado en el país giran en torno a la disputa por las rentas de hidrocarburos que controla el gobierno central a partir de la normativa promulgada en el 2005 con las distintas administraciones públicas territoriales. Estas pugnas rentistas no se acercan en intensidad a las que se han observado en décadas pasadas, sin embargo, a medida que nos acercamos a una nueva contienda electoral en el país, las disputas rentistas podrían tener mayor intensidad. De hecho, hoy en día resurgen propuestas que en cierta manera recuerdan la manera en que empezaron los mayores conflictos del país y que socavaron el potencial de crecimiento económico y consiguiente conquista del bienestar en el país.

** José Gabriel Espinoza es economista por la Universidad Católica Boliviana con maestría en Desarrollo Económico. Tiene estudios sobre economía y ciencia política en Chile y Argentina. Actualmente es colaborador de la Fundación Milenio y consultor en el sector privado.*

*** Mauricio Ríos García es economista por la Universidad Mayor de San Simón, cuenta con una maestría en Economía de la Escuela Austríaca por la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, y es candidato a doctor en Economía Aplicada por la misma universidad. Es miembro del Comité Académico de Fundación Milenio.*



Pero hoy el escenario internacional, más allá que el de América Latina, es radicalmente distinto. La recuperación de las economías estadounidense y europea no es del todo clara desde su inicio hace cinco años atrás, y a este escenario empiezan a sumarse actores que en cierta manera venían sosteniendo gran parte del crecimiento económico mundial como el gigante de la China que registra una preocupante desaceleración, y el caso de Brasil que mencionamos anteriormente.

Esto quiere decir que la demanda de materias primas por parte de países como China e India, que han venido sosteniendo los elevados precios de las materias primas que Bolivia exporta, podría estar terminando, y con ello el financiamiento del presupuesto del Estado para su administración y prestación de servicios.

En este escenario de posible agravamiento de la crisis económica internacional y una posible nueva configuración de fuerzas en un año electoral en el país se discute el rol de las autonomías y el financiamiento para su consolidación. Puntualmente se está proponiendo nuevamente un pacto fiscal que podría terminar siendo aún más peligroso por el nuevo contexto en el que ahora se lo plantea. Aparentemente se distingue la posibilidad de que los recursos terminen y entonces los principales protagonistas se apresuran en presentar propuestas erráticas que para terminar de repartirse lo que actualmente quede en la misma lógica de persecución de rentas que tanto se ha advertido.

A partir de esto, este documento propone algunos criterios básicos que, se cree, deberían incluirse tanto en el proceso de elaboración como en un nuevo pacto fiscal en sí mismo, a partir de un análisis de las estructuras de gasto, ingreso y de comportamiento de los actuales actores, políticos, sociales y económicos que se dan actualmente.

El documento se estructura como sigue: en la siguiente sección se presenta un análisis de las estructuras fiscales del país en las décadas más recientes, luego se exponen algunos conceptos teóricos que servirán para el análisis y la propuesta, con ambos elementos se lleva adelante una evaluación de las condiciones institucionales que impulsan la necesidad de un pacto fiscal y finalmente se presentan algunos lineamientos para la construcción de un pacto fiscal sin componentes rentistas.

2. Los aspectos fiscales: origen y uso de los recursos.

Los procesos inflacionarios que Bolivia enfrentó durante los primeros años de la década de los 80 estuvieron explicados en gran medida por los déficits estructurales que arrastraba el aparato estatal. Esos déficits se cubrían con la emisión de moneda y deuda pública. Para salir de esa crisis se tuvo que llevar adelante una serie de medidas estructurales que resultaron en ordenamiento institucional, junto con una reducción del tamaño del Estado, pero también en la simplificación del sistema impositivo, el establecimiento de mecanismos de control del gasto público, de transparencia en el manejo de los mismos y de las fuentes de las que provienen.

Sin embargo, y aun cuando estas medidas tuvieron un éxito relativo, toda vez que la estabilidad macroeconómica ha sido una característica durante más de 25 años, los déficits del sector público se siguieron manteniendo, aunque en niveles relativamente bajos, la inequidad de la carga impositiva se profundizó, sobre todo debido a que la base tributaria no pudo ampliarse y se observa una creciente dependencia de recursos extra tributarios, provenientes en gran medida de las rentas por la exportación de recursos naturales que captura el Estado en sus diferentes niveles pero particularmente en el nivel central.

En este sentido, ha sido muy complicada la relación entre la estructura de financiamiento y el gasto del Estado, y los costos y beneficios que perciben los contribuyentes. La opinión generalizada que tiene la gente respecto al uso de los recursos públicos sostiene que su administración es ineficiente y poco cercana a sus necesidades, mientras que los procesos de pago de las obligaciones tributarias son engorrosos y por lo tanto costosos, fomentando la evasión de estas obligaciones con el consiguiente debilitamiento del contrato social entre los ciudadanos y el Estado como proveedor de servicios públicos.

A esto se le debe agregar las altas expectativas desatadas por la apropiación de las rentas provenientes de la explotación de las reservas de gas que está llevando adelante el gobierno. Esto ha reflatado, de nuevo, comportamientos clientelares por parte de determinados grupos de la sociedad, que amparados en reivindicaciones sociales, relacionadas a la inclusión social, étnica y económica, buscan la construcción de un Estado que a partir del control y administración de las rentas petroleras, se constituya en el núcleo central de la sociedad boliviana, planificando los esquemas de obtención y distribución de la riqueza, en los ámbitos público y privado, pero que en el fondo sirva de vehículo para la obtención de beneficios corporativos.

Evidentemente este proyecto, de corte estatista, se ve aún más reforzado a partir de los escasos resultados obtenidos en periodos precedentes, en los que el entorno económico externo y la debilidad institucional dificultó el desarrollo de un modelo liberal, basado en el individuo como principal actor político y cuyos mecanismos de generación de riqueza giraban en torno a los atributos y al esfuerzo personal.

La lógica descrita hasta el momento puede calificarse como un comportamiento histórico y pendular: cuando los precios aumentan el Estado, empujado por grupos corporativos, asume el control de las rentas provenientes de recursos naturales, para luego, cuando caen los precios, crecen las necesidades de inversión y se producen desbalances en el país por el excesivo crecimiento del Estado, por lo que se gira a proyectos de corte liberal o “de mercado”, en el que se recurre de nuevo a la iniciativa privada para reactivar la economía y recuperar opciones de generación de rentas. Ahora bien, a este proceso pendular se le debe agregar una nueva variable en el análisis, ya que a partir del proceso autonómico que se ha estado dando en el país, las pugnas por el control de la renta petrolera se han intensificado e incluyen ahora a los gobiernos subnacionales como un actor rentista más.

En este contexto, la discusión sobre un pacto fiscal se ha reducido a los



factores distributivos de los ingresos fiscales y particularmente de las rentas provenientes de la exportación de gas natural, y se han dejado en un segundo plano aspectos importantes como las estructuras fiscales, la distribución de los recursos, la sostenibilidad y las normas de cumplimiento de las metas establecidas. Es decir, se concentra la atención sobre la distribución de lo que se tiene y se descuida el desarrollo de las bases estructurales para los acuerdos entre la sociedad civil y los administradores del Estado.

Un pacto fiscal sostenible en el tiempo y sobre todo efectivo en su cumplimiento debe estar fundamentado en aspectos políticos, sociales e institucionales, proponiendo, más que un conjunto de reglas de distribución, un conjunto de mecanismos de negociación válidos para que los diferentes actores políticos puedan hacer cumplir las metas y acuerdos propuestos por dicho pacto.

Para que esto ocurra es necesario caracterizar las estructuras de ingresos y gastos del sector público, así como de aspectos claves de la distribución de los recursos, ya que estos representan los principales componentes en la política fiscal del país.

2.1 Los ingresos fiscales.

Una evaluación concisa de la estructura de los ingresos fiscales en Bolivia muestra algunos rasgos característicos. En primer lugar se debe hacer notar que la estructura fiscal del país es el resultado de fuerzas políticas e institucionales fuertemente arraigadas y por lo tanto muy difíciles de modificar.

En términos generales, por ejemplo, la distribución igualitaria de los recursos públicos, que se planteaba en la Ley de Participación Popular¹, se complementa luego, para el caso de la distribución de los recursos provenientes del programa de alivio de la deuda externa multilateral con una regla de compensación en función de los índices de pobreza que muestran las poblaciones de cada municipio², pero que luego, como se verá más adelante pierden importancia ante esquemas de distribución territoriales, basados en reivindicaciones de carácter histórico, étnico, económico o una combinación de los mismos.

Por otro lado, los objetivos planteados para el uso de los recursos públicos giran en torno a la lucha contra la pobreza, el desarrollo de infraestructura y el gasto social, aunque la importancia relativa que se le ha asignado a cada uno de ellos ha ido variando en función de los objetivos del gobierno de turno así como con el contexto económico que han enfrentado. En términos más específicos, algunas características de la estructura fiscal en Bolivia son:

- i. Predominancia de impuestos indirectos, impuestos a la renta sesgados hacia personas jurídicas y debilidad de los impuestos a la propiedad.*

1 El inciso "c" del artículo 2 de la Ley 1551 de Participación Popular establece la distribución igualitaria, por habitante, de los recursos de coparticipación tributaria asignados y transferidos a los departamentos a través de los municipios y universidades correspondientes.

2 El artículo 12 de la Ley 2235 del Diálogo Nacional 2000, en su párrafo II establece una regla de distribución ponderando la población en función de los índices de pobreza, pobreza moderada, indigencia y marginalidad de la misma.

Las reformas de primera generación buscaban el ordenamiento del sistema tributario y su simplificación, tanto en términos de cobro como de pago. Uno de sus resultados ha sido el aumento de la participación de impuestos indirectos sobre el total de la recaudación. Así, entre 1990 y 2012 los impuestos al consumo, en conjunto, representaron entre el 46,9 por ciento y el 34,5 por ciento, lo que está explicado en gran medida por su extensión a servicios intermedios y finales, ya que al principio eran aplicados casi exclusivamente a bienes físicos y algunos bienes finales.

En porcentaje del PIB, estos impuestos pasaron de representar el 3,3 por ciento del mismo en 1990 a algo más del 8,7 por ciento en el 2012, lo que está explicado a partir de una mejora en la administración tributaria, la reducción de mecanismos de evasión y la mejora en las condiciones macroeconómicas. Éstas, como se sabe, dinamizadas por los incrementos de precios en las materias primas que exporta el país y que fomentaron el consumo y la expansión del mercado interno. (Ver cuadro 1)

CUADRO 1

RECAUDACIÓN DE RENTA INTERNA POR TIPO DE IMPUESTO
1990 – 2012

	En millones de bolivianos			En porcentaje sobre el total de la recaudación			En porcentaje sobre el PIB		
	1990	2000	2012	1990	2000	2012	1990	2000	2012
Impuestos al consumo ¹	503,5	3368,0	16293,0	46,9	46,5	34,5	3,3	6,5	8,7
Impuestos a la renta ²	60,4	805,6	7296,1	5,6	11,1	15,5	0,4	1,6	3,9
Impuestos a la propiedad de bienes ³	73,6	3,8	45,1	6,9	0,1	0,1	0,5	0,0	0,0
Impuestos a los hidrocarburos ⁴	140,1	1387,4	13254,9	13,1	19,1	28,1	0,9	2,7	7,1
Impuestos a las transacciones ⁵	136,0	943,2	3580,3	12,7	13,0	7,6	0,9	1,8	1,9
Régimen simplificado	3,3	5,9	14,1	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Régimen Integrado	1,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros ⁶	154,8	736,3	6705,4	14,4	10,2	14,2	1,0	1,4	3,6
Total	1072,8	7250,2	47189,1	100,0	100,0	100,0	6,9	14,0	25,3

FUENTE: Elaboración propia con datos de UDAPE.

1: Incluye al Impuesto al Valor Agregado (IVA), Régimen Complementario al IVA (RC-IVA), Impuesto al Consumo Específico (ICE) e Impuesto a las Salidas al exterior (ISAE).

2: Incluye el Impuesto a la Renta Presunta de las Empresas (IRPE), Impuesto a las Utilidades Mineras (IUM) e Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE).

3: Incluye al Impuesto a la Transferencia Gratuita de Bienes (TGB), Impuesto a la Propiedad Rural (IPR) e Impuesto a la Renta Presunta a Propietarios de Bienes, sustituida, a partir de 1994 por el Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles y Vehículos Automotores, que a partir de la Ley de Participación Popular es de carácter municipal.

4: Incluye el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD), el IVA – IT cobrado a YPF y el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), aplicable a partir de mayo de 2005.

5: Contempla al Impuesto a las Transacciones (IT) y el Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF).

Sin embargo, su aplicación generalizada tiende a ser regresiva aun cuando se han incluido impuestos al consumo específico, como los referidos a las bebidas alcohólicas y el tabaco, y la exoneración de este impuesto para algunos bienes relacionados a los bienes y servicios educativos, de salud y culturales.

Por otro lado, los impuestos a la renta siguen mostrando un fuerte sesgo en su aplicación hacia personas de orden jurídico. En su mayor parte, los montos recaudados por este concepto corresponden a las recaudaciones de Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE), a la Renta Presunta de las Empresas (IRPE) y a las Utilidades Mineras (IUM). Una característica que hay que resaltar es el carácter “cedular” de estos impuestos, que atenta contra la equidad horizontal de los mismos. Esto ocurre cuando dos contribuyentes con el mismo nivel de renta global pagan diferentes montos de impuestos sobre sus utilidades, porque las tasas que gravan a sus actividades (como es el caso de la minería y el sector financiero actualmente) son también diferentes.

Por otro lado, la equidad vertical también se rompe cuando el contribuyente, al separar las utilidades en distintas “cédulas”, es capaz de evitar ingresar en tramos más altos de ingresos, donde la aplicación de tasas progresivas haría que su tributación sea mayor. Finalmente, resalta la escasa participación de los impuestos a la propiedad de bienes, cuya recaudación y destino, a partir de la normativa actual, es exclusiva de los gobiernos subnacionales. Los datos muestran que los impuestos de este tipo han mostrado una caída considerable entre 1990 y 2012, ya que mientras que en 1990 estos representaban el 6,9 por ciento del total de la recaudación interna (equivalente al 0,5 por ciento del PIB), en el 2012 esta cifra cae al 0,1 por ciento del total de la recaudación. Esto, como se verá más adelante, refuerza un esquema de dependencia de las transferencias y rentas que el gobierno nacional otorga a los demás niveles de la administración pública.

ii. Excesiva concentración impositiva, poca dispersión y persistencia de los regímenes especiales.

Una consecuencia de lo expuesto en el punto anterior es la concentración de la recaudación del régimen tributario en pocos impuestos. Factor que en principio implica un sistema más sencillo y simple, y por lo tanto ventajoso para el contribuyente, sin embargo, el espíritu de estas reformas llevadas adelante en 1987 se ha perdido a partir de la estrecha base tributaria que aún se registra en el país. Sin contar con las cargas tributarias que se aplican al sector de los hidrocarburos, el sistema impositivo boliviano contempla 14 impuestos y dos regímenes especiales, de los cuales solo el IVA, ICE, IT e IUE concentran en promedio, entre 1990 y 2012, más del 60 por ciento de las recaudaciones. Si se incluyen a los impuestos específicos al sector de los hidrocarburos, y particularmente a partir de la aplicación de la Ley 3058, el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) representó, entre 2006 y 2012 un 24 por ciento del total de la recaudación, mientras que el IVA, en el mismo periodo, ha representado un 28 por ciento de la misma.

Esto implica una alta concentración de la recaudación impositiva en pocos tributos, hecho que se observa desde la misma reforma del sistema tributario, sin embargo. Ahora bien, este hecho, *per se*, no es negativo, sin embargo, su alta correlación, en los últimos siete años, con las condiciones del contexto internacional de precios de las materias primas que impacta directamente en la dinámica macroeconómica a través del gasto de la administración pública, produce en alguna medida la vulnerabilidad de las fuentes de ingresos del sector público se ha visto profundizada.

Un efecto relacionado a lo anterior es en primer lugar la escasa dispersión del sistema tributario, toda vez que es posible observar tributos que representan una muy baja participación sobre la recaudación total. Este es el caso del Impuesto a la propiedad de bienes, que han reducido su participación sobre el total de lo recaudado en el mercado interno de un 6,9 por ciento en 1990 a algo más del 0,1 por ciento en el 2012. En segundo lugar, el dato anterior muestra claramente que el esfuerzo tributario que se lleva adelante desde la ciudadanía desciende cuando aumentan las rentas provenientes de la explotación de recursos naturales, lo que refuerza, como se mostrara más adelante, la ruptura de la relación de reciprocidad entre el ciudadano y el Estado.

Finalmente, la persistencia de los regímenes especiales, como el Régimen Simplificado, que al principio eran de carácter transitorio, pero que se ha mantenido en el tiempo se han convertido en mecanismos de evasión impositiva que introducen serias distorsiones en el sistema tributario, toda vez que incentiva la informalidad y, por lo tanto, la competencia desleal respecto a los agentes económicos que tributan en el régimen general.

Estas características se explican por la desconfianza crónica de la ciudadanía respecto al destino de los tributos pagados. Esto se relaciona, a su vez, a la percepción de que no hay mucha relación entre lo que se paga y los bienes y servicios públicos que se recibe, a los costos asociados con el pago de los impuestos y a las asimetrías estructurales relacionadas al mismo sistema tributario en cuanto al tratamiento de las tasas y cargas que se le aplican a los diferentes sectores. Por supuesto, también a la falta de eficiencia en los mecanismos de recaudación, ya que la coerción se aplica con fuerza sobre los que intentan mantenerse en la legalidad.

iii. Importancia creciente de las rentas petroleras en el ingreso fiscal e inequidad en su distribución.

Los gobiernos subnacionales, es decir departamentales y municipales, se han transformado en los principales ejecutores de los recursos corrientes destinados al gasto social a partir de la reforma de participación popular, los compromisos asumidos por el Estado en el marco de la Convención de los Derechos del Niño (1990) y de los Objetivos del Milenio (2000), que impulsaron la transferencia de responsabilidades a los niveles locales de gobierno.

El objetivo de esta transferencia en las responsabilidades era establecer un relacionamiento más cercano y efectivo, entre el ciudadano y la administración pública, toda vez que la evaluación del cumplimiento de las metas y programas propuestos, dada la cercanía entre los administradores de estos recursos y los votantes, ofrecía mecanismos más eficientes para su control, al menos en la teoría.

Ahora bien, los recursos que estaban destinados a estas actividades también fueron transferidos por el gobierno nacional a los niveles locales de gobierno, por lo que la coparticipación, los recursos por los programas de alivio a la deuda (HIPC e HIPC II) y los provenientes de las rentas petroleras y mineras entre otros, se debían destinar a estas actividades. Sin embargo, como muestran los datos, las reformas encaradas en este sentido no han sido efectivas a la hora de fomentar



la autosostenibilidad de los gobiernos subnacionales, toda vez que la proporción de los ingresos de los mismos es cada vez más dependiente de las transferencias que reciben del gobierno central.

Si se observa el conjunto de los gobiernos subnacionales, junto a las universidades de cada departamento, se puede ver cómo la autosostenibilidad de estos niveles de gobierno se ha reducido entre el 2001 y el 2012, porque se han hecho más dependientes de las transferencias corrientes del gobierno central, y en particular de las provenientes de la renta petrolera.

Los departamentos cuyo nivel de dependencia se ha incrementado más, como es de esperarse, son los productores de hidrocarburos, ya que, además de percibir un porcentaje del total de la recaudación tributaria aplicada al sector de los hidrocarburos, también perciben una mayor proporción de la regalías cobradas a este sector. Resalta el caso de Tarija: en el 2001 el total de la recaudación impositiva de sus gobiernos departamentales y municipales representaba tres veces más que el total de transferencias que recibían, para el 2012 esa recaudación representaba apenas el 10 por ciento del total de las transferencias captadas por sus gobiernos.

Santa Cruz, que se encuentra en similar situación, ha pasado de tener una recaudación 5 veces superior a los recursos por transferencias en el 2001 a solo 1,4 veces en el 2012 mientras que Chuquisaca en el mismo periodo muestra una reducción del 25 por ciento de las recaudaciones propias con respecto a las transferencias que recibe. Sin embargo, si bien este efecto es más pronunciado en los departamentos mencionados es de carácter general. Si se observa los nueve departamentos en conjunto, en promedio las recaudaciones propias de los gobiernos subnacionales han pasado de representar 240 por ciento de las transferencias recibidas en el 2001 a solo el 90 por ciento en el 2012 (Ver cuadro 2).

En este sentido, son aún más significativas las desigualdades de los ingresos de los gobiernos subnacionales en términos per cápita, como se puede observar en el siguiente cuadro. En consecuencia, esta distribución desigual entre los gobiernos de diferentes departamentos genera capacidades fiscales diferentes, produciendo problemas de desequilibrio horizontal, que se han visto más profundizados a partir de la aplicación de la Ley 3058 de Hidrocarburos, ya que el pacto de distribución de recursos por este concepto no se construyó en función de parámetros poblacionales o de pobreza, como se hizo con los recursos de coparticipación e HIPC, si no que respondieron a pugnas distributivas entre los representantes políticos de los gobiernos departamentales, municipales y entidades universitarias, distribuyendo las regalías en base a parámetros territoriales.

A partir de esto, se puede observar, por ejemplo, cómo dos departamentos productores como Tarija y Chuquisaca, muestran una diferencia de más de 4 veces en ingresos por rentas petroleras en el 2012, mientras que Pando, que recibe una regalía compensatoria, tiene un ingreso por rentas petroleras de más de 10 veces el que percibe Potosí, un departamento con una población ocho veces más alta y con una fuerte incidencia de pobreza en su población.

