

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS
CARRERA DE ECONOMÍA



TESIS DE GRADO

TEMA:

**DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN LOS
GOBIERNOS MUNICIPALES DE BOLIVIA
PERIODO 1994 - 2012**

POSTULANTE: Paola Andrea Velarde Chuquimia

TUTOR: MS.c. Marcelo Montenegro

RELATOR: MS.c. Roberto Ticona

LA PAZ – BOLIVIA

2014

Dedicatoria

A Diosito y la Virgencita, a mi mamá Charito, a mis hermanos Mateo y Oscar, a mis abuelos Elvis y Placido, a mi familia y a mis personitas que están en el cielo.

Agradecimientos

A mis tutores de tesis el Lic. Marcelo Montenegro y el Lic. Roberto Ticona por toda su colaboración y enseñanzas.

A mis amigas Miriam y Elva por su colaboración y Victor Hugo por su apoyo incondicional.

ÍNDICE GENERAL

CAPÍTULO 1: ASPECTOS GENERALES	1
1.1. Introducción.....	1
1.2. Delimitación del tema	7
a) Temporalidad	7
b) Espacial.....	7
c) Nivel de categorías y variables económicas	7
1.3. Planteamiento del problema	7
a) Formulación del problema.....	8
1.4. Planteamiento de objetivos.....	9
1.5. Planteamiento de la hipótesis.....	10
1.6. Metodología.....	10
CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL	12
2.1. MARCO TEÓRICO.....	12
2.1.1. Descentralización	12
2.1.2. Descentralización fiscal	13
2.1.3. Enfoque tradicional de la descentralización fiscal.....	15
2.1.4. Enfoque económico-política de la descentralización fiscal desarrollado por Brennan y Buchanan.....	19
2.1.5. Modelo del principal agente y escogimiento fiscal	23
2.1.6. Distribución de funciones y competencias entre los diferentes niveles de Gobierno	27
2.1.7. Financiación de los Gobiernos Subcentrales	30
2.1.8. Las restricciones presupuestarias subnacionales	34
2.1.9. Autonomía de los gobiernos locales.....	35
2.1.10. El desequilibrio fiscal de las haciendas subcentrales	38
2.1.10.1. Desequilibrio fiscal vertical	38
2.1.10.2. Desequilibrio fiscal horizontal.....	39
2.1.10.3. Transferencias y desequilibrios fiscales	39
2.1.10.4. Equilibrio vertical	40
2.2. MARCO CONCEPTUAL.....	48
2.2.1. Ingresos públicos.....	48
2.2.2. Gastos públicos	48
2.2.3. Transferencias	48
2.2.3.1. Transferencias públicas	48
CAPÍTULO 3: MARCO DE LAS POLÍTICAS Y NORMATIVAS MUNICIPALES	49
3.1. Hiperinflación.....	49

3.2. Decreto Supremo N° 21060	49
3.3. Plan Nacional de Desarrollo.....	55
CAPÍTULO 4: NORMATIVA MUNICIPAL.....	60
4.1. NORMATIVA MUNICIPAL UN CAMINO A LA DESCENTRALIZACIÓN	60
4.2. NORMATIVA TRIBUTARIA MUNICIPAL ANTES DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO	67
4.2.1. INGRESOS MUNICIPALES.....	68
4.2.1.1. INGRESOS TRIBUTARIOS	69
4.2.1.1.1. Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles (IPBI)	71
4.2.1.1.2. Impuesto a la Propiedad de Vehículos Automotores (IPVA)	72
4.2.1.1.3. Impuesto Municipal a las Transferencias de Bienes Inmuebles Y Vehículos Automotores (IMT)	72
4.2.1.1.4. Impuesto al Consumo Especifico de la Chicha.....	72
4.2.1.1.5. Tasas y patentes	73
4.2.1.2. INGRESOS NO TRIBUTARIOS (transferencias).....	74
4.2.1.2.1. Coparticipación tributaria	74
4.2.1.2.2. Recursos del Alivio de la Deuda Externa.....	76
4.2.1.2.3. Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).....	79
4.2.2. GASTOS MUNICIPALES.....	80
4.2.2.1. Gastos municipales antes de la Ley N° 2296.....	80
4.2.2.2. Ley de gastos municipales N° 2296.....	82
4.3. NORMATIVA TRIBUTARIA MUNICIPAL DESPUÉS DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO	84
4.3.1. INGRESOS MUNICIPALES.....	85
4.3.1.1. Creación de impuestos municipales.....	86
4.3.1.2. INGRESOS TRIBUTARIOS	88
4.3.1.3. INGRESOS NO TRIBUTARIOS (transferencias).....	89
4.3.1.3.1. Coparticipación tributaria	89
4.3.1.3.2. Recursos del alivio de la Deuda Externa	90
4.3.1.3.3. Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).....	90
4.3.2. GASTOS MUNICIPALES	90
CAPÍTULO 5: FINANZAS PÚBLICAS EN BOLIVIA.....	92
5.1. Ingresos Tributarios.....	92
5.2. Gravamen arancelario.....	94
5.3. Contribuyentes	95
5.4. Ingresos y Gastos fiscales	96
5.5. Déficit fiscal.....	97

CAPÍTULO 6: FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES	99
6.1. INGRESOS MUNICIPALES	99
6.1.2. INGRESOS TRIBUTARIOS	104
6.1.2.1. Ejecución del ingreso	107
6.1.2.2. Esfuerzos fiscales	109
6.1.2.3. Independencia fiscal	110
6.1.3. INGRESOS NO TRIBUTARIOS (proceso de descentralización fiscal)	113
6.1.3.1. Coparticipación Tributaria	113
6.1.3.2. Impuesto Directo a los Hidrocarburos	115
6.1.3.3. Recursos del Alivio de la Deuda Externa	116
6.1.3.4. Transferencias en base a la población	117
6.2. GASTOS MUNICIPALES	120
6.2.1. Gasto de inversión	122
6.2.2. Gasto de funcionamiento	124
6.3. COMPARACIÓN DE INGRESOS, GASTOS Y TRANSFERENCIAS MUNICIPALES ...	126
7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	130
7.1. Conclusión General	130
7.2. Conclusiones específicas	130
7.3. Recomendaciones	133
8. BIBLIOGRAFÍA	134
ANEXOS	140
Anexo N° 1	141
Anexo N° 2	143
Anexo N° 3	144
Anexo N° 4	146
Anexo N° 5	147
Anexo N° 6	148
Anexo N° 7	153
Anexo N° 8	163
Anexo N° 9	165
Anexo N° 10	166
Anexo N° 11	167
Anexo N° 12	172
Anexo N° 13	173
Anexo N° 14	174

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico N° 1	El modelo de leviatán.....	21
Gráfico N° 2	Comportamiento de impuestos 1994-2012.....	93
Gráfico N° 3	Participación de los impuestos sobre el total de la recaudación 1994-2012	94
Gráfico N° 4	Recaudación del gravamen arancelario 1994 – 2012.....	94
Gráfico N° 5	Padrón Nacional de Contribuyentes por departamento 2011- 2012.....	95
Gráfico N° 6	Ingresos y Gastos fiscales 1994-2012.....	96
Gráfico N° 7	Comportamiento del déficit fiscal 1994-2012.....	97
Gráfico N° 8	Ingresos municipales 1994 – 2012(p)	100
Gráfico N° 9	Ingresos municipales por categoría 1994 – 2012(p)	102
Gráfico N° 10	Participación de las transferencias 1994 – 2012(p)	103
Gráfico N° 11	Comportamiento de las transferencias transferidas 1994 – 2012(p).....	104
Gráfico N° 12	Composición de los ingresos propios en promedio por categoría 2003-2012(p).....	105
Gráfico N° 13	Ingresos propios por categoría 1994–2012(p).....	107
Gráfico N° 14	Ejecución del ingreso (gastos/ ingresos) por categoría 1994- 2012(p)	108
Gráfico N° 15	Esfuerzos fiscales (ingresos propios / total de ingresos) por categoría 1994-2012(p)	109
Gráfico N° 16	Independencia fiscal (Ingresos propios/Coparticipación Tributaria) por categoría 1994-2012(p).....	110
Gráfico N° 17	Independencia fiscal (ingresos propios/transferencias) por categoría 1994-2012(p)	111
Gráfico N° 18	Independencia fiscal Ingresos propios/Coparticipación Tributaria (IP/CT) y Ingresos propios/transferencias (IP/T) por categoría 1994- 2012(p)	112
Gráfico N° 19	Coparticipación Tributaria por categoría 1994–2012(p)	114
Gráfico N° 20	Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) por categoría 1994– 2012(p) por categoría 1994–2012(p).....	115
Gráfico N° 21	Recursos del Alivio de la Deuda Externa (HIPC) por categoría 1994–2012(p).....	116

Gráfico N° 22	Transferencias y población 1994–2012(p)	118
Gráfico N° 23	Transferencias per capita 1994–2012(p)	119
Gráfico N° 24	Gasto total, gasto de inversión y gasto de funcionamiento 1994-2012(p)	121
Gráfico N° 25	Gastos totales por categoría 1994–2012(p)...	122
Gráfico N° 26	Participación del gasto de inversión en el total de gastos por categoría 1994-2012(p).....	123
Gráfico N° 27	Gasto de inversión por categoría 1994–2012(p)	124
Gráfico N° 28	Participación de los gastos de funcionamiento sobre el total de gastos por categoría 1994-2012(p)	125
Gráfico N° 29	Gastos de funcionamiento por categoría 1994–2012(p)	126
Gráfico N° 30	Gastos totales, ingresos propios, transferencias y otros ingresos 1994 – 2012(p).....	127
Gráfico N° 31	Ingresos propios, gastos totales y transferencias por categoría 1994 – 2012(p)	128
Gráfico N° 32	Comparación de la distribución del IDH 2007 (D.S. N° 28421) y 2008 (D.S. N° 29322 y Ley N° 3791).....	162

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro N° 1	Ingresos y gastos del sector público no financiero como porcentaje del PIB.....	54
Cuadro N° 2	Marco normativo municipal	63
Cuadro N° 3	Legislación municipal.....	64
Cuadro N° 4	Creación de municipios mediante Ley, periodo 1999-2002.....	66
Cuadro N° 5	Creación de municipios mediante Ley, periodo 2005-2010.....	67
Cuadro N° 6	Tributos municipales.....	71
Cuadro N° 7	Ingresos nacionales.....	144
Cuadro N° 8	Cantidad de municipios por año y categoría.....	172

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración N° 1	Haciendas subcentrales: modelos básicos de financiación.....	33
Ilustración N° 2	Desequilibrio vertical entre ingresos impositivos y necesidades de gasto.....	41
Ilustración N° 3	Flujo de desequilibrio fiscal vertical.....	47
Ilustración N° 4	Distribución de ingresos tributarios.....	146
Ilustración N° 5	Distribución de los Recursos del Alivio de la Deuda.....	147
Ilustración N° 6	Distribución del IDH según el Decreto Supremo N° 28421.....	159

ÍNDICE DE ECUACIONES

Ecuación N° 1	42
Ecuación N° 2	43
Ecuación N° 3	45
Ecuación N° 4	45

Resumen

La descentralización fiscal a nivel municipal en Bolivia se ha puesto en marcha con la implementación de la Ley N° 1551 de Participación Popular en el año 1994. A partir de esta Ley se ha realizado muchos cambios en el sistema de transferencias boliviano, lo que ha generado Gobiernos Municipales con diferentes grados de descentralización fiscal con respecto al Gobierno Central y diversas asimetrías entre ellos.

Las transferencias establecidas en la Ley N° 1551 de Participación Popular con el pasar del tiempo han aumentado debido a la implementación de nuevos recursos provenientes del Alivio de la Deuda Externa y el Impuesto Directo a los Hidrocarburos.

El objeto de estudio de la investigación es la descentralización fiscal de los Gobiernos Municipales en el periodo 1994-2012. Para ello se desarrollaran teorías sobre la descentralización fiscal a partir del enfoque tradicional, el enfoque de la elección pública, modelo del principal agente, escogimiento fiscal, y desequilibrios fiscales.

A partir de la Ley de Participación Popular se construyó el camino normativo por donde deben ir los municipios, generándose con el paso del tiempo un crecimiento significativo de la regulación municipal, proceso que ha creado una dificultad operativa y una realidad difícil de afrontar para algunos Gobiernos Municipales. Dentro de la normativa municipal las partes de interés en la investigación son: la Ley de Participación Popular, Ley de Municipalidades, la Ley del Dialogo Nacional 2000, las normativas del Impuesto Directo a los Hidrocarburos, la Nueva Constitución Política del Estado y la Ley Marco de Autonomías “Andrés Ibáñez”.

Una forma de entender la descentralización de los Gobiernos Municipales en el periodo 1994-2012 es a través de sus ingresos, gastos y transferencias; información que se analiza de forma conjunta y de manera agrupada por categorías poblacionales.

CAPÍTULO 1: ASPECTOS GENERALES

1.1. Introducción

Bolivia al igual que varios países latinoamericanos tomó la decisión en la década de los noventa de realizar un proceso de descentralización, como una forma de cubrir la necesidad de acercar el Estado a los ciudadanos y propiciar la participación de éstos en las decisiones públicas, integrando y fortaleciendo la institucionalidad.

El proceso de descentralización se ha puesto en marcha en Bolivia a partir del año 1994 con la implementación de las Leyes de Participación Popular (Ley N° 1551)¹ y de Descentralización Administrativa (Ley N° 1654), con la meta histórica de mejorar la calidad de vida de todos los habitantes del País, en base a tres niveles de administración y dos niveles de Gobierno (uno central y otro municipal), donde el nexo regional coordinador entre ambos niveles de Gobierno fueron las prefecturas (instituciones desconcentradas del poder ejecutivo nacional).

El modelo de descentralización es considerado como un instrumento potencial y privilegiado de lucha contra la pobreza, desarrollado en base a tres pilares fundamentales: equidad, eficiencia económica y participación ciudadana.

En Bolivia el traslado de responsabilidad fue acompañado de una transferencia a los Gobiernos Municipios de los impuestos a la propiedad de

¹ La Ley de Participación Popular (Ley N° 1551) del 20 de abril de 1994, tiene cuatro objetivos fundamentales: 1) reconocer a las organizaciones territoriales de base de acuerdo a sus usos y costumbres (juntas vecinales en ciudades, y pueblos indígenas, comunidades campesinas o sindicatos agrarios en el área rural), 2) transferir competencias a los Gobiernos Municipales, 3) incrementar a veinte por ciento la Coparticipación Tributaria a favor de los municipios y 4) establecer el territorio de la sección de provincia como el correspondiente al de cada Gobierno Municipal.

bienes inmuebles y de vehículos automotores y de una modificación al sistema de coparticipación de los impuestos nacionales. Estos ingresos fiscales se sumaron a los ingresos tradicionales recaudados por los Gobiernos Municipales, tasas y patentes.

Los recursos de Coparticipación Tributaria, entendida como una transferencia de recursos provenientes de los ingresos nacionales en favor de los Gobiernos Municipales, significan el 20% de los ingresos nacionales y se distribuyen de acuerdo al número de habitantes de cada municipio (se exceptúan los Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD), Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF) y el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), Impuesto al Juego (IJ) e Impuesto a la Participación en Juegos (IPJ) que tiene su propia distribución) .

El sistema de transferencias municipales en el año 2001 se extendió debido a la condonación de la deuda externa nacional que tenía como condición, que los recursos fueran destinados a gasto social, recursos que se acordó desembolsar y distribuirlos tomando el grado de pobreza.

El 17 de mayo del año 2005 se promulgó la Ley de Hidrocarburos N° 3058 para dar cumplimiento al referéndum del 18 de julio de 2004. Esta ley crea el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), impuesto que ha tenido varias modificaciones en su distribución; distribución que ha generado mayores transferencias a los Gobiernos Municipales.

El Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS) realiza acciones destinadas a la reducción de la pobreza y a la promoción del desarrollo institucional municipal a través de transferencias no reembolsables, transferencias que deben privilegiar a los municipios con mayores niveles de carencia.

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) con el objetivo contribuir al desarrollo de los Gobiernos Autónomos Municipales les brinda créditos de financiamiento procurando generar un endeudamiento prudente.

Actualmente el FPS y el FNDR realizan sus acciones enmarcadas y concordantes con las políticas y estrategias generadas a partir del Plan Nacional de Desarrollo.

Los gastos municipales a partir de la Ley N° 1551 ha tenido muchas modificaciones constituyendo así la Ley de gastos Municipales N° 2296, donde se establece como porcentaje máximo destinado a gastos de funcionamiento el 25%, que se calcula en base a los recursos de Coparticipación Tributaria, recursos propios de los municipios y recursos HIPC. Para financiar los recursos de funcionamiento se utilizarán recursos propios y los de Coparticipación Tributaria².

Finot plantea que “si bien los sistemas de transferencia adoptados implican avances sustantivos en materia de equidad social ellos no alcanzan a igualar el derecho ciudadano de proveerse de bienes públicos locales ya que, en contraste con unos pocos municipios que pueden decidir gran parte de su gasto autónomamente (sobre la base de ingresos públicos que ellos mismos generan), en la mayoría de los restantes se estaría decidiendo la mayor parte del gasto local sobre la base de prioridades y condiciones definidas centralmente. Pese a que en la Constitución se ha establecido la igualdad jurídica de los municipios, los sistemas de transferencia en vigencia no propician una igualdad de autonomía municipal: ésta depende de la capacidad de cada uno para generar sus propios ingresos fiscales y en última instancia,

² Lo establecido por la Ley N° 2296 para el gasto de funcionamiento se ratifica con la Ley N° 031 Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Bóveda” disposición transitoria Novena.

de los niveles de ingreso de sus habitantes y de las actividades económicas que allí se instalan”³.

Mario Galindo Soza en su publicación descentralización fiscal financiera, federalismo fiscal y gobernabilidad autonómica en diciembre 2003 expone: “la descentralización fiscal financiera se da a partir de un proceso de descentralización administrativa que implica la transferencia (no la desconcentración) de competencias y recursos de un nivel de Gobierno Central a nivel subnacionales o territoriales menores. Por tanto, la descentralización fiscal financiera no es otra cosa que la transferencia de la administración y destino de los recursos fiscales y financieros involucrados en un proceso de descentralización administrativa, con el fin de que las administraciones subnacionales o territoriales dispongan de los recursos económicos suficientes y oportunos para el desempeño de las competencias que le han sido transferidas”⁴.

En su publicación Galindo concluye que en Bolivia la descentralización del gasto avanzó y la del ingreso es mínima, dando la siguiente información: la descentralización del gasto en Bolivia ha llegado a un 3% del total de inversión pública, que era municipal en 1993, se pasa a un 25% promedio de 1999 a 2003. Que de un 20% del total de inversión pública que era departamental se pasa a un 40% y que la inversión pública nacional se haya visto reducida de niveles superiores, de 60% a un promedio de 35%⁵.

Galindo afirma que la transferencia del manejo de ingresos, como el impuesto a la propiedad de bienes inmuebles y vehículos (IPBI e IPVA), ha tenido impacto sólo en ciudades del eje central. El no cobro de impuestos

³ Iván Finot, El proceso de descentralización: análisis comparativo y pautas para seguir adelante, 2003.

⁴ Mario Galindo Soza, descentralización fiscal financiera, federalismo fiscal y gobernabilidad autonómica, diciembre 2003.

⁵ Mario Galindo Soza, op. Cit.

como el IPBI en el área rural y el mantenimiento de sistemas de cobro semif feudales (como el impuesto predial rural o el rebautizado régimen agrario, que antes tenía colaboradores de impuestos que iban comunidad por comunidad y que rinden cuentas tarde, mal y nunca, sin ninguna fiscalización, con amplio margen de discrecionalidad y de extorsión; de acuerdo a una investigación reeditaron al fisco 2,8 millones de bolivianos en el año 1993, lo que implicaba que era más el costo de cobrar este impuesto que el rédito que se percibía), muestra que estamos lejos de una descentralización fiscal de los ingresos⁶.

El Vice ministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular (VMPEPP) para el año 2001 mostró que las prefecturas realizaban inversiones en competencias municipales, que de restárseles esos recursos a las mismas y transferirlas a los Gobiernos Municipales, permitían hasta un 5% de incremento a la Coparticipación Tributaria, subiendo de 20 a 25% del total de la recaudación tributaria. Esto nos muestra que no existe un ente regulador que impida el avasallamiento de competencias y el mal uso de recursos⁷.

Según el VMPEPP la política de compensación si bien ha reordenado las asignaciones de crédito y donación, no termina de incorporarse a un proceso que descentralice las decisiones, ya que la disponibilidad de recursos y las intervenciones realizadas por los técnicos de FPS y del FNDR al ajustar los proyectos presentados por los Gobiernos Municipales, introducen sus visiones y orientaciones, introducciones que terminan produciendo un efecto centralizador⁸.

⁶ Mario Galindo Soza, op. Cit.

⁷ Vice ministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular (VMPEPP) del 2001.

⁸ Vice ministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular (VMPEPP) del 2001.

La política de endeudamiento municipal con los planes de reordenamiento financiero según el VMPEPP ha implicado la imposición de un grado de disciplina fiscal a nivel municipal, para Gobiernos Municipales largamente endeudados sin respaldo de repago ni eficiencia en recaudaciones que permitan suponer su saneamiento financiero, pero simultáneamente ha castigado con la misma vara a muchos otros Gobiernos Municipales que tenían un comportamiento normal y se han visto sometidos a un centralismo de política de parte del Ministerio de Hacienda⁹.

En febrero de 2009 se promulga la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, mandando mediante su Artículo 271 regular el régimen de autonomías, por esa razón en el año 2010 se promulga la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”, Ley que tiene por objetivo regular el régimen de autonomías y debe ser aplicada por los órganos del nivel central del Estado y las entidades Territoriales autónomas.

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia en su Artículo 302 párrafo I, numeral 19, consagra como competencia exclusiva de los gobiernos municipales autónomos, en su jurisdicción, la creación y administración de impuestos de carácter municipal.

Finalmente en julio del 2011 se promulga la Ley de clasificación y definición de impuestos y de regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio de los gobiernos autónomos.

⁹ Vice ministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular (VMPEPP) del 2001.

1.2. Delimitación del tema

a) Temporalidad

La investigación se desarrolló entre los años 1994 y 2012. Se definió este periodo debido a que Ley N° 1551 de Participación Popular fue promulgada en el año 1994, Ley que es la piedra angular de la descentralización en Bolivia.

b) Espacial

La investigación se elaboró en base al análisis de 339 municipios de Bolivia.

c) Nivel de categorías y variables económicas

Categoría Económica:

Descentralización Fiscal

Variables económicas:

Transferencias

Ingresos municipales

Gastos municipales

1.3. Planteamiento del problema

La descentralización en Bolivia se ha puesto en marcha con la implementación de la Ley de Participación Popular en el año 1994 y la Ley de Descentralización Administrativa en el año 1995.

A partir de la promulgación de estas dos Leyes se ha realizado muchos cambios en Bolivia respecto al sistema de transferencias, generando que los Gobiernos Municipios empiecen a tener diferentes grados de

descentralización fiscal respecto al Gobierno Central y diversos tipos de desigualdades horizontales y verticales.

Las transferencias del Gobierno Central a los Gobiernos Municipales con el pasar del tiempo han aumentado debido a la implementación de nuevos recursos provenientes del alivio de la deuda externa y del Impuesto Directo a los Hidrocarburos. Generando que los Gobiernos Municipales cuenten con transferencias por Coparticipación Tributaria, por alivio de la deuda y por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos.

Debido a que los municipios no cuentan con las mismas características geográficas, demográficas, sociales, culturales, entre otros y a un sistema de transferencias en función a la población se generan distintos grados de descentralización fiscal de los Gobiernos Municipales respecto al Gobierno Central y asimetrías entre los Gobiernos Municipales.

a) Formulación del problema

El problema identificado es el siguiente:

Deficiente proceso de descentralización fiscal de los Gobiernos Autónomos Municipales respecto al Gobierno Central.

b) Causas del problema

- Desincentivo a partir de la Ley N° 1551 de Participación Popular en generar mayores recursos propios municipales.
- Deficiente base de ingresos propios generados por los Gobiernos Municipales.
- Inequidad en el proceso de distribución de recursos en base a la población.

c) Justificación

1. Económica

El proceso de descentralización fiscal influye sobre las finanzas públicas municipales (ingresos, gastos y transferencias).

2. Social

Los efectos de la descentralización fiscal influyen directamente sobre los ingresos y gastos de los Gobiernos Municipales y estos, a su vez, influyen en la asignación y distribución de bienes a la población.

3. Teórico

El presente trabajo trata de establecer las variables relevantes que permita explicar la descentralización fiscal de los Gobiernos Municipales, con el fin de determinar si el proceso de descentralización ha tenido efectos positivos en los Gobiernos Municipales.

1.4. Planteamiento de objetivos

a) Objetivo general

Explicar el proceso descentralización fiscal de los Gobierno Autónomos Municipales respecto a la influencia del Gobierno Central a partir de la Ley de Participación Popular.

b) Objetivos específicos

- Determinar la incidencia de los ingresos a partir del proceso de descentralización fiscal.

- Examinar el efecto de los ingresos propios generados por los Gobiernos Municipales.
- Verificar las transferencias en base a la población a los Gobiernos Municipales.

1.5. Planteamiento de la hipótesis

Las transferencias del Gobierno Central provocó dependencia de los Gobiernos Municipales en el proceso de descentralización fiscal.

1.6. Metodología

a) Método de investigación

En la investigación se utiliza el método descriptivo y comparativo. Se explica la realidad de un hecho particular, posteriormente se aplica el método comparativo, donde se contrasta y analiza las variables de ingresos propios, transferencias y gastos de los Gobiernos Municipales.

b) Tipo de investigación

La investigación es exploratoria, debido a que el tema no ha sido visto anteriormente, con el nivel de agregación que cuenta. Se hará relación entre variables como la población, ingresos propios de los municipios, transferencias (Coparticipación Tributaria, Recursos del Alivio de la Deuda Externa, Recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos) y gastos municipales.

c) Fuente de información

Las fuentes para la obtención de datos son las siguientes:

- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad fiscal)
- Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM), Servicio de Información y Análisis de la Gestión Municipal (SIAM)
- Ministerio de Autonomías (Observatorio Bolivia Democrática)

- Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE)
- Instituto Nacional de Estadística (INE)
- Servicio de Impuestos Nacionales (SIN)
- Aduana Nacional

CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

El objeto de estudio de la investigación es el proceso de descentralización fiscal en Bolivia durante el periodo de 1994-2012 desde una perspectiva de los Gobiernos Municipales. Para ello se desarrollaran a continuación conceptos, teorías sobre la descentralización, descentralización fiscal desde el análisis tradicional, la elección pública, modelo del principal agente, escogimiento fiscal, desequilibrios fiscales, entre otras.

2.1. MARCO TEÓRICO

2.1.1. Descentralización

La descentralización se puede definir en términos generales como un proceso de transferencias de competencias y recursos desde la administración nacional o central de un determinado Estado, hacia las administraciones subnacionales: estatales y Municipales en los países federales, y regionales y locales en los países constitucionalmente unitarios. En este contexto, la descentralización de las finanzas públicas requiere como condición previa que el País sea dividido territorialmente en unidades inferiores o menores, cada una con sus correspondientes Gobiernos Regionales y/o Locales y estrechamente relacionados con la unidad superior o Gobierno Central¹⁰.

Para Finot¹¹ la descentralización desde un punto de vista económico es básicamente una reforma de la gestión pública dirigida a reducir ineficiencias

¹⁰ Gabriel Aghón, Descentralización Fiscal Marco conceptual, Serie de Política Fiscal, Santiago de Chile, Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1993, pág. 8.

¹¹ Ivan Finot, Descentralización y participación en América Latina: Una mirada desde la economía, Revista de la CEPAL 78, diciembre 2002, pág.142.

en los procesos de asignación. Desde esta óptica Finot¹² nos propone la siguiente clasificación:

Descentralización Política: transferencia de competencias de decisión (sobre gasto y financiamiento) para la provisión de bienes públicos desde Gobiernos Centrales a procesos políticos subnacionales. La transferencia de competencias podría dirigirse tanto a organizaciones del Estado como a organizaciones sociales que también realizan funciones de provisión.

Descentralización Política del Gasto¹³: Tránsito de competencias de decisión sobre gasto público pero no sobre el aporte local con que se financiará ese gasto.

Descentralización Operativa: transferencia de competencias de decisión sobre operación de provisión a administraciones territoriales, o a administraciones funcionales del mismo nivel. La delegación sería una forma de descentralización operativa territorial.

Descentralización Económica: transferencia de procesos productivos referidos a la provisión de bienes públicos, a la competencia económica.

2.1.2. Descentralización fiscal

Aghón¹⁴ plantea que la descentralización fiscal ocurre cuando las competencias fiscales (ingresos y gastos públicos) se desplazan del nivel superior o central hacia el inferior o subnacional y constituye por lo general

¹²Ivan Finot, *Descentralización en América Latina: Teoría y práctica*, Serie Gestión Pública, Santiago de Chile, ILPES, 2001, pág. 41.

¹³ Ivan Finot, op. cit., pág 78.

¹⁴ Gabriel Aghón, *Descentralización Fiscal Marco conceptual*, Serie de Política Fiscal, Santiago de Chile, Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1993, pág. 8.

un proceso dirigido desde el nivel central; y nos hace la siguiente aclaración que la concesión de cierta independencia administrativa a las autoridades locales no se considera generalmente como descentralización fiscal, y puede entenderse más como un proceso de desconcentración.

Tanzi expone que “la descentralización fiscal se da cuando los Gobiernos subnacionales tienen la facultad constitucional o legal para recaudar sus propios tributos y desarrollar sus funciones de gastos”¹⁵. “Primando los conceptos de: devolución de funciones impositivas y gastos, valores políticos como autonomía local y gobernabilidad,¹⁶ mientras también se fortalece el rasgo de responsabilidad fiscal (accountability) de los Gobiernos subnacionales hacia su comunidad”¹⁷.

La descentralización fiscal según Bahl y Linn¹⁸ puede ser definida como la transferencia de recursos, así como de la capacidad de decisión sobre su uso, del Gobierno nacional hacia los niveles o ámbitos subnacionales de Gobierno.

La justificación económica de la descentralización fiscal, lo realiza la Teoría del Federalismo Fiscal que, en esencia, constituye el estudio de la organización del proceso de decisiones sobre los ingresos y gastos públicos

¹⁵ Tanzi, Fiscal federalism and decentralizations. A review of some efficiency and macroeconomic aspects, Conferencia Anual sobre Economía del Desarrollo, Washington D.C., Banco Mundial, mayo 1996, pág.297.

¹⁶Jonas Frank, “Incentivos para la descentralización”, Gestión, Febrero del 2001, N° 80, pág.20.

¹⁷ Ernesto Rezk, Aspectos Macroeconómicos vinculados con el Federalismo y la Descentralización, Asociación argentina de economía política, XXXII reunión anual - bahía blanca – 1997, pág.3.

¹⁸ Bahl y Linn, Urban Public Finance in Developing Countries, Washington, World Bank, 1992 (citado por Ady Patricia Carrera Hernández, Autonomía fiscal municipal en un marco de un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México, México).

en un Estado descentralizado¹⁹. Para Stiglitz el federalismo fiscal se basa en el reparto de las responsabilidades económicas entre la administración central, las regiones y las locales²⁰.

Descentralización fiscal para Wiener²¹ nace de la búsqueda de eficiencia en la prestación y el financiamiento de bienes públicos locales y nacionales; esto significa alcanzar un equilibrio entre los niveles impositivos, los gastos, las transferencias de los Gobiernos centrales y los reglamentos impuestos sobre un Gobierno local determinado.

2.1.3. Enfoque tradicional de la descentralización fiscal

El análisis tradicional de la descentralización fiscal se desarrolla a partir de los trabajos realizados por Tiebout (1.956), Musgrave (1.959) y Oates (1.977).

Para Musgrave la teoría del federalismo fiscal se desarrolla a partir de los criterios conducentes a la fijación de un Presupuesto óptimo, que garantice los objetivos sociales de estabilidad y crecimiento económico, distribución de la renta y la riqueza y la eficiente asignación de recursos. De estas funciones presupuestarias, Musgrave considera que tanto la estabilizadora como la redistributiva deben ser desarrolladas por el nivel central de hacienda, mientras que la función asignativa debe ser compartida entre los distintos niveles de Gobierno; esta descentralización descansa en el logro de una mayor eficiencia en la asignación de bienes públicos de carácter local.

¹⁹ María Concepción Arizaga Junquera, Santiago Álvarez García, Descentralización y crecimiento del gasto público en España: una visión de economía política constitucional con especial referencia a la comunidad autónoma de castilla y león, Universidad de Oviedo.

²⁰ Joseph Stiglitz, La economía del sector público, Tercera edición, España, Antoni Bosch, 2002, pág. 651.

²¹ Wiener, "Some evidence of the effects of the separation of spending and tax decisions", Journal of Political Economy N° 91, págs. 126-140.

El planteamiento de Musgrave es desarrollado en el denominado “teorema de descentralización” de Barcel–Oates²² que establece lo siguiente: “Para un bien público –cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costos de provisión de cada nivel de producto del bien de cada jurisdicción son los mismos para el Gobierno Central o los Gobiernos Locales– será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los respectivos Gobiernos locales provean los niveles de producto pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones que la provisión por el Gobierno Central de cualquier nivel prefijado y uniforme de producto para todas las jurisdicciones”.

El teorema parte del supuesto que las preferencias de las distintas comunidades (al interior de un País) son heterogéneas y que una provisión homogénea de los bienes públicos, por parte del nivel central, resultará en asignaciones que puedan ser mejoradas en el sentido de Pareto si es que cada Gobierno Local provee un nivel diferenciado de bienes públicos a sus respectivos habitantes. Esto último es posible dado que cada Gobierno subnacional tiene mayor información respecto a lo señalado, pero no será tan claro si es que se presentan economías de escala considerables en la producción de los bienes públicos, de esa manera la provisión central será más conveniente²³.

Este teorema garantiza la superioridad de la provisión descentralizada en ausencia de ahorros de costes por la provisión centralizada del bien y de efectos externos jurisdiccionales y constituye la base de la descentralización fiscal si tenemos en cuenta que:

²² Wallace Oates, *Federalismo fiscal*, Edición española del Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.

²³ Gabriel Aghón, *Descentralización Fiscal Marco conceptual*, Serie de Política Fiscal, Santiago de Chile, Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1993, pág. 8.

a) Los niveles subcentrales de Gobierno están más próximos a los ciudadanos, por lo que pueden conocer mejor sus preferencias sobre el consumo de bienes públicos y, por tanto, mejorar la eficiencia asignativa en su provisión.

En este sentido, los fundamentos de descentralización fiscal planteados por Tiebout no son más que un intento de solucionar los problemas de revelación de preferencias sobre el nivel de provisión de bienes públicos deseado por los ciudadanos. Bajo el supuesto de que los beneficios generados por los bienes públicos están limitados espacialmente (bienes públicos locales) su provisión por parte de Gobiernos subcentrales que compitieran entre sí por atraer ciudadanos a su jurisdicción sería más eficiente que su provisión igual para todo el territorio por parte del Gobierno Central. Los individuos revelarían sus preferencias sobre los bienes públicos al realizar su decisión sobre dónde vivir (mecanismo de revelación de preferencias conocido como “votar con los pies”).

b) Los Gobiernos Centrales suelen realizar una provisión uniforme del bien en todas las jurisdicciones. Sin embargo, los residentes en jurisdicciones diferentes pueden tener preferencias distintas sobre el consumo de bienes públicos locales que deben ser tomados en cuenta, como resaltaba Tiebout, a la hora de realizar su provisión.