Esto también tiene una consecuencia directa en las pugnas distributivas

CUADRO 2

**TRANSFERENCIAS A LAS UNIVERSIDADES Y GOBIERNOS SUBNACIONALES
Y RECAUDACIONES TRIBUTARIAS POR DEPARTAMENTO***
(en millones de bolivianos)

	2001				2012			
	Renta Petrolera ¹	Otras Transferencias	Recaudación tributaria ²	Ratio Recaudación Total transferencias	Renta Petrolera	Otras Transferencias	Recaudación tributaria	Ratio Recaudación Total transferencias
Chuquisaca	65,7	117,8	78,4	0,4	1024,1	509,3	396,6	0,3
La Paz	63,9	465,5	1820,7	3,4	1324,5	2204,2	9788,6	2,8
Cochabamba	183,5	273,7	456,1	1,0	1280,2	1358,4	2064,9	0,8
Oruro	25,7	87,2	70,5	0,6	784,0	376,1	222,4	0,2
Potosí	33,2	165,6	25,4	0,1	790,5	684,2	1416,8	1,0
Tarija	120,9	75,6	582,2	3,0	3979,3	370,1	398,5	0,1
Santa cruz	221,5	329,4	2751,0	5,0	2149,1	1868,7	5476,2	1,4
Beni	50,6	73,4	21,3	0,2	1048,8	350,4	147,8	0,1
Pando	29,0	14,7	1,4	0,0	909,7	58,7	30,6	0,0
Total	794,0	1602,9	5807,1	2,4	13290,1	7780,1	19942,4	0,9

FUENTE: Elaboración propia con datos de UDAPE.

* El Total transferencias engloba los recursos por coparticipación tributaria, recursos HIPC, Regalías por hidrocarburos, IEHD e IDH a los gobiernos municipales, departamentales y universidades.

1: Incluye Regalías por Hidrocarburos, IEHD e IDH.

2: Incluye la recaudación en efectivo y valores, y no toma en cuenta las recaudaciones por programas transitorios y la que resulta del sector de hidrocarburos.

dentro de cada departamento, toda vez que la incidencia política de pequeños grupos de presión es más alta cuanto más pequeño es el universo de la población votante, por lo que aquellos gobiernos subnacionales que reciben una gran cantidad de ingresos y que a su vez son relativamente pequeños en términos de población podrían ver su capacidad de gestión sumamente debilitada a partir de la actual forma de distribución de las rentas y transferencias que reciben.

Por otro lado, al estar las rentas petroleras relacionadas directamente a los precios internacionales, generan un alto riesgo de volatilidad en los ingresos fiscales con los que cuentan los gobiernos subnacionales. Esto complica los criterios de planificación en cuanto a los proyectos de inversión y proyectos y programas sociales que pueden llevar adelante, no solo en momentos de baja de precios, sino también en momentos, como el que se ha vivido entre el 2003 y 2011, de alza, generando ineficiencias en la administración pública.

iv. Escasa descentralización tributaria.

Las reformas establecidas por la Ley de Participación Popular y acentuadas en la reciente Ley de Clasificación y Definición de Impuestos³, dejan en manos de los gobiernos subnacionales los impuestos referidos a la propiedad de bienes inmuebles. Como hemos visto, éstos representan proporciones muy pequeñas

³ Ley 154 del 14 de Julio del 2011.

de las recaudaciones totales de la renta interna. Por otro lado, se han establecido fuertes limitaciones sobre los gobiernos subnacionales en cuanto al diseño y creación de mecanismos de recaudación, que si bien apuntan a preservar el ordenamiento del sistema impositivo, también limitan la capacidad de estos niveles de gobierno para la generación de recursos propios y otorga al nivel central de gobierno un gran mecanismo de control sobre los demás niveles de gobierno.

Esto se puede ver en el cuadro 3, donde se muestra la estructura de los ingresos por nivel de gobierno. Para el caso de los municipios, que por definición no reciben directamente rentas petroleras ni aduaneras⁴, sino que las captan a través de transferencias corrientes, la participación de los impuestos cobrados por ellos ha caído del 58 por ciento del total de los ingresos en 1990, a solo el 12 por ciento en el 2012, mientras que las transferencias corrientes han pasado de representar el 30,4porcentaje en 1990 a algo más del 68,7 por ciento en el 2012.

Los gobiernos departamentales son más dependientes de las transferencias. Mientras los impuestos en el 2012 solo representan un 10,6 por ciento del total de sus ingresos, las rentas petroleras se han situado en el orden del 59 por ciento y las transferencias, por coparticipación, regalías mineras y recursos para la lucha contra la pobreza se han situado en el orden del 22,7 por ciento, lo que hace que en total más del 81 por ciento de los ingresos de las gobernaciones estén explicados por transferencias provenientes del gobierno central o relacionadas a

CUADRO 3

DISTRIBUCION PER-CÁPITA DE LAS RENTAS PETROLERAS Y TRANSFERENCIAS RECIBIDAS POR LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES 2001 – 2012

	Población (en millones de personas)		Renta petrolera per cápita ¹ (en dólares)		Coparticipación y recursos HIPC ² (en dólares)	
	2001	2012	2001	2012	2001	2012
Chuquisaca	0,5	0,7	123,6	1526,3	221,6	759,0
La Paz	2,4	2,9	27,2	453,2	198,1	754,2
Cochabamba	1,5	1,9	126,0	661,0	188,0	701,3
Oruro	0,4	0,5	65,7	1712,1	222,5	821,3
Potosí	0,7	0,8	46,8	989,4	233,6	856,4
Tarija	0,4	0,5	308,9	7273,3	193,2	676,5
Santa Cruz	2,0	2,9	109,1	730,8	162,3	635,5
Beni	0,4	0,5	139,6	2277,0	202,5	760,7
Pando	0,1	0,1	552,3	10473,5	279,8	675,4
TOTAL	8,3	10,8	96,0	1228,0	193,7	718,9

FUENTE: Elaboración propia con datos del INE y UDAPE.

1: Incluye Regalías por Hidrocarburos, IEDH e IDH.

2: Incluye la recaudación en efectivo y valores, y no toma en cuenta las recaudaciones por programas transitorios y la que resulta del sector de hidrocarburos.

4 A partir de la Ley 843 los ingresos por rentas aduaneras son reemplazados por coparticipación sobre la recaudación de los impuestos nacionales en función de la población de cada municipio.

rentas por la explotación de recursos no renovables.

Esto configura un esquema perverso, toda vez que los compromisos y obligaciones que asumen los gobiernos subnacionales no están relacionados a la capacidad tributaria de su población, sino más bien al flujo de recursos por rentas y transferencias que están explicadas por un ciclo de precios y un consecuente movimiento económico que aunque importante en este momento, podría caer en el futuro próximo. A esto se le debe agregar el reflote de las presiones rentistas, que no están relacionadas a las rentas generadas a partir de activos construidos en función de algún esfuerzo en particular, sino más bien a las que surgen de la preexistencia de recursos naturales, por lo que son de carácter meramente extractivista y en la mayoría de los casos, posibles de obtener a partir de la inversión de terceros.

CUADRO 4

**ESTRUCTURA DE INGRESOS
POR NIVEL DE GOBIERNO
(en porcentaje sobre el total de los ingresos)**

	Gobiernos Municipales			Gobiernos Departamentales			Gobierno Central		
	1990	2000	2012	1990	2000	2012	1990	2000	2012
Impuestos ¹	58,0	26,0	12,0	22,9	53,1	10,6	29,9	48,6	52,1
Renta petrolera	-	-	-	38,0	-	59,1	41,2	20,3	33,1
Renta aduanera	8,3	-	-	5,1	-	-	6,9	5,0	3,8
Ingresos no tributarios	30,4	12,5	6,1	4,8	8,1	1,5	5,5	11,1	5,5
Ingresos de operación	1,7	0,9	0,5	0,5	1,7	0,7	0,1	0,6	0,4
Transferencias corrientes	0,9	53,1	68,7	4,1	9,7	22,1	7,2	3,5	3,2
Transferencias de capital	0,1	6,2	12,2	10,6	17,0	5,8	0,1	0,0	0,0
Ingresos de capital	0,6	0,2	0,0	2,4	0,9	0,1	0,7	2,2	0,0
Donaciones del exterior	0,0	1,2	0,4	11,7	9,5	0,2	8,3	8,9	1,9

FUENTE: Elaboración propia con datos de UDAPE.

1: Incluyen solo a los impuestos correspondientes a cada ámbito de gobierno.

En este sentido, el carácter redistributivo que se busca con la actual política económica, basada en un Estado que captura estas rentas y luego las redirecciona hacia aquellos sectores más vulnerables, corre serios riesgos, toda vez que la cercanía que se buscaba entre los diferentes niveles de gobierno y los ciudadanos, como una característica positiva para la construcción de políticas de Estado, se transforma más bien en una debilidad, al estar las autoridades de los gobiernos subnacionales más expuestas a las presiones de grupos pequeños corporativos, que casi por definición tienen mayor poder de organización que la sociedad en general⁵ y que buscan apropiarse del control de estas rentas, desvirtuando así, el

⁵ Esto se sustenta en la teoría expuesta por M. Olson en "La Lógica de la Acción Colectiva", que indica que los grupos que tengan incentivos selectivos (intereses y beneficios mayormente individuales), probablemente actuarán con mayor frecuencia, para obtener bienes colectivos, que aquellos grupos que no disponen de estos incentivos. Una consecuencia de lo anterior y relacionada a los costos de coordinación que surgen entre los individuos cuando participan de un grupo, es que la probabilidad de que los grupos pequeños y homogéneos inicien una acción colectiva, es mucho más alta en comparación con grupos grandes.

carácter redistributivo de la actual política estatal.

En suma, los ingresos fiscales están fuertemente concentrados en rentas provenientes de la explotación de recursos naturales, y en una reducida cantidad de impuestos que a su vez son recaudados por el nivel central de gobierno y que dependen también de la dinámica relacionada a las rentas antes mencionadas.

2.2 Los gastos fiscales.

Pasemos ahora al análisis de la estructura de gasto del sector fiscal para comprender cuales son las prioridades de cada uno de sus niveles. Un primer elemento que se desprende de las cifras oficiales es que el gasto corriente, que a principios de la década de los 90's se explicaba sobre todo por el gasto en sueldos y salarios en todos los niveles de gobierno ha caído, aunque de forma diferenciada a medida que se avanzaba en la institucionalización de dichos niveles de gobierno.

Como se puede ver en el siguiente cuadro, el gasto en sueldos y salarios de los gobiernos municipales pasó de representar más del 43 por ciento de los egresos totales en 1990 a solo el 9 por ciento en el 2012. Evidentemente esto está relacionado con el fuerte incremento de los recursos percibidos, pero también a un avance en la institucionalidad de las alcaldías, lo que junto con las directrices establecidas en la normativa que les asigna recursos, respecto al destino de los mismos, ha impulsado un fuerte incremento de la Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF) que llevan adelante los municipios⁶.

En el caso específico de las municipalidades, en conjunto, invirtieron más del 81 por ciento de sus recursos en el 2012, mientras que en 1990 solo el 20 por ciento de sus recursos iban a la FBCF. En el caso de los gobiernos departamentales, si bien la caída en la participación de los gastos corrientes destinados a los sueldos y salarios no ha sido tan pronunciada, su participación en el gasto, entre 1990 y 2012 se ha reducido en algo más de la mitad, ya que en 1990 el gasto en sueldos y salarios alcanzó el 13,7 por ciento, mientras que en el año 2000 este había sido de 9,9 por ciento del total de los egresos y en el 2012 de solo 6,7 por ciento. Respecto al incremento en la FBCF, este solo ha sido de algo más de 4 puntos entre 1990 y 2012, ya que en 1990 la FBCF absorbía el 58,9 por ciento del total de los egresos y el 2012 se alcanzó el 62,9 por ciento.

En este sentido, la descentralización y el proceso autonómico no solo se han

6 El artículo 7 de la Ley 1551 de Participación Popular establece que los recursos transferidos a los gobiernos subnacionales deben ser destinados a educación, salud, deporte, saneamiento básico, microriego, caminos vecinales y desarrollo urbano y rural, lo que en suma constituye la definición de inversión social. Por otro lado, el artículo 8 de la Ley 2042 establece que los recursos provenientes de la recaudación del IEHD son destinados a los gobiernos departamentales y solo para ser utilizados en inversión en caminos. Por su parte, el artículo 9 de la Ley 2235 establece que los recursos provenientes del Dialogo 2000 destinados a los municipios deben distribuirse en un 20porcentaje para mejoramiento de la calidad de servicios de educación escolar pública, 10porcentaje para mejoramiento de la calidad de los servicios de salud pública y 70porcentaje para programas municipales de obras en infraestructura productiva y social. Finalmente la Ley 3058 establece que los recursos provenientes de los impuestos creados por esta ley no pueden ser destinados a gasto corriente, dentro de lo que se incluye los sueldos y salarios.

manifestado en el crecimiento de la burocracia estatal (sobre todo del nivel central) y de los sistemas administrativos, financieros y no financieros, sino también, desde el aspecto positivo, en el crecimiento del gasto destinado a la inversión en infraestructura y mayor equipamiento. En este sentido, el balance de la descentralización de los gastos debe estar también en función de los costos de negociación y concertación entre los gobiernos subnacionales y sus ciudadanos, punto que se tratará con más profundidad en los próximos apartados.

Ahora bien, en esta misma línea el gobierno central muestra una modificación similar en sus patrones de gasto entre 1990 y 2012 pero que no es tan pronunciada como la observada en los demás niveles de gobierno. Así, mientras que el gasto en sueldos y salarios en 1990 se ubicaba en el orden del 34,4 por ciento del total de los egresos, en el 2012 esta cifra cae al 26,9 por ciento, por lo que si tomamos en cuenta el fuerte incremento en los ingresos, así como la caída de la importancia relativa en otras obligaciones, sugiere que el crecimiento del gobierno central, en términos de empleo y reparticiones ha sido mucho más alto que el observado en los demás niveles de gobierno. Por el lado de la FBCF, dentro de los gastos del gobierno central, esta ha pasado de representar un 19,7 por ciento en 1990 a algo más del 32 por ciento en el 2012.

Esto implica que más allá de lo que marca la teoría, que sostiene que en un proceso de descentralización como el que se viene dando en Bolivia, donde se transfieren mayores competencias, responsabilidades y financiamientos hacia los gobiernos subnacionales, el gobierno central debería recogerse y concentrarse en aquellos factores de orden institucional y de coordinación intergubernamental, en la realidad se observa un crecimiento de los niveles de gobierno subnacionales pero aun mayor del nivel central, resultando incoherente con los objetivos de la descentralización.

Por otro lado, un elemento que se observa en el gasto de todos los niveles de gobierno es la caída de los gastos relacionados al servicio de la deuda, producto de los programas de alivio de la deuda de los que Bolivia se ha beneficiado entre los años 2000 y 2005. Así, en el caso de los gastos del gobierno central, los intereses de la deuda interna y externa han pasado de representar más del 14 por ciento en 1990 a solo un 2,7 por ciento en el 2012, otorgando un mayor margen fiscal para el gasto de este nivel de gobierno. En contrapartida, esto resulta en menor participación relativa de las donaciones y préstamos concesionales en la estructura de los ingresos fiscales de los gobiernos subnacionales.

Como ya se ha marcado, algo que se observa en la estructura de egresos del gobierno central es la tendencia creciente de las transferencias corrientes hacia los otros niveles de gobierno, que en el 2012 están en el orden del 28 por ciento del total de los egresos de este nivel de gobierno, lo que demuestra una vez más la alta dependencia financiera que tienen los gobiernos subnacionales con respecto al nivel central del gobierno (Ver cuadro 5).



CUADRO 5

	ESTRUCTURA DE EGRESOS POR NIVEL DE GOBIERNO (en porcentaje sobre el total de los egresos)								
	Gobiernos Municipales			Gobiernos Departamentales			Gobierno Central		
	1990	2000	2012	1990	2000	2012	1990	2000	2012
Sueldos y Salarios	43,7	22,5	9,0	13,7	9,9	6,7	34,4	32,0	26,9
Bienes y Servicios	15,1	12,8	5,4	5,1	6,6	7,7	12,3	9,2	6,4
Intereses de la deuda	0,1	4,2	0,6	0,3	3,0	0,9	14,5	5,9	2,7
Otros Egresos Corrientes	14,2	2,0	0,5	8,4	6,9	0,6	9,2	7,8	2,7
Transferencias Corrientes	6,4	2,5	1,6	5,4	2,1	1,4	12,6	20,9	28,0
FBCF	20,0	55,1	81,5	58,9	59,3	62,9	19,7	23,8	32,2
Otros Egresos de Capital	0,5	0,0	0,0	2,4	0,3	0,0	-2,7	0,2	0,7
Transferencias de Capital	0,0	0,7	1,3	5,7	11,9	19,9	0,1	0,1	0,3

FUENTE: Elaboración propia con datos de UDAPE.

2.3 La inversión pública.

Ahora bien, una de las principales funciones del aparato estatal es la relacionada a la inversión pública. En este sentido, se debe hacer notar que aun cuando en términos nominales esta ha crecido considerablemente entre 1990 y 2012, en términos de participación en el PIB, se mantiene en los mismos niveles observados en ambos periodos. Además, un elemento que se debe recalcar es que aun cuando las rentas petroleras han pasado a representar más del 59 por ciento de los ingresos de los gobiernos subnacionales y algo más del 33 por ciento en el caso del gobierno central en el 2012, en términos generales solo financió el 29 por ciento de la inversión pública, por lo que la aplicación de un criterio de transformación de un recurso agotable en el tiempo (proveniente de la explotación de recursos naturales) en otros sostenibles y que sirvan para la reproducción del capital (como es la infraestructura por ejemplo) no se está dando de forma eficiente (Ver cuadro 6).

3. El marco teórico del rentismo.

Cada vez es más frecuente el uso del término rentismo para describir un escenario general de actividades de individuos o grupos de individuos que generan pérdidas de recursos en la consecución de transferencias de riqueza.

Aunque es reconocido en el trabajo de Gordon Tullock de 1967 y el de Anne O. Krueger de 1974, el concepto del rentismo (rent-seeking) fue anticipado por Murray N. Rothbard ya en 1962 (p. 492):

CUADRO 6

INVERSIÓN PÚBLICA POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO

	En millones de dólares			En porcentaje sobre el total		
	1990	2000	2012	1990	2000	2012
Recursos Internos Corrientes ¹	144	259	1.257	45,6	44,5	43,7
Rentas y regalías sobre la explotación de RRNN ²	-	49	834	-	8,4	29,0
Recursos Externos ³	172	275	783	54,4	47,1	27,3
Total	315	583	2.874			
Total como porcentaje el PIB	5,2	2,1	5,2			

FUENTE: Elaboración propia con datos de UDAPE.

1: Incluye a los recursos del TGN y de coparticipación de los gobiernos subnacionales.

2: Incluye Regalías por hidrocarburos y minerales, IEDH e IDH.

3: Incluye créditos y donaciones.

The more government intervenes and subsidizes the more caste conflict will be created in society, for individuals and groups will benefit only at one another's expense. The more widespread the tax-and-subsidy process, the more people will be induced to abandon production and join the army of those who live coercively off production. Production and living standards will be progressively lowered as energy is diverted from production to politics and as government saddles a dwindling base of production with a growing and more top-heavy burden of the State-privileged⁷.

Quienes más tarde siguieron esta tradición y la enriquecieron fueron James M. Buchanan y Mancur Olson, pero el pionero en su aplicación más profunda en Bolivia fue Roberto Laserna con la publicación de *La trampa del rentismo en 2006*, y que más tarde completó con una propuesta concreta en la tercera edición de 2011 que ya viene realizándose al menos desde 2007.

En resumidas cuentas, para terminar con la perversa dinámica del rentismo corporativo en Bolivia, en torno a la lucha entre distintos grupos de poder por arrancarle al Estado parte de las rentas de hidrocarburos que acapara, Laserna propone darle a la gente lo que busca: entregarle a la ciudadanía la mayor parte o el total de las rentas de hidrocarburos para que la energía y capacidad creativa de cada individuo sea la que finalmente impulse el crecimiento económico del país de manera sólida y sostenida.

Esta propuesta no sólo sería lo último que queda por hacer, sino además lo mejor. La correlación entre número de conflictos anuales y abundancia de las rentas de hidrocarburos ha sido creciente durante al menos los últimos diez años, pues ha enfrentado a la ciudadanía, las regiones, las universidades y un gran

⁷ En traducción propia, esto sería: "Cuanto más interviene el gobierno y subvenciona, más conflictos de castas se crearán en la sociedad, los individuos y los grupos se beneficiarán sólo a expensas de los otros. A mayor extensión en el proceso de impuestos y subsidios, más gente será inducida a abandonar la producción y unirse al ejército de los que viven fuera de la producción coercitivamente. Las normas de producción y de vida se reducirán progresivamente a medida que la energía se desvía de la producción a la política, y mientras el gobierno monta una disminuida base de producción con una creciente y cada vez más pesada carga de altos cargos privilegiados por el Estado."

número de grupos de interés no menos importantes que incluyen las instituciones del orden como el ejército y la policía, afectando el crecimiento del país en aproximadamente un punto porcentual del Producto Interno Bruto.⁸ Las pérdidas, como afirmaba Rothbard, han terminado siendo siempre mayores a la vez que los incentivos para que el mismo aparato estatal continúe con su hipertrofia burocrática y de acumulación de poder.