Sin embargo, esto no significa que la provisión de todos los bienes públicos deba realizarse en un contexto descentralizado. Para que se realice una provisión eficiente del bien por parte de un Gobierno Local se debe cumplir que la jurisdicción incluya a todos los individuos afectados por el gasto público y debe permitir proveer el bien al coste medio mínimo.

Una vez justificada la descentralización de las funciones a realizar por el Sector Público, es necesario determinar las fuentes de financiación de los niveles subcentrales de Gobierno; en la práctica estas fuentes de ingresos van a ser tres: los impuestos, las transferencias y la emisión de deuda.

Al contrario de lo que se ha visto para la descentralización del gasto público, la descentralización de ingresos no tiene su origen en ganancias de eficiencia o de equidad y, ni tan siquiera, de gestión. Es simplemente la contrapartida lógica a la descentralización del gasto: si un Gobierno tiene capacidad para decidir en qué y cuánto va a gastar, tiene que tenerla también para decidir cuánto va a ingresar. En caso contrario los Gobiernos que puedan fijar sus niveles de gasto público sin tener que pedir a sus ciudadanos (votantes) los recursos necesarios para financiar dicho nivel de gasto, tendrán un incentivo para expandir el gasto público por encima de su nivel de eficiencia con el único fin de ganar votos.

Los planteamientos más relevantes de la teoría del federalismo fiscal, realizados principalmente por Musgrave²⁴, sobre la financiación de los niveles subcentrales de Gobierno son los siguientes:

- a) El sistema de descentralización impositiva debe estructurarse de tal forma que otorgue a los Gobiernos Subcentrales la discrecionalidad suficiente como para determinar su nivel de ingresos pero no tanta como para que puedan originarse costes de eficiencia o de equidad.

²⁴ Musgrave, Who should tax, where and what?, en Mclure, C. C.: Tax Assigment in Federal Countries. Edit. Centre for Research on Federal Financial Relations, Camberra, ANU, 1993. (citado por María Concepción Arizaga Junquera, Santiago Álvarez García, Descentralización y crecimiento del gasto público en España: una visión de economía política constitucional con especial referencia a la comunidad autónoma de castilla y león, Universidad de Oviedo).

- b) En lo que respecta a la financiación mediante transferencias, puede suponer una gran dependencia de los Gobiernos descentralizados respecto de la administración central, tanto en sus ingresos como en sus gastos (máximamente si dicha financiación se realiza mediante transferencias condicionales compensatorias). Sin embargo su utilización permite contribuir a la consecución de objetivos de equidad interregional y además, en el supuesto de que la provisión de bienes públicos locales genere efectos externos positivos entre jurisdicciones, puede conducir a que se alcance un nivel de provisión socialmente eficiente en los mismos.
- c) Por último, la financiación mediante deuda pública. El empleo de este mecanismo por parte de los niveles subcentrales de Gobierno debe verse limitado por dos razones fundamentales: La primera es que la emisión de deuda, además de constituir un mecanismo de financiación, es un mecanismo para la implementación de políticas macroeconómicas de estabilización; dado que esta función estabilizadora está atribuida a los niveles centrales de Gobierno, desaparece una de las justificaciones para su empleo por los Gobiernos locales. La segunda es la imposibilidad que tienen los Gobiernos Locales de monetizar la deuda, de esta manera, la gestión razonable de la misma hace que su nivel se limite en función de las previsiones de ingresos para no crear problemas de financiación en el futuro.

2.1.4. Enfoque económico-política de la descentralización fiscal desarrollado por Brennan y Buchanan

El enfoque económico-político desarrollado por Brennan y Buchanan²⁵ es un planteamiento alternativo a la teoría tradicional del federalismo fiscal, en la

²⁵ Brennan y Buchanan, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, 1.980. (citado por María Concepción Arizaga Junquera, Santiago Álvarez García, *Descentralización y crecimiento del gasto público en España: una*

que se proveen los fundamentos de una constitución fiscal aplicando los planteamientos desarrollados por la teoría de la elección pública. Su análisis es conocido como “el modelo de leviatán”, en el que se considera que el sector público es un “ente monolítico que tiende de forma sistemática a maximizar el tamaño de sus presupuestos, sin considerar las preferencias de los ciudadanos”. Así, un Gobierno, sea estatal, provincial, o local se comportará siempre de la misma forma, de esta manera la descentralización fiscal será un modo de “controlar al Leviatán en sus apetitos fiscales” por medio de la competencia fiscal entre jurisdicciones (la “teoría clásica” de la descentralización impositiva trata de evitar que se pueda producir este fenómeno de competencia fiscal para que no se generen niveles impositivos Pareto inferiores).

El fundamento de descentralización fiscal que se encuentra detrás del planteamiento realizado por Brennan y Buchanan no es el de la provisión eficiente de los bienes públicos locales que analizaban Oates y Musgrave, sino la posibilidad de que los individuos cuenten con distintas opciones de política fiscal y que su posibilidad de elección entre ellas sirva como freno al crecimiento del gasto público y actúe como incentivo para mejorar la eficiencia de las intervenciones gubernamentales.

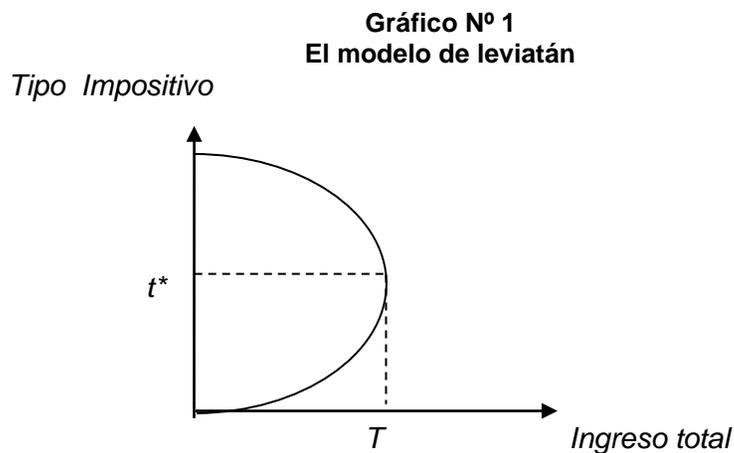
Hettich y Winer²⁶ consideran que el modelo de Leviatán fue propuesto para reflexionar sobre la forma en que el poder de los Gobiernos puede ser limitado. Se fundamenta en la consideración de que el estado tiene un poder

visión de economía política constitucional con especial referencia a la comunidad autónoma de castilla y león, Universidad de Oviedo).

²⁶ Hettich y Winer, *Democratic Choice and Taxation*, Cambridge University Press, 1999, págs. 20-21 (citado por María Concepción Arizaga Junquera, Santiago Álvarez García, *Descentralización y crecimiento del gasto público en España: una visión de economía política constitucional con especial referencia a la comunidad autónoma de castilla y león*, Universidad de Oviedo).

ilimitado para establecer impuestos sobre las actividades privadas y que no se ve influido por ninguna consideración salvo los efectos de los impuestos sobre la actividad económica, ya que dichos efectos son los que determinan el nivel máximo de ingresos que se pueden obtener.

Partiendo de las premisas anteriores, el modelo de Leviatán es representado por Hettich y Winer mediante la conocida “curva de Laffer”, tal y como se representa en el gráfico N°1.



Fuente: “Curva de Laffer”, Hettich y Winer.

La estructura fiscal elegida por el Leviatán será multidimensional, aplicándose a cada base imponible aquellos tipos impositivos que conlleven una maximización de los ingresos fiscales.

Dado que la competencia fiscal como mecanismo de control de la expansión del gasto público es el principal propósito de la descentralización, es imprescindible desterrar del sistema de financiación de los niveles subcentrales de Gobierno todos los mecanismos que puedan conducir a la presencia de fenómenos de ilusión fiscal.

La ilusión fiscal supone que ciertas formas de financiación del gasto público sean difíciles de calibrar por parte de los ciudadanos, de tal manera que estos no sean capaces de establecer un balance adecuado entre los programas de gasto público y los impuestos. Así, tendrán una tendencia a subestimar la carga impositiva que se encuentra asociada a un nivel de gasto determinado, lo que favorecerá el crecimiento global de éste.

Fenómenos como la existencia de estructuras fiscales complejas, un elevado peso de la fiscalidad indirecta o la existencia de impuestos asociados a hechos favorables contribuyen a generar ilusión fiscal. Evidentemente, los procesos de descentralización fiscal contribuyen a la existencia de estructuras fiscales complejas en las cuales los ciudadanos no son muchas veces capaces de identificar el nivel de hacienda al que pagan sus impuestos con el que realiza un gasto determinado; es evidente que el que los ciudadanos perciban que una administración realiza programas de gasto público, mientras que otra distinta recauda los impuestos, es un incentivo para la primera administración para elevar el nivel de gasto.

El fenómeno de ilusión fiscal se acentúa en el caso de que las transferencias constituyan una parte importante del mecanismo de financiación de los Gobiernos locales. Diversos estudios empíricos han contrastado que las transferencias incondicionadas del Gobierno central a los Gobiernos locales generan un incremento superior en el gasto público local superior a la teórica disminución del gasto global que favorecería la existencia de una estructura de la hacienda descentralizada.

Brennan y Buchanan²⁷ consideran que la competencia fiscal solamente puede existir si cada jurisdicción es responsable de obtener sus propios

²⁷ Brennan y Buchanan, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, 1.980, pág. 183 (citado por María Concepción Arizaga

recursos y no puede llegar a acuerdos explícitos con otras jurisdicciones para fijar de manera uniforme los impuestos.

Un factor adicional que hay que considerar, y que constituye una de las principales líneas de desarrollo de la teoría de la elección pública, es el comportamiento de las estructuras burocráticas de la administración. Los modelos de agencias burocráticas, desarrollados a partir de los trabajos de Niskanen se fundamentan en el sesgo de información a favor de dichas agencias a la hora de negociar sus presupuestos con el poder político. Así los burócratas buscarán maximizar el presupuesto de sus respectivos departamentos y tienen el poder de monopolio necesario para imponer sus propuestas a un legislativo que tiene una información inferior a la suya.

Es un hecho que todo proceso de descentralización del Sector Público produce una proliferación de organismos burocráticos que puede llevar a un incremento del gasto público, limitando los efectos favorables a su reducción (planteados por Brennan y Buchanan).

2.1.5. Modelo del principal agente y escogimiento fiscal

A partir del Teorema de Oates en la práctica se dan generalmente tres alternativas de transferir funciones y/o responsabilidades en materia de ingresos y gastos de los niveles centrales a los niveles subnacionales²⁸:

Junquera, Santiago Álvarez García, Descentralización y crecimiento del gasto público en España: una visión de economía política constitucional con especial referencia a la comunidad autónoma de castilla y león, Universidad de Oviedo).

²⁸ Gabriel Aghón, Descentralización Fiscal Marco conceptual, Serie de Política Fiscal, Santiago de Chile, Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1993, págs. 9-12.

- 1) Está asociada a la idea central de promover procesos de descentralización en ambos agregados fiscales: gasto e ingreso público, esta consiste en dejar que el nivel subnacional (regional y local) decida libremente acerca del monto y la calidad del gasto público en que ha de incurrir y los ingresos que recaudará.

- 2) Está ligada a mantener un cierto criterio restrictivo y/o limitado del dinamismo que pueden generar estos procesos y de cierta prevención para el manejo de los efectos no deseados que pueden generarse desde una perspectiva central o nacional. Por tanto ésta consiste en fijar límites estrictos entre los niveles de Gobierno y dejar que las jurisdicciones de los niveles territoriales actúen como lo deseen, siempre que permanezcan dentro de esos límites.

- 3) Quizás además de defender los esquemas centralistas de la gestión pública ve con buenos ojos una mayor centralidad del gasto público y del orden tributario, a través de una mayor restricción de las atribuciones de los Gobiernos descentralizados en materia de gastos o ingresos fiscales.

Un extremo en el cual no existiría descentralización fiscal, sería que el Gobierno Central decidiera acerca del monto y la calidad del gasto público en que ha de incurrir, los ingresos que han de recaudar los niveles subnacionales y el modo de emplear sus transferencias, de esta manera se puede ver que la política fiscal descentralizada se restringe a las diversas maneras de decidir cómo gastar ese dinero.

Es importante considerar que el Gobierno descentralizado alcanza un mayor grado de competencia financiera cuando puede influir de alguna manera en las transferencias que va a recibir. Pero, de nuevo, ello depende totalmente

del sistema con arreglo al cual se suministran las transferencias. Si consideramos, por una parte, el derecho que tiene el Gobierno descentralizado de terminar sus propios gastos y fuentes de financiamiento y, por otra, la restricción de sus atribuciones mediante límites estrechos fijados por el Gobierno Central, estamos indudablemente en presencia de una amplia gama de combinaciones de sistemas fiscales intergubernamentales y, por consiguiente, de posibles procesos de descentralización fiscal.

Sobre las anteriores consideraciones se tiene en la actualidad una amplia literatura y discusión, resaltándose sin duda en el marco analítico, los aportes que hacen la teoría del escogimiento fiscal (Public Choice) y el federalismo fiscal en el modelaje económico de los Gobiernos Subnacionales y la descentralización. En este sentido, adquieren singular importancia dos modelos analíticos²⁹:

1) El modelo “principal-agente”(a principal-agent model), donde el nivel central del Gobierno es el “principal”, tiene una amplia intervención y/o control sobre las decisiones de programas que son realizados por los Gobiernos Subnacionales o agentes”. Asimismo reconoce que la ejecución descentralizada, constituye una estrategia que promueve la eficiencia en la asignación y provisión de bienes públicos locales.

En un modelo de “principal-agente” adquieren singular importancia el uso de las transferencias intergubernamentales como instrumento para promover la orientación del gasto hacia determinados sectores y la ejecución efectiva de un programa del gasto público. Asimismo la estructura impositiva al igual que

²⁹ Gabriel Aghón, Descentralización Fiscal Marco conceptual, Serie de Política Fiscal, Santiago de Chile, Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1993, págs. 9-12 (envía a Tim Campbell, “Decentralization to Local Government in Latin America: National Strategies and Local Responses in Planning Spending and Management”. Banco Mundial, Documento de Trabajo, Report N° 5, 1991, pág.6).

el acceso al endeudamiento deben estar generalmente en concordancia y/o consistencia con las políticas macroeconómicas.

Este modelo tiende a presentarse en los países latinoamericanos con sistemas unitarios de Gobierno, pese a los esfuerzos de una mayor autonomía local en materia de gastos e ingresos, que paralelamente vienen dándose en los procesos de reforma del Estado.

2) El modelo de “escogimiento fiscal” local (local fiscal choice model), donde se otorga un aumento significativo de competencias y/o responsabilidades en materia de gastos e ingresos a los Gobiernos Locales o subnacionales. Las localidades obtienen buena parte de sus ingresos de sus propios contribuyentes.

La existencia de un mayor grado de autonomía en la toma de decisiones que afectan de manera directa la calidad de vida de una comunidad se fundamenta en un proceso de elecciones, en el cual se delega la responsabilidad al electorado. Sin duda esto refuerza la transparencia presupuestal y el sentido de responsabilidad ante los ciudadanos (“accountability”).

En la realidad ninguno de estos dos modelos de comportamiento de los Gobiernos subnacionales se da en una forma pura y separada, por el contrario se observa en los países latinoamericanos una combinación de elementos de ambos modelos.

Finalmente Aghón plantea que el modelo “principal-agente” presenta una mayor efectividad en el diseño y aplicación de políticas tendientes a reducir la pobreza en que se encuentran amplios sectores de la población. Por otra parte el modelo de “escogimiento fiscal” local en teoría ofrece mejores

posibilidades de promover eficiencia en la asignación y provisión de bienes públicos eminentes locales y refuerza a su vez el sentido de responsabilidad (“accountability”) sobre el gasto local.

2.1.6. Distribución de funciones y competencias entre los diferentes niveles de Gobierno

Para poder entender la configuración de las haciendas de los Gobiernos Subcentrales es importante determinar las funciones y competencias que les corresponden a cada nivel de Gobierno y también es importante determinar el grado de centralización del sector público.

Según Musgrave (1983), el problema de la asignación de los ingresos no puede ser resultado independientemente de la asignación del gasto; es más, el problema inicial es el de la división de las responsabilidades del gasto entre los niveles de Gobierno. Decidir las funciones y competencias que debe tener cada nivel de Gobierno es una cuestión previa a la decisión de cuál debe ser su hacienda.

Musgrave sostiene que las funciones del sector público son tres: asignativas, redistributivas y estabilizadoras. Y aunque cualquier medida presupuestaria incide inevitablemente en las tres a la vez, resulta recomendable plantear el análisis económico “como si” existieran tres ramas presupuestarias, especializadas en cada una de estas funciones, cada una de ellas con sus propios objetivos e instrumentos.

La rama asignativa debería proveer bienes públicos, subsidiar actividades que de otra forma podrían ser prestadas a niveles subóptimos a causa de la existencia de economías externas y penalizar las actividades que crean deseconomías externas.

La rama distributiva debería realizar operaciones de impuestos, transferencias y servicios públicos diseñadas con la finalidad de modificar la distribución de la renta producida por el mercado de acuerdo con las preferencias políticas de la sociedad.

Finalmente, la rama de estabilización debería ajustar el volumen global de ingresos y gastos presupuestarios con el fin de mantener el pleno empleo y la estabilidad de precios.

Comúnmente se acepta como razonable que el Gobierno Central debe responsabilizarse de forma prácticamente exclusiva de las funciones de estabilización y de redistribución, mientras que la función asignativa debe ser desempeñada por todos los niveles de Gobierno³⁰.

El análisis teórico tiene pocos aportes sobre la asignación de los bienes y servicios públicos al Gobierno central, los Gobiernos regionales o los Gobiernos Locales, por lo tanto, es válida la afirmación realizada por Olson de que “aunque la teoría económica proporciona una buena base para tomar decisiones sobre qué funciones deberían ser realizadas a través de mercados libres y cuáles a través de la acción colectiva o gubernamental, no nos plantea qué tipo de Gobierno o institución debería realizar estas actividades que requiere la acción colectiva”. Lo que el análisis económico recomendará es que los bienes y servicios públicos sean prestados por el sistema que resulte más eficiente y más barato; más eficiente será el sistema que proporcione mayor bienestar y el más barato el que minimice el coste de los recursos empleados³¹.

³⁰ Antoni Castells, Hacienda Autonómica una perspectiva de federalismo fiscal, España, Ariel S.A., 1988, pág.15-16.

³¹ Antoni Castells, Hacienda Autonómica una perspectiva de federalismo fiscal, España, Ariel S.A., 1988, pág.17 (envía a Olson, 1969, pág. 479 y a Topham, 1981, pág. 130).

Castells³² plantea que debemos tomar seis consideraciones para ver cuál es el Gobierno más apropiado para proveer un bien o servicio determinado:

- 1) La provisión central de bienes públicos puros permite minimizar el coste por persona al extender al máximo el número de beneficiarios, pero en cambio produce pérdidas de bienestar al unificar el nivel de provisión, independientemente de las preferencias de los ciudadanos.
- 2) la existencia de bienes públicos locales hace aconsejable su provisión por niveles de Gobierno de un ámbito jurisdiccional similar al de beneficiarios del bien público. En general es aconsejable que exista una equivalencia entre ambos, evitando las externalidades.
- 3) En caso de que la producción de los bienes públicos sea realizada por la unidad gubernamental responsable de la provisión, la eventual existencia de economías de escala en la producción aconsejará la provisión del bien público por Gobiernos de ámbito superior.
- 4) Los costes de toma de decisión son muy elevados en caso de que exista una dispersión excesiva de unidades de Gobierno, pero también lo son cuando un número muy reducido de unidades deben atender la provisión de muchos bienes y servicios a muchos ciudadanos.
- 5) Hay bienes públicos impuros, sometidos a costes de congestión, cuya provisión debe realizarse por el nivel de Gobierno que mejor se adapte al tamaño óptimo de beneficiarios.
- 6) En cualquier caso, la existencia de sistema políticos descentralizados mejora los mecanismos asignativos al establecer la posibilidad de que los ciudadanos dispongan de mejores posibilidades para revelar sus preferencias.

³² Antoni Castells, Hacienda Autonómica una perspectiva de federalismo fiscal, España, Ariel S.A., 1988, págs. 18-19.

Como expone Antonio Castells³³, “el examen de la realidad empírica pone de relieve que no existe, como era de esperar una correspondencia mecánica entre las recomendaciones del análisis económico y la situación real existente en los distintos países por lo que se refiere a la distribución de los diferentes servicios y funciones entre los niveles de gobierno. La atribución de estas funciones no se realiza a partir estudios técnicos rigurosos teniendo en cuenta la internalización de los beneficios, el tamaño óptimo de jurisdicción o del teorema de la descentralización³⁴, sino que normalmente es el resultado de un largo proceso histórico en el que pesan de una forma decisiva los condicionantes políticos, las disposiciones constitucionales y las características sociales y culturales de cada País. En la práctica, pues, la distribución de las distintas funciones del sector público entre los diferentes niveles de Gobierno no responde a un patrón único, científicamente irrefutable y observable en todos los países”.

2.1.7. Financiación de los Gobiernos Subcentrales

La Hacienda de los Gobiernos Estatales y locales³⁵

La existencia de sistemas políticos con distintos niveles de Gobierno plantea como una cuestión fundamental la financiación de las competencias (expresadas como necesidades de gasto) que tiene asignadas.

Desde un punto teórico un Estado fiscalmente federal admite dos grandes alternativas de organización de hacienda pública según exista:

- 1) un único sistema impositivo (de cuyos rendimientos se nutren de hacienda central y las haciendas estatales y locales)

³³ Antoni Castells, Hacienda Autonómica una perspectiva de federalismo fiscal, España, Ariel S.A., 1988, pág. 44.

³⁴ Se analiza más adelante.

³⁵ Antoni Castells, Hacienda Autonómica una perspectiva de federalismo fiscal, España, Ariel S.A., 1988, págs. 61-65.

2) o bien sistemas impositivos diferenciados del Gobierno Central y los Gobiernos Estatales (y, eventualmente de los Gobiernos Locales).

Naturalmente, cada una de estas dos grandes categorías admite, a su vez múltiples subclasificaciones. En el caso de un único sistema impositivo, pueden establecerse fórmulas para hacer participar a otros niveles de Gobierno en la titularidad legislativa o para compartir la competencia en materia de administración tributaria. Por su parte, la existencia de múltiples sistemas impositivos pueden generar sistemas superpuestos o separados, según los distintos niveles de Gobierno utilicen las mismas fuentes tributarias o bien establezcan una separación entre las mismas.

A su vez, la distribución de los rendimientos de un único sistema impositivo entre los distintos niveles de Gobierno puede realizarse de acuerdo con sistemas de participación impositiva o bien de subvenciones. En los primeros, se atribuye a cada nivel de Gobierno una parte del rendimiento en su territorio del sistema impositivo, o de parte de los tributos que lo integran. En los segundos, todos los rendimientos son ingresados por el Gobierno central y éste, a su vez, los canaliza posteriormente en forma de subvenciones hacia los otros niveles de Gobierno, de acuerdo con distintos criterios.

Las subvenciones se dividen en primera instancia entre subvenciones de carácter general y subvenciones condicionadas, según puedan ser utilizadas libremente por el Gobierno subvencionado o bien deban ser destinadas a finalidades de gasto específicas y predeterminadas. A su vez las condicionadas pueden subdividirse entre subvenciones por grandes bloques funcionales (block grants) y subvenciones por finalidad muy específicas (categorical grants), y todas ellas pueden ser, a su vez, fijas o proporcionales

según que la cantidad sea establecida como un importe fijo, o bien como un porcentaje del gasto realizado por el Gobierno subvencionado.

Las subvenciones condicionadas restringen la autonomía de gasto de los Gobierno perceptores, las subvenciones de carácter general no tiene este efecto, aunque someten de alguna forma la hacienda local a la discrecionalidad del Gobierno Central, por lo tanto, a mayor centralización de los ingresos se presenta un mayor grado de dependencia fiscal en los Gobiernos Subcentrales.

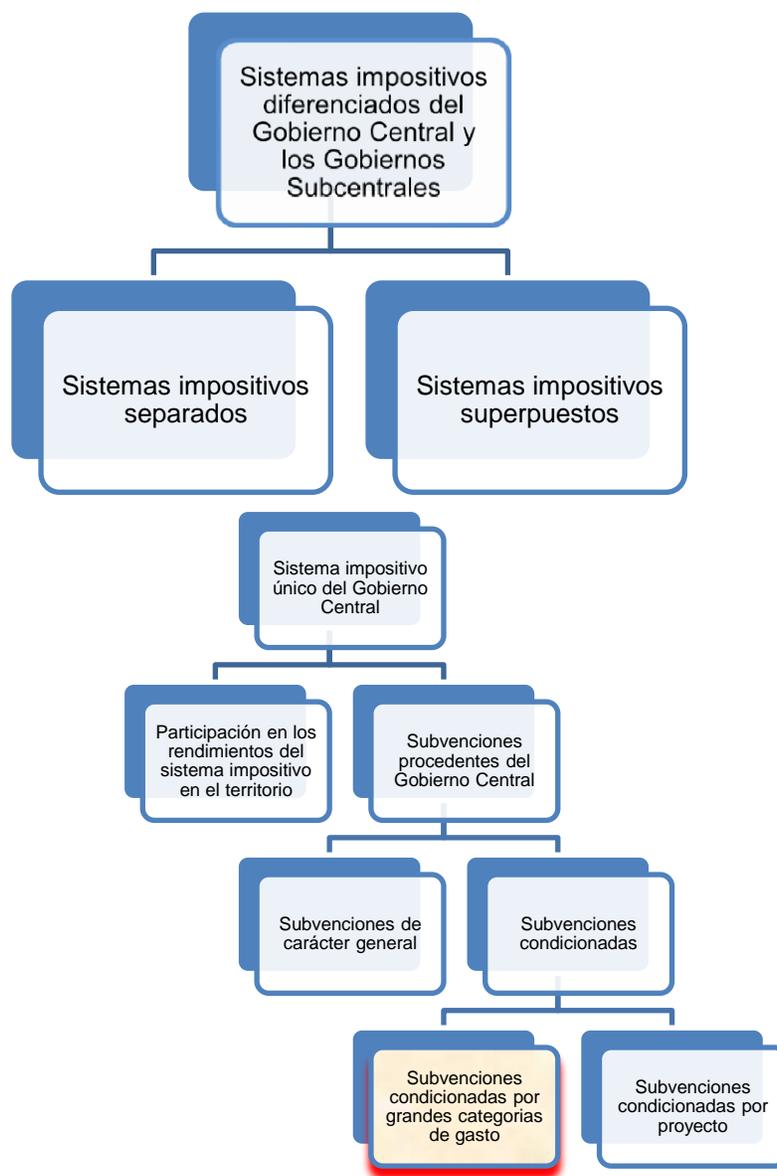
Para Oates³⁶ a partir de sus observaciones en Estados Unidos, las transferencias se clasifican entre block grants: aquellas de libre disponibilidad y no condicionadas a aportes locales destinadas a compensar diferencias en la capacidad de generación de ingresos públicos, y matched grants: aquellas otras condicionadas según uso y/o aportes locales cuyo objetivo suele ser reducir desigualdades en la provisión de servicios sociales.

Las transferencias ³⁷ con libre disponibilidad pero proporcionales al esfuerzo fiscal local donde dicho esfuerzo debería ser medido como porcentaje de los respectivos ingresos ciudadanos, son más adecuadas para un proceso de descentralización, aunque, Oates (1999) y Peterson (1997) plantean que las transferencias de los Gobiernos Nacionales hacia los Gobiernos Locales pueden acarrear la disminución de su esfuerzo fiscal.

³⁶ Wallace Oates, *Federalismo fiscal*, Edición española del Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.

³⁷ Ivan Finot, *Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local*, Serie gestión pública, Santiago de Chile, ILPES, octubre 2003, pág.17.

Ilustración N° 1
Haciendas subcentrales: modelos básicos de financiación



Fuente: Elaboración propia en base a Antoni Castells, Hacienda Autonómica una perspectiva de federalismo fiscal, España, Ariel S.A., 1988, pág. 62.

2.1.8. Las restricciones presupuestarias subnacionales

Cuando las restricciones presupuestarias subnacionales³⁸ son débiles, el Gobierno Nacional eventualmente financia más gastos subnacionales que los que ellos soportan y estos financiamientos generan costos que resultan en una externalidad que inclina a los Gobiernos subcentrales hacia excesivos gastos (o a esfuerzos pequeños en impuestos). Llegando así a generar Gobiernos subcentrales débiles para ser responsables fiscalmente de sus gastos, debido a que creen que el Gobierno central tiene la obligación de subvencionarlos. Por lo tanto cuando los Gobiernos subnacionales no pueden hacerse cargo de sus responsabilidades de gasto (restricciones presupuestarias débiles) ellos tienen la necesidad de ser dependientes de transferencias y préstamos desde el Gobierno Central.

Una justificación para las restricciones presupuestarias débiles puede darse cuando los Gobiernos subcentrales enfrentan pequeños shocks donde ellos se encuentran imposibilitados de aumentar ingresos adicionales, debido a que las mismas no tienen la flexibilidad deseada. Por lo tanto si las crisis fiscales incrementan ellos creen que pueden reclamar ayuda al Gobierno Central con alguna justificación debido a que ellos no son responsables por su situación fiscal, de esta manera se dan las presiones de los Gobiernos subcentrales al Gobierno Central el cual se encuentra en la posibilidad de resolver estos problemas corrientes.

Es posible que la descentralización fiscal y política creen incentivos que ablanden las restricciones presupuestarias. Claro que esto podría cambiar si los Gobiernos Centrales tienen una posición desinteresada en problemas de actuación local pero claro en la realidad el comportamiento es inverso.

³⁸ Antoni Castells, Hacienda Autonómica una perspectiva de federalismo fiscal, España, Ariel S.A., 1988.

2.1.9. Autonomía de los gobiernos locales

Acorde con la definición más aceptada de descentralización, como devolución de facultades, recursos y capacidad de decisión a los Gobiernos Subnacionales, la autonomía fiscal debe implicar mayor control para determinar el nivel general de ingreso y gasto local sin la constante intervención de otros órdenes de Gobierno³⁹. La autonomía fiscal no significa necesariamente que los Gobiernos Subnacionales deban ser completamente autosuficientes. Es un hecho que el gasto de los Gobiernos Subnacionales generalmente es financiado en cierta medida por las transferencias del Gobierno Nacional. En la región latinoamericana, todos los Gobiernos Subnacionales reciben recursos del Gobierno Central o Federal a través de transferencias⁴⁰. La existencia de transferencias no es, per se, un rasgo negativo en un sistema fiscal. Los aspectos que debe evaluarse son los efectos que dichas transferencias tienen en el ingreso y gasto de los ámbitos de Gobierno que las reciben.

La primera condición esencial para la autonomía fiscal es que los municipios cuenten con fuentes de ingreso propio: “Los Gobiernos Subnacionales sin fuentes independientes de ingresos nunca podrán tener autonomía fiscal; estarán, probablemente, bajo el control total del Gobierno central en términos financieros”⁴¹.

³⁹ Ady Patricia Carrera Hernández, Autonomía fiscal municipal en un marco de un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México, México (envía a Bahl y Linn, Urban Public Finance in Developing Countries, Washington, World Bank, 1992).

⁴⁰ Ady Patricia Carrera Hernández, op. cit. (envía a Nickson, Tendencias actuales de las finanzas locales en América Latina, en Reforma y Democracia, N° 12, Octubre 1998).

⁴¹ Ady Patricia Carrera Hernández, op. cit. (envía a Charles McLure, El Problema de la Asignación Tributaria: Consideraciones Conceptuales y Administrativas Para Lograr la Autonomía Fiscal Subnacional, Venezuela, Banco Mundial, 1999, pág. 3).

Otro elemento fundamental para la autonomía fiscal de los Gobiernos Locales es la capacidad que éstos tengan para determinar las tasas de sus tributos y definir su base tributaria; es decir, es necesario que los municipios tengan un poder tributario significativo⁴². Sólo si los Gobiernos Municipales pueden decidir sobre sus ingresos propios, tendrán capacidad para incidir en el monto de los recursos que perciben: “Una parte apreciable de los ingresos de los Gobiernos Locales deben proceder de impuestos y tasas o precios por la prestación de los servicios, sobre los cuales, además, los Gobiernos Locales deben tener un grado relevante de responsabilidad, tanto para determinar los elementos esenciales del tributo, y muy especialmente el tipo impositivo, como para llevar a cabo su gestión”⁴³.

La experiencia demuestra que una condición esencial para obtener mejores resultados en un proceso de descentralización fiscal es que cada orden de Gobierno posea al menos una fuente sustantiva de ingreso propio que pueda ser administrada con cierto grado de autonomía. Sólo de esa manera puede promoverse responsabilidad y eficiencia económica entre diferentes órdenes de Gobierno⁴⁴.

⁴² Ady Patricia Carrera Hernández, op. cit. (envía a John Norregaard, Tax Assignment, in Teresa Ter –Minassian, Fiscal Federalism; Washington, D.C.; International Monetary Fund, 1997; Antoni Castells, Haciendas locales, autonomía y responsabilidad fiscal, en Trimestre Fiscal, año 20, N°68, Octubre-Diciembre 1999; Charles McLure, El Problema de la Asignación Tributaria: Consideraciones Conceptuales y Administrativas Para Lograr la Autonomía Fiscal Subnacional, Venezuela, Banco Mundial, 1999; Roy Bahl, Implementation Rules for Fiscal Decentralization, International Studies Program Working Paper 99-1, Andrew Young School of Policy Studies, USA, Georgia State University, 1999).

⁴³ Ady Patricia Carrera Hernández, op. cit. Antoni Castells, Haciendas locales, autonomía y responsabilidad fiscal, en Trimestre Fiscal, año 20, N° 68, Octubre-Diciembre 1999).

⁴⁴ Ady Patricia Carrera Hernández, op. cit. (envía a John Norregaard, Tax Assignment, in Teresa Ter –Minassian, Fiscal Federalism; Washington, D.C.; International Monetary Fund, 1997).

Otro concepto importante para el fortalecimiento de la autonomía local es el de discreción fiscal, el cual no está relacionado con el monto del presupuesto sino con la capacidad del Gobierno Local para decidir cómo gastarlo⁴⁵. Es decir, más allá de las fuentes a través de las cuales se reciben ingresos, y el monto que por cada una de estas fuentes perciben, la discreción fiscal se refiere a la capacidad que tienen los Gobiernos Municipales para decidir cómo gastar su presupuesto. Dickovick⁴⁶, denomina a este componente “Autonomía de Gasto” definiéndolo como el control que tiene los Gobiernos locales sobre sus egresos.

En resumen, con el fin de recibir todos los beneficios de la descentralización fiscal, los Gobiernos Subnacionales deben recibir la capacidad de tomar decisiones tales como cuánto gastar, cómo distribuir sus gastos, y cómo imponer un impuesto. Para ello, sus autoridades deben estar facultadas para tomar estas decisiones y por lo tanto, ser responsables por ellas⁴⁷.

En un proceso de descentralización fiscal, las características que los Gobiernos Locales deberían tener para fortalecer su autonomía son:

- Contar con recursos financieros suficientes para cumplir con las responsabilidades que la Ley le señala.
- Tener al menos una fuente sustantiva de ingreso propio.
- Contar con poder tributario para determinar las tasas y tarifas de sus ingresos propios.
- Tener mayor capacidad para decidir el uso de su gasto.

⁴⁵ Ady Patricia Carrera Hernández, op. cit. ((envía a Bahl y Linn, Urban Public Finance in Developing Countries, Washington, World Bank, 1992).