3.1 El principio de subsidiariedad en Hayek y las fallas de la gestión del Estado en Buchanan.

Para entender el marco de discusión en esta oportunidad, recurrimos al principio de subsidiariedad, aquel que se refiere a que los problemas son mejor resueltos por las personas e instituciones más cercanas a ellos, y que las intervenciones externas deben tener lugar sólo cuando sea necesario y sólo de forma temporal. Para Hayek (1973), “la sociedad sólo puede subsistir si por algún proceso de selección surgen normas capaces de inducir a los individuos a comportarse según esquemas compatibles con la convivencia social”⁹. Esto quiere decir que los bienes públicos prestados por el gobierno tienen carácter colateral o subsidiario en relación a los servicios provistos por el sector privado, que también debe estar en condiciones jurídicas de ofertar esos servicios.

Hayek también aclara que el principio de subsidiariedad suele ser ampliamente utilizado por la doctrina social de la Iglesia Católica. Efectivamente, en un vínculo directo con la teoría del rentismo, la Iglesia Católica ha sido puntualmente crítica con el asistencialismo del Estado de Bienestar. Juan Pablo II, en su encíclica de *Centesimus Annus* sostiene:

“Conoce mejor las necesidades y logra satisfacerlas de modo más adecuado quien está próximo a ellas o quien está cerca del necesitado. (...) Al intervenir directamente y quitar responsabilidad a la sociedad, el Estado provoca la pérdida de energías humanas y el aumento exagerado de los aparatos públicos, dominados por lógicas burocráticas más que por la preocupación de servir a los usuarios, con un enorme crecimiento de los gastos. Efectivamente, parece que conoce mejor las necesidades y logra satisfacerlas de modo más adecuado quien está próximo a ellas o quien está cerca del necesitado.”¹⁰

En otras palabras, todo esto no quiere decir más que en cuanto a organización territorial es siempre preferible que los Estados tengan cuantas mayores unidades políticas sea posible, es decir, que cuanto más numerosos, más pequeños y más débiles sean los Estados, más competencia regulatoria y fiscal habrá, mayor cooperación pacífica entre territorios y menos incentivos para una aventura tiránica y absolutista contra la ciudadanía en su legítimo y pleno ejercicio de la libertad. Sin ir más lejos, este es el caso de la hoy extinta Unión Soviética, por

8 Ver: *Evía, Laserna, Skaperdas. Conflicto social y crecimiento económico en Bolivia. La Paz, (2008)*

9 Ver: *Hayek. Derecho, legislación y libertad. (1973), p. 76.*

10 Ver *Huerta de Soto (2002). Nuevos estudios de economía política: Socialismo, corrupción ética y economía de mercado.*

ejemplo.

4. Instituciones y condiciones: urgencia para un pacto fiscal.

¿Por qué existe la necesidad de un pacto fiscal?, esta es una pregunta que puede responderse desde diferentes perspectivas. Tal como hemos visto en secciones precedentes de este documento, un conjunto de motivos iniciales están relacionados a las asimetrías regionales que se han ido generando a partir de una distribución inequitativa de las rentas de los recursos naturales. En segundo lugar, el continuo crecimiento del aparato estatal, sobre todo en su nivel central, junto con la mayor participación de ingresos que no están relacionados a su desempeño como proveedor y administrador de bienes y servicios públicos, amenaza con reducir el poder de los ciudadanos para limitar comportamientos totalitarios desde los diferentes niveles de gobierno, toda vez que las políticas públicas pueden no responder en absoluto a las necesidades de la población en general.

Adicionalmente, con las actuales propuestas de pacto fiscal se podría estar engendrando un problema que aún no es suficientemente evidente: desde distintos frentes se está planteando un pacto fiscal no como una forma de financiación más sensata que la actual, sino como una oportunidad para negociar nuevamente, lo que podría socavar la convivencia pacífica y armoniosa de una sociedad basada en vínculos contractuales, que hoy podría estar convirtiéndose en una cada vez más hostil.

Las propuestas de pacto fiscal podrían plantear graves problemas estructurales que incluso entorpecerían el modelo autonómico, y que se ponen en evidencia hoy en tiempos de abundancia, pero que serían más graves en tiempos de escasez, cuando decaiga la cotización internacional de materias primas de las que Bolivia depende. Estos problemas son básicamente cinco: el rentismo como un factor de debilidad institucional, la legitimidad del Estado más allá de lo electoral, el financiamiento de las autonomías (fundamentalmente departamentales), el concepto de solidaridad interterritorial y la confusión administrativa y descomposición del mercado.

4.1 Rentismo como factor de debilidad institucional.

Bolivia se ha caracterizado históricamente por la explotación de recursos naturales y por consiguiente por la dependencia de los recursos provenientes de estas materias no solo por parte del Estado, sino también de los sectores privados. Esto trajo consigo rasgos distintivos para Bolivia, ya que las fases de depresión y auge de los precios de las materias primas se convirtieron en el principal determinante del ciclo económico en el país.

Uno de estos rasgos es el Estatismo, que como bien se ha identificado en numerosos estudios llevados adelante en Bolivia, está fuertemente relacionado a las ideas del control de las rentas, en el pasado mineras y hoy en día petroleras. Esto, por lo tanto, configura un esquema rentista, donde diversos grupos de pre-

sión buscan poder político, ya sea a través de la movilización social o a través de su inserción en el control de los diferentes niveles de gobierno a través del aparato político.

A esto se le debe agregar que la soberanía sobre los recursos naturales, como consigna política, ha tenido dos consecuencias. La primera de ellas es que esto se ha entendido también desde una perspectiva regional¹¹, generando una cultura de apropiación territorial sobre ciertos recursos, por lo que las asimetrías en la distribución de las rentas provenientes de su explotación son entendidas como conquistas regionales legítimas antes que evaluadas como un factor de discriminación y ampliación de las diferencias interregionales y por lo tanto negativas en el largo plazo.

En este sentido, los precios elevados han fomentado el esquema de distribución establecido en la actual Ley de Hidrocarburos, generando fuertes efectos en los ingresos de todos los niveles de gobierno, induciendo sobre todo al aumento del gasto, pero no así en las tasas de crecimiento económico del país, ya que las mismas se han mantenido en torno a los promedios históricos de entre 4,5 y 5 por ciento.

Adicionalmente, la concepción sobre la legitimidad de las conquistas sobre la distribución de las rentas por recursos naturales, plantean una situación sumamente difícil para lograr un nuevo pacto fiscal, en la que el ciudadano, como la principal unidad de asignación de recursos debería retomar la importancia que se le había asignado al principio del proceso de descentralización administrativa iniciado a mediados de la década de los 90's. Actualmente, los esquemas de distribución están basados predominantemente en factores territoriales antes que en factores poblacionales, de pobreza o de necesidades básicas insatisfechas.

Ahora bien, a medida que las asimetrías fiscales son posibles como producto de mayores esfuerzos locales, los incentivos para que los gobiernos subnacionales dediquen mayor esfuerzo a sus actividades de carácter rentista, antes que a la administración propia de estos recursos, pueden derivar en el rompimiento de la relación de control directo que se busca a través de la descentralización relacionada a la precepción de la eficiencia de la gestión pública que tienen los votantes.

Una segunda consecuencia, íntimamente ligada con la anterior, es que al observarse una competencia regional por el control de las rentas provenientes de los recursos naturales, los diferentes niveles del Estado empiezan a actuar como un actor rentista más, que al igual que los grupos corporativos de la sociedad civil, buscan apropiarse de una mayor proporción de las rentas resultantes de la explotación de los recursos naturales a través de mecanismos de presión o de negociación corporativa.¹²

En este contexto, los diferentes actores de la sociedad perciben que las

¹¹ Este hecho que puede explicar los esquemas de distribución de las regalías, mineras y petroleras, que diferencian claramente a los departamentos productores y no productores, estableciendo implícitamente un factor de pertenencia regional.

¹² Un ejemplo de este punto son los conflictos suscitados entre los departamentos de Chuquisaca y Tarija por la participación sobre la propiedad del campo Margarita.

instituciones sobre las que se basa la distribución de estas rentas son claramente manipulables, por lo que desde la perspectiva del estatismo rentista, en un proceso de descentralización sustentado en una creciente dependencia de las rentas de recursos naturales, contrariamente a lo buscado a partir del principio de subsidiariedad, el aparato estatal tiende a crecer, no solamente en los niveles subnacionales, sino como se está observando hoy en día, en el nivel central, deteriorando el poder del ciudadano para ejercer control ante comportamientos abusivos de los diferentes niveles de gobierno.

4.2 La legitimidad del Estado, condición no solo electoral, sino de prestación de servicios públicos.

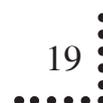
La legitimidad del Estado, en términos simples, es su capacidad para obtener la obediencia sin necesidad de recurrir a los métodos coercitivos y a la amenaza de la fuerza. Por lo tanto, un modelo de Estado es legítimo siempre y cuando entre sus ciudadanos exista consenso para aceptar su autoridad.

En este sentido la legitimidad del Estado proviene de dos vertientes. En primer lugar, la legitimidad es de origen electoral y se concibe principalmente en el momento del voto, otorgando los ciudadanos el acceso al poder a un determinado grupo de representantes y administradores (legitimidad institucional). Sin embargo, la legitimidad también se produce a partir del ejercicio de ese poder, durante el cumplimiento de las actividades y generación de bienes y servicios que los ciudadanos consideran adecuados (legitimidad por rendimiento).

En este contexto, una de las prerrogativas sobre la que se apoya la descentralización es que la legitimidad de los gobiernos subnacionales está más relacionada a la legitimidad por rendimiento, toda vez que las políticas públicas implementadas por este nivel de gobierno son más visibles para la población, por su cercanía y capacidad de incidir en las mismas. En cambio, para los niveles superiores de gobierno el tipo de legitimidad más relevante es el de origen electoral, ya que su función no consiste, al menos en teoría, tanto en la provisión de servicios tangibles, sino en la defensa de intereses generales o en el reparto de recursos financieros de forma equitativa.

En este sentido, a medida que la influencia del nivel de gobierno es superior en términos de territorio, el peso de la legitimidad institucional debería aumentar, mientras que cuanto más próximo es el nivel de gobierno al ciudadano, la legitimidad por rendimiento tiene más peso.

A partir de esto, la comprensión de que los recursos naturales son de todos, en un contexto de debilidad institucional, ha contribuido a profundizar la ruptura de la relación entre el costo de los servicios públicos y la prestación de los mismos, fomentando en primera instancia la percepción sobre la gratuidad de los mismos, junto con una falta de reciprocidad entre lo que se aporta y se recibe del Estado y atentando en gran medida contra el concepto de legitimidad por rendimiento, toda vez que las distribuciones asimétricas generan capacidades fiscales diferentes entre los diferentes gobiernos de un mismo nivel.



Esta asimetría en las prestaciones que recibe un ciudadano, además, no es atribuible ni a la calidad de la administración pública ni a la capacidad de tributación y generación de ingresos que tienen estos ciudadanos. Un ejemplo de esta asimetría en la prestación de servicios públicos es el Seguro Universal de Salud de Tarija (SUSAT), que lo ofrece la gobernación y tiene una cobertura universal para todos los habitantes del departamento desde los 5 hasta los 55 años. Esto es formidable pero único en el país, ya que es posible solamente por la gran cantidad de recursos que percibe esta región. Recursos que, en el fondo, provienen de una apropiación regional de una riqueza que es nacional.

En este sentido, el establecimiento de un pacto fiscal debe contemplar criterios de equidad que permitan a los diferentes gobiernos, en principio, establecer políticas públicas y prestación de servicios de forma homogénea, donde las diferencias o beneficios extras que se logren ofrecer sean producto de una mayor eficiencia en la administración de estos recursos o de un mayor esfuerzo por parte de las autoridades de dichos gobiernos, y no así, como se observa hoy en día, producto de su capacidad de lobby político con el nivel central o de movilización y presión social.

4.3 El financiamiento de las autonomías

El presupuesto del Estado es financiado casi en su totalidad por las rentas de hidrocarburos, cuya cotización internacional en los últimos diez años ha llegado incluso a quintuplicar los niveles del momento del descubrimiento de las reservas de gas en el país. El modelo autonómico podría estar ocultando serios problemas ya no sólo a corto plazo en cuanto a pugnas de poder, sino incluso a mediano y largo plazo en cuanto al desafío de una eventual crisis económica que se derive en la caída del precio de los hidrocarburos.

En cuanto al sistema de financiación se ha producido un proceso constante de cesión de competencias desde el gobierno central hacia las autonomías fundamentalmente departamentales. Hoy, una parte muy importante del gasto público en Bolivia es gestionada directa o indirectamente por las gobernaciones departamentales, a lo que hay que sumar el hecho de que gestionan competencias tan importantes como la salud y la educación, además de otros numerosos servicios sociales.

El problema de fondo estriba en que esta creciente transferencia de competencias no ha ido, desde un principio, de la mano de una transferencia equivalente de fuentes de ingresos que permitan la autofinanciación de los servicios públicos que prestan los gobiernos autonómicos. Hoy las autonomías gastan cuanto reciben, dependiendo así los servicios que prestan casi absolutamente de las rentas del gas y, por tanto, de la cotización internacional de materias primas, reproduciendo lo que sucede en el gobierno central. La fiscalidad de las autonomías, entendida como aquellas recaudaciones propias de cada departamento, municipio e incluso universidad, no logra cubrir el costo de las competencias asumidas, y el encargado de aportar la diferencia entre ingresos y gastos mediante un particular sistema de financiación terminaría siendo finalmente el contribuyente, lo cual sig-

nificaría un incremento de impuestos inasumible por la ciudadanía para compensar las rentas de hidrocarburos.

Desde su concepción las autonomías han caído en la lógica planteada por el gobierno central, que consiste en ocuparse de gastar cuanto reciben, cuando en realidad los recursos deberían servir para crear mecanismos propios de recaudación frente a una eventual crisis económica. La propuesta de pacto fiscal está configurando un régimen de financiación autonómica totalmente imposible; se están involucrando en un nudo, una maraña, un sudoku imposible de resolver: las dimensiones de todo lo que esta propuesta implica no está siendo evaluada desde su sostenibilidad a largo plazo.

4.3.1 Los argumentos de la propuesta

La peligrosa dinámica que podría desatarse con la propuesta de pacto fiscal seguramente partiría de la presentación de argumentos de interés particular para las regiones. Unas destacarían la densidad poblacional como criterio base, otras las deudas históricas del país, otras seguramente plantearían criterios de solidaridad, de manera que unas autonomías o regiones compartan recursos con las más pobres, etc. incluso podría llegarse a plantear criterios tan absurdos como el del caso español con las Comunidades Autónomas que acudieron al favorecimiento de la otorgación de recursos de acuerdo a la masa forestal territorial. Así se configuran financiaciones imposibles e insostenibles que traerían más incertidumbre que luz respecto del futuro.

Este problema es imposible de resolver, ya que de esta manera los recursos serían siempre escasos. Las autonomías utilizarán los criterios que más les favorezcan para llevarse la parte más grande de lo que hay. Esto es difícil de manejar en la abundancia, pero es casi imposible en la escasez.

4.3.2 El largo plazo

Es evidente que la propuesta está vinculada a la abundancia de recursos derivada del extraordinario momento que el sector hidrocarburífero está atravesando en todo el mundo. Pero no podría sostenerse más adelante. Si estallase una crisis los recursos que inspiran la propuesta de pacto fiscal se desplomarían, pero los niveles de gasto no podrán manejarse de la misma manera, lo que llevará inevitablemente a que las autonomías enfrenten graves déficits estructurales hasta el punto de tener que ser rescatadas por el gobierno central. La gran mayoría de autonomías podría registrar quiebras técnicas si el gobierno central no les llegara a conceder préstamos de rescate mediante fondos urgentes de liquidez para finalmente terminar cuestionando la viabilidad del sistema territorialmente descentralizado. Esta es sin duda una probabilidad, pero de un riesgo tan grave que no debe ignorarse.

Dicho esto, el primer problema autonómico es que estas administraciones carecen de responsabilidad fiscal. Hoy las autonomías se están dedicando úni-



camente a gastar; mientras los ingresos son centralizados, el gasto está descentralizado. El sistema, por naturaleza, tiende a generar déficit público estructural, y no meramente coyuntural; por lo que, a su vez, la propuesta de pacto fiscal plantea discusiones coyunturales de corto plazo para problemas que en realidad son estructurales de largo plazo; el sistema autonómico entraría en una vorágine reformista permanente, cuya consecuencia será un creciente déficit público y una creciente deuda pública autonómica; también habrá que revisar el incremento de empresas públicas, el volumen de funcionarios públicos a cargo de los gobiernos departamentales; y tendrán el incentivo para ser las últimas en llevar a cabo en ajuste fiscal, en tratar de reducir su gasto y déficit. Todo esto genera aún mayores incentivos perversos en materia de gestión presupuestaria y de administración.

Las autonomías departamentales elaboran sus presupuestos en base al presupuesto que a su vez elabora el gobierno central, que al final es quien reparte los recursos entre todas ellas. Cuando el gobierno plantea la elaboración de un presupuesto con un precio del barril de petróleo a US\$ 70 ó 75, no supone que en algún momento esa cotización podría caer abruptamente.

4.4 El concepto de solidaridad interterritorial

Se trata de un mecanismo de redistribución fiscal de las autonomías más ricas hacia las más pobres en función de alcanzar la igualdad en cuanto a la provisión de servicios públicos, y reducir las diferencias en relación al nivel de renta y desarrollo, fundamentalmente entre unas regiones y otras.

Actualmente, por el lado del gasto, los gobiernos departamentales más irresponsables y despilfarradores tienen pocos incentivos para corregir el curso de su Hacienda; sus recursos no dependen en absoluto de llevar a cabo políticas favorables al libre ejercicio de la función empresarial, a la creación de nuevas empresas privadas, de generación de empleo y desarrollo económico, sino que para mantenerlos o incrementarlos dependen únicamente del reparto de las rentas de hidrocarburos, o sea, de la pugna entre distintos grupos de presión frente al gobierno central.

Uno de los problemas que los gobiernos departamentales y municipales podrían enfrentar para reducir su déficit y gasto público, sería aquel que desde el gobierno central se impone cuando establece niveles mínimos de gasto, siendo este el principal incentivo para que las regiones ricas carezcan de la flexibilidad precisa para reducir cargas tributarias derivadas de su buena gestión presupuestaria. Si los gobiernos departamentales y municipales necesitaran eliminar determinados servicios para ahorrar dinero, no podrían hacerlo por imposición del gobierno central.

4.5 Confusión administrativa y descomposición del mercado

En Bolivia existen distintos grados de administración pública: central, departamental, provincial, municipal e indígena. Esto dificulta las actividades de los

ciudadanos ya que es muy difícil determinar sobre quién ejerce las distintas atribuciones; no saben claramente a quién dirigirse cuando las cosas van mal.

En la pugna en la consecución de rentas, las autonomías consiguen mayores atribuciones y competencias, pero al mismo tiempo también las crean para poder seguir gastando. La competencia por crear cada vez mayores servicios públicos no sólo termina desplazando la iniciativa privada en efecto *crowding-out* para hacerlo en función de su rentabilidad, sino que finalmente derrocha recursos que en manos de privados probable y finalmente serían hasta incluso ahorrados precisamente para afrontar cualquier tipo de eventualidad.

Al existir una compleja burocracia, se generan distorsiones en materia legislativa que añaden costes al desarrollo de la actividad empresarial y que, incluso, en ciertos casos pueden entrañar barreras de entrada encubiertas para aquellas compañías que aspiran a operar en distintas jurisdicciones.

Lo que la propuesta terminaría haciendo es crear un sistema de financiación específico para cada una de las instancias autonómicas, inspirado en un sistema de convenio que podría precipitar el conflicto entre un grupo de regiones frente a otro. Así, los gobiernos subnacionales podrían terminar regulando y recaudando todos los impuestos que se generasen en territorio autonómico, para posteriormente pagar a la administración central una especie de cuota o cupo en pago por las competencias o atribuciones no transferidas, es decir, por los servicios que la administración sigue prestando en territorios subnacionales (inversión pública, seguridad, etc.)

5. Lineamientos para un pacto fiscal sostenible.

Un pacto fiscal sostenible en el tiempo, no solo se refiere a la distribución de los recursos públicos, sino que en el fondo es un conjunto de normas que permitan garantizar el progresivo cumplimiento de diversos acuerdos alcanzados entre la sociedad y el Estado.

Por lo tanto, un pacto fiscal debería establecer los mecanismos que permitan el cumplimiento de la declaración constitucional de universalizar los derechos económicos, sociales y culturales, igualando las oportunidades de los ciudadanos y estableciendo claramente las condiciones y los mecanismos de negociación de los que disponen los diferentes actores de la sociedad para lograr y hacer perdurar dichos acuerdos.

En este sentido son tres los elementos que se deben contemplar en la construcción de un pacto fiscal sostenible:

- i. La incorporación de todos los actores económicos y sociales, directamente y a través de sus representantes, en las discusiones, los procesos de negociación y el cumplimiento de los acuerdos sobre cómo se financia el Estado y se utilizan los recursos públicos.

Esto implica que, más importante que llegar a acuerdos sobre lo que



debe lograr el Estado y sus parámetros fiscales, es establecer mecanismos prácticos de negociación, alcanzable no mediante la coerción, sino en virtud del cumplimiento voluntario de las obligaciones adquiridas por las partes.