⁴⁶ Ady Patricia Carrera Hernández, op. cit. (envía a James Dickovick, Intergovernmental Fiscal Relations in developing Countries: Brazil, South Africa, Peru and Senegal (1980 - Present), A dissertation presented to the Faculty of Princeton University in Candidacy for the Degree of Doctor of Philosophy, 2004).

⁴⁷ Ady Patricia Carrera Hernández, op. cit. (envía a Bahl & Wallace, 2003).

Los elementos anteriores permitirán el aumento de la autonomía de los Gobiernos Locales, elevando su capacidad para determinar su nivel de ingreso y gasto, reduciendo así la injerencia de otros niveles o ámbitos de Gobierno.

El fortalecimiento de la autonomía de los Gobiernos Locales depende en gran medida de la concepción que el Gobierno Central tenga del proceso de descentralización fiscal y ello se verá reflejado en la forma en que se distribuyen las diferentes funciones de ingreso y gasto, es decir, la forma en que se conducen sus relaciones fiscales intergubernamentales.

2.1.10. El desequilibrio fiscal de las haciendas subcentrales

Existen dos tipos de desequilibrios fiscales: verticales y horizontales.

2.1.10.1. Desequilibrio fiscal vertical

Se entiende como desajustes o falta de correspondencia entre la distribución vertical de competencias (y por tanto, de las necesidades de gasto) y la distribución vertical de ingresos tributarios potenciales entre niveles de Gobierno. Este desequilibrio desemboca en el establecimiento de sistemas de subvenciones del Gobierno Central a los Gobiernos Subcentrales⁴⁸. Por lo tanto, para alcanzar el equilibrio vertical se debe cerrar la brecha entre “la divergencia entre las responsabilidades locales y los ingresos locales”⁴⁹, es decir, “cuántos recursos son necesarios para cubrir la diferencia entre los

⁴⁸ Antoni Castells, Hacienda Autonómica una perspectiva de federalismo fiscal, España, Ariel S.A., 1988, págs. 93.

⁴⁹ Roy Bahl, Las Transferencias Intergubernamentales en los países en desarrollo y transición: Principios y Practicas, Banco Mundial, Caracas Venezuela, 1999, pág.8.

ingresos a disposición de los Gobiernos Subnacionales y las necesidades de gastos”⁵⁰.

2.1.10.2. Desequilibrio fiscal horizontal

Se produce entre unidades de Gobierno de un mismo nivel, a consecuencia de la falta de correspondencia entre su capacidad fiscal y sus necesidades de gasto. No todas las unidades disponen de la misma capacidad fiscal para atender unas necesidades de gasto equivalentes y, por esta razón, hay que establecer alguna forma de reequilibrio.⁵¹ De esta manera, el equilibrio horizontal busca “la igualación interregional considerada un importante componente para diseñar cualquier sistema de asignación, reduciendo la brecha entre los lugares más ricos y más pobres”⁵².

2.1.10.3. Transferencias y desequilibrios fiscales

Las transferencias tienen como objetivo eliminar los desequilibrios verticales de los diferentes niveles Gobiernos, y/o los desequilibrios o disparidades horizontales entre los niveles Gobiernos. En consecuencia las transferencias son un instrumento utilizado por los Gobiernos Nacionales y Provinciales eventualmente, para corregir desequilibrios interregionales, (equilibrar) o compensar regiones y localidades deprimidas”⁵³. La transferencia intergubernamental tiene dos dimensiones: la primera es su dimensión vertical, de la distribución de los ingresos entre el Gobierno Central y el Local. La segunda es la horizontal, de la asignación de las transferencias entre las unidades que las reciben.

⁵⁰ Roy Bahl, op. cit., pág.4.

⁵¹ Antoni Castells, ob. cit., págs. 93.

⁵² Roy Bahl, op.cit., pág. 21-22.

⁵³ De la Cruz Rafael, Federalismo Fiscal y Descentralización Un Nuevo Equilibrio entre la Sociedad y el Estado, Banco Mundial, Caracas Venezuela, 1999.

Para un buen diseño de las transferencias se debe tomar en cuenta dos dimensiones: el tamaño del universo de recursos a dividir y la distribución de este total entre las unidades elegibles de Gobierno Local⁵⁴.

El efecto negativo más importante que producen las transferencias automáticas es la reducción del esfuerzo fiscal de los Gobiernos Locales. El argumento es muy sencillo: ante la presencia de un flujo continuo de recursos que llega a los municipios sin ningún esfuerzo por su parte, el comportamiento más probable y racional es que los gobernantes locales prefieran disminuir el recaudo de sus recursos propios, evitándose de esta forma los conflictos políticos y el desgaste ante la comunidad que ocasiona el tema de los impuestos locales. Complementariamente, la disponibilidad de recursos “gratuitos” se puede traducir en un uso poco eficiente y cuidadoso de los recursos transferidos, afectando, por tanto, el cumplimiento de los propósitos perseguidos por la descentralización en términos de mejoramiento de los servicios que se prestan a la población⁵⁵.

2.1.10.4. Equilibrio vertical

Mathews⁵⁶ plantea como equilibrio vertical a una situación en que los Gobiernos de cada nivel pueden obtener los recursos financieros necesarios para llevar a cabo sus responsabilidades de gasto y ser considerados responsables de sus decisiones de tributación y gasto⁵⁷.

⁵⁴ Roy Bahl, Reglas de Ejecución para la Descentralización Fiscal, Banco Mundial, Caracas Venezuela, 1999, pág.14.

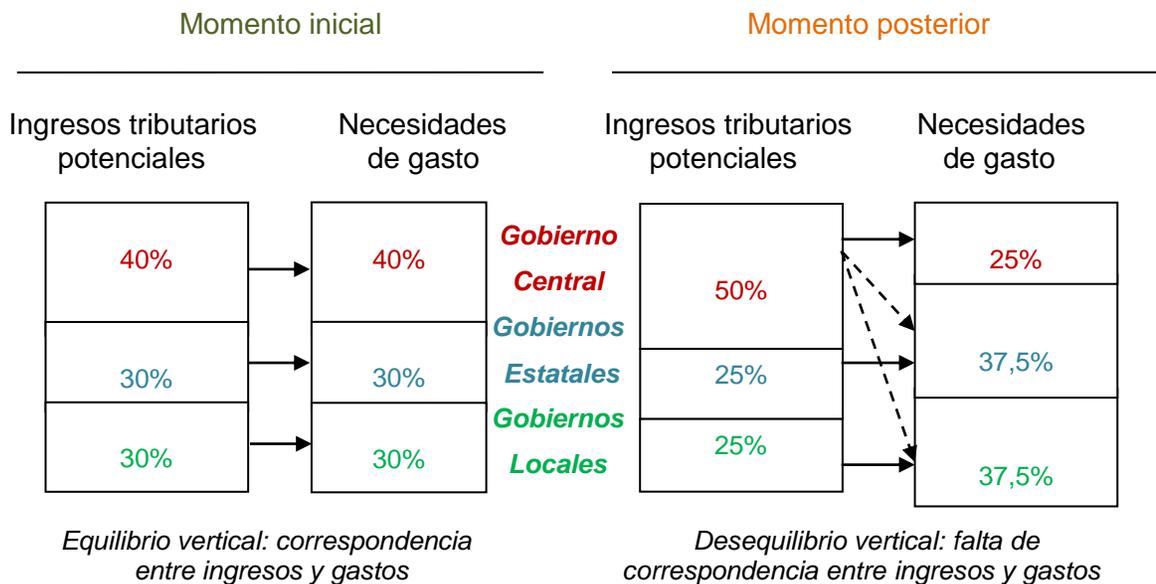
⁵⁵ Alberto Maldonado, gestión pública y descentralización.

⁵⁶ Mathews, 1980a, pág. 10 (citado por Antoni Castells, Hacienda Autónoma una perspectiva de federalismo fiscal, España, Ariel S.A., 1988, págs. 69).

⁵⁷ En el caso boliviano el volumen de ingresos propios percibidos directamente por los Gobiernos Locales (municipios pequeños (tipo A) y medianos (Tipo B)) es insuficiente para financiar sus necesidades de gasto.

En la ilustración Nº 2 se observa la correspondencia entre ingresos y gastos de los diferentes niveles de Gobierno en el momento inicial y en el momento posterior, transcurrido un período de tiempo relevante. En el momento inicial existe un equilibrio vertical, en el sentido de que cada uno de los niveles de Gobierno tiene la misma participación en el conjunto de los ingresos tributarios potenciales que en el conjunto de las responsabilidades de gasto. Esta situación es la ideal pero en la realidad se presenta con más frecuencia el momento posterior del ejemplo.

Ilustración Nº 2
Desequilibrio vertical entre ingresos impositivos y necesidades de gasto



Fuente: Antoni Castells, Hacienda Autónoma una perspectiva de federalismo fiscal, España, Ariel S.A., 1988, págs. 69-75.

En el ejemplo el Gobierno Central tiene el 40% de los ingresos impositivos potenciales y de las necesidades de gasto y los niveles estatales y locales, el 30% cada uno. En esta situación inicial puede afirmarse que el grado de cobertura de las necesidades de gasto es el mismo en los tres niveles de Gobierno.

Ecuación N° 1

$$\frac{\pi_c B^0_c}{E^0_c} = \frac{\pi_s B^0_s}{E^0_s} = \frac{\pi_l B^0_l}{E^0_l}$$

donde B_c , B_s y B_l son las bases tributarias (simboliza la valoración agregada homogénea de todas las bases imponibles atribuidas al nivel de Gobierno correspondiente) atribuidas a los niveles de Gobierno Central, Estatal y Local, respectivamente; π_c , π_s y π_l son las presiones fiscales “standard” o potenciales que se aplican sobre las bases; E_c , E_s y E_l son las necesidades de gasto; y el prefijo 0 indica el momento inicial.

En esta situación inicial existe una perfecta correspondencia entre ingresos potenciales y necesidades de gasto. Hay equilibrio vertical entre los niveles de Gobierno. Estos pueden financiar sus necesidades de gastos con los ingresos tributarios que tiene atribuidos y por tanto no hay necesidad de arbitrar sistemas de subvenciones intergubernamentales.

Sin embargo, la experiencia demuestra que este equilibrio inicial no tarda demasiado en romperse, a consecuencia de dos tipos de procesos que suelen andar paralelamente (Castells):

- 1) Las necesidades de gasto de los Gobiernos Subcentrales han crecido rápidamente, a consecuencia de la extensión del sector público en servicios propios de estos niveles de Gobierno, del crecimiento de la demanda y el coste de los mismos y otros factores.
- 2) Los ingresos tributarios potenciales de los Gobiernos Subcentrales han crecido menos de prisa que los del Gobierno Central, a consecuencia de que éste tiene atribuidas las bases imponibles más flexibles, expansivas y dinámicas, mientras que las de los Gobiernos Subcentrales son especialmente rígidas y poco dinámicas.

Como consecuencia de estos procesos, la situación de equilibrio vertical existente inicialmente se altera para dar paso a un desequilibrio vertical de los ingresos potenciales y las necesidades de gasto de los diferentes niveles de Gobierno. Como se ve en la Ilustración N° 2 en un momento posterior al inicial. En esta situación el Gobierno Central tiene el 50% de los ingresos potenciales y sólo el 25% de las responsabilidades de gasto, mientras que los Gobierno Estatales como los locales están en una situación opuesta: tienen sólo el 25% de los ingresos potenciales totales para hacer frente al 37,5% de las necesidades de gasto. A diferencia de lo que ocurre en la situación inicial, ahora el grado de cobertura de las necesidades del Gobierno Central es superior que el de los Gobiernos Subcentrales.

Ecuación N° 2

$$\frac{\pi c B^t c}{E^t c} > \frac{\pi s B^t s}{E^t s}, \frac{\pi l B^t l}{E^t l}$$

Todas las variables han sido definidas; t indica el período posterior al momento inicial.

En este momento posterior, el grado de cobertura de las necesidades del Gobierno Centrales es 200% (50/25) mientras que el grado de cobertura de las necesidades de los Gobiernos Estatales y Locales es 66% (25/37.5). Existe, pues, una clara insuficiencia financiera de los Gobiernos Subcentrales para financiar únicamente con su ingresos impositivos las responsabilidades de gasto que tienen encomendadas. Esta insuficiencia puede ser aliviada a través de distintos procedimientos:

- 1) Reajuste vertical ascendente de competencias. significa traspasar responsabilidades de gasto de los Gobiernos Subcentrales al Gobierno Central. en la segunda ecuación supone incrementar E_c y disminuir E_s y E_l , con el consiguiente efecto igualador de los dos términos de la desigualdad.

- 2) Reajuste vertical descendente de bases tributarias. Significa traspasar o compartir figuras impositivas del Gobierno Central a los Gobiernos Subcentrales. En la segunda ecuación supone reducir B_c e incrementar B_s y B_l , también con evidentes efectos niveladores.

- 3) Mayor presión sobre las bases tributarias subcentrales. sin alterar la distribución de bases tributarias, aumentan los ingresos tributarios de los Gobiernos Subcentrales, incrementando la presión inicial (considerada como deseable) sobre sus bases. En la segunda ecuación supone incrementar π_s y π_l , lo que tiene efectos igualadores.

- 4) Degradación en el nivel de prestación de los servicios subcentrales. Sin modificar la distribución de funciones y responsabilidades, disminuye (o no aumenta como debería) el gasto de los Gobiernos Subcentrales a consecuencia de un empeoramiento en los niveles de prestación. En la segunda ecuación supone disminuir E_s y E_l , lo que repercute en un sentido igualador en la desigualdad.

- 5) Establecimiento de sistema de subvenciones del Gobierno Central a los Gobiernos Subcentrales. Manteniendo los actuales ingresos impositivos y responsabilidades de gasto de los Gobiernos Subcentrales, los ingresos de estos niveles se complementan con subvenciones procedentes del Gobierno Central. En la segunda ecuación se añade un sumando a los ingresos de los Gobiernos Subcentrales y un disminuyendo a los del Gobierno Central, lo que tiene fuertes igualadores. La cuantía total de la subvención debe establecer la igualdad del grado de cobertura del Gobierno Central y de los Gobiernos Subcentrales. Los ingresos totales del Gobierno Central serán ahora $\pi_c B_c - Q$ y los de los Gobiernos Estatales

$\pi sBs + Q$, donde Q , es la cuantía de la subvención. La igualdad del grado de cobertura exige que:

Ecuación N° 3

$$\frac{\pi cBc - Q}{Ec} = \frac{\pi sBs + Q}{Es}$$

y desarrollando:

Ecuación N° 4

$$Q = \frac{e - b \left(\frac{\pi s}{\pi c} \right)}{1 + e} * \pi cBc$$

$$\text{Donde } e = \frac{Es}{Ec} \text{ y } b = \frac{Bs}{Bc}$$

Los cinco sistemas explicados han sido todos aplicados en la práctica, en mayor o menor medida. Pero los cuatro primeros tienen inconvenientes políticos para los niveles de Gobierno que ven recortadas sus facultades tributarias o competencias, o se ven obligados a aumentar la presión fiscal a sus contribuyentes o a reducir los niveles de prestación de los servicios públicos.

Por esta razón los sistemas de subvenciones han acabado apareciendo como la solución natural de la insuficiencia financiera de los Gobiernos Subcentrales, lo que supone de alguna forma perpetuar el equilibrio vertical. Pero las ventajas políticas de esta solución son claras tanto para los Gobiernos Subcentrales como para el Gobierno Central:

- 1) El Gobierno central mantiene íntegramente sus facultades tributarias y establece una forma de control financiero sobre los Gobiernos Subcentrales.

- 2) Los Gobiernos Subcentrales pueden recordar un nivel aceptable de suficiencia financiera, sin costes políticos apreciables ante su electorado. No deben pedir a sus contribuyentes que soporten una mayor presión fiscal ni tampoco deben reducir el nivel de prestación de los servicios que tiene asignados.

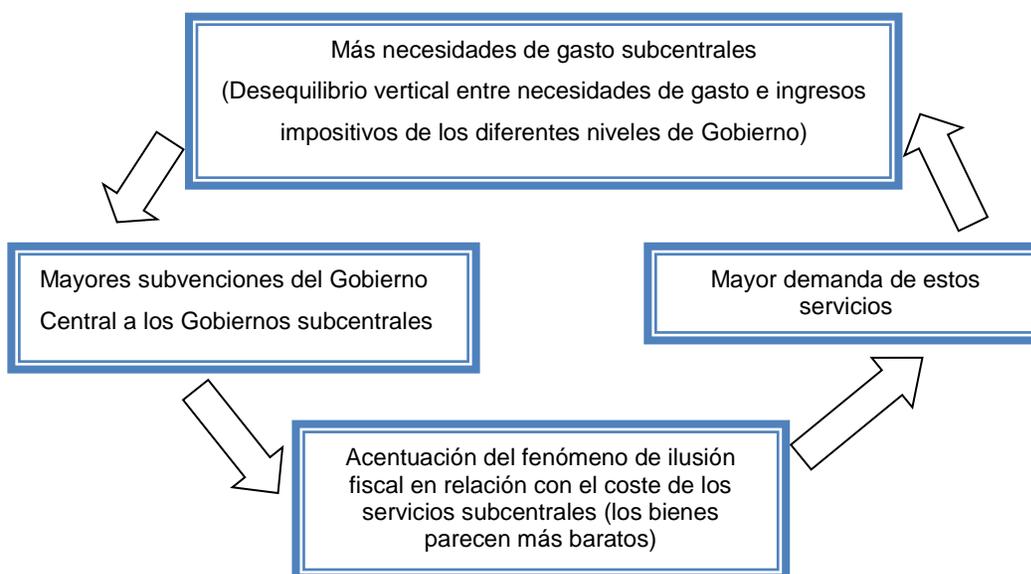
Castells plantea que “las aparentes ventajas suponen graves inconvenientes según como se analicen las cosas. El sistema de subvenciones tiene inconvenientes políticos graves”.

- En primer lugar, conjetura una limitación importante de la autonomía financiera de los Gobiernos subvencionados y, en consecuencia, una restricción para el ejercicio de sus funciones y de su autonomía política.
- En segundo lugar, aunque permite recuperar la suficiencia de estos niveles de Gobierno, el sistema de subvenciones no restablece la correspondencia entre ingresos impositivos y necesidades de gasto de los diferentes niveles de Gobierno. Los ciudadanos residentes en un territorio pagan sus impuestos a un nivel de Gobierno (el Central) distinto del nivel de Gobierno (el Estatal o el Local) que les presta el servicio público.

Causando repercusiones relativamente negativas tanto desde una vertiente asignativa como desde la vertiente del correcto control de los poderes públicos por parte de los ciudadanos.

De esta manera se da:

Ilustración Nº 3 Flujo de desequilibrio fiscal vertical



Fuente: Elaboración propia en base a Antoni Castells, Hacienda Autonómica una perspectiva de federalismo fiscal, España, Ariel S.A., 1988, págs. 69-75.

Castells expone “una vez iniciado el desequilibrio vertical su corrección por medio de sistemas de subvenciones hace que el proceso se autoalimente, creando un proceso acumulativo de efectos perversos, puesto que sus consecuencias son que se gasta demasiado. La ruptura de la correspondencia territorial entre ingresos impositivos y responsabilidades de gasto es un hecho de efectos potencialmente devastadores para el correcto control público sobre las actividades de los gobernantes (puesto que induce a una percepción equivocada del costo real de los servicios públicos prestados), para la política de contención del gasto público (puesto que pone en marcha un mecanismo que tiende a sobredimensionar el de los Gobiernos subcentrales), y para la correcta asignación de los recursos públicos en las finalidades de gasto más eficientes de acuerdo con las preferencias de los ciudadanos”.

2.2. MARCO CONCEPTUAL

2.2.1. Ingresos públicos

Son los recursos que obtiene el Sector Público por concepto de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos; ingresos derivados de la venta de bienes y servicios; e ingresos por financiamiento interno y externo⁵⁸.

2.2.2. Gastos públicos

Cantidad de ingresos que el estado destina al cumplimiento de sus funciones. El gasto público se divide en gasto corriente y gasto de inversión, y su monto depende de los ingresos totales que obtenga el Estado así como las funciones que realiza; por ello que los gastos se deben jerarquizar en orden de prioridades⁵⁹.

2.2.3. Transferencias

Es el traslado implícito o explícito de recursos del Sector Público al resto de la economía y al exterior, ya sea en dinero o en especie sin recibir por ello contraprestación directa alguna y únicamente condicionando su asignación a la consecución de determinados objetivos de Política Económica y Social⁶⁰.

2.2.3.1. Transferencias públicas

Son las asignaciones que una entidad del sector público otorga a través de ayudas o Subsidios a otras entidades públicas o sectores sociales o privados⁶¹.

⁵⁸ Joseph Stiglitz, La economía del sector público, Tercera edición, España, Antoni Bosch, 2002, capítulo 8.

⁵⁹ Santiago Zorrilla Arena y José Silvestre Méndez, Diccionario de Economía, Limusa, 2006.

⁶⁰ <http://www.eco-finanzas.com/diccionario>.

⁶¹ <http://www.eco-finanzas.com/diccionario>.

CAPÍTULO 3: MARCO DE LAS POLÍTICAS Y NORMATIVAS MUNICIPALES

3.1. Hiperinflación

En los años 1984 y 1985 se generó una inflación general acumulada a diciembre de 2177,23% y 8170,52% respectivamente, causando efectos monetarios y fiscales. Una de las causas de la hiperinflación fue el desequilibrio fiscal, explicado en gran parte por la reducción de los ingresos fiscales y la incapacidad del Gobierno para equilibrar sus gastos. La estructura del sistema tributario no contenía mecanismos de indexación para atrasos o deudas, así que la hiperinflación devaluó rápidamente la recaudación tributaria, generándose una disminución de los ingresos tributarios de inicio de la década de 1980 de 10% del PIB a 2% del PIB para 1984⁶² (denomina efecto Olivera-Tanzi).

Al mismo tiempo una gran cantidad de impuestos y exoneraciones dificultaron alcanzar una mayor eficiencia en la administración impositiva y por el lado del gasto, las mayores presiones sociales impulsaron el gasto corriente del Gobierno⁶³.

3.2. Decreto Supremo Nº 21060

La crisis económica, política y social que se vivió entre los años 1984 y 1985 llevó a realizar las elecciones presidenciales un año antes de lo previsto, en agosto de 1985 fue electo como presidente Victor Paz Estenssoro del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR). Para el 29 de agosto de 1985 se pone en marcha el programa de estabilización (combinación

⁶² Eduardo Antelo, Políticas de Estabilización y de Reformas Estructurales en Bolivia a partir de 1985, Quince años de reformas estructurales en Bolivia: sus impactos sobre Inversión, Crecimiento y Equidad, La Paz Bolivia, Universidad Católica Boliviana (IISEC)-Naciones Unidas CEPAL, 2000, pág. 22.

⁶³ Eduardo Antelo, op. cit., pág. 22.

consistente de políticas fiscales y monetarias restrictivas, asociadas a una fuerte devaluación y posterior estabilización del tipo de cambio) y se dio inicio a las reformas estructurales con la promulgación del Decreto Supremo N° 21060 que estableció la Nueva Política Económica (NPE). La NPE entre sus objetivos principales tenía 1) estabilizar los precios eliminando la hiperinflación, para poder así causar mayor crecimiento económico y 2) restablecer la solvencia externa del País, a partir de un modelo de desarrollo basado en las fuerzas de mercado (para asignar los recursos en la economía) y en la apertura del País hacia el exterior. También se definió los papeles que tenían que desempeñar el sector público y privado. Se abandona el Capitalismo de Estado, dejando al sector privado la responsabilidad principal de realizar las inversiones productivas y donde el Estado debería fortalecer sus papeles de normador, regulador, garantizar la estabilidad macroeconómica y promover inversiones públicas en salud, educación, saneamiento básico e infraestructura.⁶⁴

Con el Decreto Supremo N° 21060 se dieron cambios de carácter institucional como ser la creación de la Superintendencia de Bancos y la eliminación de las Gerencias de Fiscalización y el desarrollo del Banco Central de Bolivia (con la finalidad de controlar la actividad especulativa del sistema financiero). También se establecieron las bases para la generación de un Sistema de Control Gubernamental sólido, se estableció las pautas para una reforma tributaria y se fortalecieron los controles sobre las empresas públicas.

En el marco del Decreto N° 21060 el 20 de julio de 1990 se aprueba la Ley N° 1178 del Sistema de Administración Financiera y Control Gubernamental (SAFCO); Esta Ley se encarga de programar y organizar los aspectos administrativos y de presupuesto, ejecutar las actividades a través de Tesorería y Crédito Público llevando una contabilidad integrada y, finalmente,

⁶⁴ Eduardo Antelo, Op. cit., pág. 24.

controlar la gestión del Sector Público. Se define además la relación con los Sistemas de Planificación y de Inversión Pública. Asimismo, en el marco de estos sistemas, se establecen cuatro tipos de responsabilidad para el servidor público y que tienen relación con lo administrativo, lo ejecutivo, lo civil y lo penal⁶⁵.

La política fiscal que se llevó a cabo a partir del Decreto N° 21060 se basó en el control de las cuentas fiscales (control de gastos públicos e incremento de los ingresos) dentro de los cuales se encontraban las empresas públicas. Esto quiere decir que se establece el principio de caja única con el propósito de captar transferencias de excedentes financieros de las empresas públicas rentables como por ejemplo Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, en favor del Tesoro General de la Nación⁶⁶. Para disminuir el déficit fiscal se puso un control exhaustivo en la caja del TGN y se suprimió el crédito interno del BCB como recursos directos de las entidades del Estado.

Por el lado de los ingresos se estableció un régimen de precios y tarifas para el sector público; esta medida tuvo más impacto en el sector de hidrocarburos que representaba el 60% de los ingresos totales del TGN⁶⁷. Se disminuyó la presión en las cuentas fiscales gracias a las negociaciones y reprogramaciones de la deuda. Todo esto ayudó a estabilizar la economía Bolivia reflejándose en la disminución del déficit fiscal (para 1985 el déficit fiscal disminuyó a 9.8% del PIB de más de 20% los anteriores años).

Los ingresos de las empresas públicas se vieron afectadas por un fuerte deterioro de los términos de intercambio a partir del colapso de los precios del estaño en octubre de 1985 y la renegociación de precio del gas natural

⁶⁵ Mario Galindo y Fernando Molina, *Descentralización en Bolivia*, Serie Política Fiscal, Naciones Unidas, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal, CEPAL-GTZ, pág. 17.

⁶⁶ Mario Galindo y Fernando Molina, *op. cit.*, pág. 16.

⁶⁷ Eduardo Antelo, *op. cit.* pág 26 (envía a UDAPE 1993).

con Argentina después de la caída de los precios de los hidrocarburos en 1986, causando así un incremento del déficit fiscal⁶⁸.

Estas políticas que tenían como objetivo la estabilidad y equilibrio en las cuentas fiscales se complementaron con la Ley N° 843 de Reforma Tributaria del 20 mayo de 1986. Esta Ley tenía el propósito de reducir la evasión fiscal, sanear los ingresos fiscales de origen tributario, procurar un ordenamiento del objeto imponible y la fuente del tributo. La Ley N° 843 crea un nuevo sistema impositivo basado en pocos impuestos indirectos por su facilidad en la recaudación y administración. Otro punto importante es que se simplifica el sistema impositivo debido a que elimina la mayoría de los 450 impuestos existentes, de los cuales se destinaban a los departamentos y municipios, corporaciones de desarrollo⁶⁹, comités de obras públicas, universidades y otras instituciones⁷⁰.

Se crea una estructura tributaria sobre ocho impuestos⁷¹, principalmente indirectos sobre el gasto pero también algunos sobre el patrimonio de las empresas y las personas, buscando modificar la estructura de ingresos públicos, para que se basen más en impuestos sobre transacciones en el mercado interno y menos sobre operaciones en el comercio exterior, que había sido la característica hasta ese momento.⁷² Para facilitar la

⁶⁸ Eduardo Antelo, op. cit. pág 26.

⁶⁹ “Las Corporaciones de Desarrollo surgieron sobre la base de los Comités de Obras Públicas, conformados en aquellos Departamentos que recibían regalías por concepto de la explotación petrolífera. La Ley de Corporaciones se dictó en 1974 y sus funciones básicas eran las de planificar el desarrollo regional y programar la inversión pública regional. Las experiencias de esta institucionalidad fueron diversas. Si bien algunas Corporaciones focalizaron su inversión en la infraestructura física del Departamento y en menor medida en otras inversiones de carácter más bien productivo, otras se concentraron en crear industrias públicas regionales, en base a mercados ficticios, lo que llevó a estas empresas a agudas crisis financieras” (Mario Galindo).

⁷⁰ Eduardo Antelo, op. cit. pág 26.

⁷¹ Los impuestos definidos por la Ley N° 843 se encuentran detallados en el capítulo 4.

⁷² Eduardo Antelo, op. cit. pág 27.

administración y control de este sistema tributario se crearon regímenes especiales: el Régimen Tributario Simplificado (RTS), el Sistema Tributario Integrado (STI) y Régimen Agropecuario Unificado (RAU). También se establece el Registro Único de Contribuyentes (RUC), con la finalidad de establecer claramente el universo de contribuyentes y así diferenciar los que serán los Grandes Contribuyentes (GRACOS), así como el establecimiento de la administración tributaria en la recaudación a través del sistema bancario comercial.

Se define también un régimen de Coparticipación Tributaria, que afecta a los ingresos tributarios en 10% en favor de las Corporaciones de Desarrollo, 10% en favor de los Gobiernos Municipales, 5% en favor de las Universidades y 75% queda en favor del Gobierno Central. Este régimen de coparticipación estableció posteriormente, en su reglamentación que la misma se ejecutaba a partir del principio del domicilio legal, es decir, se coparticipa en favor del Departamento o del Gobierno Municipal en el cual se halla inscrito legalmente el domicilio legal del contribuyente, lo que provocó concentración de recursos en los departamentos del eje central⁷³.

Con lo que respecta al gasto, con la política de estabilización se puede ver un reducción del gasto corriente y un crecimiento en el gasto de capital (ver cuadro N° 1). La disminución del gasto corriente se explica por la caída del pago de intereses de la deuda como resultado de las renegociaciones de la deuda externa. La caída no fue más significativa debido a que ocurrió una recomposición paulatina de la masa salarial del sector público respecto al ajuste realizado en 1985. El aumento del gasto de capital se debe a un mayor acceso al financiamiento externo.

⁷³ Mario Galindo y Fernando Molina, op. cit., pág. 17.

Cuadro Nº 1
Ingresos y gastos del sector público no financiero
como porcentaje del PIB

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Ingresos totales	37.8	35.8	26.0	21.3	25.2	29.8	25.5	26.3	28.0	29.2
Ingresos Corrientes	37.2	35.6	25.8	21.1	25.1	29.6	25.3	25.5	26.5	27.3
Ingresos de Capital	0.6	0.2	0.2	0.2	0.1	1.2	0.2	0.9	1.5	1.9
Gastos totales	45.9	51.7	45.8	46.7	35.0	32.5	33.2	32.6	33.5	33.6
Gastos corrientes	39.4	45.0	40.8	42.3	30.9	27.2	27.0	24.8	25.2	25.3
Gastos de capital	6.5	6.7	5.0	4.4	4.1	5.4	6.1	7.8	8.3	8.3
Déficit	-8.1	-15.9	-19.8	-25.4	-9.8	-2.7	-7.7	-6.3	-5.5	-4.4

Fuente: Elaboración propia en base a UDAPE 1998, 1993, 1999.

En el marco del proceso estabilizador, se creó el Fondo Social de Emergencia, para paliar los efectos recesivos en el empleo. Este instrumento tuvo eficacia en el período de estabilización y se consolidó después, en un denominado Fondo de Inversión Social, que terminó por distorsionar la asignación regional de recursos, aunque resultó insuficiente para revertir la tendencia general recesiva del modelo. A partir de esto en 1989 aparece un Fondo Nacional de Desarrollo Regional, un Fondo de Desarrollo Campesino, un Fondo Nacional de Medio Ambiente, un Fondo de Vivienda Social y un Fondo de Desarrollo Alternativo. Todo este proceso afectó al sector fiscal en cuanto a una aguda centralización, con la finalidad de mantener un concepto de "unidad de mando" en todo el período estabilizador. La reforma tributaria contribuyó sustancialmente a este proceso centralista, así como la aplicación del principio de caja única⁷⁴.

La reforma tributaria permitió una recuperación en los niveles de recaudación tributaria, ésta influyó en los recursos que se destinaban a los niveles departamental y municipal. En el caso municipal, impuestos clásicamente locales, como el que se impone sobre los bienes inmuebles y vehículos, se coparticipaban entre el nivel nacional y local, que le redituaba al nivel nacional un 30% promedio desde 1988 a 1993. Otros impuestos específicos,

⁷⁴ Mario Galindo y Fernando Molina, op. cit., pág. 19.

que servían para financiar programas departamentales en vialidad, deporte, saneamiento básico, se centralizaron en un sólo impuesto de consumos específicos en favor del nivel nacional de Gobierno, coparticipable en un 10% en favor de las Municipalidades, 10% en favor de las Corporaciones Regionales de Desarrollo, 5% en favor de las Universidades y 75% en favor del TGN⁷⁵. Esto permitió mejorar la asignación de recursos en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública, no pudiendo impedir, que se acentuara el proceso de desequilibrios regionales, en tanto, los Departamentos que pudieron invertir en preinversión, tuvieron acceso a recursos, como los establecidos en el Fondo Social de Emergencia, transformado posteriormente en una institución permanente.

Al mismo tiempo los fondos distorsionaron la asignación de la inversión pública entre las regiones, debido, a condicionamientos de los organismos financiadores que impusieron criterios para la colocación de los créditos y donaciones, que dieron como resultado una concentración de recursos en los Departamentos del eje central (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz) que se vieron beneficiados con asignaciones que les permitía captar más del 60% de los mismos. Participación que, por otra parte, corresponde a la cantidad de población concentrada en estos tres Departamentos con relación al resto del País⁷⁶.

3.3. Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) “Bolivia digna, soberna, productiva y democrática para vivir bien” entra en vigencia a partir del año 2006 con los siguientes lineamientos estratégicos:

- *Estrategia sociocomunitaria: Bolivia Digna*, busca la erradicación de la pobreza e inequidad, y desarrollo de un patrón equitativo de

⁷⁵ Mario Galindo y Fernando Molina, op. cit., pág. 19.

⁷⁶ Mario Galindo y Fernando Molina, op. cit., pág. 19.

distribución y/o redistribución del ingreso, la riqueza y las oportunidades.

- *Estrategia del poder social: Bolivia Democrática*, con base en una sociedad y Estado plurinacional y socio – comunitario, donde el pueblo ejerce el poder social y comunitario y es corresponsable de las decisiones sobre su propio desarrollo y del país.
- *Estrategia económica productiva: Bolivia Productiva*, busca la transformación, el cambio integrado y diversificado de la matriz productiva generando excedentes, ingresos y empleo.
- *Estrategia de relacionamiento internacional: Bolivia Soberana*, consiste en la interacción con el resto del mundo a partir de nuestra identidad y soberanía.

Según el PND los instrumentos que coadyuvarán la implementación de las mencionadas estrategias son la estabilidad macroeconómica del país y la nueva gestión institucional estatal, proceso que se asienta en las regiones, siendo el territorio y sus componentes (naturales, agua y ser humano) los elementos substanciales de la cosmovisión de las culturas. La innovación, la equidad social, cultural y de género, y el manejo adecuado del medio ambiente transversalizan las estrategias.

Desde la visión holística de la propuesta, las estrategias Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática están orientadas a conseguir el Vivir Bien en comunidad. En este sentido, el PND reconoce la existencia y la necesidad de articulación con equidad y complementariedad de la economía estatal, comunitaria, mixta y privada.

Dentro de la estrategia Bolivia Democrática se plantea la profundización de la descentralización y la transparencia de la gestión pública y privada fortaleciendo y consolidando la democracia, la legitimidad y renovación hasta

llegar a diversas estructuras de la sociedad con la respectiva rendición de cuentas.

Dentro de la descentralización las propuestas de cambio fueron las siguientes:

- a) Profundizar la descentralización política y administrativa del Estado boliviano en un proceso de relación y armonía entre población, territorio y estructura de poder, que amerita un ordenamiento territorial que supere las deficiencias del actual.
- b) Solo se puede profundizar este proceso, en la medida en que se fortalezcan, consoliden y desarrollen los Gobiernos Municipales Autónomos, como condición para avanzar a otros niveles.
- c) Reconocer un nuevo régimen autonómico en el nivel intermedio, indisolublemente ligado a los principios de equidad, reciprocidad y solidaridad, expresado en gobiernos departamentales, cuya vigencia y desarrollo responda progresivamente a las capacidades institucionales y necesidades de la comunidad.
- d) El proceso de descentralización y desconcentración político administrativa debe alcanzar a los pueblos originarios, regiones y distritos en grados progresivos de autonomía que la realidad y condiciones específicas de cada uno lo permitan.
- e) Desarrollar y profundizar la descentralización a partir de la voluntad y decisión democrática de la ciudadanía y comunidad organizada, sin privilegios ni restricciones.

El cambio planteado en el PND se orienta a consolidar la autonomía municipal, considerar a la región, núcleo articulador del desarrollo para Vivir Bien y el fortalecimiento y profundización de la gestión pública y territorial indígena-originaria.

Respecto a las políticas y estrategias se plantea: 1) Profundizar la descentralización a partir de la consolidación de los gobiernos municipales y sus mancomunidades en el nivel local, y de las prefecturas de departamento en el nivel intermedio, 2) Fortalecer la gestión desconcentrada y/o descentralizada de prefecturas, gobiernos municipales, mancomunidades, entidades territoriales indígena originarias y del gobierno nacional a partir del desarrollo de la normativa, condiciones y capacidades institucionales de gestión pública, técnica y administrativa, 3) Transparentar el ejercicio de la gestión pública subnacional y 4) Acompañar a la Asamblea Constituyente para que tome decisiones sobre el régimen de descentralización del Estado con información pertinente, suficiente y oportuna, y apoyar en los ajustes necesarios a la normativa e institucionalidad del Estado, adecuada a la nueva Constitución Política del Estado.

Para la sostenibilidad fiscal el PND plantea disminuir la dependencia de financiamiento externo y reducir la presión del Estado sobre el ahorro nacional, el cual mantendrá reducido el déficit fiscal, coadyuvado con una trayectoria sostenible del saldo de la deuda pública. Al mismo tiempo proyecta incremento en los niveles de gasto del gobierno con énfasis en determinados sectores sociales e incremento en la inversión pública en infraestructura destinadas a determinadas actividades productivas estratégicas.

El PND también plantea la programación plurianual y el presupuesto por resultados brindarán mayor credibilidad a la política fiscal y generarán sostenibilidad y estabilidad al financiamiento de programas, dando consistencia a la política del gasto público, favoreciendo el manejo transparente de los recursos estatales y la efectiva rendición de cuentas.

Respecto a la política de recaudaciones el PND considera una base tributaria más amplia, con principios de universalidad, proporcionalidad, capacidad contributiva y equidad, incluyendo una mayor participación del Estado en las rentas generadas por la explotación de recursos naturales no renovables, para proseguir con las políticas adoptadas recientemente y crear mecanismos que eviten la evasión y elusión tributaria y arancelaria. También se plantea facilitar el acceso de la sociedad civil a la información de las finanzas públicas; equilibrar los ingresos reales con los gastos públicos para establecer flujos de caja y endeudamientos consistentes; coadyuvar a la elaboración de normas para el desarrollo y fortalecimiento del mercado de valores, sociedades comerciales, servicios financieros y micro finanzas rurales; y generar mejores condiciones para el sector productivo.

En el plan también proyecta un incremento en las recaudaciones tributarias producto del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), que generará un aumento importante en los ingresos tributarios hasta 2011 del orden del 14,5 por ciento del PIB. Con relación a las regalías, el IDH y los nuevos contratos, se espera recaudar más recursos con el aumento de las exportaciones de gas natural y generar mayores ingresos para el Estado por los proyectos de industrialización de los hidrocarburos, por lo tanto ante el aumento de las recaudaciones del IDH, se asume un mayor gasto corriente y de capital, principalmente en los gobiernos subnacionales asociado a sus competencias.

CAPÍTULO 4: NORMATIVA MUNICIPAL

Lo que marca el inicio oficial de la descentralización municipal en Bolivia es la Ley N° 1551 de Participación Popular en abril de 1994. A partir de esta Ley se empezó a construir el camino por donde deben ir los municipios con un crecimiento significativo de la regulación municipal, proceso que ha generado una dificultad operativa y una realidad que toca casi los límites del caos⁷⁷.

Dentro de la normativa municipal las partes de interés en la investigación son: la Ley de Participación Popular, Ley de Municipalidades, la Ley del Dialogo Nacional 2000) y las normativas del Impuesto Directo a los Hidrocarburos, la Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, 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 de dominio de los gobiernos autónomos.

4.1. NORMATIVA MUNICIPAL UN CAMINO A LA DESCENTRALIZACIÓN

El periodo normativo municipal empieza a partir de la promulgación de la Ley N° 1551 debido a que la misma marco a los Gobiernos Municipales como actores centrales de la gestión pública boliviana. A partir de esta Ley se inicia un proceso de legislación y de regulación de la gestión municipal, implicando también el reconocimiento del Gobierno municipal como una unidad de gestión fundamental del desarrollo sostenible.

Los cuatro objetivos fundamentales de la Ley N° 1551 de 20 de abril de 1994:
1) reconocer a las organizaciones territoriales de base de acuerdo a sus usos

⁷⁷ Mauricio Riveros, Evaluación de diez años de evolución legislativa municipal en Bolivia, Municipalización: diagnóstico de una década tomo II, Bolivia, FES-ILDIS/USAID/Plural Ediciones, 2004, pág. 271.

y costumbres (juntas vecinales en ciudades, y pueblos indígenas, comunidades campesinas o sindicatos agrarios en el área rural), 2) transferir competencias a los Gobiernos Municipales, 3) incrementar a veinte por ciento la Coparticipación Tributaria a favor de los municipios y 4) y establecer el territorio de la sección de provincia como el correspondiente al de cada Gobierno municipal.

La Ley N° 1551 de Participación Popular y la Ley N° 1702 de Modificaciones y Ampliaciones a la de Participación Popular implicaron el establecimiento de mayores competencias, recursos, obligaciones y derechos de los Gobiernos Municipales y también se estructuró a partir de ellas un marco reglamentario directo que genere una dispersión de ejes temáticos⁷⁸, que se ven en los Decretos Supremos y Resoluciones Supremas que salieron a partir de las mismas como ser: el Decreto Supremo N° 23813 Reglamento a la Ley de Participación Popular, Decreto Supremo N° 23949 Reglamento sobre Órganos de Participación Popular, Decreto Supremo N° 24447 Reglamento a la Ley de Participación Popular y descentralización, Resolución Suprema N° 216361 Norma de Planificación Participativa Municipal entre muchas otras. Resaltar que las normas fueron poco integradas generando una desorganización normativa municipal, otro punto en contra es que en el proceso de la nueva legislación en materia municipal se enfocó en normas homogeneizantes que trataron de establecer las mismas reglas para sujetos jurídicos con características muy distintas como son los Gobiernos Municipales⁷⁹.

Otras Leyes que han estructurado la gestión municipal son: la Ley de Municipalidades N° 2028 del 28 de octubre de 1999 que surgió con la finalidad de establecer el marco normativo de la estructura, competencias y

⁷⁸ Mauricio Riveros, op. cit., pág. 273.

⁷⁹ Mauricio Riveros, op. cit., pág. 282.

algunos procedimientos especiales Municipales y la Ley N° 2235 del Diálogo Nacional 2000 promulgada el 31 de julio de 2001 que establece un marco de legislación que regula la distribución de nuevos recursos de alivio a la deuda y una nueva política de compensación y crédito subnacional. Al igual que la Ley de Participación Popular estas Leyes causan la necesidad de establecer más normas de menos jerarquía.

La Ley del diálogo Nacional y la de Municipalidades demandaban reglamentaciones que se plasmaron en Decretos Supremos como ser: Decreto Supremo N° 26371 o Reglamento Parcial de Uso de los recursos del Fondo Solidario Municipal para la Salud Pública, el Decreto Supremo N° 26370 que reglamenta la implementación de la Política Nacional de Compensación, la Resolución Suprema N° 26130 que reglamenta el desarrollo parcia a la Ley N° 2028, el Decreto Supremo N° 26142 de Mancomunidades Municipales y el Decreto Supremo N° 26685 de Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios (texto ordenado) entre otras.

Otras Leyes que tiene que ver directamente con los municipios son la Ley N° 2296 de Gastos Municipales, la Ley N° 2451 de Gastos Municipales y La Ley N° 2475 de Coparticipación Tributaria a Municipios y Secciones de Reciente Creación.

El proceso de legislación y regulación de la gestión municipal a partir del año 2009 se encuentra en el marco de Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, generándose a partir de esta Ley N°031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”, Ley que tiene por objetivo regular el régimen de autonomías y debe ser aplicada por los órganos del nivel central del Estado y las entidades Territoriales autónomas. Bajo estas dos normas en julio del 2011 se promulga la Ley N°154 de clasificación y

definición de impuestos y de regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio de los gobiernos autónomos.

Uno de los cambios significativos para los Gobiernos Municipales se da mediante el Artículo 302 de la Nueva Constitución Política del Estado en el párrafo I, numeral 19, donde consagra como competencia exclusiva de los Gobiernos Municipales Autónomos, en su jurisdicción, la creación de y administración de impuestos de carácter municipal.

Cuadro N° 2
Marco normativo municipal⁸⁰

Año	Ley N°	Nombre	Fecha	Presidente
1994	1551	Ley de Participación Popular	20-04-1994	Gonzalo Sánchez de Lozada
1996	1702	Modificaciones y Ampliaciones a la Ley 1551 de Participación Popular	17-07-1996	Gonzalo Sánchez de Lozada
1999	2028	Ley de Municipalidades	28-10-1999	Hugo Banzer Suárez
2001	2235	Ley del Diálogo Nacional 2000	31-07-2001	Jorge Quiroga Ramírez
2001	2296	Ley de Gastos Municipales	20-12-2001	Jorge Quiroga Ramírez
2003	2451	Ley de Gastos Municipales	09-04-2003	Gonzalo Sánchez de Lozada
2003	2475	Coparticipación Tributaria a Municipios de Reciente Creación	20-06-2003	Gonzalo Sánchez de Lozada
2009		Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia	07-02-2009	Evo Morales Ayma
2010	031	Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Ibáñez"	19-07-2010	Evo Morales Ayma
2011	154	Ley de clasificación y definición de impuestos y de regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio de los gobiernos autónomos.	14-07-2011	Evo Morales Ayma

Fuente: Mauricio Riveros, Evaluación de diez años de evolución legislativa municipal en Bolivia, Municipalización: diagnóstico de una década tomo II, Bolivia, FES-ILDIS/USAID/Plural Ediciones, 2004, pág. 296 y normativa vigente.

⁸⁰ Para ampliar las Leyes indirectas y específicas ver anexo N° 1 y N° 2.

En el análisis realizado por Mauricio Riveros de “la evolución legislativa municipal en Bolivia” periodo 1994-2004 brinda datos significativos resumidos en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 3
Legislación municipal**

Legislación municipal entre 1994 - 2004	Cantidad
Leyes directas	7
Normas directas de menor jerarquía	18
Leyes conexas	30
Normas conexas de menor jerarquía	29
Total universo de normas con relación al tema municipal¹	84

Fuente: Mauricio Riveros, Evaluación de diez años de evolución legislativa municipal en Bolivia, Municipalización: diagnóstico de una década tomo II, Bolivia, FES-ILDIS/USAID/Plural Ediciones, 2004, pág. 300.

Como se observa en el cuadro N° 3 entre Leyes directas, normas directas de menor jerarquía, Leyes conexas, normas conexas de menor jerarquía se hace un universo de 84 normas Municipales en el período 1994 a 2004, llegando así a crearse una hiperlegislación a nivel municipal que generó un engrandecimiento de la carga de responsabilidades para las autoridades de los Gobiernos Municipales.

En el periodo 2004-2008 se desacelera la creación de Leyes que están relacionadas y/o tiene que ver con los municipios, teniendo como mayor representación las Leyes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos y sus reformas mediante decretos supremos de la repartición del mismo y las Leyes de promoción económica para los municipios de El Alto y Yacuiba.

En el periodo 199-2002 se crearon 16 municipios y en el periodo 2005-2010 se crearon 12 municipios, creaciones que han incrementado el marco normativo municipal en 28 nuevas Leyes.

El periodo 2008-2012 estuvo marcado por la nueva Constitución Política del Estado, a partir de la cual se estructuraron nuevas Leyes, de las cuales dos Ley N°031 Marco de Autonomías y Descentralización y la Ley N°154 de clasificación y definición de impuestos y de regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio de los Gobiernos Autónomos fueron las más relevantes para la normativa municipal.

Como parte de sus competencias los Gobiernos Autónomos Municipales (GAM) se encuentran ejerciendo su facultad de legislar, por lo tanto, los Gobiernos Autónomos Municipales capitales de departamento para el año 2010 llegaron a promulgar 5 Leyes, para el 2011 promulgaron 20 Leyes y hasta junio de 2012 promulgaron 14, llegando a un total de 39 Leyes promulgadas.

Entre el periodo 2010 - junio de 2012 el GAM de Sucre promulgo 7 Leyes, el GAM de La Paz promulgo 17 Leyes, el GAM de Cochabamba promulgo una Ley, el GAM de Tarija promulgo 4, GAM de Santa Cruz promulgo 3 y el GAM de Beni 7, respecto a los GAM de Oruro, Potosí y Cobija no llevaron a poner en marcha ninguna Ley⁸¹.

Respecto a la creación de municipios Bolivia ha tenido el siguiente comportamiento: hasta el 20 de abril de 1995 Bolivia tuvo 20 alcaldes, cuando se promulgo la Ley N°1551, se dio lugar a una reconfiguración de lo rural y urbano, municipalizando Bolivia y ampliando el número de municipios a 311. El año 2004, 327 municipios eligieron a sus autoridades, finalmente el

⁸¹ Servicio Estatal de Autonomías, A dos años de la promulgación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización 2010-2012, Bolivia, agosto de 2012, pág. 7.

4 de abril de 2010, 337 municipios eligieron autoridades⁸². Actualmente existen 339 municipales.

En el periodo 1999-2002 se crean 16 nuevos municipios mediante Leyes, de las cuales 9 pertenecen al departamento de Santa Cruz y 5 al departamento de La Paz.

Cuadro N° 4
Creación de municipios mediante Ley, periodo 1999-2002

N°	Departamento	Nuevo municipio	N° de ley	Fecha de creación
1	La Paz	Mapiri	2281	27-11-2001
2	La Paz	Teoponte	2292	11-12-2001
3	La Paz	San Andrés De Machaca	2350	07-05-2002
4	La Paz	Jesús De Machaca	2351	07-05-2002
5	La Paz	Taraco	2488	16-07-2003
6	Cochabamba	Entre Rios	2126	25-09-2000
7	Oruro	Soracachi	2329	04-02-2002
8	Santa Cruz	Okinawa Uno	1837	06-04-1991*
9	Santa Cruz	San Antonio de Lomerío	1965	24-03-1999*
10	Santa Cruz	San Ramón	1966	24-03-1999*
11	Santa Cruz	El Carmen Rivero Tórrez	2015	23-09-1999
12	Santa Cruz	San Juan	2233	26-07-2001
13	Santa Cruz	Fernández Alonso	2320	28-01-2002
14	Santa Cruz	San Pedro	2331	28-01-2002
15	Santa Cruz	Cuatro Cañadas	2322	29-01-2002
16	Santa Cruz	Colpa Bélgica	2325	01-02-2002

Fuente: Elaboración propia en base a normativa vigente.

Nota: * Los municipios de Okinawa Uno, San Ramón y San Antonio de Lomerío creados por las Leyes N° 1837, 1965 y 1966 no contaban con la demarcación y delimitación oficial de sus territorios, lo cual no les permitió establecer el número de habitantes, ni el acceso a la Coparticipación Tributaria. A partir del Decreto Supremo N° 25829 de 6 de julio de 2000 los municipios de Okinawa Uno, San Ramón y San Antonio de Lomerío son habilitados para percibir recursos de Coparticipación Tributaria; en base al detalle del número de habitantes de los municipios creados y aquellos que fueron segmentados, recolectados por el censo de población y vivienda de 1992 y mapas referenciales.

En el periodo 2005-2010 se crean 12 nuevos municipios mediante Leyes, favoreciendo al departamento de la Paz con 7 nuevos municipios, a Potosí con 2, a Cochabamba con 2 y finalmente a Sucre con 1. El 2009 fue el año donde se generó la mayor cantidad de municipios (8 de los 12 municipios).

⁸² www.doctoraedicilia.com en bases a Poder Local "Edición especial" abril 2009, memoria Gráfica "15 años de municipalización", Acta de computo Nacional elecciones departamentales, municipales y regionales del 4 de abril de 2010.

Cuadro N° 5
Creación de municipios mediante Ley, periodo 2005-2010

N°	Departamento	Nuevo municipio	N° de ley	Fecha de creación
1	La Paz	Huarina	3098	15-07-2005
2	La Paz	Santiago de Huata	4000	20-01-2009
3	La Paz	Humanata	4006	06-02-2009
4	La Paz	Escoma	4004	06-02-2009
5	La Paz	Alto Beni	4131	23-12-2009
6	La Paz	Huatajata	033	08-08-2010
7	La Paz	Chua Cocani	034	08-08-2010
8	Potosí	Ckochas	3462	15-08-2006
9	Potosí	Chiquihuta	4039	17-06-2009
10	Cochabamba	Cocapata	4007	06-02-2009
11	Cochabamba	Shinahota	4047	04-07-2009
12	Sucre	Villa Charcas	4127	04-12-2009

Fuente: Elaboración propia en base a normativa vigente.

4.2. NORMATIVA TRIBUTARIA MUNICIPAL ANTES DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

Una de las Leyes primordiales dentro de la normativa tributaria municipal es la Ley N° 843 (texto ordenado⁸³) de Reforma Tributaria que cumple un papel importante dentro del ámbito municipal debido a que norma tres de sus principales impuestos el Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles (IPBI), Impuesto a los Vehículos Automotores (IPVA) y el Impuesto Municipal a las Transacciones (IMT). Esta Ley también es importante porque norma otros impuestos que a partir de la participación popular están conectados con los municipios como ser el Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto a las Transacciones, el Impuesto a los Consumos Específicos, entre otros.

Es importante aclarar que la Ley N° 843 del 20 de mayo de 1986 ha sufrido muchas modificaciones llegándose a si a sacar la Ley N° 843 en textos ordenados en varias ocasiones, una de las modificaciones importantes para los municipios fue la que se dio con la Ley N° 1606 (del 22 de diciembre de 1994 modificaciones a la Ley N° 843) que entre otras reformas crea el IPBI y

⁸³ Esto implica modificaciones a la Ley N° 843 mediante otras Leyes.

IPVA sustituyendo los Impuestos a la Renta Presunta de Propietarios de Bienes, también crea el IMT. Esta Ley también dispone que estos impuestos sean de dominio exclusivo de los Gobiernos Municipales.

4.2.1. INGRESOS MUNICIPALES

La Ley N° 1551 de Participación Popular de 20 de abril de 1994 define hasta antes de la Ley N° 1606 como ingresos Municipales (según el Artículo 19) al Impuesto a la Renta Presunta de Propietarios de Bienes que comprende: 1) el Impuesto a la Propiedad Rural, 2) el Impuesto a los Inmuebles Urbanos, 3) el Impuesto sobre Vehículos automotores, motonaves y aeronaves. Pero desde que se promulgo la Ley N° 1606⁸⁴ los ingresos Municipales son: Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles (IPBI), Impuesto a la Propiedad de Vehículos Automotores (IPVA), Impuesto Municipal a las Transferencias de bienes inmuebles y vehículos automotores (IMT) e Impuesto a los Consumos Específicos de la chicha.

La Ley N° 2028 de Municipalidades (Artículo 97) expone que el régimen tributario municipal está regulado por el código tributario y por las normas tributarias vigentes, también reconoce a los Gobiernos Municipales con carácter exclusivo la facultad de cobrar y administrar (Artículo 99) el IPBI, el IPVA, el IMT, el Impuesto a la Chicha con grado alcohólico, las tasas por servicios prestados y las patentes municipales. Asimismo nos habla del dominio tributario de coparticipación, que consiste en las participaciones reconocidas por el Gobierno Central a que tienen derecho los Gobiernos Municipales de conformidad con disposiciones legales en vigencia como ser Impuestos de la Ley N° 843, Código de Minería Ley N° 1777, Impuesto Directo a los Hidrocarburos Ley N° 3058, otros.

⁸⁴ La Ley N° 1606 tienen aplicación a partir del 1° de enero de 1995.

En la Ley N° 2028 plantea el carácter de los Ingresos Municipales en los siguientes Artículos:

El Artículo 100°, que establece el carácter de los Ingresos Municipales, definiéndose los mismos en ingresos de carácter tributario y no tributario. El Artículo 101°, establece que los Ingresos Tributarios son aquellos provenientes de los impuestos y las tasas y patentes. El Artículo 102 define los ingresos no tributarios en dos tipos, aquellos, con carácter enunciativo y no limitativo, que son provenientes de: los pagos provenientes de concesiones o actos jurídicos realizados con los bienes municipales o producto de la política de concesiones o explotaciones existentes en la jurisdicción municipal, la venta o alquiler de bienes municipales, transferencias y contribuciones, donaciones y legados a favor del municipio, derechos preconstituidos, indemnizaciones por daños a la propiedad municipal, multas y sanciones por transgresiones a disposiciones municipales y por último a todas las operaciones de crédito público. Por otro lado están los ingresos originados por la venta de bienes municipales, que deben ser obligatoriamente dedicados a la inversión municipal.

Como se ve tanto la Ley N° 1551, la Ley N° 1606 y la Ley N° 2028 conforman con sus distintos Artículos la normativa de los ingresos municipales.

4.2.1.1. INGRESOS TRIBUTARIOS

La Ley N° 2028 plantea en su Artículo 101 que los ingresos tributarios son: aquellos provenientes de los impuestos, tasas y patentes, y estas están definidas en la Ley N° 2492 del Nuevo Código Tributario de 2 de agosto de 2003 donde se expone (en su Artículo 9) que los tributos son las obligaciones en dinero que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, impone con el objetivo de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines y estos a la

vez se divide en impuestos, tasas, contribuciones especiales y patentes Municipales.

La Ley N° 2492 en su Artículo 9 nos señala que las **patentes Municipales** establecidas conforme a lo previsto por la Constitución Política del Estado tienen como hecho generador el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público, así como la obtención de autorizaciones para la realización de actividades económicas. El Artículo 10 plantea que un **Impuesto** es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador una situación prevista por Ley, independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente. Según el Artículo 11° las **tasas** son tributos cuyo hecho imponible consiste en la presentación de servicios o la realización de actividades sujetas a normas de Derecho Público individualizadas en el sujeto pasivo, cuando concurren las dos siguientes circunstancias: 1. Que dichos servicios y actividades sean de solicitud o recepción obligatoria por los administrados y 2. Que para los mismos, estén establecidas en su reserva a favor del sector público por referirse a la manifestación del ejercicio de autoridad.

De esta manera se concluye que el dominio tributario de los municipios se ejerce respecto de los siguientes tributos:

Impuestos a la Propiedad de Inmuebles **IPBI**

Impuestos a la Propiedad de Vehículos **IPVA**

Impuesto a la transferencia de inmuebles y vehículos **IMT**

Patentes Municipales **PM**

Tasas Municipales. **TM**

Impuesto al consumo específico de la Chicha **ICE CHICHA**

Cuadro N° 6
Tributos municipales

IMPUESTO	IPBI	IPVA	IMT	ICE CHICHA
HECHO GENERADOR	Propiedad de bienes inmuebles	• Propiedad de vehículos automotores	Transferencias eventuales de bienes inmuebles y vehículos automotores	• Venta de chicha con grado alcohólico
BASE IMPONIBLE	Avaluó fiscal establecido en cada jurisdicción municipal	• Valor del vehículo ex aduana	• Monto de la transferencia o valor fiscal (en el caso de inmuebles) o valor del vehículo, el que sea mayor	• Volumen producido de chicha con grado alcohólico
SUJETO PASIVO	Propietarios de cualquier tipo de inmueble (personas naturales o jurídicas y las sucesiones indivisas)	Propietarios de vehículo (personas naturales o jurídicas y las sucesiones indivisas)	Propietario original del bien transferido (personas naturales o jurídicas)	Fabricantes
ALICUOTA	• Progresivas en función del valor del inmueble, entre 0.35% y 1.5 %	• Progresiva en función al valor del vehículo entre 1.5% y 5 %	3%	Tasa específica
EXENCIONES	<ul style="list-style-type: none"> Inmuebles: • Del estado • De instituciones sin fines de lucro • De misiones diplomáticas • De beneméritos de la Guerra del Chaco o sus viudas • De personas mayores de 60 años (exentos en un 20 %) • De hoteles (base imponible disminuye en 50 %) • Que constituyan patrimonio histórico de Sucre (rebajas entre 70 y 30 % del impuesto a pagar) • Afectados a concesiones de obras públicas de transporte • El Alto: 3 años para construcciones industriales • Hasta 2008: Zonas Francas • Pequeña propiedad agropecuaria 	<ul style="list-style-type: none"> vehículos: • Del Estado • De misiones diplomáticas 	Las transferencias rescindidas, desistidas o devueltas antes del 5to. Día después de estar perfeccionando el primer acto traslativo de dominio con instrumento público.	• Ninguna. El Impuesto se aplica Únicamente en las jurisdicciones municipales donde se fabrica el producto
PERIODICIDAD	Anual	Anual	Al momento de realizarse la transacción	Mensual

Fuente: Elaboración propia en base a normativas.

4.2.1.1.1. Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles (IPBI)

Grava a la propiedad inmueble urbana y rural. La base imponible está constituido por el avalúo fiscal aplicándose normas catastrales y técnico tributarias emitidas por el poder ejecutivo. La base imponible del impuesto a la propiedad inmueble agraria define el propietario de acuerdo al valor que este atribuya a su inmueble. Exenciones: Entre otras las asociaciones, fundaciones e instituciones no lucrativas autorizadas legalmente y 50% de impuesto a la propiedad agraria. Incentivos otorgados por Leyes específicas (hoteles, patrimonios históricos, etc.). El marco legal de IPBI es la Ley N° 843 (texto ordenado que comprende las modificaciones que se da a partir de la Ley N° 1606) de los Artículos 52° al 57° y el Decreto Supremo N° 24204 (reglamento del impuesto a la propiedad de bienes inmuebles).

4.2.1.1.2. Impuesto a la Propiedad de Vehículos Automotores (IPVA)

Grava a la propiedad de vehículos. La base imponible está dada por los valores exaduanas de los vehículos automotores, admitiendo una depreciación del 20% sobre saldos hasta alcanzar un valor residual mínimo de 10.7% del valor de origen que se mantiene fijo hasta dar baja de circulación. Descuentos del 10% si se paga antes de la fecha de vencimiento y 50% vehículos del servicio público. El marco legal es la Ley N° 843 Artículos 58° al 61° (texto ordenado que comprende las modificaciones que se da a partir de la Ley N° 1606) y el Decreto Supremo N° 24205 (reglamento del Impuesto a la Propiedad de Vehículos Automotores).

4.2.1.1.3. Impuesto Municipal a las Transferencias de Bienes Inmuebles Y Vehículos Automotores (IMT)

Gravar a las transferencias eventuales de inmuebles y vehículos, sea una forma directa por el propietario o a través de terceros. Las del giro del negocio y las primeras ventas están sujetas al Impuesto a las transacciones (IT) con una alícuota 3%. Se pagarán al Gobierno Municipal en cuya jurisdicción se encuentre registrado el bien. El marco legal está compuesto por el Artículo 107° y el Título VI de la Ley N° 843 texto ordenado, el Decreto Supremo N° 24054 Impuesto municipal a las transferencias (IMT) y el Decreto Supremo N° 21532 Reglamento del Impuesto a las Transacciones.

4.2.1.1.4. Impuesto al Consumo Especifico de la Chicha

Su hecho generador es la venta de la chicha con grado alcohólico, su base imponible es el volumen producido de chicha con grado alcohólico, el sujeto pasivo son los fabricantes y la alícuota es una tasa específica. El Impuesto se aplica únicamente en las jurisdicciones municipales donde se fabrica el producto y se paga mensualmente. El marco legal es la Ley N° 843 Artículos

79 al 87 (texto ordenado que comprende las modificaciones que se da a partir de la Ley N° 1606).

4.2.1.1.5. Tasas y patentes

Dentro del Artículo 9° de La Ley N° 2492 Nuevo Código tributario de 2 de agosto de 2003 las patentes Municipales son un tributo cuyo hecho generador es el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público así como la obtención de autorizaciones para la realización de actividades económicas. Se determina en función al tipo de actividad económica, ubicación y superficie. Sujetos pasivos, personas naturales o jurídicas que realicen actividades económicas en la jurisdicción Municipal.

Las tasas en el Artículo 11 de la Ley N° 2492 son tributos cuyo hecho imponible es la prestación o la realización de actividades sujetas a normas de Derecho Público individualizadas cuando concurren las siguientes circunstancias: que los servicios y actividades sean de solicitud o recepción obligatoria por los administrados o que para los mismos, esté establecida su reserva a favor del sector público (ejercicio de autoridad). Las tasas Municipales pueden ser por servicios administrativos, por servicios básicos o por servicios técnicos.

Según la Constitución Política del Estado Reformada y aprobada por Ley N° 2650 de 13 de abril de 2004, las rentas del Estado pueden ser nacionales, departamentales y Municipales, la potestad del Gobierno Municipal (Artículo 201) es que solo pueden crear Tasas y Patentes y la cámara de senadores aprueba las Ordenanzas Municipales de Tasa y Patentes previo dictamen técnico del poder ejecutivo.

Según la última modificación al Artículo 105 de la Ley de Municipalidades (La Ley N° 2696, modifica el parágrafo I, del Artículo 105 de la Ley N° 2028

de Municipalidades) el Gobierno Municipal a través del Alcalde Municipal presentará las Ordenanzas de Tasas y Patentes, sus modificaciones o enmiendas a la Cámara de Senadores, dentro de setenta y cinco (75) sesiones de la legislatura ordinaria, previo dictamen técnico motivado por el Poder Ejecutivo, el mismo que será emitido en el plazo máximo de veinte (20) días a partir de su presentación, caso contrario remitirá sin el dictamen requerido. El Senado Nacional considerará esta Ordenanza en un plazo no mayor a los sesenta (60) días a partir de su presentación. Vencido este plazo se entenderán por aprobadas y entrarán en vigencia. Si el Gobierno Municipal no presentara la Ordenanza de Tasas y Patentes en el plazo establecido en el presente Artículo, regirá la última vigente, bajo su propia responsabilidad.

4.2.1.2. INGRESOS NO TRIBUTARIOS (transferencias)

La Ley N° 2028 de Municipalidades en el Artículo 99 numeral 2 plantea que el dominio tributario de coparticipación, corresponde al concepto de las participaciones reconocidas por el Gobierno Central a que tienen derecho los Gobiernos Municipales de conformidad con disposiciones legales en vigencia; como ser los impuestos de la Ley N° 843 y el IDH Ley N° 3058.

4.2.1.2.1. Coparticipación tributaria

Ley de Participación Popular en su Artículo 19 clasifica los ingresos del Estado en:

A. Son ingresos nacionales⁸⁵:

- 1.- El Impuesto al Valor Agregado (IVA)
- 2.- El régimen Complementario del IVA (RC-IVA)
- 3.- El Impuesto a la renta presunta de empresas (IRPE)
- 4.- El impuesto a las transacciones (IT)⁸⁶

⁸⁵ Ver anexo N° 3.

- 5.- El impuesto a los consumos específicos (ICE)
- 6.- El gravamen aduanero Consolidado (GAC)
- 7.- El impuesto a la transmisión gratuita de bienes (TGB)
- 8.- El impuesto a las salidas al exterior (ISAE).

Con la Ley N° 1606 de modificaciones a la Ley N° 843 se sustituye al IRPE por el Impuesto a las utilidades de las Empresa (IUE).

La Ley N°1551 también define en su Artículo 20 la Coparticipación Tributaria como una transferencia de recursos provenientes de los Ingresos Nacionales y las Universidades Públicas para el ejercicio de las competencias definidas por Ley, para el cumplimiento de la Participación Popular, para esto de la recaudación efectiva de las rentas nacionales el 20% será destinado a los Gobiernos Municipales y el 5% a las Universidades Públicas. Este Artículo también expone que los ingresos Municipales definidos en el Artículo 19, es de dominio exclusivo de los Gobiernos Municipales, quienes son responsables de recaudarlas e invertirlas de acuerdo al Presupuesto Municipal, conforme a las normas y procedimientos técnico tributarios reglamentados por el Poder Ejecutivo.

La distribución de la Coparticipación Tributaria según el Artículo 21° se realizará entre las municipalidades beneficiarias en función del número de habitantes de cada jurisdicción municipal y entre las universidades públicas beneficiarias, de acuerdo al número de habitantes de la jurisdicción departamental en la que se encuentren.

⁸⁶ Es importante anotar que el Impuesto a las transferencias de Inmuebles y Vehículos es la segregación del mismo hecho generador del Impuesto a las Transacciones IT, de dominio Nacional, pero que fue cedido a los municipios únicamente para las transferencias de inmuebles y vehículos diferentes a la primera venta. Es decir que éste es un impuesto de base compartida. Lo mismo sucede en relación con el impuesto a la Chicha de Maíz, que constituye parte del Impuesto Nacional a los Consumos Específicos ICE, pero que su administración, fiscalización y recaudo fue cedido a favor de los municipios.

Las condiciones para la Coparticipación Tributaria definidas en el Artículo 23 son las siguientes: 1) Para disponer de los recursos de Coparticipación Tributaria, abonados en la cuenta de participación popular (definida en el Artículo 22) los Gobiernos Municipales deberán elaborar su presupuesto Municipal, concordante con su Plan Anual Operativo, así como efectuar la rendición de sus cuentas correspondientes a la ejecución presupuestaria de la gestión anual anterior, de conformidad a lo prescrito por el Artículo 152 de la Constitución Política del Estado que plantea que las entidades autónomas y autárquicas también deberán presentar anualmente al congreso la cuenta de sus rentas y gastos, acompañado de un informe de la Contraloría General⁸⁷.

4.2.1.2.2. Recursos del Alivio de la Deuda Externa

El 31 de Julio de 2001 se promulga la Ley del Diálogo Nacional 2000 N° 2235 el cual establece en su Artículo 8 que los recursos que el Estado dejará de pagar por efecto del alivio de la deuda externa a que acceda el País, en el marco de la iniciativa internacional de alivio de la Deuda para los Países Pobres Altamente Endeudados Reforzada, se constituirán en recursos especiales para la reducción de la pobreza, los cuales sólo podrán utilizarse de acuerdo a las disposiciones establecidas en esta Ley.