- ii. Un involucramiento de los ciudadanos de forma institucional y rutinaria en las decisiones sobre cómo recaudar y utilizar los recursos fiscales. Lo que significa restablecer mecanismos de contestabilidad pública, es decir la posibilidad del ciudadano de cuestionar mediante mecanismos de discusión pública las decisiones tributarias y de asignación de los recursos fiscales que llevan adelante los diferentes niveles de gobierno. Esto es esencial para restablecer el concepto de reciprocidad y la percepción de la ciudadanía respecto a la legitimidad de los impuestos, de forma tal que se dé un “cumplimiento cuasi-voluntario” de las obligaciones tributarias.
- iii. Un entendimiento de que las obligaciones tributarias y el derecho a los beneficios del gasto público son consustanciales al ejercicio de la ciudadanía. Lo que en otras palabras significa desmontar el concepto de gratuidad de los servicios públicos que se ha implantado en el grueso de la población. Para esto será necesario establecer mecanismos de difusión de la relación entre el costo y la prestación de los bienes y servicios públicos.

Ahora bien, ¿cuál es la diferencia de plantear un pacto fiscal en tiempos de crisis y en tiempos de abundancia?

Suponiendo que la elección de nuevos gobernadores coincidiera con el inicio de una crisis económica, es decir, que una vez a cargo de la administración se encuentren con profundos déficits estructurales autonómicos y fuera de control, se verían obligados a acometer medidas altamente impopulares como el recorte del gasto público. ¿Se plantearía entonces un nuevo pacto fiscal?

Si los gobiernos departamentales y municipales estuviesen realizando hoy políticas de ahorro, finalmente consolidarían el proyecto autonómico que se someterá a prueba en tiempos de crisis. Caso contrario, se verá la misma fallida estrategia catalana en España (la más próxima en cuanto a esquema de administración territorial) de exigir urgentemente la creación de un fondo de rescate al gobierno central, que incluso podría ser eventualmente negado, y de esta manera unas regiones terminarían poniéndose contra otras sin el reconocimiento de propia responsabilidad hasta entorpecer la propia causa autonómica.

5.1 Los problemas del pacto fiscal en términos prácticos

Aun en un escenario en el que se aceptase la propuesta de pacto fiscal, los problemas en su aplicación podrían ser resumidos en los siguientes puntos:

- a) Eventualmente, un pacto fiscal se trataría de la creación de una institución tributaria autonómica única y propia, que gozaría de plena capacidad re-

caudatoria sobre la región para eventualmente compensar un posible fin en los precios elevados de las materias primas a nivel internacional, pero que aún tendría que colaborar administrativamente con la Hacienda pública nacional.

- b) Según el pacto fiscal, los ingresos extra que obtendrían las autonomías departamentales y municipales financiarían las políticas sociales del Estado, lo que incrementa el riesgo de aumentar el gasto público de un Estado de Bienestar autonómico en la creciente prestación de servicios públicos autonómicos que a su vez se suman a los centrales.
- c) El pacto fiscal podría estar vinculado a la progresividad fiscal, donde la gente con más recursos paga más, pero que con certeza estos recursos finalmente terminan trasladándose a quienes ganan menos a través de distintos mecanismos como el de los precios de los productos finales de consumo.
- d) De tal forma que incida en el carácter multilateral del pacto, se establecería la creación comisiones burocráticas de seguimiento sobre el funcionamiento del pacto fiscal que terminarían entorpeciendo su dinámica tanto de gasto como de ahorro.
- e) Desaparecerían los mecanismos de distribución basados en las características poblaciones en favor de los factores territoriales o corporativos, de tal forma que se perdería todo criterio de equidad en la distribución de las rentas y beneficios no contributivos.

Estos puntos no hacen más que ilustrar algunos de los varios problemas prácticos en la aplicación de una propuesta de pacto fiscal, muestran que lo que en un principio de muestra como favorable, impide ver lo que no se ve de la propuesta. Por tanto, resulta menester considerarlos frente a la aspiración de una eventual reforma del actual sistema y para incluso evitar posibles nuevos focos de tensión.

5.2 ¿Existe una alternativa ideal al pacto fiscal?

Si se aplaza el tratamiento de un pacto fiscal o alternativamente se evita su discusión, las alternativas posibles son básicamente dos:

- i. La centralización de ingresos y gastos, es decir, el gobierno central recauda y gasta, lo que significa devolverle atribuciones y competencias al gobierno central.
- ii. La descentralización tanto de gastos como de ingresos.

Actualmente el sistema autonómico descentraliza atribuciones y competencias, pero no descentraliza la financiación; el gobierno central recauda, y las autonomías se limitan a gastar cuanto pueden conseguir.

Frente a este problema es necesaria también la autonomía fiscal, pero no



solo en materia del cobro de impuestos, que muy probablemente irían a engrosar los ya existentes y de los que está encargado el gobierno central, sino que los recursos actuales sirvan para generar ingresos propios, donde los gobiernos autonómicos estarían únicamente encargados del cobro de servicios prestados a sus ciudadanos de manera voluntaria, como en el pago de peajes en la utilización de caminos y carreteras departamentales, por ejemplo.

La competencia administrativa pública es tan sana como la competencia privada, es beneficiosa y finalmente genera incentivos favorables para la libertad individual atenuando los monopolios estatales. Las zonas tributarias diferenciadas pueden competir entre sí por la captación de ingresos fiscales, incentivando la aplicación de políticas públicas respetuosas con la libertad individual y la propiedad privada¹³. De esta manera bastaría con que un solo gobierno departamental decidiera reducir los impuestos de manera sustancial para que la atracción de capital terminara siendo una realidad. Caso contrario, si un gobierno departamental reproduce la pobreza penalizando el libre ejercicio de la función empresarial o la libre creación de empresas, automáticamente se producirá un efecto de rechazo y traslado del empresariado contribuyente hacia aquellos territorios que sí los apoyen con los incentivos adecuados.

Así, la administración autonómica tanto del gasto como de la recaudación, lejos de suponer un peligro, acentúa dos esferas básicas de la praxis política. Por un lado, la autoridad de los gobiernos regionales y, por el otro, los locales que son más próximos a los ciudadanos en términos de eficiencia, accesibilidad y comprensión, siendo que el político está más cerca al ciudadano y el control de éste sobre el primero es más férreo.

Esto, desde luego, elimina la confusión administrativa: si existe autonomía fiscal y competencia administrativa real, el contribuyente percibe claramente quién es el político responsable de las políticas que se llevan a cabo, y de los impuestos y gasto público que se lleva a cabo en determinado territorio, es decir, si se incrementan los impuestos, el ciudadano sabe quién es el culpable, al mismo tiempo que identifica otro determinado territorio que no los haya incrementado.

13 Un criterio similar al expuesto es utilizado por el gobierno central chino para generar competencia interprovincial por la atracción de inversión hacia sus regiones, por lo que la aplicación de estos mecanismos no es exclusiva de un sistema ideológico, sino que es posible adaptarlo. Ver: "China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative Society"

Bibliografía

- Banco Mundial (2012). “China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative Society”. Washington.
- HAYEK, Friedrich A. (1973 [2006]). *Derecho, legislación y libertad*. Madrid. Unión Editorial.
- HUERTA DE SOTO, Jesús: (1994). *Estudios de economía política*. Madrid. Unión Editorial.
- HUERTA DE SOTO, Jesús (2002). *Nuevos estudios de economía política*. Madrid. Unión Editorial.
- LASERNA, Roberto (2011). *La trampa del rentismo... y cómo salir de ella*. La Paz. Fundación Milenio. [3º Edición]
- OLSON, Mancur (1965). *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Londres.
- ROTHBARD, Murray N. (1962). *Man, economy, and state*. Auburn. Scholar’s Ed. Ludwig von Mises Institute.



PACTO FISCAL Y RENTISMO

Roberto Laserna*

El documento preparado por José Gabriel Espinoza y Mauricio Ríos García ofrece información y conceptos para orientar el debate sobre el pacto fiscal en Bolivia, tomando en cuenta las restricciones existentes, y especialmente poniendo de relieve la influencia determinante que puede ejercer el rentismo.

Ellos consideran, acertadamente, que la estructura del presupuesto fiscal es el resultado de un largo proceso de conflictos, presiones y negociaciones por lo que es poco flexible, ya que las asignaciones son celosamente resguardadas por grupos de interés. También advierten que la propiedad de los recursos naturales, que en la tradición constitucional corresponde a los bolivianos, ha sido distorsionada por el estatismo, concentrando las rentas en la burocracia central, primero, a la que le disputan las burocracias locales. Sus éxitos han reforzado el proceso de “territorialización” de la propiedad colectiva. En ese contexto, muestran poco entusiasmo por la idea de un “pacto fiscal”, también por la manera en que el tema está siendo planteado. En su texto anticipan que, si se abre una negociación en las actuales condiciones, podrían desatarse conflictos más agudos y posiblemente mayores distorsiones en la distribución de los recursos públicos.

* *Economista, Presidente de la Fundación Milenio. Autor de varias publicaciones, algunas de ellas son: La trampa del rentismo... y cómo salir de ella. La Paz, Fundación Milenio. 2011 [2005]; La democracia en el ch'enko. La Paz, Fundación Milenio, 2010 [2006].*



El trabajo de estos economistas pone en evidencia que los bolivianos estamos en un dilema muy serio. Por un lado, ellos muestran que la estructura presupuestaria es inadecuada porque no permite aprovechar los recursos disponibles ni mejorar las relaciones entre el estado y la sociedad. La abundancia proveniente del aumento en precio y cantidad de las exportaciones ha escondido las ineficiencias, pero no ha hecho posible un mayor y mejor crecimiento. Y todo indica que en momentos de escasez los problemas serían mayores. Por tanto, desde ese punto de vista, no puede ignorarse la necesidad de una profunda modificación en la manera en que se recolectan, asignan y gastan los recursos públicos. Pero, por otro lado, desaconsejan hacerlo en circunstancias como las actuales, de una institucionalidad muy débil y vulnerable a las presiones, y de altas expectativas por parte de los grupos sociales y de las burocracias más fuertes. ¿Qué hacer entonces? Si las cosas siguen como están, terminaremos de desperdiciar las oportunidades de la bonanza. Si tratamos de cambiarlas, corremos el riesgo de que empeoren. Quizás el problema esté en el método, es decir, en el procedimiento de cambio que se está debatiendo y la manera en que se concibe el “pacto fiscal”.

En este breve artículo quisiera aprovechar las valiosas observaciones que nos plantean Espinoza y Ríos para considerar este dilema con más detenimiento.

La financiación del presupuesto fiscal

La estructura presupuestaria del país es sin duda deficiente. La mayor parte de los impuestos son indirectos y regresivos, y son pagados fundamentalmente por personas jurídicas. La cobertura tributaria es reducida y deja afuera a la gran mayoría de los bolivianos. Y para ese pequeño grupo de ciudadanos que efectivamente participa en el proceso de pago de impuestos, éstos se le presentan como una carga que no es solamente económica sino de tiempo, de trabajo y de molestias por el llenado de formularios detallados, engorrosos y muchas veces confusos. Fuera de los impuestos, el presupuesto se sustenta en la captura de rentas de recursos naturales bajo la forma de regalías, alcúotas sobre producción e impuestos especiales.

Esta estructura marca una distancia muy grande, casi una disociación, entre el ciudadano y el Estado.

En efecto, la mayor parte de los bolivianos es ajena al sistema tributario, no es contribuyente. Una parte importante lo es, pero no lo sabe, porque no logra ser del todo consciente de los impuestos que paga ya que éstos están sumergidos en los precios, como es el caso del IVA, el IT y el ITF. Y si lo sabe, intenta evitarlos con el “sin factura nomás”. Los pocos que sí están en el sistema e intervienen en él, lo viven como una carga que además de pesada es injusta, porque sabe que son muchos los que la evaden. Por si todo esto fuera poco, están las rentas de recursos naturales, cuya abundancia y captura por parte del estado da la señal de que los impuestos no son necesarios para que éste funcione y provea servicios públicos. De hecho, hay personas que sostienen que deberían eliminarse los im-

puestos a cambio del control absoluto de las rentas por parte del estado¹.

Pero la disociación entre el ciudadano y el estado es un problema muy grave y de consecuencias verdaderamente desastrosas. Ella debilita la democracia, y por tanto la propia condición ciudadana, fortalece las burocracias, y por tanto el autoritarismo y el abuso, y alienta la corrupción y la ineficiencia.

Ciudadano contribuyente

El pilar fundamental de la democracia es el ciudadano. Fue para defender sus derechos que se establecieron los mecanismos democráticos, que combinan su participación en la selección de las autoridades (el voto) con la existencia de controles y restricciones legales al ejercicio de la autoridad (la ley). El tercer elemento clave de la construcción de la democracia son los impuestos. Cuando el estado se financia con las contribuciones de los ciudadanos, se subordina con mayor claridad a su mandato, porque no solamente los políticos que pugnan por acceder a los cargos de autoridad admiten esa subordinación sino que la misma burocracia se ve obligada a reconocerla como algo normal. De ese modo, la contribución que hace el ciudadano para el sostenimiento del estado es lo que lo define como parte de su propiedad. El financiamiento del estado le permite a la persona acceder a los derechos que aquél debe reconocer y defender. Es mediante la contribución tributaria que la persona accede a la condición de ciudadana.

Pero si el estado puede prescindir de los impuestos o mediatizarlos de tal manera que la gente no perciba que contribuye, esa relación se trastorna por completo. El estado deja de pertenecer a las personas y, por el contrario, éstas se subordinan al estado. El acceso a los derechos deviene en concesión estatal o, en el mejor de los casos, en conquista colectiva, la cual también conduce hacia la subordinación del individuo pero ésta vez al órgano colectivo al que “pertenecer”. Esta es una de las más nefastas consecuencias del financiamiento estatal por medios extra tributarios, no sólo de rentas de recursos naturales sino de cooperación externa, pero también ocurre en los casos en que los impuestos son indirectos, mediados por personas jurídicas. Y para el caso boliviano esto posiblemente explica la debilidad de nuestra democracia y la facilidad con que los bolivianos hemos caído en la tentación del caudillismo autoritario.

La rendición de cuentas

Aunque ya se anotó este aspecto muy rápidamente, es necesario insistir en que el pago de impuestos no solamente tiene efectos importantes en la condición ciudadana sino también en la actitud de las autoridades políticas y de la burocracia hacia el ciudadano. Los impuestos dan mayor poder a los ciudadanos sobre

¹ Desde un punto de vista de flujos contables esto es razonable. Pero es un punto de vista que no toma en cuenta que los flujos no son neutros sino que influyen en el comportamiento de las personas. Si te doy 10 para que me des 10, mejor no intercambiamos nada. Salvo que, al hacerlo, nos encontremos para conversar, tomar un café y cultivar nuestra amistad. Del mismo modo, en el pago de impuestos, como veremos luego, hay contenidos implícitos que son determinantes de las relaciones políticas.



la burocracia, y la subordinan de una manera que la lleva con naturalidad a poner mayor esmero en la atención de las necesidades de la gente y a rendir cuentas cuando se lo exigen. La responsabilidad y la rendición de cuentas son realmente exigibles en situaciones de financiamiento por la vía impositiva, resultando en cambio muy difíciles de lograr cuando las actividades públicas tienen otras fuentes de financiamiento. Este, en resumidas cuentas, define las relaciones políticas.

Por lo tanto, a la legitimidad de origen (fundada en el voto) y la de rendimiento (basada en el desempeño) que se plantea en el texto, hay que añadirle la del financiamiento, que es de suma importancia porque les da, o quita, sustento material a las otras.

En ausencia de una fuente tributaria de financiamiento, el voto puede quedar tan sólo como un gesto de simpatía o antipatía y el desempeño como motivo de agradecimiento. Por ello es que ocurre con frecuencia que incluso en situaciones aparentemente democráticas lo que se vive es un despotismo disfrazado. La expectativa de la dádiva puede bastar para manipular el apoyo de la gente que, al no contribuir a sostenerlo, no puede sentirse dueña de un estado cuya burocracia, a su vez, tampoco la alcanza a percibir como destinataria de servicios.

Tolerancia a la corrupción

En un contexto de débil ciudadanía y falta de legitimidad material, la corrupción es mucho más tolerada y por ello también más probable. Pero que ocurra o no depende de que hayan recursos disponibles. Si éstos se concentran en el estado y son abundantes, la probabilidad será mucho más alta. También lo será la probabilidad del despilfarro, pues las oportunidades de obtener una tajada de los recursos públicos son mayores cuanto más grandes son los contratos y proyectos. Así se exacerban tendencias a la pérdida de los potenciales impactos del gasto público, pues no solamente una parte de los recursos terminan apropiados ilícitamente, sino que se generan incentivos para el sobredimensionamiento del gasto. Y como en ausencia de un financiamiento tributario directo la ciudadanía no reconoce que el dinero que se gasta es efectivamente el suyo, tiende a ser indiferente y tolerante con la corrupción. Es la lamentable aceptación de “roba pero hace obra”, que incluso se consuela con la realización de obras muy visibles pero poco necesarias: “algo queda”. En algunos casos esto puede ser peor: cuando la situación se convierte en un estímulo a reproducir comportamientos similares pues en ese caso los grupos de presión tratarán de orientar el gasto de una manera que les permita también a ellos apropiarse de una parte de los recursos.

Necesidad de una estructura virtuosa

Todos estos problemas se pueden reducir al mínimo con una estructura tributaria virtuosa, en la que la ciudadanía se adquiera a través de la contribución de impuestos, y que éstos sean asumidos como una responsabilidad personal que le permita a cada ciudadano tomar conciencia de su derecho a exigir eficiencia y honradez en los políticos y empleados públicos, obligándolos a asumir su condi-

ción de servidores públicos.

Una estructura virtuosa de financiamiento público se basa en impuestos directos y progresivos, y en consecuencia debe reducir al mínimo indispensable los impuestos indirectos y los financiamientos no tributarios, como los de donaciones y cooperación, o rentas de recursos naturales. Salvo, por supuesto, los que impliquen deudas que se adquieren de terceros para la realización de inversiones, que deben sujetarse a los parámetros de gestión, eficiencia y rentabilidad que exija el acreedor para otorgar el crédito con confianza. Y es virtuosa porque resuelve los problemas anotados, fortaleciendo la ciudadanía, la democracia y colocando al poder en una posición subordinada respecto de las personas.

Lograr esa estructura de financiamiento no es imposible aunque, obviamente, es muy difícil, ya que hay muchos intereses en mantener vigente la actual, y los que tienen esos intereses son precisamente quienes detentan el poder. Sin embargo, la persuasión política puede en algunas circunstancias convencer al electorado de que vale la pena intentar un cambio y eso abre oportunidades para hacerlo.

Una reforma tributaria en favor de impuestos directos no es popular y no será aceptada sin una campaña eficaz y un liderazgo fuerte. Los recursos de donación y cooperación pueden ser controlados y su destino mejor negociado con los donantes. El desafío mayor son las rentas porque ellas surgen de los recursos naturales que el azar ha dotado al país y que son imposibles de ignorar.

En algunos países se tuvo conciencia de este problema muy temprano y, contando con la institucionalidad suficientemente fuerte, pudieron aislar a su economía de la bonanza exportadora mediante la creación de fondos a los que podía recurrirse para inversiones necesarias, pero que tenían el objetivo de transformar los recursos no renovables en activos sostenibles. El caso más notable es el de Noruega que, al cabo de 50 años, enfrenta el problema de su dimensión, pues en unos años más podría llegar al millón de millones de dólares. También es conocido el caso de Alaska, que ha acumulado ya un fondo de casi 50 mil millones de dólares, y otros en Canadá. El mayor éxito de estas experiencias fue que aislaron el financiamiento público de las rentas, con lo que evitaron los problemas apuntados anteriormente. Luego se les presenta la cuestión de qué hacer con los réditos y las experiencias varían en los medios pero no en los objetivos pues finalmente se los utiliza para beneficio directo y personal de sus propietarios, es decir, de los ciudadanos de esos países o estados. Pero esta opción no es posible en todos los casos pues depende de la fortaleza de las instituciones y, claro, del compromiso político de sus líderes. De hecho, los fracasos son más numerosos que los éxitos. En Venezuela el fondo prácticamente desapareció, no en el periodo de escasez sino en el de abundancia! En Nigeria no llega a desarrollarse pues las “necesidades” de los gobernantes acaban imponiéndose en su administración. Y en Chad tampoco duró mucho la experiencia a pesar de que intervinieron en su creación entidades internacionales de mucha influencia. La lucha por la apropiación de las rentas es muy fuerte y no se la puede controlar si no se cuenta con un sistema político e institucional realmente vigoroso y efectivo. No es nuestro caso.

La otra opción, no ensayada a plenitud, es la “pulverización” de las rentas,



distribuyéndolas a los ciudadanos. Esto no solamente eliminaría los peligros anotados, permitiendo la creación de esa estructura virtuosa, sino que la facilitaría al poner en manos de los ciudadanos algunos recursos para cumplir sus obligaciones, de manera que ninguno pueda escudarse en el fácil expediente de evadir impuestos por carecer de dinero para pagarlos².

Las asignaciones del presupuesto fiscal

Por el lado del gasto, o de las asignaciones, la deficiencia es también notoria. Como lo destacan en el texto, los gastos fiscales se orientan en una proporción significativa a proveer servicios públicos pero de una manera tal que han desarrollado hábitos perniciosos en la población, como el corporativismo, la gratuidad, la orientación inequitativa del gasto y su apropiación territorial.

El corporativismo

El corporativismo es uno de esos hábitos y está fuertemente arraigado en los servidores públicos, especialmente en los sectores de educación, salud y seguridad pública. Ellos se organizan fácilmente y despliegan su capacidad de presión para controlar su acceso al presupuesto independientemente de la calidad de los servicios que ofrecen: son reacios al control, a la competencia y a la diferenciación de remuneraciones entre ellos, y emplean su capacidad de presión también para evitar todo eso. De hecho, han impedido sistemáticamente reformas en esos cruciales servicios públicos, logrando el fracaso continuo de políticas orientadas a mejorarlos.