De esta manera la Ley N° 2235 define que el total anual de los recursos del alivio de la deuda (más de \$us 100 millones según sea el año) se distribuyen de la siguiente manera:

- 1) Se asigna al Fondo Solidario Municipal⁸⁸ para la Educación Escolar

⁸⁷ Ver anexo N° 4.

⁸⁸ El Fondo Solidario Municipal para la Educación Escolar y Salud Públicas según el Artículo 7 de la Ley N° 2235 es constituido con el propósito de cubrir el déficit de ítems

y Salud Públicas los siguientes montos (Artículo 7): Cinco millones de dólares (\$us 5.000.000) para la gestión 2001; y Veintisiete millones de dólares (\$us 27.000.000) anuales en los próximos quince (15) años de los cuales de acuerdo con los cálculos realizados en los anexos de la Ley N° 2235 se destinara \$us 8.5 millones para salud y \$us 18.5 millones para educación. Los cuáles serán apropiados, del monto total de los recursos del Programa Ampliado de Alivio a la Deuda por los Ministerios de Educación, Cultura y Deporte y Salud y Previsión Social.

- 2) Los recursos de la Cuenta Especial Diálogo 2000⁸⁹ según el Artículo 9 se asigna a las Municipalidades del País de la siguiente forma:
 - a) 20% para mejoramiento de la calidad de servicios de educación escolar pública, de acuerdo a la población escolarizada por municipio, oficialmente registrada por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte;
 - b) 10% para mejoramiento de la calidad de los servicios de salud pública, según datos de población del último Censo Nacional de Población y Vivienda, oficialmente utilizados por el Ministerio de Hacienda;
 - c) 70% para programas Municipales de obras en infraestructura productiva y social, que será distribuido de acuerdo a la fórmula establecida en el Artículo 12. donde el Artículo 12 plantea que a los

acumulados hasta el año 2001, del personal docente del servicio de educación escolar pública y del personal médico y paramédico del servicio de salud pública, el mismo que contará con aportes anuales de los recursos provenientes del Programa Ampliado de Alivio a la Deuda.

⁸⁹ Una vez realizada la apropiación (de los recursos que el Estado dejará de pagar por efecto del Alivio de la Deuda Externa a que acceda el País) para el Fondo Solidario Municipal para la educación escolar y Salud Públicas establecido en el Artículo 7 de la Ley N° 2235, el resto será depositados por el Tesoro General de la Nación en una Cuenta Especial denominada Diálogo 2000, en el Banco Central de Bolivia, en los mismos montos de los pagos por amortización de capital e intereses que correspondían a los convenios de préstamo aliviados.

efectos de establecer el porcentaje de los recursos que le corresponde a cada Municipalidad, se recalculará la población del municipio correspondiente de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$\text{Población Recalculada} = (\text{Población A})x(-1) + (\text{Población B})x(0) + (\text{Población C})x(1) + (\text{Población D})x(2) + (\text{Población E})x(3)$$

Población Recalculada = Población de cada municipio recalculada en función de sus índices de pobreza.

Población A = Número de Habitantes del municipio que corresponden a la categoría de población con Necesidades Básicas Satisfechas.

Población B = Número de Habitantes del municipio que corresponden a la categoría de población en el Umbral de la Pobreza.

Población C = Número de Habitantes del municipio que corresponden a la categoría de población de Pobres Moderados.

Población D = Número de Habitantes del municipio que corresponden a la categoría de población de Pobres Indigentes.

Población E = Número de Habitantes del municipio que corresponden a la categoría de población de Pobres Marginales.

Los datos a utilizarse para aplicar la fórmula serán los correspondientes al último Censo Nacional de Población y Vivienda oficialmente utilizados por el Ministerio de Hacienda, multiplicados por los porcentajes de población categorizada por grupo de pobreza de

acuerdo a la metodología de Necesidades Básicas Insatisfechas, publicada por el Instituto Nacional de Estadística⁹⁰.

4.2.1.2.3. Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)

La Ley de hidrocarburos N° 3058 del 17 de mayo de 2005 crea en su Artículo 53 el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), que se aplicará, en todo el territorio nacional, a la producción de hidrocarburos en Boca de Pozo, que se medirá y pagará como las regalías, de acuerdo a lo establecido en esta Ley y su reglamentación⁹¹.

Según el Artículo 55 la Base Imponible del IDH es idéntica a las regalías y participaciones y se aplica sobre el total de los volúmenes o energía de los hidrocarburos producidos. La Alícuota del IDH es del treinta y dos por ciento (32%) del total de la producción de hidrocarburos medida en el punto de fiscalización, que se aplica de manera directa no progresiva sobre el cien por ciento (100%) de los volúmenes de hidrocarburos medidos en el Punto de Fiscalización, en su primera etapa de comercialización. Este impuesto se medirá y se pagará como se mide y paga la regalía del dieciocho por ciento (18%). La sumatoria de los ingresos establecidos del 18% por Regalías y del 32% del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), no será en ningún caso menor al cincuenta por ciento (50%) del valor de la producción de los hidrocarburos en favor del Estado Boliviano, en concordancia con el Artículo 8 de la presente Ley.

La distribución del IDH desde la Ley N° 3058 ha sido modificada en 6 ocasiones, la quinta modificación se dio mediante el Decreto Supremo N° 29322 de fecha 24 de octubre de 2007 que entra en vigencia a partir del 1 de

⁹⁰ Ver anexo N° 5.

⁹¹ Para tener una información más detallada del impuesto directo a los hidrocarburos (IDH) revisar la Ley de Hidrocarburos N° 3058 del Artículo 53° al 57°.

enero de 2008 donde se establece que el 66.99% del IDH es para el total de los Municipios del Departamento, el cual será distribuido entre los beneficiarios de acuerdo al número de habitantes de su jurisdicción municipal, establecido en el censo nacional de población y vivienda vigente. La sexta modificación se dio mediante la Ley de la renta universal de vejez N° 3791 del 28 de noviembre de 2007, estableciendo en su Artículo 9º, que esta renta será financiada con el 30% de los recursos IDH de prefecturas, municipalidades, Fondo Indígena y Tesoro General de la Nación⁹².

4.2.2. GASTOS MUNICIPALES

4.2.2.1. Gastos municipales antes de la Ley N° 2296

El Artículo 10 de La Ley N° 1551 en el inciso b) expone que el comité de vigilancia debe controlar que no se destinen en gastos corrientes del Gobierno Municipal más del 10% de los recursos de la Participación Popular, pero la Ley N° 1702 en su Artículo 5 plantea que el inciso b) del Artículo 10 de la Ley 1551, queda modificado en los siguientes términos: el comité de vigilancia debe controlar que no se destinen en gastos Corrientes del Gobierno Municipal más del 15% de los recursos de la Participación Popular.

El Artículo 23 de la Ley N° 1551 plantea que los Gobiernos Municipales deberán asignar a inversiones públicas por lo menos el 90% de los recursos de la Coparticipación Tributaria para la Participación Popular. La Ley N° 1702 plantea en su Artículo 8 que el texto del Artículo 23 de la Ley 1551, queda modificado en el párrafo III ampliado en el IV y V en los siguientes términos: III. Los Gobiernos Municipales deberán asignar a inversiones públicas por lo menos el 85% de los recursos de la Coparticipación Tributaria para la Participación Popular. IV. Los Gobiernos Municipales podrán asignar hasta un 15% de los recursos de la Coparticipación Tributaria, a las partidas

⁹² Ver anexo N° 7.

10000, 20000 y 30000 correspondientes al gasto corriente del clasificador presupuestario. V. Todo gasto en las competencias transferidas por la Ley 1551, será considerado gasto de inversión con excepción de los efectuados en servicios personales.

La Ley N° 2028⁹³ en su Artículo 107 expone que los límites del gasto corriente son los siguientes: dentro de cada gestión presupuestaria los Gobiernos Municipales podrán asignar recursos hasta un 15% de la Coparticipación Tributaria en su conjunto. De manera separada e independiente, podrán asignarse para el gasto corriente en los municipios con un número mayor a veinte mil habitantes, el 20% de los ingresos Municipales propios. En los municipios con un número menor a veinte mil habitantes, la asignación será de 30%⁹⁴.

La Ley precedente también define en su Artículo 108 los gastos elegibles para la inversión pública de la siguiente manera: dentro de cada gestión presupuestaria, los Gobiernos Municipales asignarán al menos el 85% de los recursos de Coparticipación Tributaria y el 80% de los ingresos Municipales propios a los siguientes conceptos: 1) gastos inherentes a competencias establecidas por el ordenamiento legal vigente, incluyendo las transferidas por la Ley N° 1551 y gastos que correspondan a intereses y/o amortizaciones de Deuda Pública interna y/o externa y otros pasivos financieros, generados por proyectos de inversión autorizados por el Ministerio de Hacienda, con excepción de gastos de servicios personales en actividades específicas, 2) gastos destinados a generar condiciones para concesión de obras, servicios y explotaciones de interés público y de uso colectivo, 3) Incrementar los aportes de capital a la empresas Municipales que prestan servicios directos,

⁹³ Ver anexo N° 9.

⁹⁴ Ver anexo N° 10.

a la compra de bienes de capital físico, así como a las actividades de preinversión y proyectos de inversión.

4.2.2.2. Ley de gastos municipales Nº 2296

La Ley Nº 2296 de Gastos Municipales de 20 de diciembre de 2001 en su Artículo 1 plantea que la Ley tiene por objeto el establecimiento de nuevos parámetros de distribución de recursos, con relación a los gastos Municipales, a fin de modificar lo establecido, en las Leyes Nº 1551 de Participación Popular de 20 de abril de 1994, Ley Nº 1702 Modificatoria y Ampliatoria a la Ley Nº 1551 de Participación Popular de 17 de julio de 1996 y Ley Nº 2028 de Municipalidades de 28 de octubre de 1999, como consecuencia del incremento de recursos Municipales, para mejorar la calidad de los servicios municipales y, disminuir la pobreza, estipulada por la Ley Nº 2235 del Diálogo Nacional.

En su Artículo 2 de la Ley Nº 2296 plantea la siguiente clasificación:

Gastos de funcionamiento: gastos destinados a financiar las actividades recurrentes, para la prestación de servicios administrativos, entendiéndose como tales, el pago de servicios personales, obligaciones sociales, impuestos, transferencias corrientes, compra de materiales, servicios, enseres e insumos necesarios para el funcionamiento exclusivo de la administración del Gobierno Municipal. Comprende también los pasivos generados o el costo financiero por contratación de créditos en gastos de funcionamiento incurridos.

Gastos de Inversión: gastos destinados a la formación bruta de capital físico de dominio público, constituido por el incremento, mejora y reposición del stock de capital, incluyendo gastos de preinversión y supervisión. Comprende también, como gasto elegible, los intereses y/o amortización de deuda

pública interna y/o externa y otros pasivos financieros, cuando sean generados por gastos en Proyectos o Programas de Inversión Pública. También, serán considerados en esta categoría los gastos en los que tiene que incurrir el Gobierno Municipal, para el mantenimiento de los bienes y servicios de su competencia. Asimismo, los pasivos generados o el costo financiero por contratación de créditos, en gastos incurridos en mantenimiento. No incluye el gasto administrativo del Gobierno Municipal y se excluye (expresamente) todo gasto por concepto de servicios personales.

El Artículo 3 de la Ley N° 2296 expone los límites al Gasto de Funcionamiento:

I. Se establece como porcentaje máximo para gasto de funcionamiento, el 25%, que para fines de cálculo, se aplica sobre el total de ingresos de las siguientes fuentes: Recursos de la Coparticipación Tributaria, Ingresos Municipales Propios y Recursos de la Cuenta Especial Diálogo 2000. Para financiar los gastos de funcionamiento, solo se pueden utilizar los Ingresos Municipales Propios y los Recursos de la Coparticipación Tributaria.

II. Los Recursos del Alivio de Deuda (HIPC II) y los del Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS), se regulan por lo determinado en la Ley N° 2235 del Diálogo Nacional de 31 de julio de 2001, por lo tanto, no puede destinarse a gastos de funcionamiento del Gobierno Municipal, definido en párrafo anterior.

Finalmente el Artículo 4 expone que los Comités de Vigilancia tendrán, además de las facultades reconocidas por disposiciones legales vigentes, la de controlar que no se destinen en gastos de funcionamiento del Gobierno Municipal, porcentajes mayores al establecido en el Artículo 3 de la presente Ley.

4.3. NORMATIVA TRIBUTARIA MUNICIPAL DESPUÉS DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

A partir de la Nueva Constitución del Estado se genera un nuevo marco normativo, de las cuales dos Leyes inciden de manera directa en la normativa municipal: Ley Marco de Autonomías y Descentralización y la Ley de clasificación y definición de impuestos y de regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio de los gobiernos autónomos.

El Artículo 8 numeral 3. de la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Báñez” plantea que la función de la autonomía municipal es impulsar el desarrollo económico local, humano y desarrollo urbano a través de la prestación de servicios públicos a la población, así como coadyuvar al desarrollo rural. El Artículo 9 de exponer en su numeral 2, que una forma de ejercer la autonomía esa través de la potestad de crear, recaudar y/o administrar tributos, e invertir sus recursos de acuerdo a la Constitución Política del Estado y la Ley.

La Ley N° 031 en su Artículo 102 plantea en el numeral 1 y 2 que la administración de los recursos de las entidades territoriales autónomas se ejercerá en sujeción a los lineamientos de sostenibilidad financiera de la prestación de servicios públicos, garantizada por las entidades territoriales autónomas, verificando que su programación operativa y estratégica plurianuales se enmarquen en la disponibilidad efectiva de recursos y a la autonomía económica financiera, para decidir el uso de sus recursos y ejercer las facultades para generar y ampliar los recursos económicos y financieros, en el ámbito de su jurisdicción y competencias.

4.3.1. INGRESOS MUNICIPALES

El Artículo 105 de la Ley N°031 plantea que son recursos de las entidades territoriales autónomas municipales:

1. Los impuestos creados conforme a la legislación básica de regulación y de clasificación de impuestos, establecidas por la Asamblea Legislativa Plurinacional según lo dispuesto el Numeral 7, Parágrafo I del Artículo 299 y el Parágrafo III del Artículo 323 de la Constitución Política del Estado.
2. Las tasas, patentes a la actividad económica y contribuciones especiales creadas de acuerdo a lo establecido en el Numeral 20, Parágrafo I del Artículo 302 de la Constitución Política del Estado.
3. Los ingresos provenientes de la venta de bienes, servicios y la enajenación de activos.
4. Los legados, donaciones y otros ingresos similares.
5. Los créditos y empréstitos internos y externos contraídos de acuerdo a la legislación del nivel central del Estado.
6. Las transferencias por coparticipación tributaria de las recaudaciones en efectivo de impuestos nacionales, según lo establecido en la presente Ley y otras dictadas por la Asamblea Legislativa Plurinacional.
7. Las transferencias por participaciones en la recaudación en efectivo del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), previstas por ley del nivel central del Estado.
8. Aquellos provenientes por transferencias por delegación o transferencia de competencias.
9. Participación en la regalía minera departamental, de acuerdo a normativa vigente, para municipios productores.

4.3.1.1. Creación de impuestos municipales

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (CPEP) en su Artículo 302 párrafo I, numeral 19, consagra como competencia exclusiva de los gobiernos municipales autónomos, en su jurisdicción, la creación y administración de impuestos de carácter municipal. En su Artículo 323 párrafo III dispone que la Asamblea Legislativa Plurinacional mediante Ley, clasificará y definirá los impuestos que pertenecen a dominio nacional, departamental y municipal.

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización en sus disposiciones adicionales primera y segunda establece la creación, modificación o supresión de tributos por las entidades territoriales autónomas, en el ámbito de sus competencias, se realizará mediante leyes emitidas por su órgano legislativo, previo informe técnico que emita la instancia competente del nivel central del Estado, sobre el cumplimiento de las condiciones establecidas en el párrafo I y IV del Artículo 323 de la CPEP y los elementos constitutivos del tributo.

Asimismo, el primer párrafo de la disposición transitoria segunda, establece la creación de impuestos de las entidades territoriales autónomas, se sujetará a las disposiciones contenidas en la ley de clasificación de impuestos y la legislación básica de regulación para la creación y/o modificación de impuestos, en lo demás se aplicará la Ley N° 2492, de 2 de agosto de 2003, Código Tributario Boliviano o la norma que lo sustituya.

En julio del 2011 se promulga la Ley N° 154 de clasificación y definición de impuestos y de regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio de los gobiernos autónomos, disponiendo en su Artículo 8 que los

gobiernos municipales podrán crear impuestos que tengan los siguientes hechos generadores:

- a) La propiedad de bienes inmuebles urbanos y rurales, con las limitaciones establecidas en los parágrafos II y III del Artículo 394 de la Constitución Política del Estado, que excluyen del pago de impuestos a la pequeña propiedad agraria y la propiedad comunitaria o colectiva con los bienes inmuebles que se encuentren en ellas.
- b) La propiedad de vehículos automotores terrestres.
- c) La transferencia onerosa de inmuebles y vehículos automotores por personas que no tengan por giro de negocio esta actividad, ni la realizada por empresas unipersonales y sociedades con actividad comercial.
- d) El consumo específico sobre la chicha de maíz.
- e) La afectación del medio ambiente por vehículos automotores; siempre y cuando no constituyan infracciones ni delito

El Artículo 17 de la Ley N° 154 plantea que las normas, las instituciones y los procedimientos establecidos en el Código Tributario Boliviano o la norma que le sustituya, son aplicables en la creación, modificación, supresión y administración de impuestos por las entidades territoriales autónomas.

El Artículo 20 de la Ley N° 154 se establece que todo proyecto de ley departamental o municipal por las cuales se cree y/o modifique impuestos, de acuerdo a la clasificación establecida, debe contener los siguientes requisitos: a) El cumplimiento de los principios y condiciones establecidos en la presente Ley y b) El cumplimiento de la estructura tributaria: hecho generador, base imponible o de cálculo, alícuota o tasa, liquidación o determinación y sujeto pasivo, de acuerdo al Código Tributario Boliviano.

El Artículo 21 de la Ley N° 154 dispone que la Autoridad Fiscal una vez recibido el proyecto de ley de creación y/o modificación de impuestos, verificará los incisos a) y b) del Artículo 20 (Ley N° 154) y el cumplimiento de la clasificación de hechos generadores establecida para cada dominio tributario en la presente Ley, y emitirá un informe técnico favorable o desfavorable, en cuanto al cumplimiento de la clasificación de hechos generadores establecida para cada dominio tributario y los límites establecidos en el párrafo IV del Artículo 323 de la Constitución Política del Estado, pudiendo incluir observaciones y recomendaciones sobre los Requisitos contemplados en el inciso a) y b) del Artículo 20.

El Artículo 22 de la Ley N° 154 dispone con el informe técnico favorable de la Autoridad Fiscal, los gobiernos autónomos departamentales y municipales, a través de su órgano legislativo y mediante ley departamental o municipal, según corresponda, podrán aprobar el proyecto de ley de creación y/o modificación de impuestos.

4.3.1.2. INGRESOS TRIBUTARIOS

La Ley N° 031 en su disposición transitoria primera reconoce a los Gobiernos Municipales el dominio tributario y la administración del Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles, el Impuesto a la propiedad de Vehículos Automotores y el Impuesto Municipal a las Transferencias de Inmuebles y Vehículos Automotores, conforme a lo dispuesto en la Ley N° 843 y sus disposiciones reglamentarias.

Mientras no se emita la legislación específica, las entidades territoriales

municipales continuarán administrando la coparticipación del Impuesto Especial al Consumo de la Chicha de Maíz con Grado Alcohólico.

4.3.1.3. INGRESOS NO TRIBUTARIOS (transferencias)

4.3.1.3.1. Coparticipación tributaria

La Ley N° 031 en su disposición transitoria tercera dispone:

- I. Para el financiamiento de sus competencias y de acuerdo a lo señalado en la Ley N° 031 y disposiciones legales en vigencia, las entidades territoriales autónomas municipales y las entidades territoriales autónomas indígena originario campesinas, percibirán las transferencias del nivel central del Estado por coparticipación tributaria, equivalentes al veinte por ciento (20%) de la recaudación en efectivo de los siguientes tributos: el Impuesto al Valor Agregado, el Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas, el Impuesto a las Transacciones, el Impuesto a los Consumos Específicos, el Gravamen Aduanero, el Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes y el Impuesto a las Salidas al Exterior.
- II. Las transferencias por coparticipación tributaria señaladas en el Parágrafo anterior, se distribuirán de acuerdo al número de habitantes de la jurisdicción de la entidad territorial autónoma, en función a los datos del último Censo Nacional de Población y Vivienda.
- III. La coparticipación tributaria destinada a las entidades territoriales autónomas será abonada automáticamente por el Tesoro General del Estado, a través del Sistema Bancario, a la cuenta fiscal correspondiente de la entidad territorial autónoma.

4.3.1.3.2. Recursos del alivio de la Deuda Externa

En la disposición transitoria décima primera establecida en la Ley N° 031 dispone que las entidades territoriales autónomas municipales recibirán las transferencias de la Cuenta Especial Diálogo Nacional 2000 (HIPC II), conforme a la normativa específica en vigencia.

4.3.1.3.3. Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización en su disposición transitoria décima dispone que las entidades territoriales autónomas que reciban recursos de transferencias por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) podrán utilizarlos en el ámbito de sus competencias, en conformidad a la Constitución Política del Estado y las disposiciones legales vigentes.

4.3.2. GASTOS MUNICIPALES

La Ley N° 031 en su disposición transitoria novena en su numeral I inciso 2 dispone los límites de gastos de funcionamiento para las entidades territoriales autónomas municipales e indígena originarias campesinas. Estableciendo como porcentaje máximo destinado para gastos de funcionamiento, el veinticinco por ciento (25%), que para efectos de cálculo se aplica sobre el total de recursos específicos, coparticipación tributaria y Cuenta Especial Diálogo Nacional 2000 (HIPC II). Para financiar los gastos de funcionamiento, solo se pueden utilizar los recursos específicos y los de coparticipación tributaria.

Asimismo la disposición transitoria en su numeral I inciso 3 expone que los recursos específicos de las entidades territoriales autónomas, pueden

destinarse a gastos de funcionamiento o inversión, a criterio de los Gobiernos Autónomos.

Finalmente mediante el inciso 4 del numeral I plantea que los Gobierno Autónomos Municipales podrán financiar ítems en salud garantizando su sostenibilidad financiera; la escala salarial respectiva debe ser aprobada por el ministerio correspondiente.

CAPÍTULO 5: FINANZAS PÚBLICAS EN BOLIVIA

Una forma de entender el comportamiento de las transferencias del Gobierno Central a los Gobiernos Municipales es a través de sus finanzas públicas, en este sentido se analizan las mismas para el periodo 1994-2012.

5.1. Ingresos Tributarios

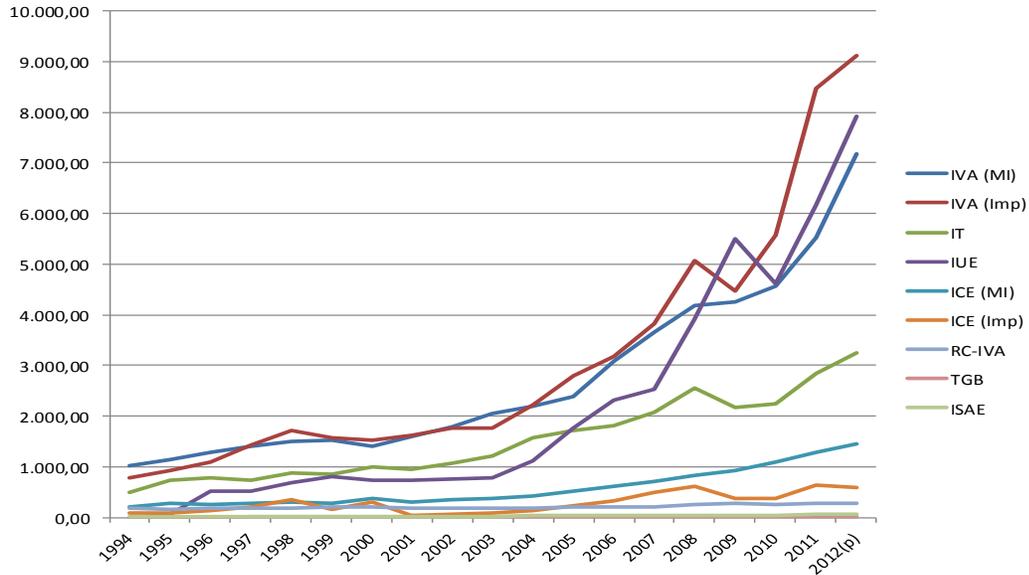
El impuesto que ha tenido un comportamiento creciente desde 1994 al 2012 es el Impuesto al Valor Agregado (IVA). En 1994 presenta una recaudación de 1.809,7 millones de bolivianos y para el año 2012 de 16.305,9 millones de bolivianos, el cual está dividido en IVA mercado interno e IVA Importaciones, de los cuales el IVA mercado interno a 2012 tiene una participación en el total de impuestos⁹⁵ de 20,5% y el IVA importaciones de 26%.

Otro impuesto que ha tenido una recaudación sobresaliente desde que se empezó a cobrar es el IDH que para el año 2005 fue de 2.328,10 millones de bolivianos y para el año 2011 fue de 12.111,20 millones de bolivianos. Este comportamiento se debe a dos razones importantes: 1) el aumento en el nivel de exportaciones de gas natural a Brasil y Argentina y 2) el incremento en el precio del gas natural que exporta Bolivia.

Si bien con la Ley N°1606 (22 de diciembre de 1994) de modificaciones a la Ley N°843 se sustituye al IRPE por el Impuesto a las utilidades de las Empresa (IUE), se registra información del IRPE hasta el 2002 y del IUE se registra información desde 1995.

⁹⁵ Se calcula sobre el sub total de impuestos, sin incluir el IDH y el impuesto por gas.

Gráfico N° 2
Comportamiento de impuestos 1994-2012
En millones de bolivianos

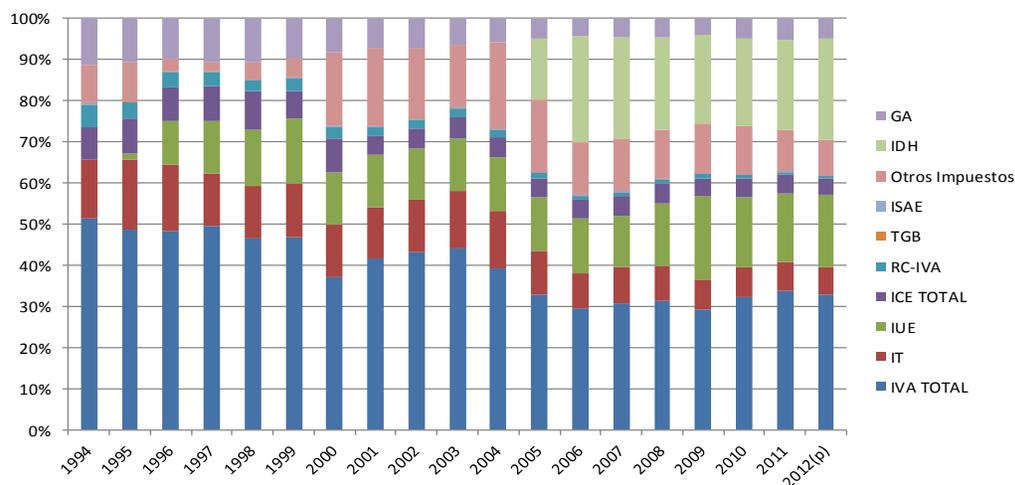


Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio de Economía Y Finanzas Publicas, Viceministerio de Finanzas Publicas.

Nota: Se toma en cuenta los impuestos relacionados con la Coparticipación Tributaria.

El IVA ha tenido una participación promedio de 39,4% sobre el total de recaudación lo cual indica que entre 1994 y 2012 ha sido el impuesto más significativo. A Partir del año 2005 el IDH reporta en promedio una participación de 22,07%, luego le sigue el Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE) y por último el Impuesto a las transferencias (IT). De esta manera se determina que el IVA es el impuesto que más ha contribuido a la Coparticipación Tributaria.

Gráfico N° 3
Participación de los impuestos sobre el total de la recaudación 1994-2012
En porcentaje

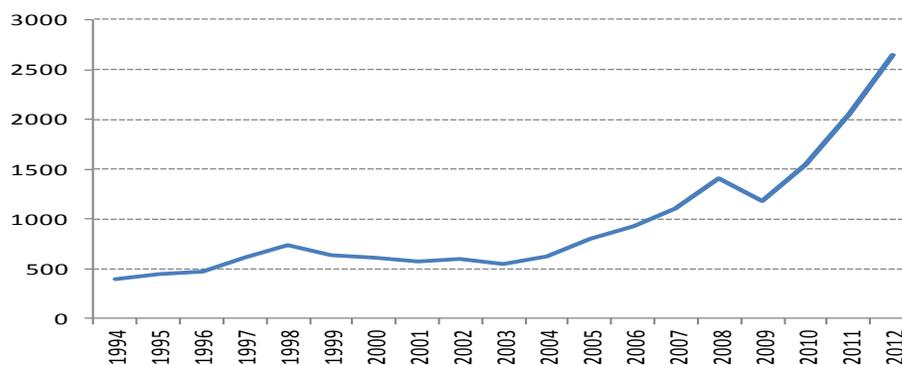


Elaboración: Propia en base a Ministerio de Economía Y Finanzas Publicas, Viceministerio de Finanzas Publicas

5.2. Gravamen arancelario

El gravamen arancelario entre el periodo 1994-2012 ha tenido un crecimiento de 567%, de 396,4 millones de bolivianos a 2.645,2 millones de bolivianos.

Gráfico N° 4
Recaudación del gravamen arancelario 1994 – 2012
En millones de bolivianos



Elaboración: Propia.

Fuente: Aduana Nacional y UDAPE.

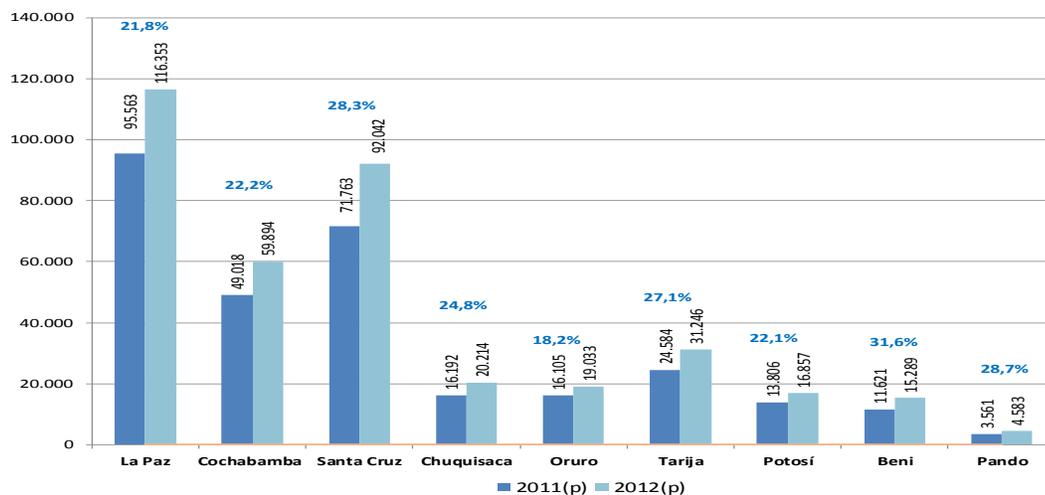
El crecimiento de la recaudación aduanera se debe a reformas a la normativa aduanera como ser el Decreto Supremo N° 29349 del 21 de noviembre de 2007, el cual establece una nueva estructura arancelaria, el Decreto

Supremo N° 0125 de mayo de 2009 el cual incorpora una nueva alícuota de Gravamen arancelario de 35% y modifica las alícuotas anteriores. Finalmente en junio de 2012 mediante el Decreto Supremo N° 1272 se incorpora a la estructura arancelaria nuevas alícuotas de 30% y 40%, entre otras modificaciones. El crecimiento también se debe a la modernización de servicios y agilidad en las operaciones aduaneras, además de los operativos contra el contrabando llevados por el Gobierno Central.

5.3. Contribuyentes

La mayor cantidad de contribuyentes por departamento para el periodo 2011-2012, se encuentra en el departamento de La Paz con 116.353 contribuyentes, seguido de Santa Cruz con 92.042 y Cochabamba con 59.894, mostrando un desequilibrio en la fuente de los ingresos para la redistribución.

Gráfico N° 5
Padrón Nacional de Contribuyentes por departamento 2011-2012
En número de contribuyentes y porcentajes de variación



Elaboración: Propia.
Fuente: Impuestos Nacionales y UDAPE.

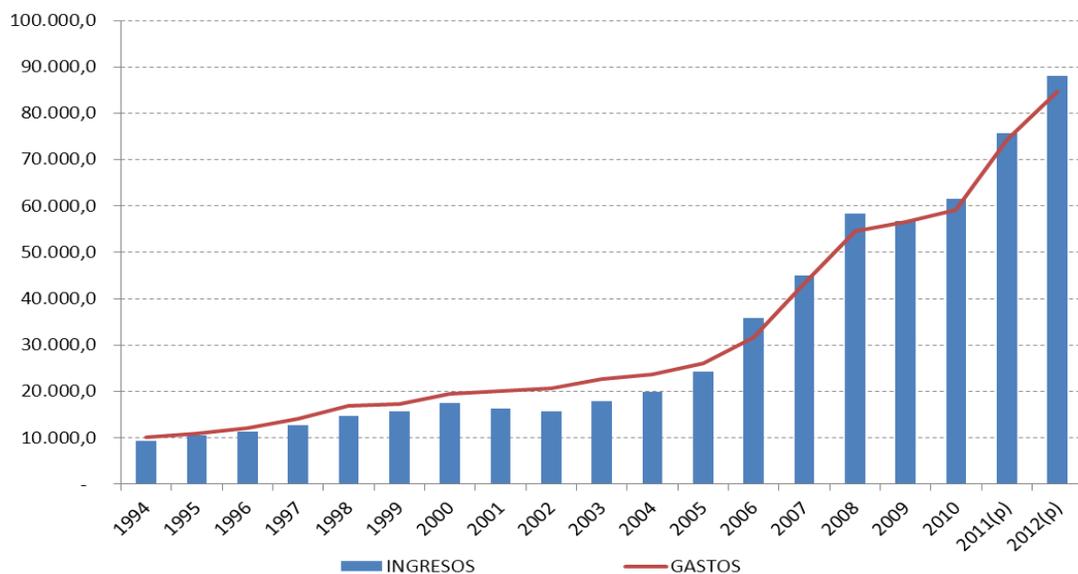
En el gráfico N°5 también se puede observar que dentro del eje troncal el mayor crecimiento de contribuyentes lo reporta el departamento de Santa

Cruz con 28,3% seguido de Cochabamba y por último La Paz con un crecimiento de 22,2% y 21,8% respectivamente.

5.4. Ingresos y Gastos fiscales

Los ingresos y gastos fiscales en el periodo 1994-2012 han tenido un comportamiento creciente, presentando los ingresos un crecimiento de 851,4% y los gastos un crecimiento de 740,8%.

Gráfico N° 6
Ingresos y Gastos fiscales 1994-2012
En millones de bolivianos



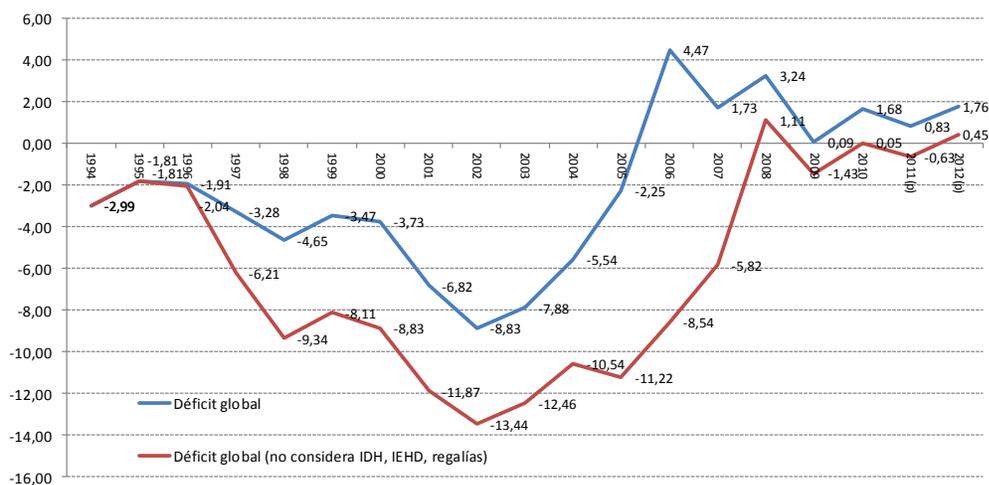
Elaboración: Propia.
 Fuente: Impuestos Nacionales y UDAPE.

En el periodo 1994-2005 los gastos han sido mayores a los ingresos, generando un déficit promedio de 2.368,94 millones de bolivianos. En el periodo 2006-2014 los ingresos fueron mayores a los gastos teniendo un superávit promedio de 2.414,0 millones de bolivianos. El 42,2% del crecimiento de los ingresos para el periodo 1994-2007 está explicado por los ingresos tributarios y para el periodo 2008-2012 el 43,7% de los ingresos está explicado por hidrocarburos.

5.5. Déficit fiscal

El comportamiento del déficit fiscal en el periodo 1994-1996 presento una disminución, a partir del año 1996 hasta la gestión 2002 el déficit fiscal incremento de 2,04% del PIB al 8,83%. A partir de la gestión 2002 hasta la gestión 2005 se presenta un comportamiento histórico en las finanzas públicas Bolivianas, disminuyó el déficit fiscal de 8,83 % del PIB a 2,25%. A partir del año 2006 se registró superávit fiscal, alcanzando el año 2006 el superávit fiscal más alto del periodo 2006-2012 con un 4,47% del PIB.

Gráfico N° 7
Comportamiento del déficit fiscal 1994-2012
En porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia en base a la Dirección General de Análisis y Políticas Fiscales y UDAPE.

El comportamiento del déficit fiscal sin contar el IDH, IEHD y regalías para el periodo 1996-2012 tiene una tendencia similar a la del déficit global, pero presentando mayores porcentajes del PIB de déficit fiscal.

Al reducir de los ingresos totales, los ingresos por el IDH, el IEHD y regalías, el déficit asciende a 8,54% para la gestión 2006, esto muestra la alta

dependencia del superávit fiscal del 2006 de los ingresos generados en el sector hidrocarburos, sin embargo la brecha entre el déficit global y el déficit global ajustado⁹⁶, se ha reducido entre el periodo 2008-2012.

Si bien para la gestión 2006 se dio un incremento significativo de los ingresos, es importante mencionar que distintas instancias del Gobierno la ejecución del gasto fue reducido, esto se refleja en saldos en cuentas fiscales. Según un informe del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría, a diciembre de 2006 existía alrededor de 864 millones de dólares como recursos monetarios en cuentas fiscales, de este total aproximadamente 66% concentraba en prefecturas y Gobiernos Municipales⁹⁷.

⁹⁶ Déficit global ajustado no considera el impuesto directo a los hidrocarburos.

⁹⁷ CEDLA, Resultados de la Política Fiscal, Boletín de seguimiento a políticas públicas - segunda época- año IV-N. 8, septiembre 2007, pág. 2.

CAPÍTULO 6: FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES

Una forma de entender la situación de los Gobiernos Municipales es a través de sus ingresos, gastos y transferencias, en este sentido se analizan estos datos municipales de forma conjunta y de manera agrupada por categorías poblaciones para el periodo 1994-2012.

Un factor importante a considerar en el análisis de los datos municipales es la categorización municipal, la cual se realiza según número de habitantes⁹⁸, generándose cuatro categorías: Municipios A: Población de 1 hasta 5000 habitantes, Municipios B: Población de 5001 a 14999 habitantes, Municipios C: Población de 15000 a 49999 habitantes y Municipios D: Población de 50000 a más habitantes. Esta categorización es utilizada en la investigación porque agrupa a los municipios por número de habitantes, lo cual determina a su vez características como el nivel de ingreso y gasto.

6.1. INGRESOS MUNICIPALES

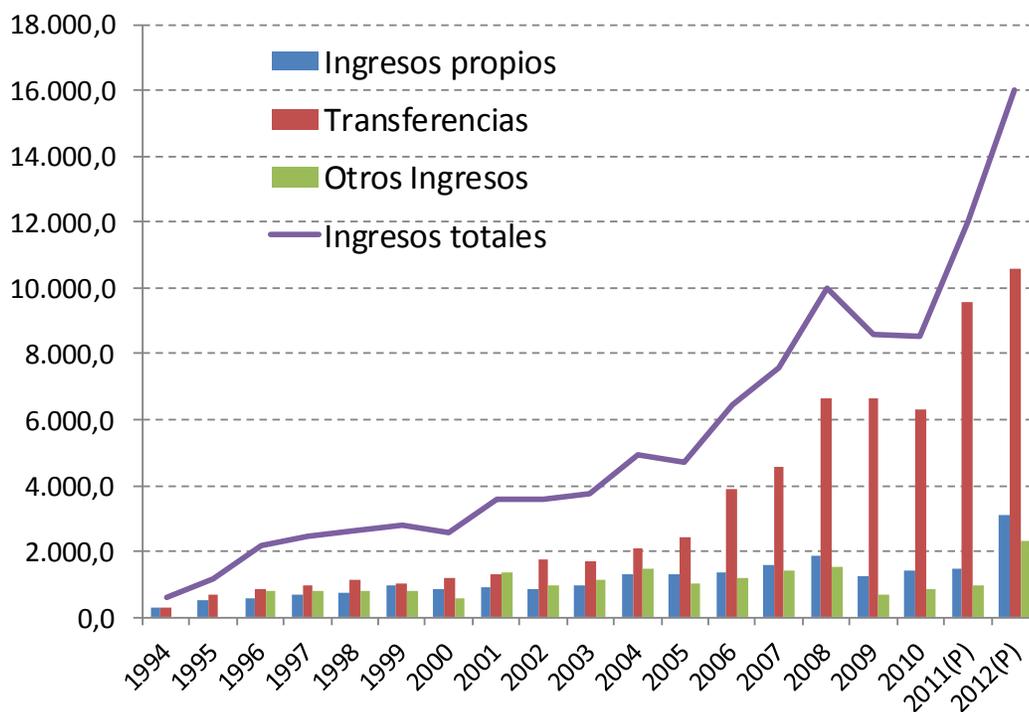
Los ingresos municipales están conformados por las transferencias, ingresos propios y otros ingresos. En el periodo 1994-2012 los ingresos propios y otros ingresos no son mayores a 3.000 millones de bolivianos, a diferencia de las transferencias que a partir del 2006 no son menores a 3.000 millones, alcanzando para el año 2012 un monto de 10.574 millones de bolivianos.

Los ingresos totales municipales en promedio para el periodo 1995-2012 están representados por el 53% de las transferencias del Gobierno Central.

⁹⁸ Ver anexo N°11 y anexo N°12.

En el periodo 1994-2000 los ingresos presentaron una tasa de crecimiento de 336,6%, descartando el año 1994 debido a que no cuenta con el total de recursos por Coparticipación Tributaria, se tiene una tasa de crecimiento para el periodo 1995-2000 de 119,6%. En el periodo 1995-2000 en promedio los ingresos totales fueron de 2.308 millones de bolivianos, de los cuales 42% en promedio pertenece a transferencias.

Gráfico N° 8
Ingresos municipales 1994 – 2012(p)
En millones de bolivianos



Elaboración: propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad fiscal), Ministerio de Autonomías (Observatorio Bolivia Democrática), FAM y UDAPE.

En el periodo 2001-2004 se presenta un crecimiento de 37,75% con un ingreso promedio de 3.959 millones de bolivianos y en el periodo 2005-2012 se presenta un crecimiento de 239,4% con un ingreso promedio de 9.235 millones de bolivianos de los cuales 67% está representado por las transferencias.

El incremento de los ingresos han estado explicados básicamente por las transferencias, empezando en el año 1994 con los recursos de Coparticipación Tributaria, incrementándose el año 2001 con los recursos del alivio de la deuda y finalmente en el año 2005 con los recursos del IDH.

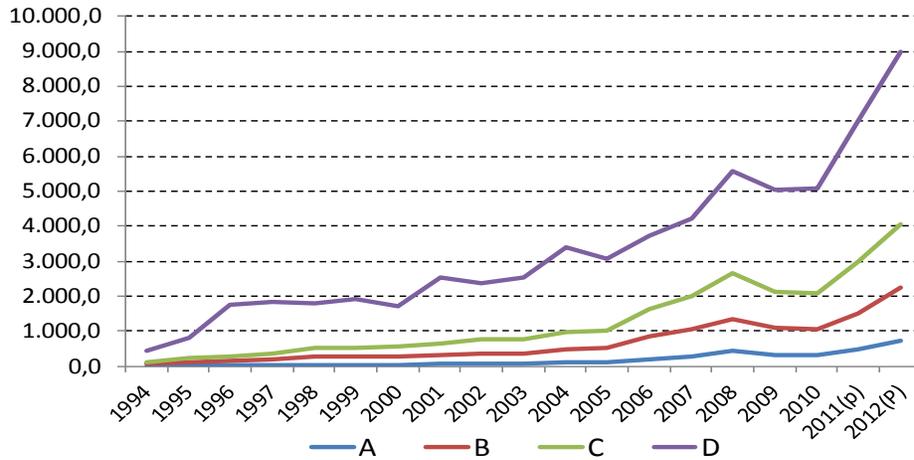
En el periodo 2009-2010 se presenta una disminución de los ingresos explicado para la muestra por la creación de nuevos municipios, municipios que no están contemplados en el análisis, pero afectan a los ingresos de los municipios de la muestra, debido a que se crean en base a la existencia de otros municipios, por lo tanto su creación disminuye población y territorio a otros municipios (en este caso los municipios contemplados en el análisis).

Los ingresos municipales por categoría en el periodo 1994-2012 presentaron crecimientos de 7.906% para la categoría A, 4.309% para la categoría B, 3.546% para la C y de 2.036% para la categoría D.

Los ingresos municipales de los municipios de la categoría A hasta el año 2005 (inicio de las transferencias por IDH) no presento ingresos mayores a 100 millones de bolivianos. Los municipios de la categoría B a partir del año 2005 tuvieron ingresos mayores a los 500 millones de bolivianos. Los de la categoría C a partir de las transferencias por IDH presentan ingresos mayores a 1.000 millones de bolivianos, finalmente los municipios de la categoría D a partir de las transferencias del alivio de la deuda en el 2001 presentan ingresos mayores a 2.000 millones de bolivianos.

Los ingresos municipales en general por categoría presentan un comportamiento creciente a partir del año 2005, explicado básicamente por las transferencias del Impuesto Directo a los Hidrocarburos. Las categorías A, B y C hasta antes de las transferencias por hidrocarburos no tuvieron un ingreso mayor a 1.000 millones de bolivianos.

Gráfico N° 9
Ingresos municipales por categoría 1994 – 2012(p)
En millones de bolivianos



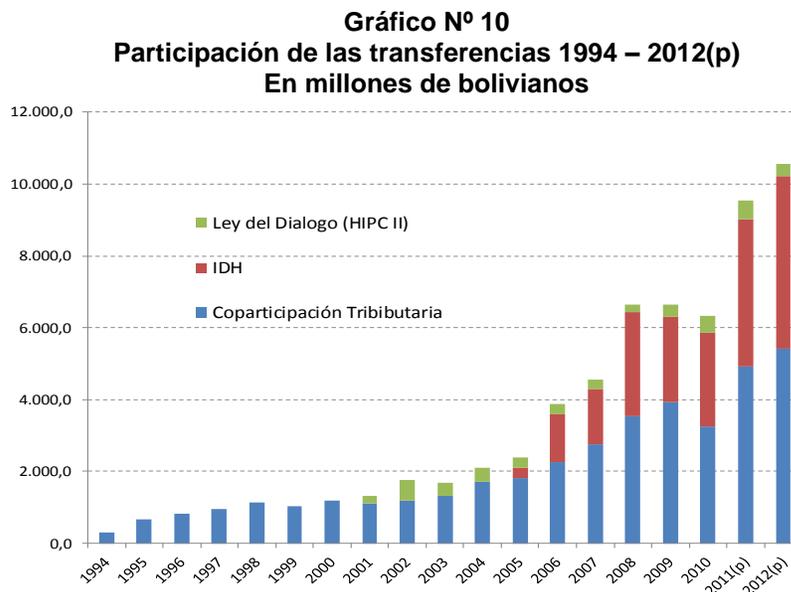
Elaboración: propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad fiscal), Ministerio de Autonomías (Observatorio Bolivia Democrática), FAM y UDAPE.

Los ingresos municipales a partir del proceso de descentralización fiscal estuvo afectado por las transferencias del Gobierno Central a los niveles subnacionales. Transferencias explicadas básicamente por los recursos de Alivio de la Deuda Externa, el Impuesto Directo a los Hidrocarburos y la Coparticipación Tributaria.

La Coparticipación tributaria en el periodo 1994-2000 representa el total de las transferencias, a partir del año 2001 su participación fue disminuyendo, representando para el año 2001 el 83% de las transferencias. Para el año 2012 la participación de los recursos de la Participación Popular disminuyó su participación a 51%.

El IDH para el año 2005 represento el 10,96% de las transferencias y para el año 2012 represento el 45,41%, explicado por el crecimiento de las recaudaciones por hidrocarburos.

En el periodo 2001-2012 los recursos del Alivio de la Deuda Externa a tenido una participación promedio de en las transferencias de 11,71%, presentando una tasa de crecimiento de 62,4%.

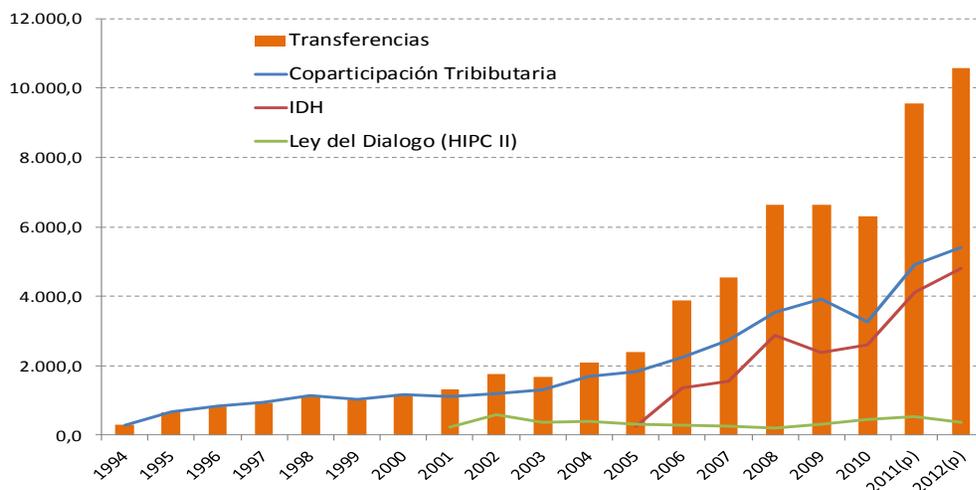


Elaboración: propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad fiscal), Ministerio de Autonomías (Observatorio Bolivia Democrática), FAM y UDAPE.

En el periodo 2005-2012 las transferencias por IDH tuvieron un crecimiento de 1.723%, con una participación en las transferencias creciente; representada por un 10,96% para el 2005 y un 45,41% para el 2012.

En general el comportamiento de las transferencias ha presentado un comportamiento creciente, explicado básicamente por la coparticipación tributaria y el IDH, los cuales deben su crecimiento a las mejoras en la recaudación tributaria del Gobierno Nacional.

Gráfico N° 11
Comportamiento de las transferencias transferidas 1994 – 2012(p)
En millones de bolivianos



Elaboración: propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad fiscal), Ministerio de Autonomías (Observatorio Bolivia Democrática), FAM y UDAPE.

6.1.2. INGRESOS TRIBUTARIOS

Los ingresos tributarios están compuestos por el IPBI, IPVA, impuestos a las transacciones de bienes inmuebles y vehículos automotores (IMTI y IMTVA), tasas, derecho y patentes.

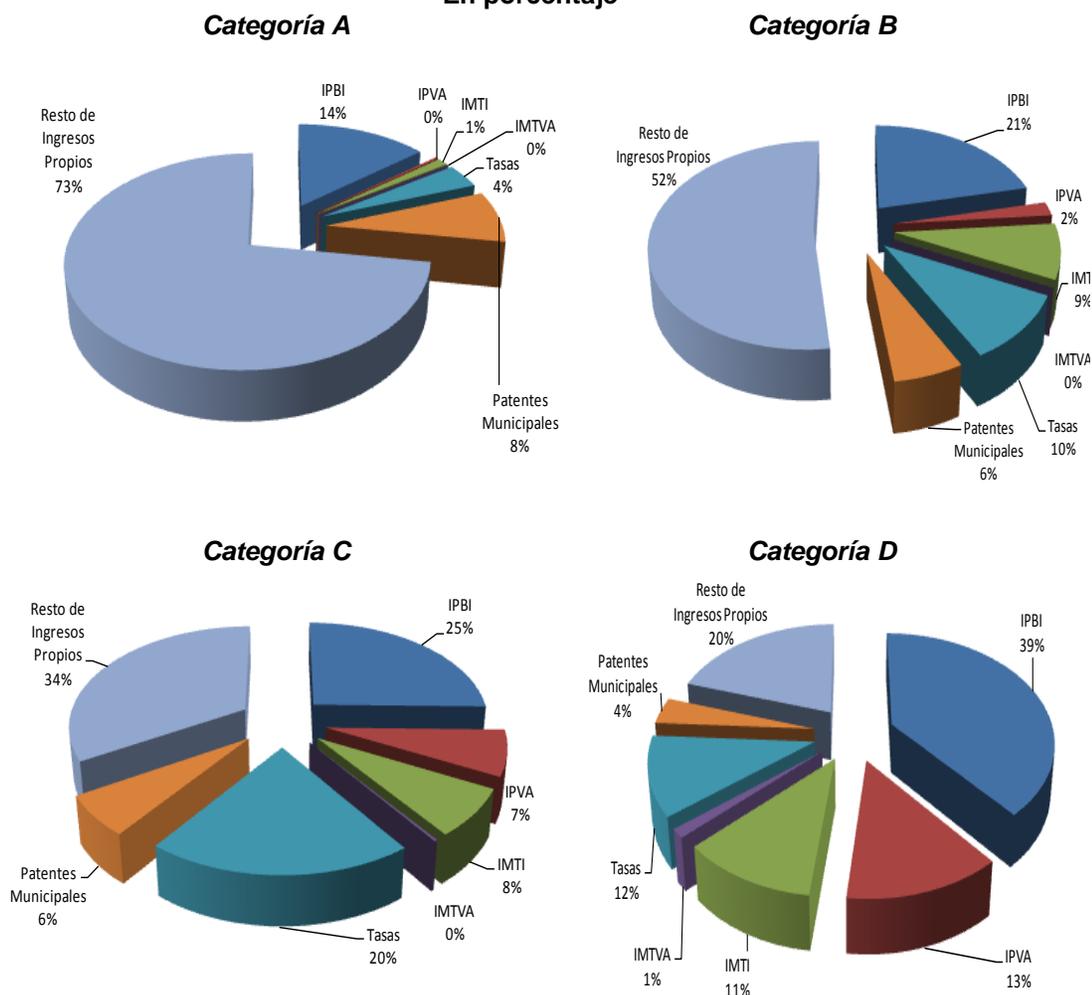
El gráfico N° 12 muestra la distribución en promedio de los ingresos propios para el periodo 2003-2012 por categoría.

En la categoría A el 27% de los ingresos propios esta explicado por impuestos, tasas y patentes, y que el 73% por el resto de ingresos. En ese 27% los más significativos son IPBI con 14% y las patentes Municipales con 8%. Para la categoría B el 48% esta explicado por impuestos, tasas y patentes Municipales, donde los más significativos son el IPBI con 21%, 10% tasas y con 9% el IMTI. Para los municipios de la categoría C el 66% esta explicado por impuestos, tasas y patentes, donde el IPBI explica el 25% y

20% las tasas. Para la categoría D el 80% está explicado por impuestos, tasas y patentes, donde 39% corresponde a IPBI y el 13% al IPVA.

En el gráfico se observa que a medida que aumenta la población (cambio de categoría) va aumentando la participación de los impuestos, tasas y patentes. También se ve que el impuesto más significativo en todas las categorías es el IPBI.

Gráfico N° 12
Composición de los ingresos propios en promedio por categoría
2003-2012(p)
En porcentaje



Elaboración: propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad fiscal), Ministerio de Autonomías (Observatorio Bolivia Democrática), FAM y UDAPE.

Con lo que respecta a otros ingresos puede estar entre ellos el ICE de Chicha, patentes forestales, patentes mineras, patentes hidrocarburos, regalías mineras, por operaciones y ventas de Bienes y Servicios, etc.

Los ingresos propios por categoría reflejan que la categoría D en promedio por año representa el 80% del total de ingresos municipales de Bolivia, quedando del total de ingresos un 20% que se reparte en las categorías A, B y C.

Para el año 1994 la categoría A presenta 0,7 millones de bolivianos de ingresos propios y para el año 2012 presenta 49,9 millones de bolivianos, teniendo una tasa de crecimiento en el periodo 1994-2012 de 6.846%.

La categoría B presenta para el año 1994 ingresos propios con un monto de 2,8 millones de bolivianos y para el año 2012 un monto de 240 millones de bolivianos, contando con un incremento de 8.395% en el periodo 1994-2012.

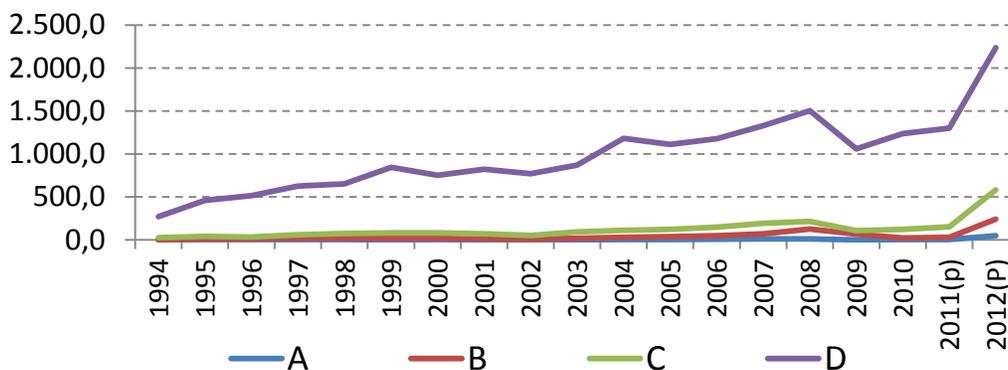
La categoría C contó con 27,4 millones de bolivianos como ingresos propios el año 1994 y de 581,9 millones de bolivianos para el año 2012, con una tasa de crecimiento de 2.025% entre los años 1994 y 2012.

La categoría D para el año 1994 contó con 269 millones de bolivianos como ingresos propios y 2.235 millones de bolivianos para el año 2012, generándose entre los dos periodos una tasa de crecimiento del 728,20%.

Los municipios de la categoría B en comparación con las otras categorías contaron con la tasa más alta de crecimiento entre los años 1994 y 2012 y los municipios de la categoría D contaron con la tasa más baja.

Los municipios de la categoría D son los que han tenido mayor cantidad de ingresos propios, debido a que se encuentra conformado por ciudades capitales y urbanas, las cuales tienen mayor capacidad de recaudación y presión tributaria sobre el IPBI, IPVA, IMTI, IMTVA, tasas y patentes.

Gráfico N° 13
Ingresos propios por categoría 1994–2012(p)
En millones de bolivianos



Elaboración: propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad fiscal), Ministerio de Autonomías (Observatorio Bolivia Democrática), FAM y UDAPE.

6.1.2.1. Ejecución del ingreso

La variable gasto sobre ingreso representa la ejecución del ingreso, variable que para los municipios clasificados en categorías presenta un comportamiento cambiante en el periodo 1994-2012.

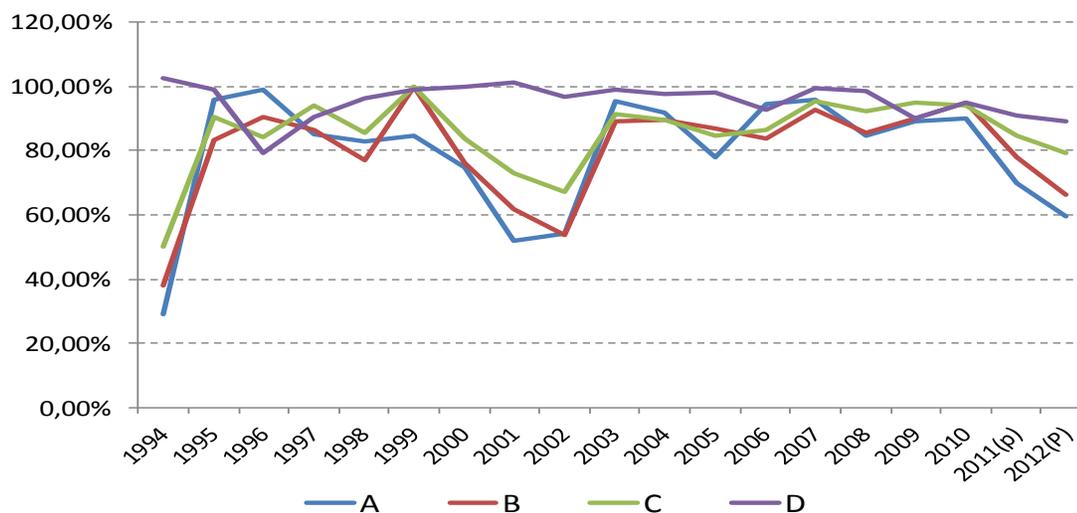
El comportamiento de las categorías A, B y C para el año 1994 presentan ejecuciones del ingreso menores al 50%, a causa de las transferencias de Coparticipación Tributaria en el mes de julio. Respecto a la categoría D no se ve afectada por esta transferencia, debido a que antes de la promulgación de la Ley de Participación Popular, el 93% de los recursos de Coparticipación Tributaria se concentraba en los municipios de ciudad capital y solo el 7% de

los recursos por Coparticipación Tributaria eran distribuidos en el resto de los municipios que acogen el 61% de la población total⁹⁹.

Para el año 2001 los municipios de la categoría A, B y C disminuyen su ejecución del ingreso de un 78% en promedio a un 62% para el año 2000. Esto debido al incremento de los ingresos por las transferencias del alivio de la deuda externa.

En el periodo 2003-2010 las cuatro categorías presentan en promedio ejecuciones entre 80% y 100%, significando que los municipios han logrado gastar la mayoría de sus ingresos. En el periodo 2011-2012 disminuye la ejecución de los ingresos, debido a un incremento en las transferencias.

Gráfico N° 14
Ejecución del ingreso (gastos/ingresos) por categoría
1994-2012(p)
En porcentaje



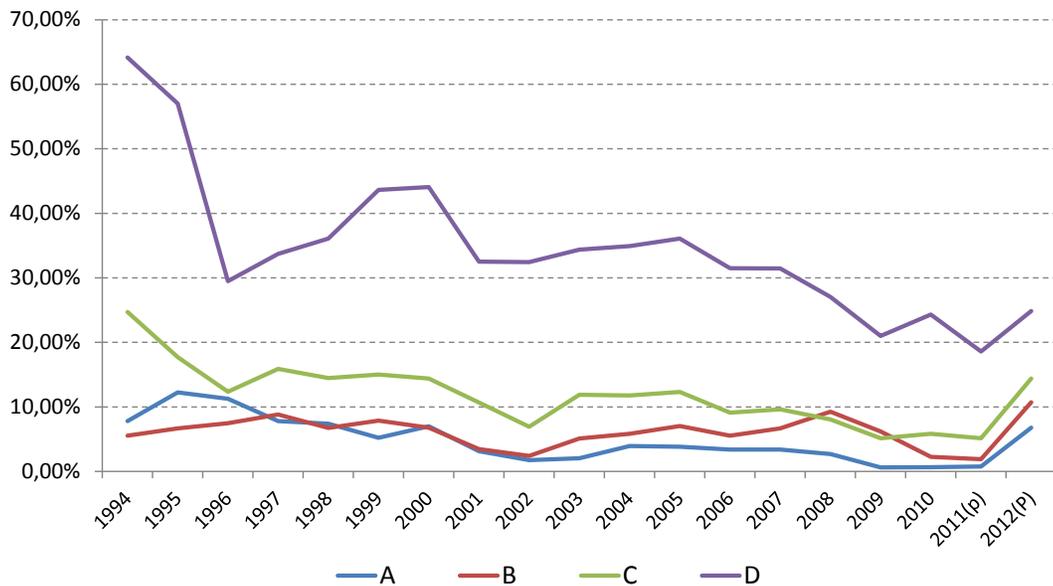
Elaboración: propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad fiscal), Ministerio de Autonomías (Observatorio Bolivia Democrática), FAM y UDAPE

⁹⁹ Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular, Bolivia Estadísticas Económicas del Proceso de Descentralización (nivel municipal y departamental) Ley del Dialogo, La Paz-Bolivia, Julio 2002, pág. 137.

6.1.2.2. Esfuerzos fiscales

Los esfuerzos fiscales o participación de los ingresos propios en el total de ingresos para las categorías A,B, C y D muestran un comportamiento descendente, debido a que los ingresos propios no han crecido en la proporción que lo hicieron las transferencias, mostrando una evidencia empírica de que los Gobiernos Municipales dependen del Gobierno Central.

Gráfico N° 15
Esfuerzos fiscales (ingresos propios / total de ingresos) por categoría
1994-2012(p)
En porcentaje



Elaboración: propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad fiscal), Ministerio de Autonomías (Observatorio Bolivia Democrática), FAM y UDAPE.

En el gráfico N° 17 la categoría D en el periodo 1994-2012 presenta los mayores esfuerzos fiscales respecto a las otras categorías. Al mismo tiempo presenta una disminución significativa de sus esfuerzos fiscales. Para el año 1994 los ingresos propios significan el 64,1% de los ingresos totales (ingresos propios, transferencias y otros ingresos) y para el año 2012 representa el 34,5%.

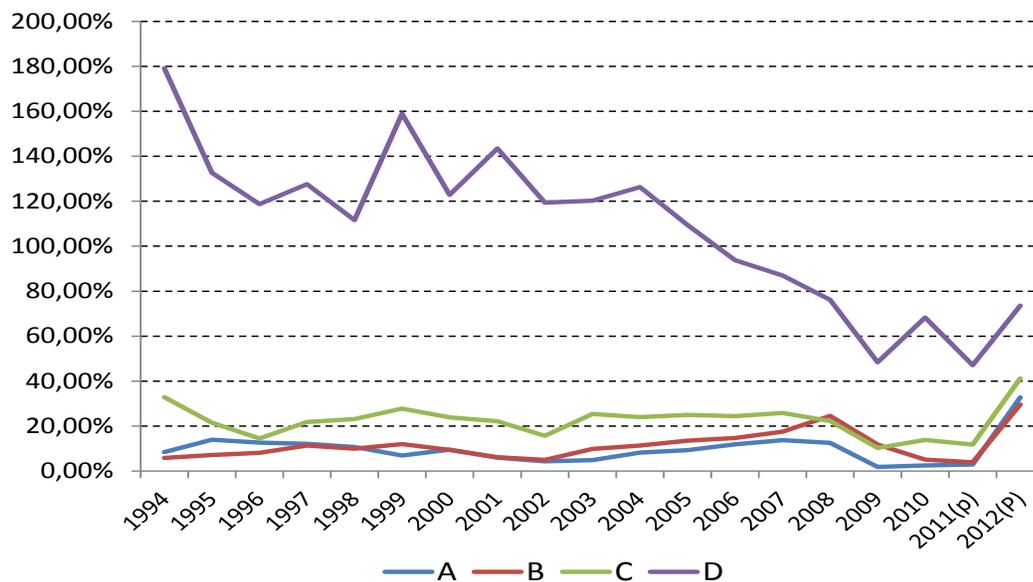
Los ingresos propios de las categorías A, B y C en promedio representan 4,8%, 6,12% y 11,8% respectivamente de los ingresos totales.

6.1.2.3. Independencia fiscal

La independencia fiscal es una variable que mide la cantidad de ingresos propios respecto a las transferencias, determinando el grado de dependencia que existe entre los Gobiernos Municipales y el Gobierno Central.

En el gráfico N° 16 muestra la independencia fiscal determinada por ingresos propios sobre Coparticipación Tributaria, donde todas las categorías nos muestran que a medida que ha pasado el tiempo la independencia fiscal ha tendido a disminuir y esto se debe a que al pasar del tiempo el Gobierno Central ha aumentado las transferencias a los Gobiernos Municipales.

Gráfico N° 16
Independencia fiscal (Ingresos propios/Coparticipación Tributaria) por categoría
1994-2012(p)
En porcentaje



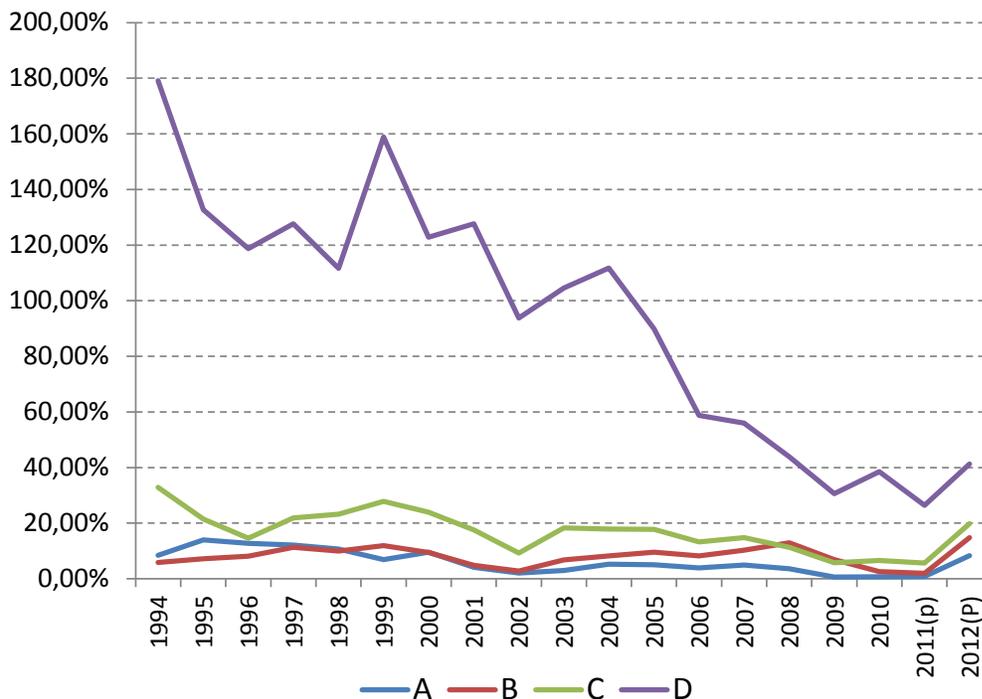
Elaboración: propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad fiscal), Ministerio de Autonomías (Observatorio Bolivia Democrática), FAM y UDAPE.