Ese comportamiento es una señal que alienta a otros grupos a seguir el mismo procedimiento, por lo que la relación con el estado tiende a ser mediada a través de organizaciones cuya legitimidad se basa en su capacidad movilizadora. Los conflictos suelen ser el comienzo de un proceso de “negociación” que con mucha frecuencia busca determinar mecanismos de apropiación del gasto público mediante obras específicas, inversiones o asignaciones permanentes.

Público es gratuito

En contrapartida, como el acceso a los servicios tiende a ser incondicional y gratuito, el ciudadano no percibe la relación entre los impuestos y los servicios. Tenerlos o no tenerlos no le representan costo personal, salvo el que está dispuesto a asumir cuando los exige mediante acciones de presión. Y entonces los define como conquista social. Por esa razón, y por su carácter público, el ciudadano

2 Como insistieron en destacar Xavier Sala i Martin y Arvind Subramanian en un artículo escrito para el NBER el 2003, bastaría con evitar los problemas de la abundancia para justificar la distribución de las rentas, o su pulverización (“Addressing the natural resource curse: An illustration from Nigeria”). Pero lo cierto es que, además, esa opción puede tener consecuencias positivas para la equidad y el crecimiento, como se ha comprobado con las muchas experiencias de transferencias condicionadas y no condicionadas a la gente: Brasil, México, Bolivia, Mongolia, etc.

tiende a rechazar como injusto cualquier cobro adicional que pudiera diferenciar el acceso o recuperar siquiera una parte de los costos del servicio, incluso cuando éste ya no puede ser accesible sino a una parte privilegiada de la población. En Bolivia la gente está convencida de que “Si es público, debe ser gratuito”, de manera que los gastos fiscales en servicios públicos reciben una doble presión: para aumentar su cobertura y para no recuperar parte de los costos. Y si bien los servicios públicos cuentan con el alivio de tener consumidores poco exigentes, ya que les basta con que sea gratuito para recibirlo como una dádiva gubernamental (“a caballo regalado...”), también sufren la probabilidad del desperdicio por sobredimensionamiento, ya que se construyen obras o asignan empleados para satisfacer presiones más que para resolver demandas efectivas.

Inequidad

Las presiones sociales llevan los recursos por un cauce poco equitativo, ya que la capacidad de presión es incluso más desigual que las necesidades y las reproduce. Por si eso fuera poco, se fundan en prioridades superficiales, ya que se demanda más lo que primero se siente, dejando de lado una consideración más profunda. Así por ejemplo, mientras un tercio de los recursos se destinan a la educación, y en ella logra un puesto privilegiado la universitaria, menos del 3porcentaje se destina a la administración de justicia, con lo que siempre hay escasez de jueces y fiscales que, encima, son mal pagados. Ese desbalance, que genera graves problemas sociales, resulta imposible de corregir bajo el modelo actual de asignaciones. Los estudiantes universitarios tendrán siempre mayor capacidad de presión y discursos más vigorosos que los niños rurales, y no veremos marchando a los jueces ni a los fiscales en demanda de un mayor presupuesto (salvo que su situación personal se torne extrema, por supuesto). En todo caso, lo cierto es que la asignación presupuestaria se ha ido definiendo a partir de presiones y de inercias, y resulta muy difícil para cualquier gobierno el cambiarla y expresar en el presupuesto sus reales prioridades políticas. Por eso, cuando lo hace, es también mediante “presiones”, frenando la ejecución de los presupuestos con el empleo de mecanismos administrativos como desembolsos tardíos, inspecciones, auditorías especiales, etc.³

La “territorialización”

Por otro lado, es también un importante factor de restricciones el establecimiento de transferencias a unidades locales y regionales de gobierno. El IDH es un ejemplo notable, porque supone una gran cantidad de dinero que se distribuye mediante rígidos mecanismos automáticos que le restan discrecionalidad al gobierno central.

Por supuesto, esto se justificaba en un contexto de fuertes demandas descentralizadoras, donde regiones y municipios expresaban demandas sociales de

3 Deliberadamente o no, lo cierto es que la economía boliviana no se ha sobrecalentado más en estos años de bonanza gracias a que los gobiernos locales no han podido “ejecutar” todos sus presupuestos, acumulando reservas por defecto más que de acuerdo a un programa racionalmente concebido y voluntario.



gestión pública más eficiente y sensible a las necesidades locales. Era entonces comprensible que al avanzar esas demandas se buscara también reducir el control central de los recursos fiscales. Sin embargo, casi siempre se terminó transando una suerte de ataduras mutuas. Si el gobierno central cede recursos, lo hace a cambio de definir de antemano el destino de los mismos y los procedimientos de gasto y control, de manera que al final la entidad descentralizada tiene un margen muy reducido de acción y decisión. En vez de que las decisiones se descentralicen, las rigideces se desconcentran. Las consecuencias son similares a las observadas antes: ineficiencia, distorsiones, escasa adecuación del gasto a las necesidades de la gente.

Esto se agrava por el hecho de que las rigideces que se acuerdan son comunes a todos, y por ello no toman en cuenta que el fundamento básico de la descentralización es la necesidad de adecuar la gestión pública a las heterogeneidades territoriales. Esta adecuación es de hecho obstaculizada por normas de asignación rígidas, del tipo tal proporción debe ser dedicada a administración, o tal proporción a educación o infraestructura. El hecho, destacado claramente en el texto, es que un gran parte de los aumentos presupuestarios han tenido esta orientación, de manera que han reproducido la característica de rigidez e inflexibilidad en los gastos.

Finalmente, hay que añadir el hecho de que pese a que las transferencias a los niveles locales tienen ya muchas rigideces, también en esos ámbitos se reproduce el patrón de presiones y conflictos por la apropiación de los recursos, que terminen por reducir aún más los márgenes de decisión política sobre las asignaciones presupuestarias.

Todos estos factores se acumulan configurando un sistema de asignaciones y gastos que es inflexible y poco adecuado a las necesidades de la gente, las cuales no solamente son diferentes en el espacio sino que cambian en el tiempo.

Tal vez estos aspectos expliquen la ineficiencia del gasto público, pues su expansión no tiene mayor incidencia en el crecimiento ni en el bienestar de la población. Como se encontró en otro estudio, el multiplicador del gasto fiscal estaría por debajo de uno en Bolivia⁴.

El pacto fiscal

Un pacto fiscal tiene por objeto definir la magnitud y los procedimientos de recaudación de impuestos, y el destino que se les ha de dar. Es decir, es principalmente y antes que nada un acuerdo sobre el rol del Estado, sobre su papel en el proceso de desarrollo, sobre los objetivos y las metas que debe cumplir, y sobre las maneras por las cuales se van a financiar sus actividades. En consecuencia, debe ser un acuerdo socio político de largo plazo, cuyos protagonistas fundamentales deben ser los actores políticos y sociales. El pacto fiscal es un mandato concertado que determina lo que deben hacer las burocracias, sus obligaciones

4 En un análisis econométrico basado en datos de 20 años, Moscoso y S. Laserna concluyen que "un shock exógeno del gasto público afectaría de manera negativa al consumo y al producto en lugar de promover el crecimiento", en: Santiago Laserna et. al. *Gasto fiscal y bien común*. La Paz, Fundación Milenio, 2012, p. 22.

y responsabilidades, las prioridades que deben atender y la forma en que deben rendir cuentas, independientemente de quienes ejerzan las responsabilidades de gobierno que, por definición, son transitorias en una democracia.

¿Qué pactar?

Aunque el tema clave del pacto fiscal es el rol del estado, éste se concreta finalmente en los aspectos tributarios que definen la relación entre la sociedad y el estado. La determinación de la carga tributaria emerge de la definición de lo que se quiere encomendar al estado. Por ejemplo, si se acuerda que toda la educación primaria sea pública, de inmediato habrá que calcular el costo de financiarla e identificar las fuentes para ello: ¿qué impuestos? ¿Quiénes los pagan? ¿En qué proporción? El acuerdo será muy diferente si se opta por dar a las comunidades y familias la responsabilidad de la educación primaria, pues en ese caso la carga impositiva desaparece o, en el mejor de los casos, se utilizan los impuestos para redistribuir los ingresos a fin de dar a todos los niños oportunidades similares.

Como el pacto fiscal debe ser un mandato sobre las burocracias, debería incluir también criterios de evaluación de su productividad y eficiencia, normas para hacerla más transparente, requisitos de institucionalidad referidos al reclutamiento de personal y a las contrataciones de bienes, entre otros temas fundamentales para definir el rol que los ciudadanos le asignan al Estado.

La puesta en marcha del proceso autonómico, acordado en la Constitución de 2009, implica una reforma profunda en la organización del Estado, y por supuesto debe considerar varios de estos aspectos. No lo hizo hasta ahora y podría decirse que en cierto modo eso también ha frenado el proceso, por lo que es lógico que desde las regiones se demande la formulación de un pacto fiscal. No puede haber autonomías si las recaudaciones están centralizadas y lo que se descentraliza está severamente restringido en proporciones, procedimientos y orientación del gasto.

¿Quiénes deben pactar?

Lo que no es adecuado es que se denomine pacto fiscal a planteamientos que solamente implican la posibilidad de un acuerdo entre burócratas, así sean del centro y las regiones, o de los partidos del oficialismo y la oposición, y que sea referido exclusivamente a la distribución de las rentas. Aún si al mismo tiempo se distribuyeran responsabilidades, se trataría de un pacto rentista, porque definiría el destino de las rentas del gas, que en nuestro caso denominamos regalías e Impuesto Directo a los Hidrocarburos. No podría llamarse fiscal porque, aunque llegue a tomar en cuenta la coparticipación tributaria, la perspectiva es la misma: el reparto de lo que hay, con nula consideración de la redefinición de las relaciones entre el estado y la gente ni de los derechos de la gente sobre sus recursos patrimoniales. En un pacto rentista se mantendría la disociación entre el estado y la gente, y por tanto se reproduciría la secular indiferencia del estado hacia la suerte de los agentes productivos.



Lo más grave sin embargo sería que tal pacto excluya a los verdaderos dueños del objeto sobre el cual se pacta: los ciudadanos.

El problema está en cómo garantizar su participación genuina y la consideración de los intereses de los más débiles y vulnerables.

Normalmente, en un sistema político con alta legitimidad, el tema no estaría ni siquiera en discusión. El pacto habría emergido gradualmente, ajustándose a través de los procedimientos electorales y legislativos y tomando en cuenta a la opinión pública. Pero el solo hecho de que nos planteemos la cuestión de un pacto fiscal ya nos indica que esos procedimientos no han sido capaces de producirlo en Bolivia, sea porque la inestabilidad política ha cuestionado los avances realizados, o porque no existe un procedimiento legislativo y una opinión pública que garanticen efectivamente la participación de los ciudadanos y que no permitan la exclusión de las minorías.

En esas condiciones, para que un pacto pueda realizarse con eficacia se necesita establecer un proceso explícito y formal de concertación que cuente con el respaldo de los actores que tienen capacidad de decisión y los que serán afectados por las decisiones. Ellos tienen que pactar, inicialmente, sobre las condiciones del diálogo y la manera en que se pondrán en operación las conclusiones y los acuerdos que se generen. A ese acuerdo inicial podrán sumarse grupos y fuerzas menores. Si no se da, será imposible avanzar en los siguientes acuerdos, pues en cualquier momento alguno de los participantes intentará abandonar el proceso o modificar sus reglas, que es lo que ocurre cuando alguno siente que pierde más de lo que había previsto y no se han acordado reglas claras para la negociación o compromisos específicos con el propio proceso.

Por supuesto, la presión política puede forzar a algunos actores a participar del proceso, pero la negociación forzada no es la mejor opción, pues suele abortar y generar más frustraciones que logros, exacerbando las discrepancias. Las ocasiones en que procesos formales de concertación han tenido lugar con éxito, han sido marcadas por crisis muy profundas en las que era compartida la idea de que todos debían esforzarse para acordar salidas que evitaran conflictos más profundos. Fue el caso de la salida del franquismo en España, de la superación del apartheid en Sudáfrica, y en los acuerdos de paz en Guatemala, donde se lograron acuerdos de largo plazo que, en cierto modo, incluyeron un componente fiscal. También fue el caso del pacto fiscal implícito en uno de los tratados que dan forma a la Comunidad Europea, y los que se incorporan en los procesos constituyentes⁵.

En un pacto fiscal tres tipos de actores son fundamentales: los que representan a los agentes económicos encargados de la producción y la circulación de bienes y servicios, que serán quienes asuman la carga tributaria, los que representan a los ciudadanos y consumidores, que también asumirán esa carga pero . El tercer grupo de actores es el compuesto por los funcionarios y las autoridades del estado, en sus diferentes niveles, pero sobre todo porque ellos tienen que comprometerse como ejecutores de lo que pacten los otros.

5 Los procesos constituyentes son habitualmente justificados por la necesidad de acuerdos de largo plazo. Lamentablemente, muchos terminan siendo solamente mecanismos de ampliación del poder y de exclusión de minorías.

¿En qué condiciones pactar?

Como se ha señalado antes, un verdadero pacto fiscal debería estar orientado a redefinir el lugar del Estado y su papel en la economía, reconociendo que los ciudadanos no solamente son los verdaderos dueños de las riquezas naturales, sino que son también los únicos capaces de convertirlas en riqueza sostenible, porque su trabajo y su creatividad son los únicos que pueden dar valor a esas riquezas.

Esto implicaría trascender el lugar de intermediario comedido que tiene el Estado. Hoy, el Estado controla las rentas y trata de decidir por su cuenta cómo gastarlas. Al final no lo hace pues, como vimos, está sujeto a múltiples presiones y restricciones, que en conjunto reducen la eficiencia de su acción y alimentan la inequidad.

Para hacer viable un pacto fiscal en una situación en que las partes no sientan la obligación de hacerlo, como han sido los casos de salida de una crisis, es necesario construir las condiciones del mismo, para que se sienta por lo menos la necesidad de hacerlo. No es nuestro caso. Varios e influyentes grupos sociales, incluida la burocracia actual y la que aspira a reemplazarla, no tienen interés en un pacto fiscal, aunque sí están dispuestos a disputar el presupuesto. Es su control lo que les atrae, no el cambio de su estructura de ingresos.

Nuestra economía todavía está disfrutando de la expansión económica en el Asia y de las incertidumbres monetarias en Europa y Estados Unidos, que determina precios elevados de las materias primas, incluyendo las que exportamos. De ahí proviene el flujo de dinero que alimenta las importaciones, nos permite acumular reservas y estimula los ingresos fiscales. Pero esta prolongada coyuntura está profundizando el carácter primario-exportador y dependiente de nuestra economía, debilitando las perspectivas de un progreso sostenible.

El núcleo de la política económica actual es el aprovechamiento rentista de los recursos naturales. Al margen de los discursos y planes, el Estado en su conjunto está atrapado por el rentismo y lo contagia hacia el resto de los agentes económicos. Para los empresarios y los inversionistas es más atractiva la posibilidad de hacer negocios rápidamente si se ayuda a los gobiernos central, regionales y municipales a “ejecutar sus presupuestos” que la búsqueda de mercados y la mejora de la productividad. Y para quienes abastecen el mercado interno es más fácil importar que crear fábricas y producir.

Quienes podrían estar interesados en un pacto fiscal virtuoso ni siquiera saben que es posible ni que los beneficiaría, por lo que no participan de este debate. Y los que sí lo hacen, no tienen verdadero interés en que se realice pues disfrutan ampliamente de la situación actual.

Para terminar

En resumen, comparto la tesis de que no es aconsejable debatir un pacto



distributivo, y discrepo con la idea de que sería posible hacer que transite por una senda no rentista. Salvo que el pacto incluya cuando menos la discusión de la pulverización de las rentas, mediante su distribución individual a la población, sentando de ese modo las condiciones materiales necesarias para definir un rol para el estado y acompañarlo del compromiso que implica financiarlo pagando impuestos.

COMENTARIOS SOBRE EL ENSAYO: LINEAMIENTOS PARA UN PACTO FISCAL SIN RENTISMO DE JOSÉ GABRIEL ESPINOZA Y MAURICIO RÍOS

Germán Molina Díaz*

El ensayo de Ríos y Espinoza es una investigación interesante cuyo objeto de estudio son las finanzas públicas de Bolivia, en el periodo que comienza a mediados de la década de los años ochenta y se extiende hasta el 2012. Contiene, además, un planteamiento sobre lineamientos que deberían tomarse en cuenta para un pacto fiscal.

** Economista de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), de La Paz. Tiene un posgrado en el Centro de Estudios Macroeconómicos de la Argentina (CEMA), Diplomado del Instituto de Estudios Fiscales de España y ha realizado seminarios en Berlín-Alemania. Consultor internacional y en Bolivia en las siguientes instituciones: FUNDAPPAC, Fundación Konrad Adenauer y Fundación Milenio. Fue Gerente de Estudios Económicos del Banco Central de Bolivia, y en el Ministerio de Hacienda se desempeñó como Subsecretario de Contaduría, Director General de Presupuesto, Director General de Contaduría y Director General del MAFP. En el Congreso Nacional fue Director General de la Oficina Técnica de Presupuesto. Actualmente es docente universitario, analista económico, investigador principal de la Fundación Milenio y miembro de la Academia Boliviana de Ciencias Económicas.*



1. Algunas consideraciones generales

Los autores sugieren los principales elementos básicos que deberían incluirse en el proceso de elaboración de un pacto fiscal.¹ Comienzan su análisis por las estructuras de gasto, ingreso y del comportamiento de los actuales actores, políticos, sociales y económicos. Considero importante que en la propuesta tendría que utilizarse los conceptos de ingresos y gastos fiscales definidos en sentido amplio (que incluya las cuentas de fuentes y usos financieros) o incluir el financiamiento (interno y externo). No mencionan nada acerca de la calidad, cantidad y costo de los bienes y servicios públicos que oferta el Estado a la sociedad quienes contribuyen con sus impuestos para financiar el gasto fiscal. Otro aspecto que no consideran es que en Bolivia la planificación tiene un plazo de cinco años y la asignación presupuestaria de ingresos, gastos y financiamiento se limita a un año. Esta diferencia entre el período de planificación y el presupuestario, permanece durante varias décadas. El resultado de este descalce de períodos afecta la asignación e interrumpe la asignación de recursos y podría ocasionar el fracaso de una estrategia y un plan.

En el ámbito nacional, mediante el Plan Nacional de Desarrollo, se interrelaciona con el Plan Estratégico Institucional (PEI), el Programa Operativa Anual (POA) y sus respectivos

presupuestos, es decir la asignación de recursos responde a una visión de corto plazo y acciones parciales.²

Para salvar este problema debe tomarse en cuenta, lo que hoy es una orientación mundial, la formulación de presupuestos plurianuales en concordancia con los planes de desarrollo. Es importante definir las bases para el establecimiento de planes de desarrollo económico y presupuesto público plurianual participativo.³

Los planes y presupuesto público plurianual participativo establecerán metas anuales en un horizonte de tiempo de cinco años.⁴ Son herramientas de planificación que consolidan, coordinan, sintonizan y armonizan los objetivos de diferentes niveles de gobierno estableciendo un horizonte mayor a un año para la consecución de metas. Es un plan de gasto plurianual que debe ser aprobado por la Asamblea Legislativa Plurinacional mediante Ley. Esto significaría trazar una línea de desarrollo económico de mediano y largo plazo con los objetivos, programas, proyectos y con presupuestos anuales por cinco años, asignando recursos

1 Ley Nº 031 "Ley Marco de Autonomías y Descentralización (19 de julio de 2010), disposición transitoria decima séptima.

2 Las gobernaciones tienen que considerar el Plan de Desarrollo Departamental y las Municipalidades el Plan de Desarrollo Municipal.

3 Germán Molina. *El presupuesto público plurianual participativo: Una propuesta de implementación para Bolivia*. La Paz, FUNDAPPAC, 2010.

4 También se tiene que considerar los Planes de Desarrollo Departamental (PDD), Planes de Desarrollo Municipal (PDM), Planes Estratégicos Institucionales (PEI) y Programas Operativos Anuales (POAs) y los indicadores de medición de la producción pública.

para el gasto.

Por otra parte, los autores advierten de un posible agravamiento de la crisis económica internacional y de una nueva configuración de fuerzas sociales y políticas en un año electoral que incentive a la discusión sobre el rol de las autonomías y su financiamiento. En este escenario la discusión de un pacto fiscal podría terminar siendo más peligroso porque probablemente los recursos públicos disminuirían y los beneficiarios (receptores de transferencias de recursos) se apresurarían presentando propuestas territoriales. También dejarían a un segundo nivel las normas, procedimientos y los principios fiscales para intentar repartirse lo que se tenga actualmente siguiendo la lógica de persecución de rentas.

Ríos y Espinoza, por otra parte, no mencionan que desde el 2012 se publicaron varios estudios sobre pacto fiscal en Bolivia⁵. Generalmente estas investigaciones se realizaron desde el punto de vista e interés exclusivo de los beneficiarios de las transferencias de recursos públicos, que tienen como un común denominador de considerar un pacto fiscal orientado a demandar una mayor participación de los recursos públicos a costa de la disminución de los del Tesoro Nacional del Estado, que hubiera sido interesante incluir en el estudio. También la CEPAL realizó varios estudios sobre el pacto fiscal en diferentes países entre los cuales se menciona a la República de Guatemala y la República de El Salvador que implantaron un pacto fiscal y sus resultados no colmaron las expectativas de sus ciudadanos, que tampoco es mencionado en el estudio.