Como se observa en el gráfico N° 16 la categoría D es la única categoría que ha presentado ingresos propios mayores a la Coparticipación Tributaria (presentando coeficientes mayores al 100%). Para el año 1994 el coeficiente fue de 179,07% y para el año 2012 fue de 73,53%.

Respecto a las categorías A, B y C presentaron coeficientes promedio de 9,75%, 11,4% y 22,50% respectivamente, significando que los ingresos propios no significan ni el 25 % de la Coparticipación Tributaria.

El gráfico N° 17 muestra coeficientes de independencia fiscal determinados por ingresos propios sobre el total de transferencias (Coparticipación Tributaria, IDH y recursos del alivio de la Deuda Externa).

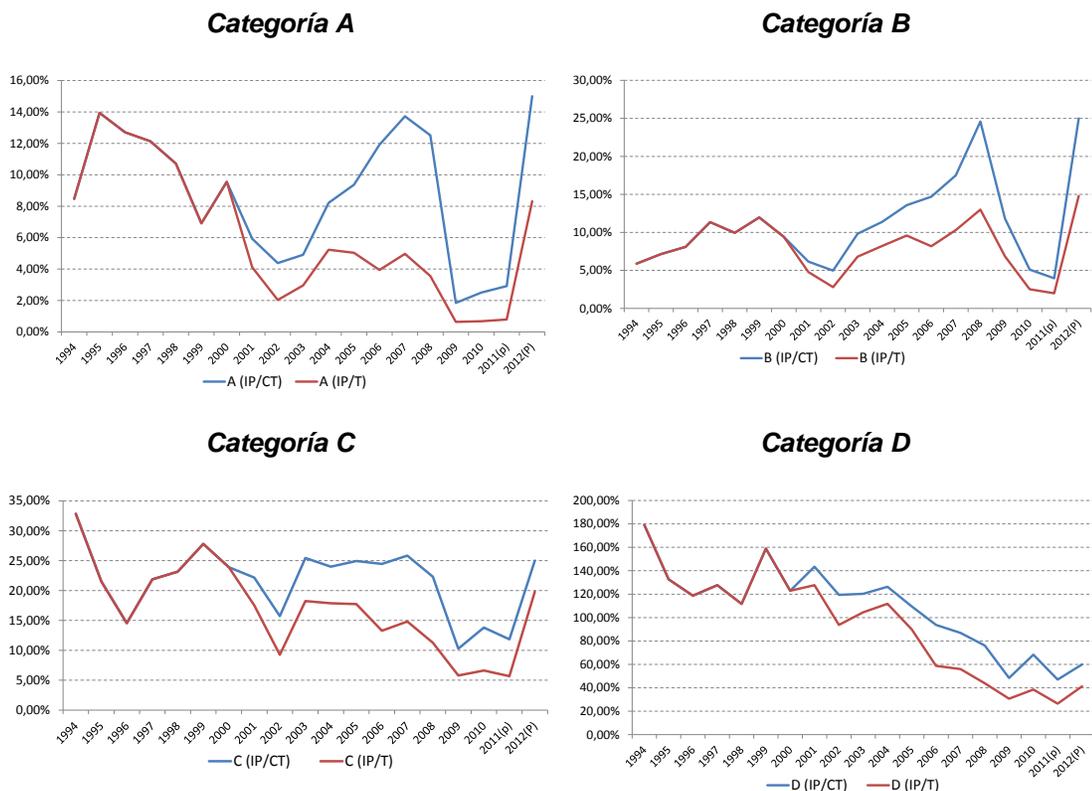
Gráfico N° 17
Independencia fiscal (ingresos propios/transferencias) por categoría
1994-2012(p)
En porcentaje



Elaboración: propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad fiscal), Ministerio de Autonomías (Observatorio Bolivia Democrática), FAM y UDAPE.

Los coeficientes en el periodo 1994-2000 son los mismos que los coeficientes calculados con la Coparticipación tributaria. A partir del año 2001 los coeficientes disminuyen debido al incremento de las transferencias provenientes de los recursos del alivio de la Deuda Externa y a partir del año 2005 los coeficientes disminuyen aún más por el ingreso de las transferencias del IDH.

Gráfico N° 18
Independencia fiscal
Ingresos propios/Coparticipación Tributaria (IP/CT) y Ingresos propios/transferencias (IP/T) por categoría
1994-2012(p)
En porcentaje



Elaboración: propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad fiscal), Ministerio de Autonomías (Observatorio Bolivia Democrática), FAM y UDAPE.

En el gráfico N°18 la categoría A muestra un comportamiento cíclico, donde en promedio la independencia fiscal calculada con coparticipación tributaria es de 8% y con el total de transferencias es de 6,14%. En la categoría B la independencia fiscal en promedio es de 11,18% calculado en base a la Coparticipación Tributaria y es de 8,09% calculada en base al total de transferencias. En la categoría C cuenta en promedio con una independencia fiscal de 21, 65% con Coparticipación Tributaria y de 17,03% con transferencias. En la categoría D se cuenta en promedio con una independencia fiscal de 107,95% en base a la Coparticipación Tributaria y de 93,4% en base al total de transferencias.

En un análisis global se ve que la independencia fiscal calculada solo con Coparticipación Tributaria es mayor que la independencia fiscal calculada con el total de transferencias. Al mismo tiempo se muestra que a medida que aumenta la población de los municipios (cambio de categorías) se da mayor independencia fiscal. También se puede concluir que a medida que el Gobierno Central incremento sus transferencias a los Gobiernos Municipales sus independencias fiscales disminuyeron considerablemente.

6.1.3. INGRESOS NO TRIBUTARIOS (proceso de descentralización fiscal)

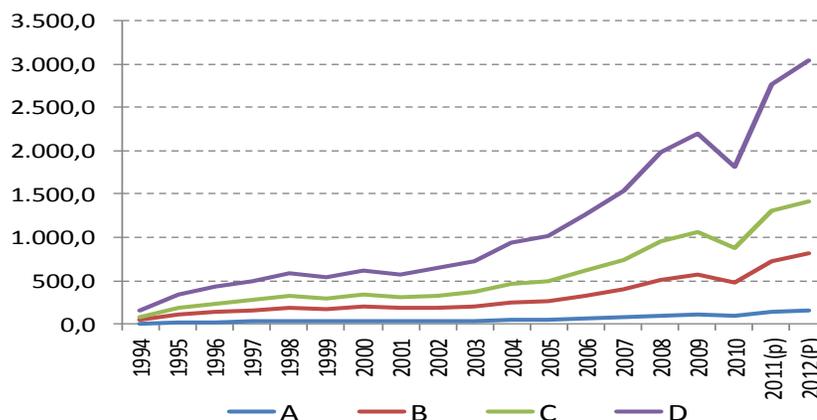
6.1.3.1. Coparticipación Tributaria

La Coparticipación Tributaria fue la primera transferencia del Gobierno Central a los Gobiernos subnacionales, a partir de la promulgación de la Ley N°1551 el año 1994. La coparticipación ha tenido un comportamiento creciente entre los años 1994 y 2012, con una variación entre los dos periodos de 1.762%, ascendiendo de 290 millones de bolivianos para el año 1994 a 5.414 millones de bolivianos para el año 2012. El incremento de la coparticipación tributaria se debe al ensanchamiento de los ingresos

nacionales, que tuvieron un crecimiento de 1.024% entre 1994 y 2012 (sin tomar en IDH y el gravamen arancelario).

Los municipios de la categoría A (los municipios que tiene menor población) para el año 1994 tienen una Coparticipación Tributaria en promedio de 0,06 millones de bolivianos y para el 2012 de 1,23 millones de bolivianos. Los municipios de la categoría D tienen una Coparticipación Tributaria en promedio de 8,9 millones de bolivianos para el año 1994 y de 178,8 millones de bolivianos para el 2012. Entre las dos categorías existe una gran diferencia en cuanto a la transferencia por Coparticipación Tributaria, donde la transferencia del año 1994 de la categoría D después de 19 años se asemeja a la transferencia por Coparticipación Tributaria del año 2012 de la categoría A.

Gráfico N° 19
Coparticipación Tributaria por categoría 1994–2012(p)
En millones de bolivianos



Elaboración: propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad fiscal), Ministerio de Autonomías (Observatorio Bolivia Democrática), FAM y UDAPE.

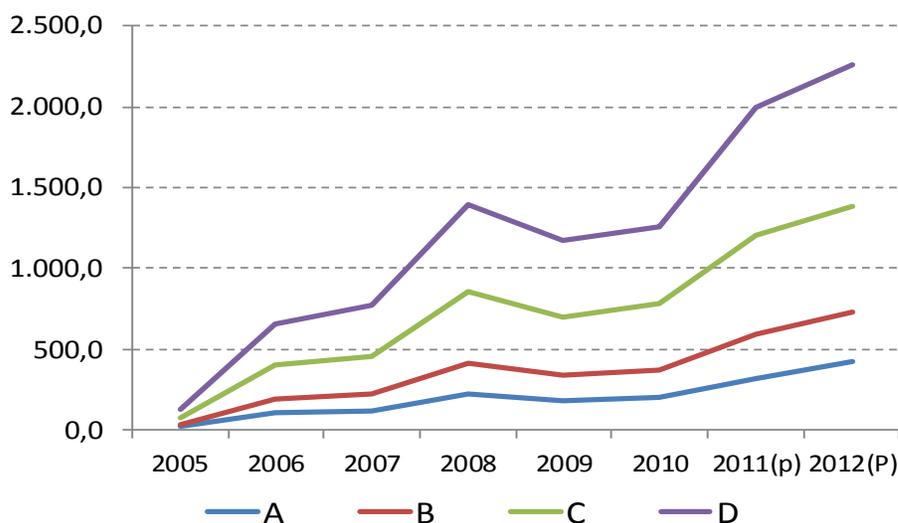
La mayor fuente de ingreso de las transferencias por coparticipación se debe al IVA que tiene en promedio 48% de participación del total de impuestos sin tomar en cuenta el IDH, recaudados en mayor cantidad en los municipios del eje troncal (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz).

El comportamiento de la coparticipación tributaria por categorías, muestra un comportamiento creciente. La categoría D (que está conformado por solo 17 municipios) concentran la mayoría de las transferencias por Coparticipación Tributaria, esto debido a que en esta categoría se encuentran las ciudades capitales, las cuales concentran mayor cantidad de población, por lo tanto, la coparticipación tributaria que es distribuida por número de habitantes, siempre va beneficiar a los municipios de mayor población.

6.1.3.2. Impuesto Directo a los Hidrocarburos

El Impuesto Directo a los Hidrocarburos tenido muchas modificaciones a su distribución. Las transferencias por IDH para el año 2005 representaban el 14,4% de la Coparticipación Tributaria y para el año 2012 representa el 88,6%.

Gráfico N° 20
Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) por categoría 1994–2012(p)
En millones de bolivianos



Elaboración: propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad fiscal), Ministerio de Autonomías (Observatorio Bolivia Democrática), FAM y UDAPE.

Para el año 2005 las transferencias por IDH a los municipios represento 263,3 millones de bolivianos y para el año 2012 representa 4.801,9 millones

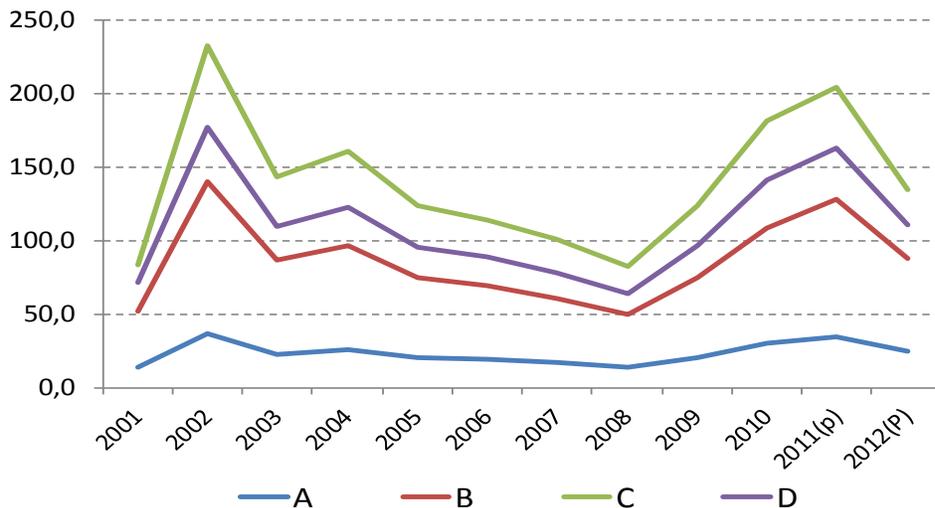
de bolivianos, teniendo una tasa de crecimiento en el periodo 2005-2012 de 1.723%.

Las transferencias por IDH para las 4 categorías presentan un comportamiento creciente, beneficiando a la categoría D. Para el año 2012 del total transferido por IDH para la categoría D corresponde el 47,16%, para la categoría C 28,9%, para la categoría B 15,08% y finalmente para la categoría A 8,8%.

6.1.3.3. Recursos del Alivio de la Deuda Externa

Los recursos del alivio de la deuda, a pesar de las formulas establecida por Ley para beneficiar a los municipios más pobres, los municipios de la categoría D conformados por ciudades capitales resultaron ser los más beneficiados.

Gráfico N° 21
Recursos del Alivio de la Deuda Externa (HIPC) por categoría 1994–2012(p)
En millones de bolivianos



Elaboración: propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad fiscal), Ministerio de Autonomías (Observatorio Bolivia Democrática), FAM y UDAPE.

En el gráfico N° 21 se observa que las cuatro categorías presentan una tendencia decreciente de las transferencias HIPC II en el periodo 2002-2008 para la muestra de 311 municipios. Para el periodo 2008-2011 se genera una tendencia creciente debido a disminución de los recursos del alivio de la deuda externa.

6.1.3.4. Transferencias en base a la población

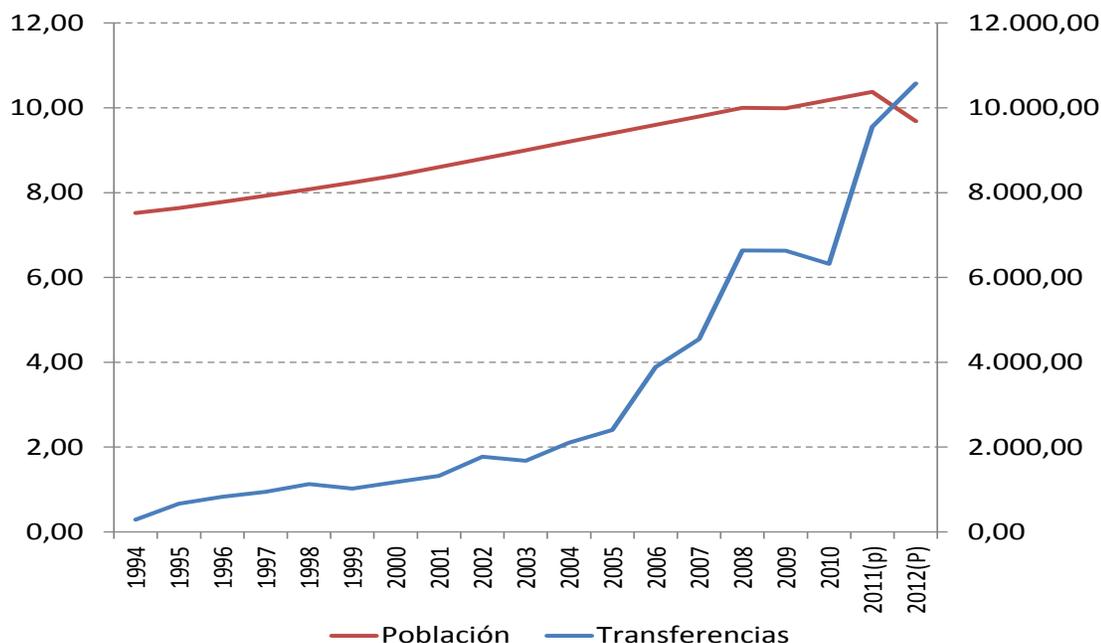
Las transferencias que realiza el Gobierno Central a los Gobiernos Municipales en el caso de la coparticipación tributaria están calculadas en base a la población, para las transferencias por IDH y del Alivio de la Deuda Externa están calculados en base a la población y otros indicadores como ser índices de pobreza.

En el periodo 1994-2012 la población ha tenido un comportamiento creciente¹⁰⁰ presentando para el año 1994 7,52 millones de habitantes (para los 311 municipios estudiados) y para el año 2012 9,62 millones de habitantes, contando con un crecimiento entre 1994 y 2012 de 28,82%.

En el caso de las transferencias se ha tenido una tasa de crecimiento para el periodo 1994-2012 de 3.538% donde el año 1994 las transferencias representaron 290,6 millones de bolivianos y el año 2012 representaron 10.574,5 millones de bolivianos.

¹⁰⁰ Se utilizan las proyecciones del INE en base a los censos de población y vivienda, en los casos de los años 2001 y 2012 se manejan los datos del censo de población y vivienda.

Gráfico N° 22
Transferencias y población 1994–2012(p)
En millones de habitantes y millones de bolivianos



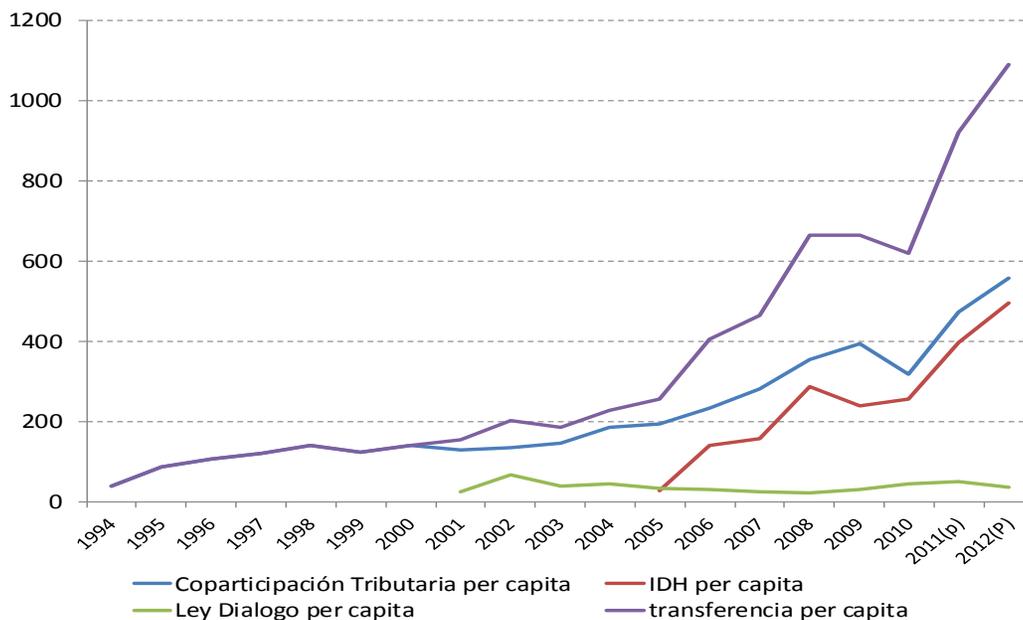
Elaboración: propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad fiscal), Ministerio de Autonomías (Observatorio Bolivia Democrática), FAM, INE y UDAPE.

En el gráfico N° 22 se observa que la población y las transferencias tienen un comportamiento creciente, exceptuando la población del año 2012, que presenta una tasa de crecimiento anual de -6,64%, debido a que hasta el año 2011 se toma información de la estimación de población en base al censo de población y vivienda 2001 y el dato del año 2012 pertenece al censo de población y vivienda 2012. Las transferencias realizadas el año 2012 se efectuaron en base a la estimación de población y vivienda del año 2001, por ese motivo la población presenta un comportamiento decreciente el en año 2012 y las transferencias un comportamiento creciente.

En el gráfico N° 23 se ve el comportamiento de las transferencias per capita. El comportamiento de las transferencias totales per capita y las transferencias por Coparticipación Tributaria cuentan con el mismo valor

hasta el año 2000, a partir del año 2001 las transferencias totales son diferentes a las transferencias por Coparticipación Tributaria, debido al incremento de las transferencias por recursos del Alivio de la Deuda Externa e IDH.

Gráfico N° 23
Transferencias per capita 1994–2012(p)
En millones de bolivianos



Elaboración: propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad fiscal), Ministerio de Autonomías (Observatorio Bolivia Democrática), FAM, INE y UDAPE.

Para el año 1994 la transferencia per capita por Coparticipación Tributaria era de 38,6 bolivianos por persona, en 2012 la transferencia per capita ascendió a 559 bolivianos por persona, significando un crecimiento de 2.724,5% en el periodo 1994-2012.

En el caso de la transferencia per capita por IDH ascendió de 28 bolivianos para el año 2005 a 496 bolivianos para el año 2012, generándose una tasa de crecimiento de 1.670% entre 2005 y 2012.

La transferencia per capita por recursos del Alivio de la Deuda externa fue en el año 2001 de 25 bolivianos y para el 2012 de 37 bolivianos, teniendo entre los dos periodos un crecimiento de 44,2%.

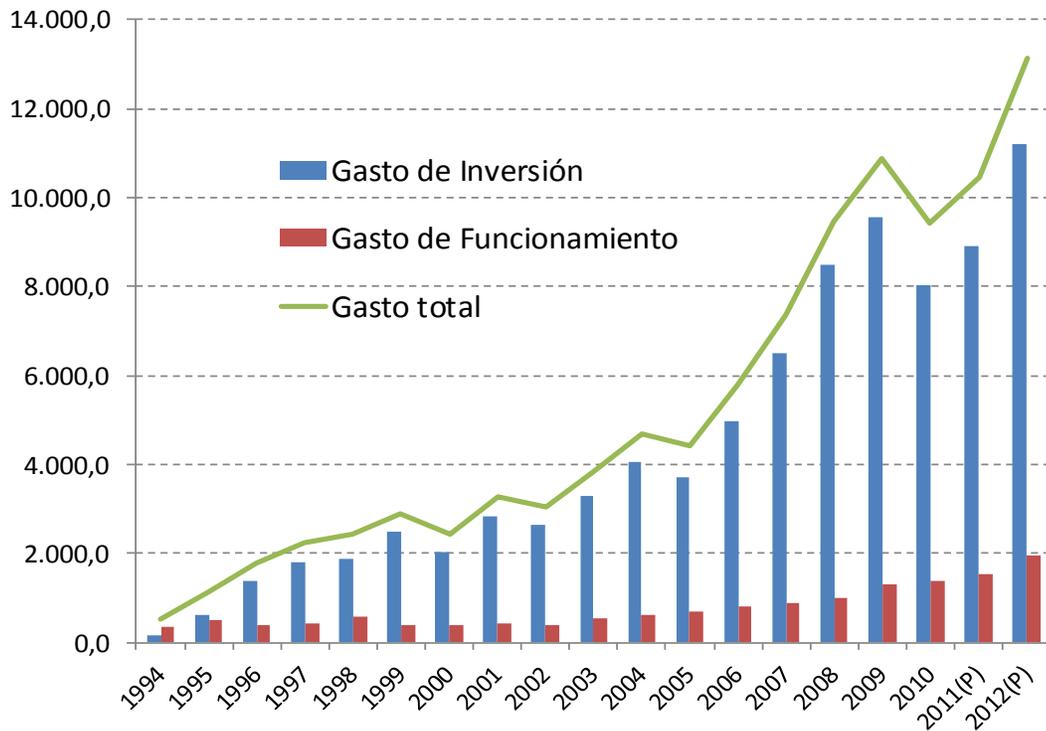
Las transferencias per capita que tuvieron mayores tasas de crecimiento fueron las de Coparticipación Tributaria y las del IDH, generando que las transferencias per capita en general tengan un crecimiento de 2.724% en el periodo 1994-2012. Realizando un análisis de las transferencias per capita generales por periodo se tiene que en el periodo 1994-2000 se ha generado un crecimiento de 262,1%, para el periodo 2001-2004 se presentó un crecimiento de 48,5% y para el periodo 2005-2012 de dio un crecimiento de 327,2%.

6.2. GASTOS MUNICIPALES

Los gastos municipales están conformados por gastos de inversión y gastos de funcionamiento. Para el periodo 1994-2012(p) los gastos totales han tenido un crecimiento de 2.482,5%, los gastos de inversión han presentado un crecimiento de 7.328,9% y los gasto de funcionamiento un crecimiento de 443,0%.

A nivel general los gastos de funcionamiento municipal para el año 1994 fue de 358,0 millones de bolivianos y el gasto de inversión fue de 150,6 millones de bolivianos, para el año 1995 fue de 508,6 millones de bolivianos para el gasto de funcionamiento y 614,9 millones de bolivianos para el gasto de inversión. Comparando el año 1994 con el año 1995 se observa que el gasto de funcionamiento para el año 1994 fue mayor al gasto de inversión. A partir del año 1995 y en cumplimiento de las normas establecidas los gastos de funcionamiento son menores a los gasto de inversión. Desde el año 1994 el gasto de funcionamiento no pasa de 2.000 millones de bolivianos.

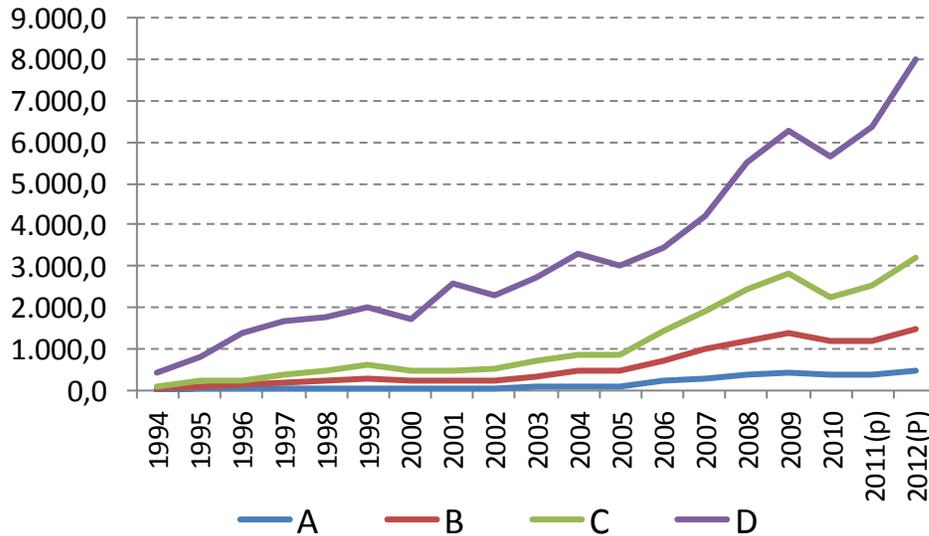
Gráfico N° 24
Gasto total, gasto de inversión y gasto de funcionamiento 1994-2012(p)
En millones de bolivianos



Elaboración: propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad fiscal), Ministerio de Autonomías (Observatorio Bolivia Democrática), FAM y UDAPE.

Con lo que respecta a los gastos totales por categoría el gráfico N° 25 muestra que todas las categorías tienen un comportamiento creciente con una tasa de crecimiento para el periodo 1994-2012 de 16.387% para la categoría A, 7.540% para la categoría B, 5.670% para la categoría C y 1.759% para la categoría D. donde la categoría A tiene un gasto de 2,7 millones de bolivianos el año 1994 y 439,1 millones de bolivianos para el año 2012. La categoría D para el año 1994 tiene un gasto de 431 millones de bolivianos y 8.020 millones de bolivianos para el año 2012.

Gráfico N° 25
Gastos totales por categoría 1994–2012(p)
En millones de bolivianos



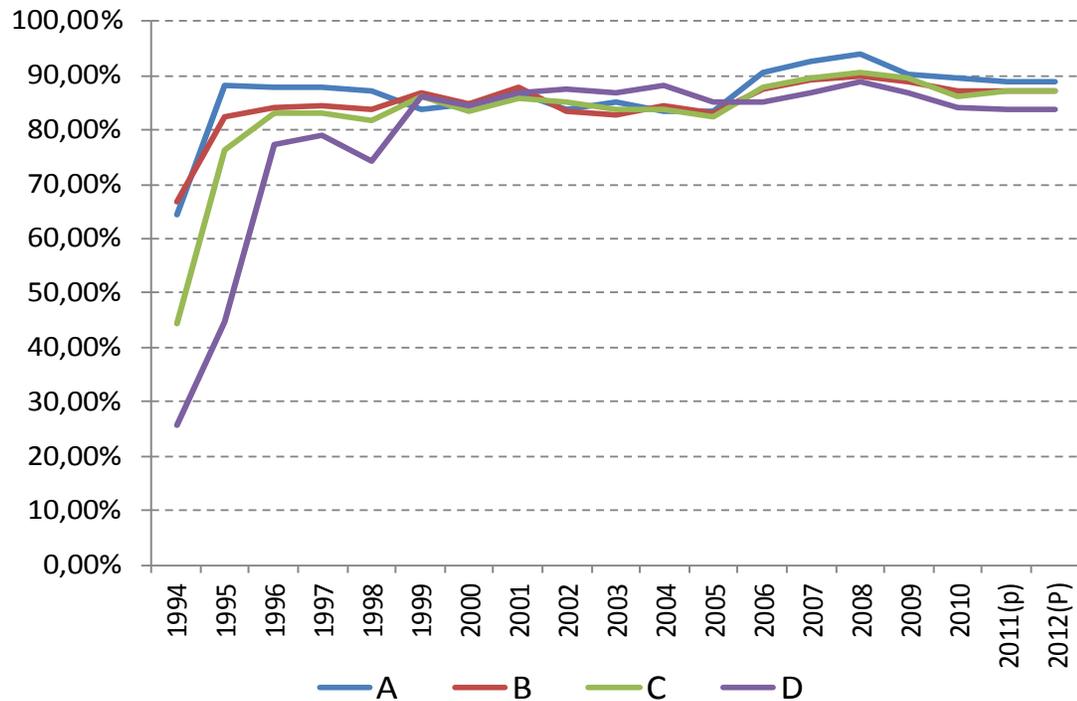
Elaboración: propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad fiscal), Ministerio de Autonomías (Observatorio Bolivia Democrática), FAM y UDAPE.

6.2.1. Gasto de inversión

El comportamiento de los gastos ha estado determinado por distintas Leyes como ser la Ley N° 2296.

En el gráfico N° 26 los gastos de inversión para todas las categorías para el año 1994 representan menos de 68% del total de gastos. A partir de 1996 el comportamiento de los gastos de inversión en ninguna de las categorías representa un porcentaje menor al 75% respecto al total. Para el año 2012 el gasto de inversión el promedio representa el 85% del gasto total, esto quiere decir que la mayoría de los gastos se están destinando a la formación bruta de capital físico de dominio público.

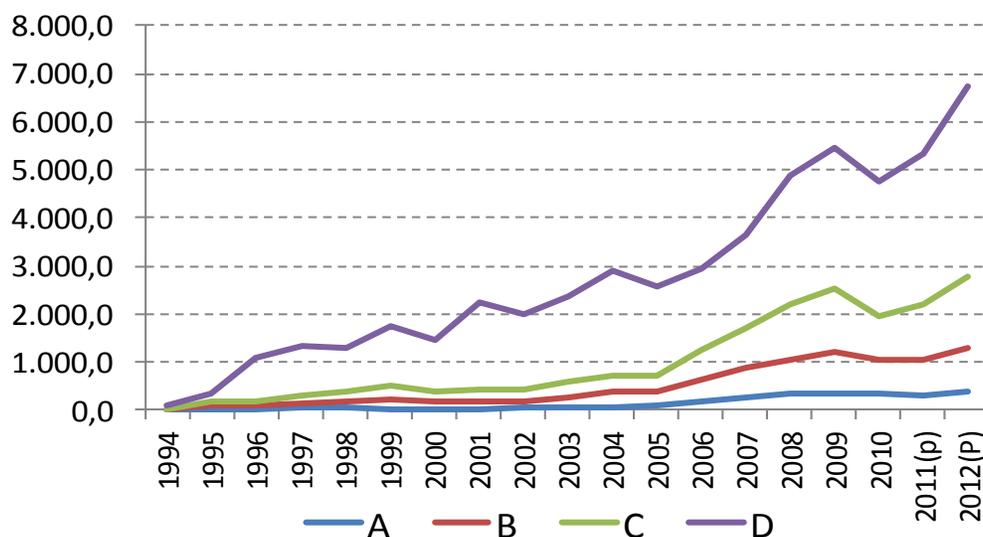
Gráfico N° 26
Participación del gasto de inversión en el total de gastos por categoría
1994-2012(p)
En porcentaje



Elaboración: propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad fiscal), Ministerio de Autonomías (Observatorio Bolivia Democrática), FAM y UDAPE.

El gráfico N° 27 muestra un crecimiento ascendente de los gastos de inversión en el periodo 1994-2012. Para el año 2012 la categoría D cuenta con un gasto de inversión de 6.722,4 millones de bolivianos y la categoría A muestra un gasto de inversión de 390,3 millones de bolivianos, representando el gasto de inversión de la categoría D 17 veces el gasto de inversión de la categoría A.

Gráfico N° 27
Gasto de inversión por categoría 1994–2012(p)
En millones de bolivianos



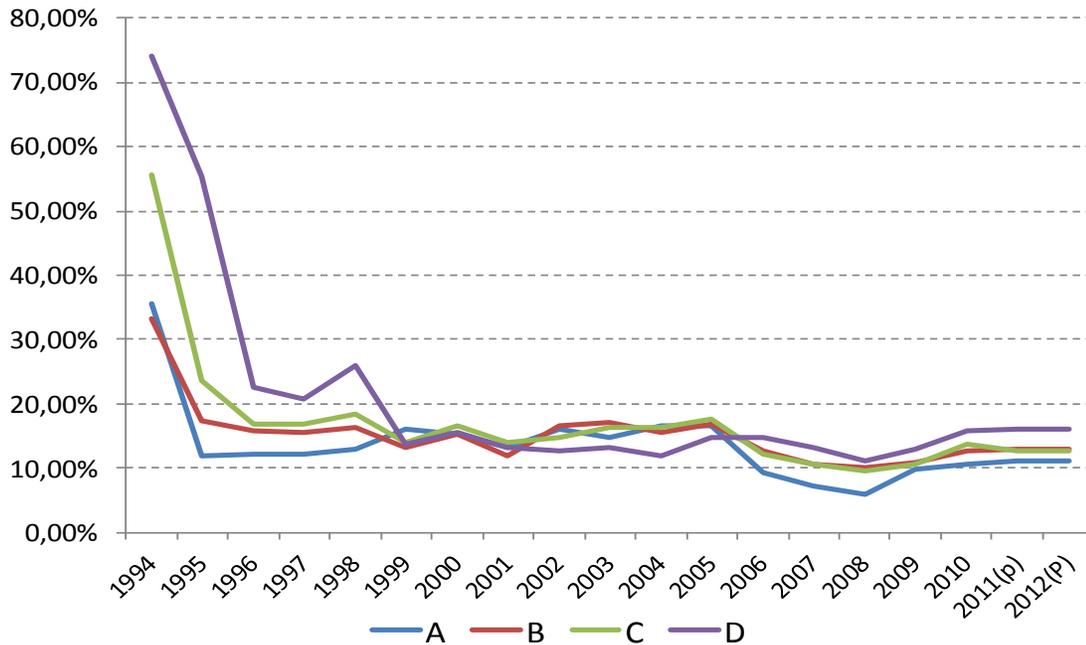
Elaboración: propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad fiscal), Ministerio de Autonomías (Observatorio Bolivia Democrática), FAM y UDAPE.