2. Las finanzas públicas y pacto fiscal

Ríos y Espinoza presentan un análisis de las estructuras fiscales agregadas del país en las décadas de 1990 y 2012, también exponen algunos conceptos teóricos que utilizan en el análisis y la propuesta de los lineamientos para un pacto fiscal sin rentismo; asimismo, realizan una evaluación de las condiciones institucionales que impulsan la necesidad de un pacto fiscal y por último algunos lineamientos para la construcción de un pacto fiscal sin componentes rentistas que es la parte sustantiva del documento, que comentamos a continuación.

Con relación a la política fiscal utilizan como línea de base los primeros años de la década de los 80 que señalan que es un período caracterizado por los déficits estructurales del sector público que utilizó como fuente de financiamiento la emisión monetaria⁶ y la deuda pública, que originaron una hiperinflación. No señalan que como parte de la política de estabilización, se aprobaron una serie de medidas estructurales, además de ordenamiento institucional que implicaron la reducción del tamaño del Estado, la simplificación del sistema impositivo, meca-

5 Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz-Fundación Konrad Adenauer. Javier Revollo, *Lineamientos de un pacto fiscal, problemas y opciones de política*, La Paz, 2011; FAM-Bolivia. *Propuesta de Pacto Fiscal*. La Paz, 2008; Waldo Gutiérrez. *Pacto Fiscal*, La Paz, Fundación Jubileo, 2013; Comité Cívico de Santa Cruz. *Propuesta de Pacto Fiscal de Santa Cruz para Bolivia*. Santa Cruz, 2013; finalmente: Varios autores. *Pacto Fiscal. Una oportunidad para la reforma de la gestión pública, hacia el cumplimiento de las nuevas metas de desarrollo al 2025*. La Paz, Fundación Konrad Adenauer.

6 Incluso como demoraba la impresión de los billetes se recurrió a utilizar "Cheques de gerencia" como medio de pago.

nismos de control del gasto público, de transparencia en el manejo de los mismos y de sus fuentes. Fundamentalmente, se estimuló la asignación de recursos mediante el funcionamiento de los mecanismos del mercado.

Otro factor positivo, no incluido en el trabajo que se comenta fue el beneficio que obtuvo de la gestión de la Iglesia Católica, en el año del Jubileo, orientada a la condonación de la deuda externa en un contexto externo desfavorable para nuestro país. El cambio del entorno internacional, a partir de 2004-2005, claramente favoreció a la actual administración gubernamental.

Desde 1985 hasta el 2005, el déficit del sector público se mantuvo en niveles relativamente bajos y financiados con crédito externo, mientras que la inequidad de la carga tributaria se profundizó, ya que la expansión de la base tributaria, aún en el contexto de superávit fiscal, continúa siendo una materia pendiente⁷. También es evidente que entre el 2006 y 2013 se logra superávit fiscal, a costa de una mayor dependencia de los ingresos fiscales respecto de las rentas provenientes de la exportación de recursos naturales, que captura el Estado en sus diferentes niveles y particularmente en el nivel central. Por otra parte, nuevamente el país ingresa un nuevo ciclo de endeudamiento público⁸, con organismos multilaterales, bilaterales y privados (bonos soberanos), elementos que no es abordado por los autores.

Es evidente que se agrega una nueva variable en el análisis sobre pacto fiscal. Son los gobiernos subnacionales que son un actor rentista más. Por otra parte debe considerarse que la discusión se ha reducido a los factores distributivos de los ingresos fiscales y particularmente la distribución de las rentas provenientes de la exportación de gas natural.

Es preciso señalar la definición de la CEPAL sobre pacto fiscal y sus principios:

“El pacto fiscal es el acuerdo sociopolítico básico que legitima el papel del Estado y el ámbito y alcance de las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social”

Los cuatro principios para un pacto fiscal son:

1. Combinar responsabilidad fiscal con estabilidad macroeconómica
2. Elevar la calidad del gasto público
3. Promover la equidad
4. Dotar de mayor transparencia a la acción fiscal y favorecer el desarrollo de la institucionalidad democrática

⁷ Aún existen los regímenes especiales de tributación y sectores que no tributan como los cooperativistas mineros, productores de coca y zonas francas en especial el Departamento de Pando.

⁸ Los principios de los economistas clásicos sobre las “finanzas públicas” que insistieron sobre utilizar el endeudamiento únicamente en forma “transitoria”, es decir emitir deuda en aquellos períodos con déficit y rescatar deuda en los períodos de superávit.

A trece años de la publicación del Pacto fiscal⁹, los desafíos no han variado, a pesar de la bonanza económica de la cual se benefician los países latinoamericanos.

Ríos y Espinoza identifican algunos rasgos característicos de la estructura de los ingresos fiscales en Bolivia, que constituyen el resultado de fuerzas políticas e institucionales fuertemente arraigadas y, por lo tanto, muy difíciles de modificar, como la Participación Popular, el Programa de Alivio de la Deuda Externa Multilateral, pero no mencionan las regalías que están dentro de esta categoría.

En términos más particulares, algunas características de la estructura fiscal en Bolivia que identificaron son:

1. Predominancia de impuestos indirectos, impuestos a la renta sesgados hacia personas jurídicas y debilidad de los impuestos a la propiedad.
2. Excesiva concentración impositiva, poca dispersión y persistencia de los regímenes especiales.
3. Importancia creciente de las rentas petroleras en el ingreso fiscal e inequidad en su distribución.
4. Escasa descentralización tributaria.

Sostengo que en el país sí existe el impuesto a la renta porque el Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado (RC-IVA), podría considerarse un impuesto a la renta de las personas debido a que se aplica sobre los ingresos de las personas naturales y sucesiones indivisas, provenientes de la inversión de capital, del trabajo o de la aplicación de ambos factores. También en la Ley N° 065 de Pensiones se aprobó el aporte solidario de las personas que tienen un ingreso mensual elevado, que varía de un rango de uno hasta diez por ciento, para financiar un fondo destinado a incrementar las pensiones bajas, que también se podría considerar como un impuesto a la renta de las personas. Por otra parte, se aprobó que el ICE a la cerveza se destine a un fondo destinado a promover el consumo de leche en las escuelas públicas. Es decir, paulatinamente se introduce modificaciones a la ley N° 843 (Código Tributario) hacia la renta destinada, aspecto que no analizan los autores. Pocos impuestos permiten una sencilla administración y mayor recaudación en comparación a varios impuestos.

Los regímenes especiales, como el Régimen Simplificado, que fue de carácter transitorio y aún se mantiene, se han constituido en un mecanismo de evasión impositiva y desleal respecto a los agentes económicos que tributan dentro del régimen general.

⁹ CEPAL. *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*. (Abril, 1998). Ver: www.cepal.org/publicaciones/xml/2/4412/indice.html



Con relación a la renta petrolera no señalan que desde su aplicación de la ley N° 3085 se introdujeron varias modificaciones a los gastos que se financian con esta estos recursos: financiamiento de la renta dignidad, creación de ítems para salud y educación en los nueve departamentos a través de las gobernaciones autónomas, gastos de seguridad ciudadana y otros, rubros asignados en los presupuestos institucionales. Es importante reiterar que los gastos nombrados al financiarse con los recursos que se originan en la exportación de gas principalmente al Brasil, tienen un límite temporal en el financiamiento que es el año de finalización del contrato de venta, que es el 2019. No obstante, la experiencia muestra que los gastos son inflexibles a la baja.

El diseño, implementación y ejecución de la Ley N° 843 corresponde a un sistema tributario de modelo de Estado unitario y centralizado vigente desde 1986, y a partir de la Ley N° 031 “Marco de Autonomías y Descentralización”, vigente desde el 19 de julio de 2010, nuestro país necesita un nuevo sistema tributario de modelo de Estado unitario y autónomo y descentralizado, que está aún pendiente de diseñarse y demora el funcionamiento de las autonomías.

Efectivamente en los gastos se mantiene la tendencia creciente a nivel de gobierno general a pesar de la existencia de un Estado unitario, autónomo y descentralizado, que significa esperar que los gastos del gobierno central disminuyan y aumenten los correspondientes al nivel subnacional. La búsqueda de fundamentos económicos que explique esta situación se aproxima a lo que el economista alemán Adolph Wagner planteó a mediados del siglo XIX: “el tamaño del Gobierno tiende a crecer a medida que prospera el nivel de vida de los ciudadanos.”¹⁰ Sin embargo, a priori parece una contradicción porque los ciudadanos de un país desarrollado tenderán a depender menos del Estado que los habitantes de una nación emergente o en vías de desarrollo. Este autor señaló que: “al hacerse las sociedades más complejas, las necesidades de gasto público son mayores y por lo tanto, hay que gastar más”. En países muy pobres, por el contrario, no hay demanda de bienes públicos simplemente porque falta casi todo.

La inversión pública durante el período 2005-2013 fue aumentando hasta llegar a un monto de siete veces a la registrada en 1990, sin embargo, la tasa de crecimiento del producto no aumenta sustantivamente como uno espera por efecto del multiplicador¹¹, sino al contrario se mantiene o no es significativo el incremento excepto el 2013. Surge una interrogante ¿Por qué? Una hipótesis es que un determinado monto no es inversión sino es simplemente gasto corriente que se consume en la gestión anual.

10 Germán Molina y Josue Mamani. *Ley de Wagner y Keynes: Evidencia empírica de Bolivia*. (Mimeografiado), La Paz (Abril, 2010)

11 El Proyecto de Presupuesto General del Estado 2014 asigna US\$ 4.519 millones de inversión pública superior en casi US\$ 1.000 millones en comparación a 2013 y estiman una tasa de crecimiento económico de 5,7 por ciento menor en 2 puntos porcentuales al esperado 2013.

3. Política macroeconómica, teoría del rentismo, Hayek y el Papa Francisco

Existe consenso y estoy de acuerdo sobre la conveniencia de mantener a nivel centralizado la gestión macroeconómica y las tareas de redistribución del ingreso. Por el contrario las políticas de descentralización tienen que ver fundamentalmente con las cuestiones asignativas de gastos.

La política macroeconómica centralizada está vinculada a: i) la existencia de una moneda única; ii) un ordenamiento legal; iii) movilidad de los factores productivos; iv) integración en el mercado de bienes; y v) a las dificultades que tendría coordinar una política de este tipo en las distintas jurisdicciones.

La política fiscal está determinada en los gastos por consideraciones asignativas y son los ingresos tributarios y los pagos de transferencia los que tienen la función de actuar como estabilizadores automáticos en la economía. En materia tributaria generalmente se propone concentrar a nivel del gobierno central los impuestos de comportamiento cíclico (a ingresos o ganancias). Similar consideración se tiene para los impuestos al comercio exterior e IVA. De otra parte, se sugiere dejar a nivel local aquellos que afectan los bienes registrables y aquellos cuyo consumo ofrece poca variabilidad. Por el lado de los gastos una máxima descentralización con la excepción de aquellos bienes que por sus características afectan todo el territorio, o que por sus externalidades conviene afrontarlos nacionalmente.

Fundamentalmente los posibles conflictos entre política macroeconómica y sistemas descentralizados tienen que ver por dos aspectos: la primera, con un inadecuado diseño de las bases tributarias y esquemas de transferencias intergubernamentales caracterizados por su inflexibilidad y comportamiento fuertemente pro cíclico y la segunda, a un bajo control de las autoridades fiscales y monetarias a los niveles subnacionales sobre un endeudamiento creciente.

Con relación al marco teórico del rentismo que utilizan Ríos y Espinoza destacando el aporte de Roberto Laserna quien propone darle a la gente lo que busca: entregarle a la ciudadanía la mayor parte o el total de las rentas de hidrocarburos para que la energía y capacidad creativa de cada individuo sea la que finalmente impulse el crecimiento económico del país de manera sólida y sostenida, es positivo.

Los autores mencionan al economista Hayek¹² sobre el principio de subsidiariedad que suele ser ampliamente utilizado por la doctrina social de la Iglesia Católica. Ésta ha sido crítica con el asistencialismo del Estado de Bienestar. Al respecto Juan Pablo II, en su Encíclica de Centesimus Annus, sostiene: “Al intervenir directamente y quitar responsabilidad a la sociedad, el Estado provoca la pérdida de energías humanas y el aumento exagerado de los aparatos públicos, dominados por lógicas burocráticas más que por la preocupación de servir a los usuarios, con un enorme crecimiento de los gastos.....” Sin embargo, existe una

12 Friedrich A. Hayek. *Desnacionalización de la moneda: Buenos Aires, Fundación Bolsa de Comercio de Buenos Aires, 1980, p. 183: “Los gobiernos no son capaces de cumplir con las reglas ni aun si llegaran a adoptar la filosofía de proporcionar un marco de referencia.”*

actual visión sobre el mundo actual con una mirada evangelizadora de entrega plena a Nuestro Señor Jesucristo, de una Iglesia Misionera y alegre para todos. El actual Papa Francisco en noviembre del 2013 dio a conocer su exhortación apostólica “*EVANGELII GAUDIUM*” dirigido a los obispos, presbíteros y diáconos, personas consagradas y a los fieles laicos, sobre el anuncio del evangelio en el mundo actual que cubre los siguientes temas:

1. No a una economía de la exclusión
2. No a la nueva idolatría del dinero
3. No a un dinero que gobierna en lugar de servir
4. No a la inequidad que genera violencia

Cada uno de los temas es tratado con profundidad y señalo algunos a continuación: “Los excluidos no son « explotados » sino desechos, « sobrantes ».”

“En este contexto, algunos todavía defienden las teorías del «derrame», que suponen que todo crecimiento económico, favorecido por la libertad de mercado, logra provocar por sí mismo mayor equidad e inclusión social en el mundo. Esta opinión, que jamás ha sido confirmada por los hechos, expresa una confianza burda e ingenua en la bondad de quienes detentan el poder económico y en los mecanismos sacralizados del sistema económico imperante.”

“La crisis mundial, que afecta a las finanzas y a la economía, pone de manifiesto sus desequilibrios y, sobre todo, la grave carencia de su orientación antropológica que reduce al ser humano a una sola de sus necesidades: el consumo.”

“Mientras las ganancias de unos pocos crecen exponencialmente, las de la mayoría se quedan cada vez más lejos del bienestar de esa minoría feliz. Este desequilibrio proviene de ideologías que defienden la autonomía absoluta de los mercados y la especulación financiera. De ahí que nieguen el derecho de control de los Estados, encargados de velar por el bien común. Se instaura una nueva tiranía invisible, a veces virtual, que impone, de forma unilateral e implacable, sus leyes y sus reglas. Además, la deuda y sus intereses alejan a los países de las posibilidades viables de su economía y a los ciudadanos de su poder adquisitivo real. A todo ello se añade una corrupción ramificada y una evasión fiscal egoísta, que han asumido dimensiones mundiales. El afán de poder y de tener no conoce límites. En este sistema, que tiende a fagocitarlo todo en orden a acrecentar beneficios, cualquier cosa que sea frágil, como el medio ambiente, queda indefensa ante los intereses del mercado divinizado, convertidos en regla absoluta.”

“Os exhorto a la solidaridad desinteresada y a una vuelta de la economía y las finanzas a una ética en favor del ser humano.”

“El afán de poder y de tener no conoce límites. En este sistema, que tiende a fagocitarlo todo en orden a acrecentar beneficios, cualquier cosa que sea frágil,

como el medio ambiente, queda indefensa ante los intereses del mercado divinizado, convertidos en regla absoluta.”

“Hoy en muchas partes se reclama mayor seguridad. Pero hasta que no se reviertan la exclusión y la inequidad dentro de una sociedad y entre los distintos pueblos será imposible erradicar la violencia.”

“Los mecanismos de la economía actual promueven una exacerbación del consumo, pero resulta que el consumismo desenfrenado unido a la inequidad es doblemente dañino del tejido social. Así la inequidad genera tarde o temprano una violencia que las carreras armamentistas no resuelven ni resolverán jamás. Sólo sirven para pretender engañar a los que reclaman mayor seguridad, como si hoy no supiéramos que las armas y la represión violenta, más que aportar soluciones, crean nuevos y peores conflictos. Algunos simplemente se regodean culpando a los pobres y a los países pobres de sus propios males, con indebidas generalizaciones, y pretenden encontrar la solución en una « educación » que los tranquilice y los convierta en seres domesticados e inofensivos. Esto se vuelve todavía más irritante si los excluidos ven crecer ese cáncer social que es la corrupción profundamente arraigada en muchos países —en sus gobiernos, empresarios e instituciones— cualquiera que sea la ideología política de los gobernantes.”

Por lo anteriormente mencionado los autores utilizan una encíclica importante en su tiempo y omiten la última del Papa Francisco.

Respecto a las instituciones y condiciones de urgencia para un pacto fiscal, Ríos y Espinoza manifiestan que las propuestas podrían ocasionar graves problemas estructurales que podrían entorpecer el modelo autonómico, hoy en tiempos de abundancia, como mañana en tiempos de escasez, cuando la cotización internacional de materias primas de las que Bolivia depende eventualmente decaiga. Los problemas que identifican son cinco: i) el rentismo como un factor de debilidad institucional; ii) la legitimidad del Estado más allá de lo electoral; iii) el financiamiento de las autonomías (fundamentalmente departamentales); iv) el concepto de solidaridad interterritorial; y v) la confusión administrativa y descomposición del mercado. El panorama descrito por los autores es evidente y además en proceso de continuo deterioro porque se efectuaron cambios dejando de lado el hilo conductor que respaldaba: la institucionalidad, las normas, principios, procesos, resultados, transparencia, rendición de cuentas, etc. Es decir, en lenguaje simple, no se puede contar con reglas claras y respetadas por todos, más aún cuando se ingresa a una gestión de las finanzas públicas en un entorno externo adverso, que significaría el fin de la bonanza externa.

El modelo económico vigente desde el 2006 determina que el aparato estatal tiende a crecer a tasas de dos dígitos y la economía a un dígito, precisamente se necesita definir hasta donde y por qué, debido a que el costo de su funcionamiento lo asumimos todos los ciudadanos de nuestra generación e hipotecando a las nuevas generaciones que tendrán que pagar mayores impuestos de algo que no le beneficiaría. La política de expansión del gasto público vía la creación de empresas estatales (Lacteosbol, Papelbol, Cartonbol, Empresa de Apoyo a la Producción Alimentaria, Empresa Siderúrgica del Mutún, Boliviana de Aviación, Depósitos Aduaneros Bolivianos, Empresa Boliviana de Almendras, Empresa Bo-



liviana del Oro), empresas nacionalizadas o compradas (Empresa Metalúrgica Vinto, dos refinerías, ENTEL, Empresa de Transporte de Hidrocarburos, Empresa de Suministro de Jet Fuel en Aeropuertos), y el correspondiente incremento de presupuesto, tiene como finalidad impulsar un modelo de economía populista denominada “modelo de economía social comunitaria productiva”¹³ (2006-2013), que ya fue experimentado entre 1982 y 1985 y que se caracterizó por un descontrol de las finanzas y empresas públicas.

En la actualidad Bolivia depende de la exportación del gas, a dos países, y de los minerales, actividades en las que los precios son fijados por el mercado internacional y, además, no se cuentan con nuevos yacimientos y mercados para una mayor producción. Es decir, predomina una visión de desarrollo basado en los recursos naturales no renovables, que se utilizan para financiar al Estado en permanente expansión en todas las actividades. Esto significa que la actual generación se beneficia a un costo elevado porque se disminuye el patrimonio nacional para las futuras generaciones.

Ante el actual modelo económico estatista hay otro con una opción real y con evidencias empíricas a nivel internacional que es el modelo de Economía Social de Mercado¹⁴ que permitiría a nuestro país encaminarse hacia un desarrollo económico social sostenible y sustentable.

4. Lineamientos para un pacto fiscal

Los autores manifiestan que la propuesta de pacto fiscal está configurando un régimen de financiación autonómica totalmente imposible y terminaría creando un sistema de financiación específico para cada una de las instancias autonómicas, inspirado en un sistema de convenio que podría precipitar el conflicto entre un grupo de regiones frente a otro. En realidad para elaborar el Proyecto de Presupuesto General del Estado 2014 por parte del Órgano Ejecutivo, se aprobó un Decreto Supremo para utilizar los resultados del Censo de Población 2012, para la distribución de los recursos públicos y declararon que se aplicó el pacto fiscal.

Coincido con Ríos y Espinoza cuando afirman que un pacto fiscal debería establecer los mecanismos que permitan el cumplimiento de la declaración constitucional de universalizar los derechos económicos, sociales y culturales, igualando las oportunidades de los ciudadanos, estableciendo claramente las condiciones y los mecanismos de negociación que disponen los diferentes actores de la sociedad para lograr y hacer perdurar dichos acuerdos. También estoy de acuerdo con los elementos que deberían considerarse: i) la incorporación de todos los actores económicos y sociales; ii) involucramiento de los ciudadanos de forma institucional y rutinaria en las decisiones sobre cómo recaudar y utilizar los recursos fiscales; y iii) que las obligaciones tributarias y el derecho a los beneficios

13 También se denomina: Modelo de Capitalismo Andino Amazónico, Modelo de Economía Plural y Modelo Nacional Productivo y Evonomics.

14 Organización económica que se basa en el funcionamiento de los mercados para la asignación de los recursos, intentando corregir y proporcionar los aspectos institucionales, éticos y sociales, para un funcionamiento eficiente y equitativo.

del gasto público son consustanciales al ejercicio de la ciudadanía. Finalmente, describen acertadamente como es y si existe una alternativa al pacto fiscal a lo cual añadiría que la actual administración gubernamental ya decidió la centralización de los ingresos y gastos comenzando con la elaboración del Proyecto de Presupuesto General del Estado 2014.

5. Conclusión

Indudablemente el ensayo de Ríos y Espinoza es una investigación importante y contribuye al debate actual sobre las finanzas públicas de nuestro país y la viabilidad de un pacto fiscal; sin embargo, requiere ser complementado por otros trabajos que abarquen desde la institucionalidad fiscal formalmente vigente con valor jurídico legal, como los códigos tributario y aduanero, las normas y procedimientos para regular las fases del proceso presupuestario, las reglas fiscales para el manejo del déficit, la administración de la deuda pública y las relaciones fiscales intergubernamentales, como también, por el conjunto de medios e instrumentos a disposición de las autoridades gubernamentales para asegurar el cumplimiento de lo anterior.

Un Pacto Fiscal puede asimilarse a un complejo “contrato” cuyas cláusulas integran consensos respecto a lo que puede y debe o no hacer el Estado en las áreas fiscal, económica y social.

Si bien la CEPAL propone a los países de América Latina y el Caribe un “Pacto de Cohesión Social” y recientemente ha retomado el tema, adelantando una propuesta de “Pacto Social” o “Contrato Social” orientado a la protección social, con base en derechos que reconoce como universales, pero cuyos estándares de implementación son contingentes a la disponibilidad de recursos derivados del “Pacto Fiscal”, y además a este planteamiento añadiría considerar como requisito fundamental la vigencia y el respeto a la libertad individual, libertad económica y libertad política.



EVALUACIÓN DEL PACTO FISCAL DESDE EL ENFOQUE REGIONAL DE SANTA CRUZ

*Carlos Schlink **

Introducción

Es importante establecer que la discusión de un Pacto Fiscal en Bolivia, surge fundamentalmente como consecuencia de la nueva Constitución Política del Estado, la promulgación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”, y la Ley de Clasificación y Definición de Impuestos y de Regulación para la Creación y/o modificación de Impuestos, que muestran la necesidad de promover un análisis y evaluación de las finanzas de los gobiernos subnacionales, más aún en la actual coyuntura que los resultados del Censo de Población y Vivienda 2012 ya conocidos.

En las normativas antes mencionadas se establecen aspectos específicos de la política fiscal de los gobiernos subnacionales, como asignación detallada de las responsabilidades de gasto (competencias) de las entidades territoriales autónomas, la definición de los recursos disponibles de cada una de las instituciones,

** Economista de la Universidad Católica Boliviana de La Paz. Master en Gestión y Políticas Públicas del Programa de Maestrías para el Desarrollo, Harvard Boston-Massachusetts, EE. UU. Docente de la Universidad Autónoma “Gabriel René Moreno” de Santa Cruz. Director de Tesorería y Crédito Público del Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz.*



ratificando la distribución de recursos existentes, regalías departamentales (11 por ciento), coparticipación tributaria de los impuestos nacionales (25 por ciento), impuestos municipales (propiedad de inmuebles y vehículos automotores), el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y la coparticipación (25 por ciento) del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD).

También se define la política presupuestaria (asignación de techos presupuestarios para elaboración de los presupuestos anuales y modificaciones presupuestarias aprobadas por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas); la política de endeudamiento (aprobación del endeudamiento subnacional por las instancias nacionales); y el establecimiento de los dominios y jurisdicción tributaria de los diferentes niveles de gobiernos autónomos.

Todas estas normas, estructuran los aspectos fiscales a los que deben regirse las entidades territoriales autónomas, que desde la perspectiva del departamento de Santa Cruz deben realizarse con cuatro cambios estructurales: el primero es que las reglas fiscales las determine la autoridad económico-financiera que este conformada por el gobierno central y representantes de los gobiernos subnacionales; el segundo es que las modificaciones a las reglas fiscales se las realice de manera conjunta; el tercero es que los cambios de reglas fiscales se apliquen de igual manera sobre la gestión fiscal del Gobierno Central; y el cuarto es garantizar un ambiente de “sostenibilidad fiscal”, tanto en el gobierno central como en los gobiernos subnacionales.

En la Ley Marco de Autonomías y Descentralización se determina la elaboración de una Ley de Endeudamiento Público (disposición transitoria quinta) y el establecimiento de una Ley de Responsabilidad Fiscal (disposición transitoria sexta), para que sean aplicables en el ámbito nacional y en las Entidades Territoriales Autónomas y Universidades Públicas.

Además, en la disposición transitoria décima séptima de la ley, se determina la elaboración de una propuesta de pacto fiscal por parte del Servicio Estatal de Autonomías, en coordinación con el Ministerio de Autonomías y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, y se fija un plazo, no mayor a los seis meses, para la presentación de la propuesta técnica del pacto fiscal, después de publicados los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda.

Todos los argumentos antes citados, hacen necesaria la existencia de una propuesta de pacto fiscal del Departamento de Santa Cruz para Bolivia, para poder tener claridad en la gestión y administración de las finanzas públicas en todos los niveles de gobierno, ante el nuevo escenario poblacional existente y, fundamentalmente, para que las entidades territoriales autónomas puedan ejercer de manera independiente la gestión y administración de sus finanzas.

Por las razones anotadas los objetivos de este trabajo son evaluar los lineamientos para un pacto fiscal sin rentismo, además elaborar una propuesta de Pacto Fiscal desde el ámbito departamental de Santa Cruz, para caracterizar el actual escenario del proceso autonómico, identificando los componentes referidos a los mecanismos de transferencias, sus problemas y propuestas sobre las transferencias intergubernamentales, además de fuentes alternativas de financiamien-

to subnacional.

A. La mirada regional de Santa Cruz sobre el pacto fiscal

Por todos los cambios estructurales e institucionales y la implementación de nuevas normativas por el gobierno central, se genera un nuevo escenario de descentralización económica, financiera y política, surgiendo la necesidad de elaborar una propuesta de pacto fiscal que surge desde el departamento de Santa Cruz, al ser este el de mayor extensión territorial y con mayor crecimiento vegetativo y poblacional, el que tiene mayor aporte al Producto Interno Bruto. Además que tiene los mejores indicadores de desarrollo humano, el menor grado de pobreza, genera el 70 por ciento de las exportaciones no tradicionales, el 25 por ciento de los empleos y el 70 por ciento de los alimentos para el país, factores que garantizan la seguridad alimentaria del país.

Antes de generar una propuesta de distribución de recursos económicos e institucionales hay que conocer que el Pacto Fiscal, no solo implica una redistribución de los ingresos, es uno de los aspectos fundamentales, sino el más importante, pero que tiene que basarse en el entendimiento y la racionalidad de todos los actores para sentar las bases de acuerdo político básico que legitime el papel del Gobierno Central y el de las Entidades Territoriales Autónomas, en el ámbito de sus competencias de cada nivel de Gobierno.

Las responsabilidades gubernamentales sobre las finanzas públicas, están referidas a cuatro aspectos importantes: los criterios de redistribución de ingresos para el cumplimiento de sus competencias asignadas al Gobierno Central y las Entidades Territoriales Autónomas; la política de endeudamiento para todos los niveles de gobierno; la política presupuestaria de todos los niveles de gobierno y; la administración financiera de las entidades, que implica el manejo y administración de la tesorería.

A través de la propuesta de Pacto Fiscal de Santa Cruz, todos los departamentos podrían alcanzar la sostenibilidad financiera tanto del nivel central de gobierno como el de las entidades territoriales autónomas y las universidades públicas. Para poder lograr esta finalidad se deben tener en cuenta algunos aspectos importantes para alcanzar un pacto fiscal exitoso.

Un Pacto Fiscal es un acuerdo político sobre el manejo y la administración de la política fiscal del gobierno central y de los gobiernos subnacionales, teniendo como objetivos fundamentales, la estabilidad macroeconómica, la autonomía fiscal subnacional, la equidad distributiva, la eficiencia en la ejecución del gasto, y la responsabilidad y disciplina fiscal. El aspecto fundamental de un pacto fiscal es el consenso de la autonomía fiscal, o la capacidad de poder ejercer las potestades de política fiscal a nivel subnacional.

El análisis realizado por Mauricio Ríos y José Gabriel Espinoza se enmarca en determinar los lineamientos para elaborar una propuesta de un pacto fiscal sin rentismo, es decir el análisis solamente toma en cuenta la redistribución de los ingresos, analizando el origen y uso de los recursos fiscales, concentrados en la



renta petrolera y por esta razón tratan de desvincular los gastos e inversiones que realizan los gobiernos subnacionales del rentismo de la renta petrolera.

Desde la perspectiva del departamento de Santa Cruz, también la propuesta del Pacto Fiscal toma en cuenta la cantidad de ingresos disponibles a ser distribuidos, pero no solamente se toca este aspecto que puede ser el principal, sino tres aristas adicionales importantes, como son las responsabilidades de gasto a ser asignados, el endeudamiento subnacional a ser contratado, y la gestión y administración de las finanzas subnacionales, lo que incluye claramente la política presupuestaria y de responsabilidad fiscal ya que es el mecanismo clave para suministrar sostenibilidad financiera a los diferentes niveles de gobierno, además de garantizar la permanencia y fortaleza del Pacto Fiscal.

Para formular una propuesta de Pacto Fiscal se deben entender los avances, problemas y desafíos generados por el proceso autonómico en el país, considerando aspectos como la determinación de los mecanismos de transferencias intergubernamentales, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, la Ley de Clasificación y Definición de Impuestos y de Regulación para la Creación y/o modificación de Impuestos, la política presupuestaria, la política de crédito público, y las opciones de financiamiento de los gobiernos subnacionales. Además, la experiencia internacional es enriquecedora, especialmente desde el punto de vista de los mecanismos y estructuras institucionales de consenso entre los diferentes niveles de gobierno con el gobierno central.

- Se debe tomar como punto de partida la distribución de recursos existente, sobre la cual se tienen que realizar ajustes, mediante recursos adicionales, a la política de transferencias del gobierno central.

- Se deben establecer los criterios de distribución y/o redistribución de los recursos por transferencias, tomando en cuenta los resultados oficiales del Censo de Población y Vivienda del 2012, ya que el criterio poblacional, resume la parte más importante de las necesidades de gasto de las Entidades Territoriales Autónomas. Al momento de redistribuir los recursos económicos es necesario simplificar los cálculos de asignación de recursos utilizando no más de dos criterios, siendo uno de ellos el poblacional, ya que de lo contrario la redistribución podría adquirir un carácter complejo.

- Es necesario tener acceso a toda la información económica de manera transparente. Se debe combinar la sostenibilidad financiera con la estabilidad macroeconómica, en el afán de buscar el equilibrio entre una asignación de recursos económicos de acorde a las competencias asignadas a las diferentes Entidades Territoriales Autónomas y, por otro lado, que la asignación realizada no produzca desequilibrios financieros que pongan en riesgo la estabilidad macroeconómica, por lo que anteriormente aconsejábamos tomar en cuenta el concepto de responsabilidad fiscal.

- Se debe promover la equidad regional, lo que implica la creación de mecanismos de compensación, para que las regiones que se encuentran con disparidades financieras puedan ser equilibradas con recursos adicionales.

a. Transferencias

Las transferencias referidas a la coparticipación tributaria de los Impuestos Nacionales tienen mayor estabilidad y certidumbre en la asignación y programación de responsabilidades de gasto (competencias). Por lo que, además de mejorar las transferencias de los Gobiernos Municipales y Universidades, se deben incluir a los Gobiernos Departamentales en la coparticipación tributaria.

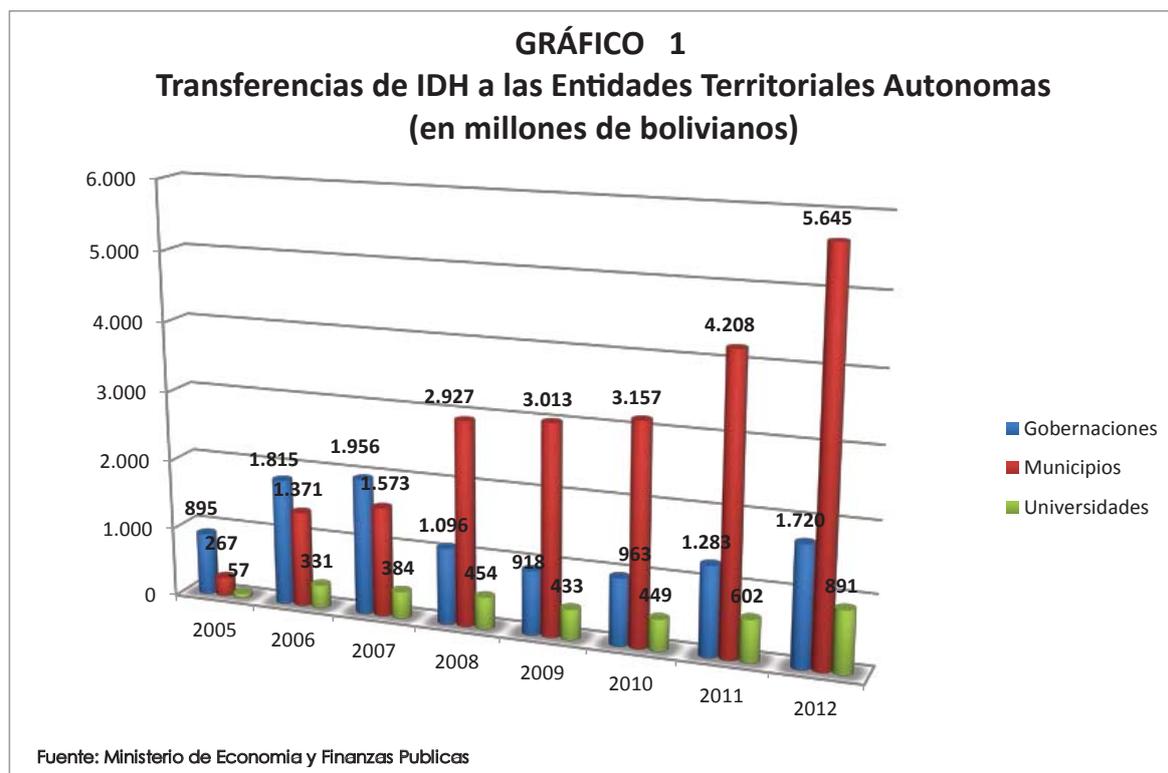
Las transferencias relacionadas tanto con la explotación de los recursos naturales como las de Impuestos Nacionales (Coparticipación), deben tener un acuerdo de estabilidad; es decir, que el Gobierno Central no pueda realizar modificaciones a los criterios y porcentajes que sean acordados, ante posibles necesidades de financiamiento adicional.

Las transferencias relacionadas con la explotación de los recursos naturales, en especial hidrocarburos (Ver gráfico 1), deben incluir un acuerdo sobre precios mínimos de los recursos naturales, para la asignación de competencias. Es decir, que si los precios son menores a los mínimos establecidos, deben existir recursos compensatorios producto de una transferencia compensatoria adicional, ejecución de los saldos en caja y bancos, y fondos de estabilización que deben ser establecidos en cada una de las Entidades Territoriales Autónomas y universidades públicas.

Se deben establecer de manera permanente, y no de forma transitoria, los porcentajes y los criterios de distribución de las transferencias ya consolidadas (Coparticipación Tributaria, Fondo Compensatorio y, el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados), lo que significa que las mismas sean retiradas de las disposiciones transitorias tercera, cuarta, séptima y octava de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, estableciendo, al mismo tiempo, metas plurianuales de recaudaciones de los impuestos nacionales municipales, para no caer en fenómenos de “Pereza Fiscal” e ineficiencia en la generación de ingresos propios.

El criterio principal de asignación de las transferencias debe ser el poblacional, ya que es el que no genera disparidades entre los diferentes gobiernos subnacionales y, con la salvedad de tomar en cuenta la población estimada de cada año pos censal, para efectos redistributivos y así evitar distorsiones que genera en el mediano plazo la movilidad poblacional.





b. La Política Fiscal de las Entidades Territoriales Autónomo

La definición de la política fiscal para las entidades territoriales autónomas es fundamental por tres consideraciones específicas:

Sostenibilidad Financiera, es decir que se tenga certidumbre de los recursos de los que se dispone para poder garantizar de manera efectiva la ejecución de las responsabilidades de gasto (competencias), establecidas en la Constitución Política del Estado.

Alcanzar la Autonomía Fiscal, para generar y administrar los ingresos a través de política de transferencias y tributaria (transferencias, impuestos, tasas y contribuciones especiales); toma de decisiones del gasto a través de la Política Presupuestaria (asignación de competencias), definir la Política de Endeudamiento y Crédito Público (determinación de montos, plazos, tasas y tipos de endeudamiento). En síntesis, establecer las reglas de política fiscal de las entidades territoriales autónomas.

Una vez que se tiene garantizada la fuente de ingresos y las reglas de política fiscal, se puede realizar la Planificación Financiera de mediano y largo plazo, con el objetivo de realizar previsiones de endeudamiento y creación de fondos de inversión, además de no caer en desequilibrios financieros y garantizar la sostenibilidad financiera de las entidades territoriales autónomas.

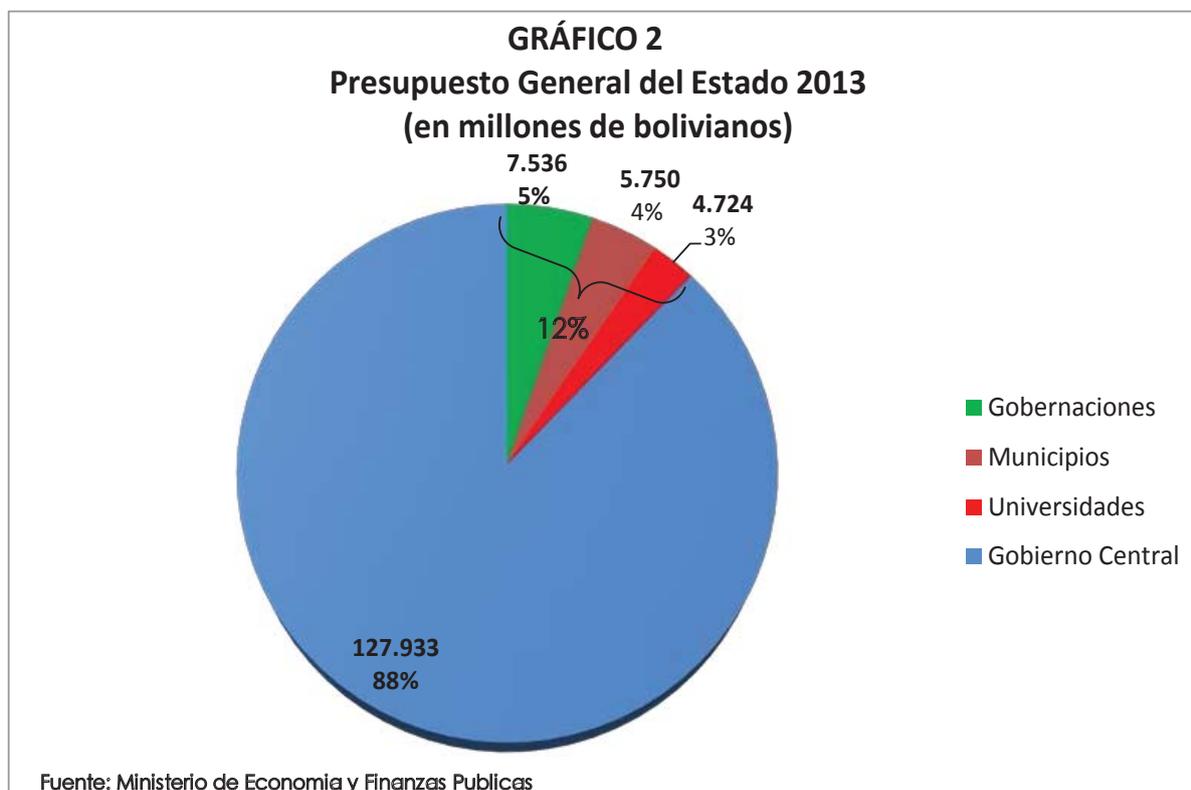
En la actualidad los recursos públicos de Presupuesto General del Estado están distribuidos en 88 por ciento para la administración central junto con sus empresas públicas estratégicas, y solamente el 12 por ciento corresponden a 339

municipios, 14 universidades y 9 gobernaciones. (Ver gráfico No. 2)

c. La Política Tributaria de las Entidades Territoriales Autónomas

La política tributaria para las entidades territoriales autónomas es dependiente de los Órganos Ejecutivo y Legislativo nacionales, que podrán imponer nuevos tributos, indefinidos o temporales, debidamente aprobados por Ley. El nivel departamental no tiene ninguna facultad para legislar en materia de impuestos. 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 Órganos Ejecutivo y Legislativo. Además, bajo la actual Constitución Política del Estado (CPE), y según la interpretación del artículo 323, la implantación de deducciones o exoneraciones departamentales o municipales podría estar prohibida. Todos estos elementos muestran que los departamentos tienen un poder limitado en cuanto a legislación y diseño tributario, mientras que los municipios deben compartir estos poderes en corresponsabilidad con el nivel central, el cual tiene la última palabra en la materia.

En la CPE se establece que la regulación para la creación o supresión de tributos del nivel departamental y municipal es una competencia compartida con el nivel central del Estado, y no exclusiva de las entidades territoriales autónomas, por lo que la creación de impuestos, tasas y contribuciones Especiales, podrán ser aprobadas por la Asambleas Legislativas Departamentales sólo después de que la Ley de Clasificación de Impuestos determine su correspondencia. Existe



la posibilidad de la implantación de impuestos a los Juegos de Azar y creación de Loterías Departamentales.

Los impuestos departamentales a ser creados son reducidos, al igual que su capacidad recaudatoria, ya que ocurren tres fenómenos importantes: los principales impuestos, por capacidad recaudatoria, han sido asignados a los niveles nacionales y municipales; la presión tributaria ya es muy alta; y los impuestos potenciales a ser creados tienen un rendimiento recaudatorio muy bajo.

No se encuentra en la CPE referencias a la coparticipación en las rentas nacionales de los distintos niveles autonómicos ni de las universidades. Es de suponer que los porcentajes de coparticipación de la legislación tributaria existente, de la Ley de Participación Popular y la Ley de Hidrocarburos habrán de mantenerse, porque se han constituido en derechos adquiridos.

Existe la posibilidad del establecimiento de sobretasas, sobre los impuestos nacionales, aunque es claro que las alícuotas adicionales no pueden ser muy altas, entre uno por ciento y 3 por ciento (dependiendo del impuesto), ya que de otra manera la presión tributaria se eleva de manera importante, lo que provocaría procesos de evasión y elusión impositiva, aunque la misma debe ser considerada por la Autoridad Fiscal, para su implementación.

Los tributos que son afectos a ser creados por el nivel de los gobiernos autónomos son básicamente: a las sucesiones patrimoniales, esencialmente es la transferencia del Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes (ITGB); a la propiedad de aeronaves y motonaves; la propiedad de bienes inmuebles urbanos y rurales; la propiedad de vehículos automotores terrestres; la transferencia onerosa de inmuebles y vehículos automotores; el consumo específico sobre la chicha de maíz; e impuestos ambientales, siempre y cuando no signifiquen infracciones a la normativa ambiental existente, en este último caso la existencia de una condicionalidad introduce mucha complejidad para la posible formulación de tributos ambientales, ya que no se cuentan con los siguientes elementos fundamentales para su desarrollo: niveles máximos de concentración y dilución de las fuentes contaminantes hídricas como de emisión de gases a la atmósfera, ya que estos nos deberían proporcionar los parámetros máximos para poder realizar cobros impositivos; no se cuenta con un catastro de todas las fuentes que producen emisión de contaminantes tanto hídricas como de la contaminación atmosférica; y por último, no se cuenta con el personal ni los medios técnicos para realizar las mediciones de control.

La Autoridad Fiscal, dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, es la institución que aprobará la creación y/o modificación de impuestos a nivel de los gobiernos autónomos. La Administración Tributaria de los gobiernos autónomos está supeditada a lo que pueda establecer la norma tributaria nacional, es decir en principio el Código Tributario, sin embargo, este no establece ninguna determinación de la forma en la que se estructurará la unidad administrativa tributaria departamental, aunque potencialmente podría hacerlo en el futuro. (Ver cuadro 2)

CUADRO 2				
Asignación Actual de Tributos en Bolivia				
Ingresos	Nivel	Nivel	Nivel	Otros
	Nacional	Departamental	Local	
Coparticipación: IVA, IT, RC-IVA, IUE, ICE, GA, ISAE, ITGB	75%		20%	5% Universidades
Impuestos Locales: IPBI, IPVA, IMT			100%	
Impuesto a las Transacciones Financieras	100%			
Regalías Hidrocarburíferas	33%	67%		
Patentes Hidrocarburíferas			50%	50% Min. Desarrollo Sostenible
Impuesto Directo a los Hidrocarburos (después de distribución de Renta Dignidad)*	19%	10%	35%	7% Universidades 3.5% Fondo Indígena 25.5% Renta Dignidad
Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados	65%	35%		
Regalías Forestales/Aprovechamiento		35%	25%	10% FNDF y 30% Superintendencia Forestal
Regalías Forestales/Desmonte		25%	25%	50% FNDF
Regalías Mineras**		85%	15%	
Patentes Mineras			30%	70% Varios

FUENTE: VICEMINISTERIO DE DESCENTRALIZACION

d. La política de endeudamiento a nivel central y subnacional

El principal elemento del endeudamiento subnacional radica en la potestad que los gobiernos autónomos tienen de poder endeudarse de manera independiente y directa a los controles del Ejecutivo Nacional, aunque debe ser aprobada por la Asamblea Legislativa Plurinacional. Esta potestad está garantizada en la CPE:

“Artículo 322. I. La Asamblea Legislativa Plurinacional autorizará la contratación de deuda pública cuando se demuestre la capacidad de generar ingresos para cubrir el capital y los intereses, y se justifiquen técnicamente las condiciones más ventajosas en las tasas, los plazos, los montos y otras circunstancias. II. La deuda pública no incluirá obligaciones que no hayan sido autorizadas y garantizadas expresamente por la Asamblea Legislativa Plurinacional”.

Sin embargo de lo anterior, se establece que entre los recursos de los gobiernos autónomos se encuentran los créditos y empréstitos tanto externos como internos, que deben cumplir con las normas de endeudamiento del Sistema Nacional de Tesorería y Crédito Público, tal como hace referencia el artículo 341 numeral 6: “Los créditos y empréstitos internos y externos contraídos de acuerdo a las normas de endeudamiento público y del sistema Nacional de Tesorería y Crédito Público”. Lo que no significa que los gobiernos autónomos, pierdan su independencia para contraer los créditos que la misma vea por conveniente cumpliendo la norma de endeudamiento, además ratificado por lo que se establece en la Ley No 2042.

La potestad de endeudamiento también se ve ratificada por dos artículos tanto de la Constitución Política del Estado (CPE), como de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), ya que el endeudamiento se encontrará registrado en el presupuesto de los gobiernos autónomos.

Esta argumentación y enfoque debe ser ratificado por una Ley de endeuda-

miento público tal como lo establece la disposición DISPOSICIÓN TRANSITORIA QUINTA.

Se puede concluir que no existe ninguna restricción para que los gobiernos autónomos tomen sus decisiones de endeudamiento de recursos tanto interno como externo. En el caso del endeudamiento externo, existe la necesidad de la garantía soberana del Estado, por lo que se hace obligatoria la aprobación del endeudamiento por parte de la Asamblea Legislativa Plurinacional, lo cual puede ocurrir en cuando se presenta el presupuesto de los gobiernos autónomos y cuando se realiza una contratación de una deuda durante el periodo posterior a la aprobación del presupuesto.

Cuando el endeudamiento es interno, existe la garantía implícita del Gobierno Central, en el momento que los mismos autorizan la contratación de este tipo de deuda, aunque se determina que no garantizará el repago del endeudamiento, aspecto muy diferente al hecho de que el Gobierno pueda declararse insolvente, situación muy improbable.

B. La propuesta de Santa Cruz para el Pacto Fiscal

Bajo la conducción y liderazgo del Comité Cívico del Departamento de Santa Cruz, se desarrollaron las propuestas de política para el pacto fiscal, en la que contribuyeron a esta propuesta la Asociación de Municipios, El Gobierno Municipal Autónomo de Santa Cruz, la Universidad Autónoma Gabriel Rene Moreno, El Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz e instituciones técnicas como el Colegio de Economistas que desarrollaron propuestas en cuatro áreas que debe tomar en cuenta el pacto fiscal, la Política de Gestión y Administración de los Ingresos; la Política Presupuestaria; la Política Tributaria; y la Política de Crédito Público. Además de tres propuestas alternativas de coparticipación tributaria del 50 por ciento para los gobiernos autónomos y universidades públicas, tomando en cuenta el criterio poblacional y el de pobreza de la Encuesta Permanente de Hogares del año 2011, e incluyendo la recaudación total, es decir el dinero recaudado en efectivo y las notas de crédito fiscal que emite el ministerio de Economías y Finanzas Publicas.

Es importante que se tomen en cuenta elementos relacionados con la responsabilidad fiscal del gobierno central, es decir con la administración y gestión de los recursos para evitar desequilibrios financieros, que puedan poner en peligro la estabilidad macroeconómica debido a déficits fiscales en el ámbito nacional, y que en última instancia afectan a la estabilidad financiera de los gobiernos autónomos y universidades públicas, ya que podrían verse mermados sus recursos por transferencias producto del accionar del Gobierno Central.

a. Política de Ingresos

Debe establecerse un acuerdo de estabilidad en las transferencias, lo que significa que las mismas no pueden ser modificadas unilateralmente por el go-

bierno central, en lo que se refiere a los montos, las formas de liquidación (D.S. 29528), los criterios de distribución y la emisión de notas de crédito fiscal, sino que tienen que ser producto de un nuevo acuerdo fiscal con los gobiernos autónomos y universidades públicas.

Esto claramente, con dos propósitos principales: a) Planificación Financiera y, b) Sostenibilidad financiera en el mediano y largo plazo. Por lo que se deben establecer de manera permanente, y no de forma transitoria los porcentajes y los criterios de distribución de las transferencias ya consolidadas (Coparticipación Tributaria, Fondo Compensatorio y, el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados), lo que significa que las mismas sean retiradas de las disposiciones transitorias tercera, cuarta, séptima y octava de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

La coparticipación tributaria debe ser calculada con el total de la recaudación de los siete impuestos que forman parte de la misma, y no así solamente de las recaudaciones en efectivo, ya que las pérdidas por no coparticipación están alcanzando porcentajes de alrededor del 25 por ciento del total de los impuestos sobre los que se coparticipa.

La coparticipación tributaria del IEHD por parte de los Gobiernos Autónomos Departamentales, debe ser calculada sobre el total de la recaudación, es decir que se incluyan las notas de crédito fiscal por concepto de este impuesto, ya que en muchos casos la emisión ha superado el 50 por ciento del total de las recaudaciones por este impuesto.

Debe establecerse un criterio máximo para la emisión de notas de crédito fiscal sobre el total de los impuestos coparticipables, el cual no debería ser superior al 5 por ciento de estos.

Debe instituirse un sistema informático específico, para que las liquidaciones por transferencias de los impuestos y regalías hidrocarburíferas sean de conocimiento de todas las partes involucradas, lo que significa la mejor señal de transparencia sobre la política de transferencias del gobierno central a las entidades territoriales autónomas y universidades públicas.

No se pueden realizar débitos automáticos de las cuentas de los gobiernos autónomos, esto está claramente establecido en el artículo No 340 en sus parágrafos I y III de la CPE, por lo que deben ser abrogadas todas las disposiciones que establecen tal propósito, en especial en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización y la Ley de Administración Presupuestaria (Ley No 2042).

Se propone la coparticipación tributaria de los gobiernos autónomos y universidades públicas en un 50 por ciento: 16 por ciento para los Gobiernos Departamentales; 25 por ciento para los Gobiernos Municipales; 7 por ciento para las Universidades y un Fondo Compensatorio del 2 por ciento para los 6 departamentos del país con recaudación menor (inversamente proporcional a la cantidad de población que tienen) asignando 50 por ciento a los Gobiernos Departamentales y el otro 50 por ciento a los Gobiernos Municipales, con la información del último Censo de Población y Vivienda, que será actualizada en la medida en que la mis-

ma lo haga, además de incluir las notas de crédito fiscal en la coparticipación.

Se propone la asignación de recursos para los proyectos de vivienda social a nivel departamental, provenientes del aporte patronal público y privado del 2 por ciento que está vigente para los trabajadores formales, asignados según los aportes realizados por cada departamento, para que sea administrado por los gobiernos autónomos departamentales.

Todas las transferencias establecidas en las disposiciones transitorias de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, deben ser plasmadas en una nueva norma legal, donde se garantice su estabilidad y permanencia en el tiempo y que sea producto del acuerdo del Pacto Fiscal.

b. Política Presupuestaria

Se debe establecer de manera clara que el Gobierno Central sólo debe incluir en Anexos del Presupuesto General del Estado, los presupuestos de todos los gobiernos autónomos y universidades públicas previa la aprobación de su instancia legislativa.

Los techos presupuestarios de los recursos deben ser establecidos en base a los siguientes lineamientos:

Recursos de hidrocarburos: Proyecciones de precios de los hidrocarburos de acuerdo a información de los mercados de los hidrocarburos, de fuentes verificables y públicas y con principio de unicidad de fuente.

Recursos de minerales: Proyecciones de precios de los metales, de acuerdo a información de los mercados de los metales, de fuentes verificables y públicas, por ejemplo, de la Bolsa de Metales de Londres (London Metal Exchange) y con principio de unicidad de fuente.

Recaudaciones Internas en base a dos criterios: eficiencia recaudatoria y crecimiento de la economía.

Las modificaciones presupuestarias tanto en la inversión como en el gasto corriente, deben ser realizadas de manera autónoma por cada una de las entidades territoriales autónomas y universidades públicas respetando los techos presupuestarios establecidos en el presupuesto inicial o en el/los reformulados, previa aprobación de sus Asambleas Legislativas y remisión al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas sólo para su conocimiento.

Las reformulaciones presupuestarias deben ser realizadas y aprobadas por cada gobierno autónomo y universidades públicas, teniendo en cuenta los techos de recursos disponibles y adicionales, que son informados por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Los recursos adicionales deben ser automáticamente inscritos en los respectivos presupuestos subnacionales y de las universidades públicas, para que de esta manera puedan ser ejecutados de manera expedita en la gestión correspondiente.

Los recursos que se encuentran en la partida 57100 denominada “Incremento de caja y bancos”, deben ser reasignados para el siguiente periodo presupuestario respetando los porcentajes para gasto corriente como para gasto de capital (inversión).

La inscripción de nuevos proyectos de inversión debe ser expedita, a través de la descentralización del Sistema de Inversión Pública (SISIN), el cual deberá ser administrado por cada uno de los gobiernos autónomos y universidades públicas.

Los nuevos planes sectoriales emitidos por la administración central no deben comprometer los recursos de los Gobiernos Autónomos y Universidades Públicas.

La distribución y financiamiento de la inversión pública, gasto corriente y de funcionamiento de las entidades territoriales autónomas y universidades públicas, debe estar sujeta a un acuerdo con el gobierno central y considerando sus diferentes realidades socio-económicas.

Se debe modificar la forma de funcionamiento del Fondo de Desarrollo Social y Productivo, mediante fondos de estabilización propios de cada nivel de gobierno autónomo, y que tengan como fuente de financiamiento el 2 por ciento de los recursos que perciben de la coparticipación tributaria, los cuales serán asignados de manera inversamente proporcional (con el criterio poblacional).

c. Política Tributaria

Las propuestas para el pacto fiscal en lo que se refiere a la política tributaria implica la modificación de la ley de clasificación de impuestos en los siguientes aspectos: se deben incorporar sobretasas, que consisten en recargos a los impuestos vigentes, siendo las sobretasas compartidas de manera igualitaria entre los gobiernos autónomos departamentales como municipales (50 por ciento-50 por ciento), permitiendo compartir el rendimiento de los impuestos del nivel nacional, los mismos que deberán ser asignados a cada departamento por el criterio poblacional, la sobretasa será sobre los impuestos del RC-IVA, ICE, IEHD e IT.

Se debe crear y jerarquizar a la Agencia Tributaria Subnacional, la misma no puede tener un rango de unidad administrativa, sino que debe tener todas las características para ser una entidad de gestión autónoma, siendo la autoridad económico financiera del gobierno subnacional correspondiente, la que ejercerá tuición sobre la misma.

Se debe crear normativa tributaria subnacional y no que se supedite a la normativa tributaria nacional.

d. Política de Crédito Público

Se debe elaborar y consensuar una Ley de Endeudamiento Público, donde



no sólo las entidades territoriales autónomas y universidades públicas deban cumplir con límites e indicadores de endeudamiento, los mismos también deben ser aplicados al gobierno central.

Todo endeudamiento externo debe ser aprobado por las entidades territoriales autónomas y universidades públicas, y aprobado por la Asamblea Legislativa Plurinacional, y todo endeudamiento interno debe ser aprobado por las entidades autónomas territoriales y universidades públicas, cumpliendo con todas las normas establecidas por una Ley de Endeudamiento Público. Los periodos para la obtención de endeudamiento externo o interno, deben ser reducidos a no más de un año del ejercicio fiscal.

Se debe definir claramente el significado de concesionalidad de un crédito externo, para todos los niveles de gobierno y universidades públicas.

En el cálculo de los indicadores de endeudamiento, se debe utilizar el concepto de los ingresos corrientes recurrentes de la gestión actual (presupuestado vigente), para tener un indicador más claro y preciso del endeudamiento.

Se debe incluir como ingreso corriente recurrente el 100 por ciento del Impuesto Directo a los Hidrocarburos, para el cálculo de los indicadores de endeudamiento del servicio de la deuda (20 por ciento) y del stock de deuda (200 por ciento), incorporando los indicadores de endeudamiento al Gobierno Central.

Las entidades territoriales autónomas y universidades públicas deben tener la independencia suficiente para negociar de manera directa, las condiciones financieras para la obtención de los créditos externos.

Los requisitos que se necesitan a nivel subnacional para una política de endeudamiento en la actualidad, están plasmados en la resolución ministerial N° 276 del 10 de mayo del 2013, del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, que Aprueba el “Reglamento específico para el inicio de operaciones de crédito público y autorización de la contratación de endeudamiento público para entidades territoriales autónomas”, donde denomina a las operaciones de crédito público las siguientes:

a) La emisión de títulos valor, letras de cambio, pagarés y otros documentos emergentes de empréstitos internos o externos, de corto y largo plazo, negociables o no en el mercado.

b) La contratación de préstamos de acreedores externos o internos.

c) Las contrataciones de obras, servicios o adquisiciones cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el transcurso de más de un ejercicio financiero posterior al vigente, siempre y cuando los conceptos que se financien hayan sido devengados.

d) Consolidación, conversión, renegociación, refinanciamiento, subrogación y reconocimiento de otras deudas.

Conclusiones

Una vez analizada las políticas actuales de transferencias y distribución de recursos a nivel regional, las políticas fiscales de las entidades territoriales autónomas, el manejo de los recursos públicos, las políticas tributarias de las entidades territoriales autónomas y la política de endeudamiento a nivel central y subnacional se concluye que surge la necesidad de potenciar a las Entidades Territoriales Autónomas para generar mayor crecimiento en los departamentos, regiones y desarrollo de las ciudades intermedias a través de un PACTO FISCAL.

El Pacto Fiscal debe ser un acuerdo político entre la Administración Central, las Entidades Territoriales Autónomas y las Universidades Públicas, que no solo implique una redistribución de los ingresos de coparticipación para el cumplimiento de las competencias asignadas a todas las Instituciones Públicas, también es necesario generar un acuerdo político integral que aborde las políticas de endeudamiento, las políticas presupuestarias y las políticas tributarias fiscales de todos los niveles de gobierno.

Los gobiernos subnacionales deben contar con suficientes ingresos propios para poder financiar los servicios que prestan, aspecto que no se encuentra muy definido en el ámbito departamental, ya que en la actualidad, y muy difícil de cambiar, es la dependencia casi absoluta de las gobernaciones sobre las transferencias del gobierno central.

Si un gobierno subnacional legisla y recauda sus propios impuestos, respaldado por garantías constitucionales significativas de su derecho respectivo, está claro que tiene una fuente de ingresos propia.

A pesar de que los gobiernos subnacionales tienen ingresos propios, es muy probable que no puedan incidir en el monto que reciben, esto sucede cuando el Gobierno comparte ingresos de ciertos impuestos con los otros gobiernos. Cuando sucede esto, existe un equilibrio inestable en el sentido de que las reglas de asignación puedan ser alteradas, por lo que es muy importante, como requisito previo para ejercer la autonomía fiscal subnacional, la capacidad de decidir sobre las tasas tributarias.

Una efectiva descentralización requiere de una disciplina presupuestaria como restricción en el ámbito subnacional. Ésta significará que el gobierno subnacional deba mantenerse con sus recursos y transferencias, para no depender del gobierno central para cubrir su déficit o repagar sus deudas.

Las transferencias es un mecanismo importante para proveer de recursos a los gobiernos subnacionales, y reducir los desequilibrios tanto verticales como horizontales. Sin embargo los mismos no podrán ser sostenibles si el Pacto Fiscal, no toma en cuenta los principios:

- Combinar responsabilidad fiscal con estabilidad macroeconómica, es decir mantener un nivel de gasto que permita un crecimiento adecuado que no



ponga en riesgo la estabilidad financiera y el incremento de los déficits.

- Elevar la calidad del gasto público, la consolidación del pacto fiscal requiere elevar la productividad del gasto público, cualquiera sea su nivel: con ello no se busca atacar el gasto público, sino el mejor cumplimiento posible de los acuerdos programáticos y las políticas públicas.
- Promover la equidad, el diseño de los sistemas de transferencia a los gobiernos subnacionales para el financiamiento del gasto social debe regirse por criterios redistributivos explícitos.
- Dotar de mayor transparencia a la acción fiscal y favorecer el desarrollo de la institucionalidad democrática, la efectividad del pacto fiscal requiere también transparencia del gasto público, ya que la misma facilita el diseño, aplicación, control y evaluación de acuerdos fiscales amplios y estables.

BIBLIOGRAFÍA:

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1998). *El Pacto Fiscal Fortalezas, Debilidades, Desafíos*.
- Bolivia: Constitución Política del Estado (7/2/2009).
- Instituto Nacional de Estadística (INE), Anuarios Estadísticos y Notas de Prensa.
- Ley 1654 de Descentralización Administrativa (1995).
- Ley 2042 de Administración Presupuestaria (1999).
- Ley 3058 de Hidrocarburos (2005).
- Decretos Supremos Reglamentarios Ley 3058: 28223, 28421, 29322 y 29528.
- Ley 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” (2010).
- Ley 154 de Clasificación y Definición de Impuestos (2011).
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. *Memoria 2012, información financiera*.
- Ministerio de Planificación del Desarrollo.
- Servicio de Impuestos Nacionales.



Fundación Milenio

www.fundación-milenio.org
www.facebook.com/fundacion.milenio
twitter.com/fmilenio
milenio.bo@gmail.com
Telf. 591 2 2312788
Casilla: 2498