6.2.2. Gasto de funcionamiento

Al contrario de los gasto de inversión, los gastos de funcionamiento a medida que ha transcurrido el tiempo han disminuido para todos los municipios, significando que los gastos destinados a financiar las actividades concurrentes para la prestación de servicios administrativos haya disminuido considerablemente.

El gasto de funcionamiento de la categoría D para el año 1994 representa 74,1% del total del gasto, para el año 2012 representa 16,18%, generando una variación negativa de 78,18% en el periodo 1994-2012. En el caso de la categoría A para el año 1994 representa 35% del total del gasto, para el año 2012 representa 11,1%, generando una variación negativa de 68,7% entre los años 1994 y 2012.

Gráfico N° 28
Participación de los gastos de funcionamiento sobre el total de gastos por categoría
1994-2012(p)

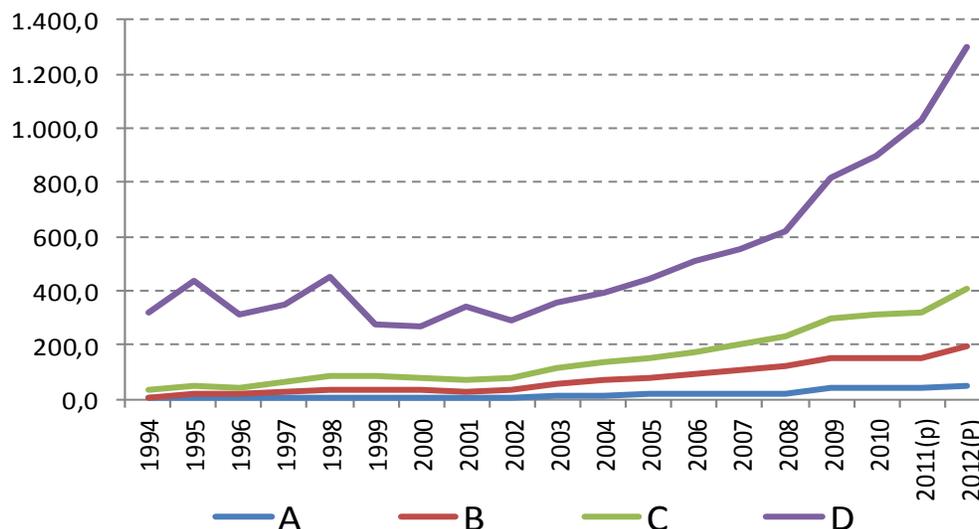


Elaboración: propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad fiscal), Ministerio de Autonomías (Observatorio Bolivia Democrática), FAM y UDAPE.

El gráfico N° 29 muestra el comportamiento creciente de los gastos de funcionamiento para todas las categorías.

Para el año 2012 la categoría D cuenta con un gasto de funcionamiento de 1.297,7 millones de bolivianos y la categoría A muestra un gasto de 48,8 millones de bolivianos, representando el gasto de funcionamiento de los municipios de la categoría D 26 veces el gasto de funcionamiento de la categoría A.

Gráfico N° 29
Gastos de funcionamiento por categoría 1994–2012(p)
En millones de bolivianos



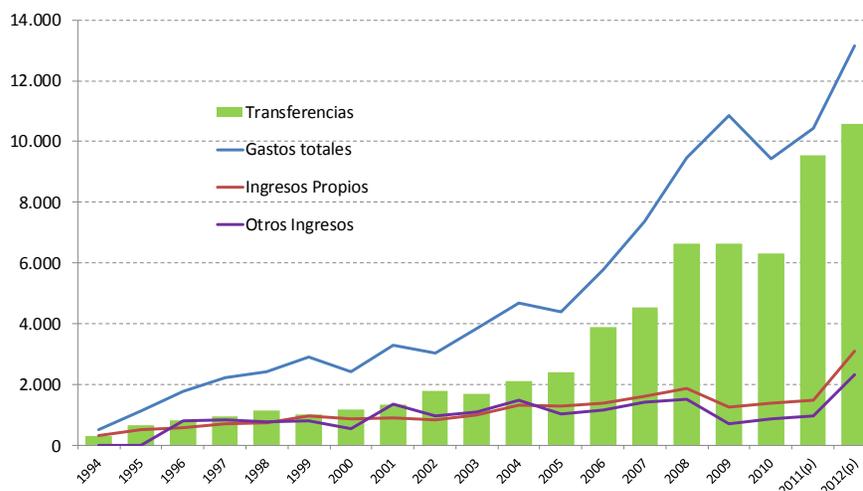
Elaboración: propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad fiscal), Ministerio de Autonomías (Observatorio Bolivia Democrática), FAM y UDAPE.

6.3. COMPARACIÓN DE INGRESOS, GASTOS Y TRANSFERENCIAS MUNICIPALES

A pesar de los problemas registrados en la información estadística de los municipios es valorable la información recolectada por la temporalidad de los datos (19 años).

En el periodo 1994-2012 el comportamiento de los gastos, ingresos propios, transferencias y otros ingresos municipales presentan una tendencia creciente.

Gráfico N° 30
Gastos totales, ingresos propios, transferencias y otros ingresos 1994 – 2012(p)
En millones de bolivianos



Elaboración: propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad fiscal), Ministerio de Autonomías (Observatorio Bolivia Democrática), FAM y UDAPE.

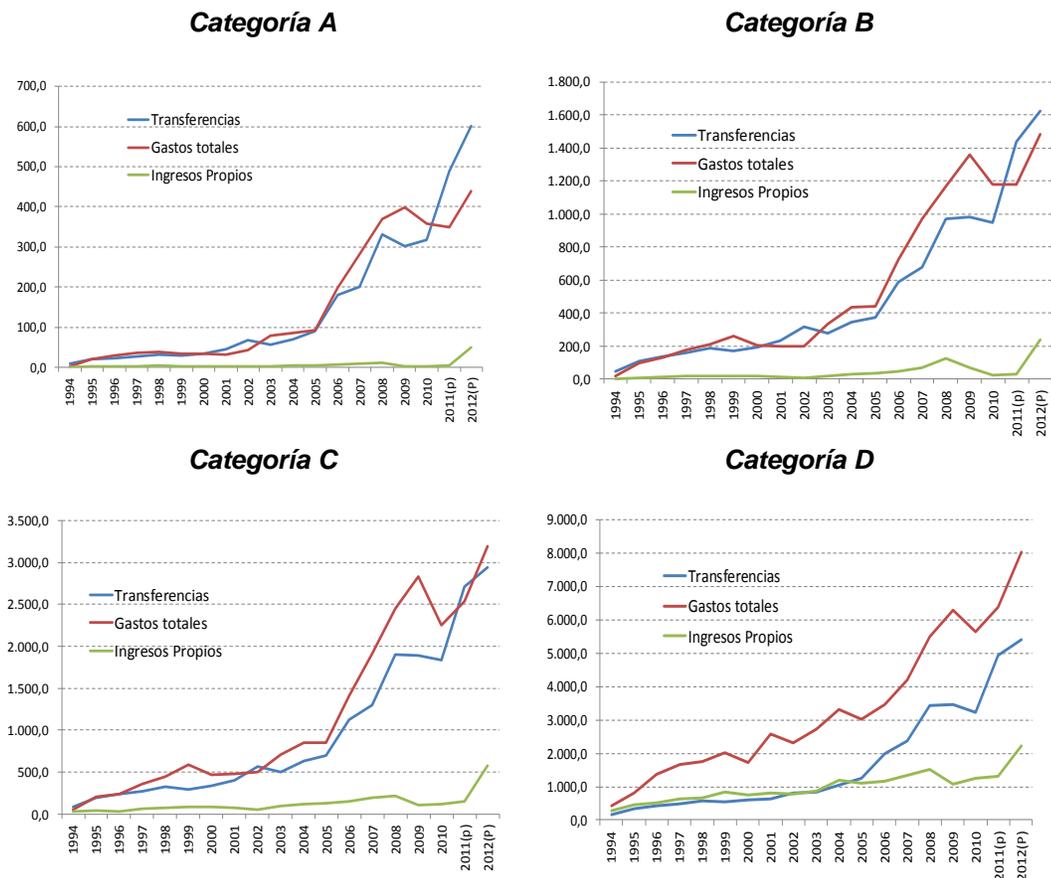
En el periodo 1994-2012 las transferencias del Gobierno Central a los Gobiernos Municipales han incrementado en un 3.538%, de 291 millones de bolivianos para 1994 a 10.575 millones de bolivianos para el año 2012. Los gastos municipales al igual que las transferencias en el periodo 1994-2012 han tenido un crecimiento significativo (2.482%). Respecto a los ingresos propios y otros ingresos no se presentó en el periodo 1994-2012 incrementos considerables.

Para el año 1994 las transferencias cubren el 57% de los gastos y para el año 2012 las transferencias cubren el 81% de los gastos. Para el año 1994 las transferencias son menores a los ingresos propios, para el año 2012 los ingresos propios equivalen al 29% de las transferencias¹⁰¹.

¹⁰¹ El año 1994 los datos de las transferencias corresponde a la Coparticipación Tributaria de julio a diciembre.

En el gráfico N° 31 se muestra los ingresos propios, gastos totales y las transferencias por categoría poblacional, donde la categoría A conformada por los municipios de menor población muestra un comportamiento creciente desde el año 1994 hasta el 2012, con una tasa de crecimiento para las transferencias de 6.978,3%, 16.387,0% para los gastos y de 6.846,5% para ingresos propios. En el periodo 1994-2012 en promedio los ingresos propios fueron de 6,2 millones de bolivianos. En el periodo 2009-2012 las transferencias fueron mayores a los gastos, explicado este comportamiento por el crecimiento en 139,5% de las transferencias por IDH.

Gráfico N° 31
Ingresos propios, gastos totales y transferencias por categoría 1994 – 2012(p)
En millones de bolivianos



Elaboración: propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad fiscal), Ministerio de Autonomías (Observatorio Bolivia Democrática), FAM y UDAPE.

La categoría B para el periodo 1994-2012 muestra un crecimiento de 3.276,9% para las transferencias, 7.540,8% para los gastos y 8.395,62% para los ingresos propios. Para el periodo 2010-2012 las transferencias fueron mayores a los gastos con un monto promedio de 199,6 millones de bolivianos, explicado por el crecimiento de las transferencias por IDH.

En el gráfico N° 31 se observa que la categoría A y B para los años 2001 y 2002, presentan transferencias mayores a los gastos debido al impacto de los recursos del Alivio de la Deuda Externa.

Para la categoría C las transferencias en promedio para el periodo 1994-2012 representa el 85% de los gastos, transferencias que desde el año 1994 al año 2012 se han incrementado en 3.521,84%.

A partir del año 2006 la categoría D muestra ingresos propios inferiores a las transferencias, debido a las transferencias por IDH. Los ingresos propios en promedio para el periodo 2006-2012 representan el 42% de las transferencias y el 20% de los gastos.

Se observa en el gráfico que los Gobiernos Municipales de las categorías A y B mueven menor cantidad de recursos que los Gobiernos Municipales de las categorías C y D. Al mismo tiempo se observa en el gráfico N° 31 que los Gobiernos Municipales de las categorías A y B cubren en promedio el 95% de sus gastos con las transferencias del Gobierno Central. Para la categoría C en promedio las transferencias cubren el 84% de sus gastos y para la categoría D las transferencias en promedio para el periodo 1994-2012 cubren el 44% de los gastos y para el periodo 2006-2012 representan el 62% de los gastos.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

7.1. Conclusión General

- En base al análisis de 19 años de descentralización fiscal (1994-2012) se concluye que la dependencia fiscal de los Gobiernos Municipales con el Gobierno Central se ha incrementado, debido a cuatro razones principales: 1) Se ha incrementado la cantidad de transferencias por parte del Gobierno Central a los Gobiernos municipales en 3.538%; beneficiando con mayores recursos a los municipios con mayor número de habitantes y al mismo tiempo representando más del 65% de los gastos de los Gobiernos Municipales (incrementando el porcentaje para las categorías con menor cantidad de habitantes), 2) Antes de la Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional, los Gobiernos Municipales no tuvieron un marco normativo que les permita crear sus propios ingresos tributarios (impuestos), por lo tanto, se limitó a los Gobiernos Municipales a recaudar tributos determinados por el Gobierno Central mediante normas, 3) El Gobierno Central mediante norma limitó los porcentajes de gastos de financiamiento y de inversión y más aún los gastos de recursos provenientes de transferencias y 4) Muchos de los Gobiernos Municipales no han sabido llevar adelante un desarrollo económico local, que les permita mejorar el nivel de vida de sus habitantes e implícitamente sus niveles de ingresos.

7.2. Conclusiones específicas

- El sistema de transferencias boliviano ha generado Gobiernos Municipales con diferentes grados de descentralización fiscal con respecto al Gobierno Central, debido a que a medida que los

Gobiernos Municipales cuentan con menor población en el municipio, reportan menos recaudaciones de ingresos propios, siendo dependientes de los recursos transferidos por el Gobierno Central (municipios de categoría A y B) y viceversa, los Gobiernos Municipales que cuentan con mayor población en el municipio, reportan mayores recaudaciones de ingresos propios, logrando ser más independientes en la ejecución de sus gastos y al mismo tiempo dependientes de los recursos transferidos por el Gobierno Central (municipios de la categoría C y D).

- Desde el año 1994 los ingresos tributarios municipales determinados por norma (Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles, el Impuesto a la Propiedad de Vehículos Automotores, el Impuesto a las Transacciones de Bienes Inmuebles y Vehículos Automotores, tasas y patentes) han sido significativos solo en los Gobiernos Municipales que cuentan con un mayor número de habitantes y de desarrollo económico (categoría C y D). Al mismo tiempo, se generó Gobiernos Municipales (categoría A y B), con menores recaudaciones debido a la baja población y por pertenecer en su mayoría a municipios rurales. En los Gobiernos Municipales con mayor población, los ingresos tributarios en promedio para el periodo 1994-2012 representan el 29% de los gastos y para los Gobierno Municipales con menor población representan el 4% de los gastos.
- A partir de la Nueva Constitución Política del Estado se consagra como competencia exclusiva de los Gobiernos Municipales Autónomos, la creación y administración de impuestos de carácter municipal (Artículo 302 de la Nueva Constitución Política del Estado en el párrafo I, numeral 19).

- Existen municipios que por más competencias y atribuciones que tengan sus ingresos propios estarán determinados por su población y nivel de desarrollo económico.
- Las transferencias a los Gobiernos Municipales se constituyeron básicamente por recursos de Coparticipación Tributaria, Impuesto Directo a los Hidrocarburos y recursos del Alivio de la Deuda Externa. Estas transferencias son distribuidos en base a la cantidad de habitantes del municipio y/o determinadas por la misma, causando que los municipios con mayor cantidad de habitantes reciban mayores ingresos por transferencias.
- A medida que aumentaron las transferencias los Gobiernos Municipales se volvieron más dependientes de los recursos que brinda el Gobierno Central para cubrir sus Gastos.
- Las Leyes N° 1551 de Participación Popular, N° 2028 de Municipalidades, N° 2235 del Diálogo Nacional 2000 y N° 031 de Descentralización y autonomías “Andrés Ibáñez” y la Nueva constitución Política del Estado marcaron la normativa municipal. Normativas de las cuales se derivan otras Leyes, Decretos Supremos, entre otros.
- Una debilidad de la construcción de la normativa municipal a partir de la Ley N° 1551 fue incurrir en la homogenización de los municipios y la no creación de los mecanismos de monitoreo de impacto de normas y de control sobre el conocimiento y cumplimiento de las mismas, generándose así problemas en la aplicación por parte de los Gobiernos Municipales y en algunos casos tropezando en incumplimientos, contradicciones, desuso y sobre posiciones.

- El desarrollo de los municipios en cuanto a capacidad administrativa y organizacional no ha tenido el desarrollo que ha tenido la parte normativa expresada en una hiperlegislación municipal y una baja capacidad para la ejecución del ingreso.
- Los gastos municipales se establecen por normas emitida por el Gobierno Central (25% para el gasto de funcionamiento) y no así por las necesidades de los municipios por lo tanto los municipios no cuentan con una libre disponibilidad de sus recursos.

7.3. Recomendaciones

- Debido a la inexperiencia de los Gobiernos Municipales en la creación de impuestos municipales se recomienda al Gobierno Central colaborar a los Gobiernos Municipales para la creación e implementación de impuestos municipales dentro su jurisdicción, en especial a los municipios de menos población (categoría A y B).
- Durante estos 19 años de descentralización fiscal a pesar de la extensa normativa tributaria y de todos los logros de la Ley de Participación Popular, los Gobiernos Municipales son dependientes del Gobierno Central, lo cual nos lleva a reflexionar si la Nueva Constitución Política del Estado y la Ley Marco de Autonomía y Descentralización “Andrés Bólvarez” lograran generar Gobiernos Autónomos Municipales con mayor grado de independencia (considerando que ahora los Gobiernos Municipales cuentan con la atribución de crear sus propios impuestos) o de lo contrario se confirmara la existencia de municipios inviables.

8. BIBLIOGRAFÍA

- Ady Patricia Carrera Hernández, Autonomía fiscal municipal en un marco de un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1992.
- Alberto Machicado, Ramón Servia, Nelson Quinteros, Adolfo Fernandez, Principios tributarios y régimen fiscal en un escenario autonómico, La Paz-Bolivia, FBDM/Plural editores, mayo 2007.
- Antoni Castells, Hacienda Autonómica una perspectiva de federalismo fiscal, España, Ariel S.A., 1988.
- Bahl y Linn, Urban Public Finance in Developing Countries, Washington, World Bank, 1992.
- Brennan y Buchanan, The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution, Cambridge University Press, 1.980.
- CEDLA, Resultados de la Política Fiscal, Boletín de seguimiento a políticas públicas -segunda época- año IV-Nº 8, septiembre 2007.
- De la Cruz Rafael, Federalismo Fiscal y Descentralización Un Nuevo Equilibrio entre la Sociedad y el Estado, Banco Mundial, Caracas Venezuela, 1999.
- Eduardo Antelo, Políticas de Estabilización y de Reformas Estructurales en Bolivia a partir de 1985, Quince años de reformas estructurales en Bolivia: sus impactos sobre Inversión, Crecimiento y

Equidad, La Paz Bolivia, Universidad Católica Boliviana (IISEC)- Naciones Unidas CEPAL, 2000.

- Ernesto Rezk, Aspectos Macroeconómicos vinculados con el Federalismo y la Descentralización, Asociación argentina de economía política, XXXII reunión anual - bahía blanca – 1997.
- Escarlet Escalante, autonomía fiscal de los Gobiernos Locales: una revisión formal de los determinantes, 1999.
- Fundación Jubileo, IDH y Regalías: aporte para un diálogo fiscal, Publicación digital disponible en la página internet de Foro Descentralización, Autonomías y Constituyente (FORODAC) (<http://www.forodac.org.bo>).
- Gabriel Aghón, Descentralización Fiscal Marco conceptual, Serie de Política Fiscal, Santiago de Chile, Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1993.
- Hettich y Winer, Democratic Choice and Taxation, Cambridge University Press, 1999, págs. 20-21.
- Instituto Nacional de Estadística, Anuarios Instituto Nacional de Estadística.
- Iván Finot, El proceso de descentralización: análisis comparativo y pautas para seguir adelante, 2003.
- Ivan Finot, Descentralización en América Latina: Teoría y práctica, Serie Gestión Pública, Santiago de Chile, ILPES, 2001.

- Ivan Finot, Descentralización y participación en América Latina: Una mirada desde la economía, Revista de la CEPAL 78, diciembre 2002.
- Jonas Frank, “Incentivos para la descentralización”, Gestión, Febrero del 2001, No.80.
- Joseph Stiglitz, La economía del sector público, Tercera edición, España, Antoni Bosch, 2002.
- Mario Galindo Soza, descentralización fiscal financiera, federalismo fiscal y gobernabilidad autonómica, diciembre 2003.
- Mario Galindo y Fernando Molina, Descentralización en Bolivia, Serie Política Fiscal, Naciones Unidas, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal, CEPAL-GTZ.
- Mauricio Riveros, Evaluación de diez años de evolución legislativa municipal en Bolivia, Municipalización: diagnóstico de una década tomo II, Bolivia, FES-ILDIS/USAID/Plural Ediciones, 2004, pág. 296 y normativa vigente.
- Jonas Frank, “Incentivos para la descentralización”, Gestión, Febrero del 2001, No.80.
- Musgrave Richard, Hacienda Pública Teórica y Aplicada, Quinta Edición, México, McGraw-Hill, 1992.

- Musgrave, Who should tax, where and what?, en Mclure, C. C.: Tax Assignment in Federal Countries. Edit. Centre for Research on Federal Financial Relations, Camberra, ANU, 1993.
- María Concepción Arizaga Junquera, Santiago Álvarez García, Descentralización y crecimiento del gasto público en España: una visión de economía política constitucional con especial referencia a la comunidad autónoma de castilla y león, Universidad de Oviedo.
- Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular, Bolivia Estadísticas Económicas del Proceso de Descentralización (nivel municipal y departamental) Ley del Dialogo, La Paz-Bolivia, Julio 2002.
- Roy Bahl, Las Transferencias Intergubernamentales en los países en desarrollo y transición: Principios y Practicas, Banco Mundial, Caracas Venezuela, 1999.
- Roy Bahl, Reglas de Ejecución para la Descentralización Fiscal, Banco Mundial, Caracas Venezuela, 1999.
- Santiago Zorrilla Arena y José Silvestre Méndez, Diccionario de Economía, Limusa, 2006.
- Servicio Estatal de Autonomías, A dos años de la promulgación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización 2010-2012,Bolivia, agosto de 2012, pág. 7
- Tanzi, Fiscal federalism and decentralizations. A review of some efficiency and macroeconomic aspects, Conferencia Anual sobre

Economía del Desarrollo, Washington D.C., Banco Mundial, mayo 1996.

- Vladimir Ameller, Diálogo para la Descentralización Provocaciones, avances y desengaños, Bolivia, COSUDE /Plural Ediciones, 2002.
- Vladimir Ameller, Participación Popular en Cifras Volumen III, primera edición enero de 2000.
- Vice ministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular (VMPEPP) del 2001.
- Wiener, “Some evidence of the effects of the separation of spending and tax decisions”, Journal of Political Economy No. 91.
- Wallace Oates, Federalismo fiscal, Edición española del Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.
- <http://www.eco-finanzas.com/diccionario>.
- www.doctoraedicilia.com en bases a Poder Local “Edición especial” abril 2009, memoria Gráfica “15 años de municipalización”, Acta de computo Nacional elecciones departamentales, municipales y regionales del 4 de abril de 2010.
- Plan Nacional de Desarrollo, “Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien”, Lineamientos estratégicos 2006 – 2011, La Paz –Bolivia, Septiembre de 2007.
- Ley N° 1551 de Participación Popular

- Ley N° 2028 de Municipalidades
- Ley N° 2492 del Nuevo Código Tributario
- Ley N° 1565 de Reforma Educativa
- Ley N° 1606 de Modificaciones a la Ley No. 843
- Ley N°1615 de Constitución Política del Estado
- Ley N° 1654 de Descentralización Administrativa
- Ley N° 1715 Del Servicios Nacional de Reforma Agraria
- Ley N° 1864 de Propiedad y Crédito Popular
- Ley N° 1874 de Concesiones de Obras Públicas de Transportes
- Ley N° 2152 de Complementaria y Modificatoria a la Ley de reactivación Económica
- Ley N° 2426 de Seguro Universal Materno Infantil SUMI
- Ley N° 2446 de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE)
- Ley N° 2493 Modificaciones a la Ley No. 843
- Ley N° 2492 Nuevo Código tributario
- Ley N° 1700 Ley Forestal
- Ley N° 1777 Código de Minería
- Ley N° 3058 Impuesto Directo a los Hidrocarburos
- Ley N° 2042 de Administración Presupuestaria
- Ley N° 3791 de la renta universal de vejez (renta dignidad)
- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia
- Ley N° 218 Extinción del Directorio Único de Fondos
- Ley N° 031 Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”
- Ley N° 060 Ley de juegos de lotería y de azar

ANEXOS

Anexo N° 1

Leyes indirectas

Desde la Ley N° 1551 se sacaron Leyes, Decretos Supremos, Resoluciones Supremas, otras, que han sido influyentes en los Gobiernos Municipales como fuentes generadoras de obligaciones y responsabilidades de las mismas. Destacar que estas atribuciones y transferencias de obligaciones les cayeron a los Gobiernos Municipales sin previo aviso atrapándolos desprevenidos. Entre ellas se puede mencionar: La Ley N° 1565 de Reforma Educativa, Ley N° 1606 de Modificaciones a la Ley N° 843, Ley N° 1615 de Constitución Política del Estado, Ley 1654 de Descentralización Administrativa, Ley N° 1715 Del Servicios Nacional de Reforma Agraria, Ley N° 1864 de Propiedad y Crédito Popular, Ley N° 1874 de Concesiones de Obras Públicas de Transportes, Ley N° 2152 de Complementaria y Modificatoria a la Ley de reactivación Económica, Ley N° 2426 de Seguro Universal Materno Infantil SUMI, Ley N° 2446 de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE), Ley N° 2493 Modificaciones a la Ley N° 843, Ley N° 2492 Nuevo Código tributario, Ley Forestal N° 1700, Ley N° 1777 Código de Minería, Ley N° 2042 de Administración Presupuestaria, Ley N° 3791 de la renta universal de vejez (renta dignidad) de entre muchas más que existen.

Entre otras mencionar la Ley N° 2650 de Constitución Política del Estado del 13 de Abril del 2004 que define el Régimen Municipal dentro del cual con el Artículo 200 establece que el Gobierno y la administración de los municipios están a cargo de Gobiernos Municipales autónomos y de igual jerarquía. En los cantones habrá agentes Municipales bajo supervisión y control del Gobierno Municipal de su jurisdicción y que la autonomía municipal consiste en la potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencia territoriales.

Otras norma indirecta importante es la Ley de Hidrocarburos N° 3058 del 17 de mayo de 2005 debido a que ésta relacionada directamente con los municipios ya que parte de los recursos por el impuesto directo a los hidrocarburos (IDH) son asignados a los mismos. Es importante resaltar que esta Ley ha sufrido muchas modificaciones con lo que se refiere a la distribución del IDH (las cuales se explican más adelante). Los Decretos Supremos modificatorios al Artículo 57 (distribución del IDH) de la Ley de Hidrocarburos N° 2058 tenemos el Decretos Supremos N° 28223, 28333, 28421 y 29322.

Anexo N° 2

Leyes específicas

Entre Leyes específicas tenemos dos una para el municipio de El Alto y otra para el municipio de Yacuiba.

- 1) La Ley N° 2685 de promoción económica de la ciudad de El Alto de 13 de mayo de 2004 establece la liberación del pago de Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE) por un periodo de 10 años (Artículo 7), liberación de gravamen arancelaria (GA), Impuesto al Valor Agregado (IVA) importaciones a la maquinaria importada para la instalación en industrias de la ciudad de El Alto (Artículo 8), liberación de Impuesto a la Propiedad Bienes Inmuebles (IPBI) periodo no mayor a tres años (Artículo 9). Esta Ley está reglamentada por el Decreto Supremo N° 27945 de 20 de diciembre de 2004.
- 2) La Ley N° 3810 de promoción económica de la ciudad de Yacuiba de 28 de diciembre de 2007 establece la liberación del pago de Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE) por un periodo de 10 años (Artículo 7), liberación de gravamen arancelaria (GA), Impuesto al Valor Agregado (IVA) importaciones a la maquinaria importada para la instalación en industrias de la ciudad de El Alto (Artículo 8), liberación de Impuesto a la Propiedad Bienes Inmuebles (IPBI) periodo no mayor a tres años (Artículo 9).

Anexo N° 3

Cuadro N° 7 Ingresos nacionales

INGRESOS NACIONALES							
IMPUESTO	IVA	RC-IVA	IUE	IT	ICE	TGB	ISAE
HECHO GENERADOR	Venta de bienes muebles, Prestación de servicios, Importaciones definitivas	Ingreso, de fuente boliviana, de las personas naturales y sucesiones indivisas provenientes del trabajo, inversión de capital o aplicación de ambos.	Utilidades de las empresas	• Ejercicio del comercio, industria profesión, oficio, negocio. • Alquiler de bienes, obras y servicios. • Actos a título gratuito que la transferencia de bienes muebles, inmuebles y derechos.	Venta de: • Cigarrillos • Tabaco para pipa • Vehículos • Bebidas alcohólicas, gaseosas	• Actos jurídicos de transmisión de propiedad a título gratuito de bienes muebles, acciones, inmuebles, cuotas de capital y derechos sujetos a registro, incluyendo sucesiones hereditarias	• Salidas al exterior por vía aérea
BASE IMPONIBLE	Precio Neto de venta	Valor o monto total percibido	• Utilidad neta.- Utilidad Bruta (Ingresos - gastos de venta) - gastos necesarios para mantener la fuente. • Profesionales se supone que Utilidad neta equivale a 50% de Ingresos percibidos. • Beneficiarios del exterior se presume que utilidad alcanza a 50% de las remesas	Ingresos brutos devengados	• Cigarrillos, tabaco y vehículos (precio de venta) • Bebidas (volumen producido o importado)	• Avalúo del bien o derecho transferido	Tasa específica
SUJETO PASIVO	Personas dedicadas a actividades que generan el hecho generador	Personas naturales y sucesiones indivisas	• Unidades económicas que coordinen factores de producción en la realización de actividades comerciales o industriales, profesiones liberales y oficios • Beneficiarios del exterior	Personas dedicadas a actividades que generan el hecho generador	• Fabricantes • Importadores	• Personas naturales o jurídicas beneficiarias del hecho o acto jurídico que origina la transmisión de dominio.	• Residentes que viajan al exterior
alícuota	13%	13%	• 25 % • Las actividades extractivas pagarán una alícuota adicional de 25 % que se aplica previa deducción de hasta el 33% de inversiones acumuladas o 45% de ingresos netos obtenidos para cada operación extractiva	• 3% aplicable sobre ingresos brutos • Impuesto a Utilidades Pagado, constituye pago a cuenta de este impuesto	• Cigarrillos y tabaco para pipa: 50% • Vehículos: 18% • Bebidas alcohólicas y gaseosas: Tasas específicas	• Ascendientes, descendientes y cónyuge. 1 % • Hermanos y sus descendientes 10 % • Otros colaterales, legatarios y donatarios gratuitos 20 %	• Tasa específica actualizable anualmente
EXENCIONES	• Importaciones de cuerpo diplomático • Mercaderías del exterior de viajeros • Bienes sujetos a titulación • Intereses de administradores de cartera cedida • Transferencia de cartera • Valores inscritos en la Bolsa de Valores • Arte • Zonas Francas	Ninguna	• Actividades del Estado • Instituciones sin fines de lucro • Intereses a favor de organismos internacionales de crédito • Manifestaciones de arte • Ciudad de El Alto: 10 años para industrias • Oruro: 10 años para industrias con un capital mayor a 250 mil \$us. • Cobija: Hasta 2018 para industrias exportadoras • Zonas Francas • Parque Industrial en Lajastambo • Industrias Turísticas en Provincias del Departamento de Chuquisaca	• Trabajo en relación de dependencia • Desempeño de cargo públicos • Exportaciones • Servicio prestado por instituciones públicas • Interés de depósitos. • Ingresos de inversiones en valores • Establecimiento educativos privados sujetos a planes de enseñanza oficial • Servicios prestados por diplomáticos • Edición/importación de publicaciones • Compras de acciones y títulos valores • Compra venta de hidrocarburos y derivados destinados a la exportación • Transferencia de cartera • Valores inscritos en la Bolsa Boliviana de valores • Arte • Zonas Francas Parque Industrial de Lajastambo	• Operaciones en zonas francas • Operaciones en Parque Industrial de Lajastambo	• Instituciones públicas • Asociaciones sin fines de lucro • Beneméritos de la patria • Indemnizaciones • Por seguro de vida	Ninguna
PERIODICIDAD	Mensual para producción local. Al momento de la internación al país, para importaciones	• Mensual o trimestral. El impuesto puede ser cancelado con facturas de compras	Anual	Mensual	• Mensual para producción local. Al momento de la internación al país, para importaciones	• 90 días de abierta la sucesión por sentencia • 5 días hábiles posteriores de producido el hecho imponible	Por cada viaje
PARTICIPACION	75 % TGN 20% Municipalidades (per capita) 5% Universidades						

Fuente: Elaboración propia en base a normativas.

Nota:

1) El esquema únicamente señala los impuestos considerados en la Ley de Participación Popular, excluye al Gravamen Aduanero Consolidado (GAC) que fue establecido en 1986 por el Decreto Supremo N° 21367 y que fue cambiado a Gravamen Arancelario (GA) con la Ley de Aduanas de 1999, el cual tiene una distribución de 75% al TGN, 20% a los municipalidades (per capita) y 5% a las universidades.

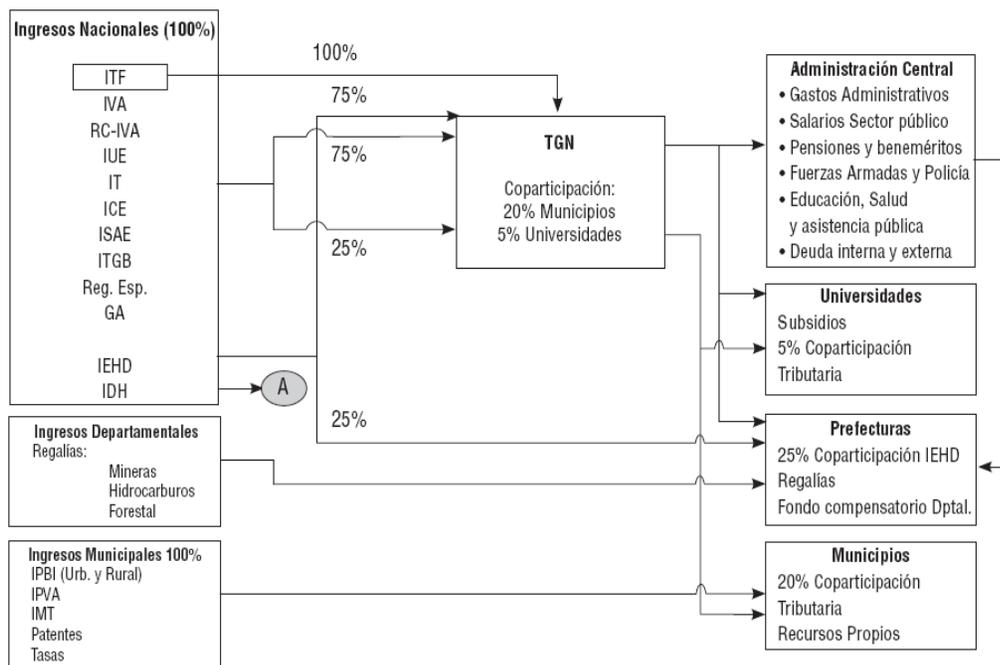
2) Otros ingresos son: 1) impuesto especial a los hidrocarburos y sus derivados (IEHD) creado mediante el Artículo 3° de la Ley N° 1606, 2) impuesto a las transacciones financieras ITF creado el 1 de abril de 2004 por la Ley N° 2646, 3) impuesto directo a los hidrocarburos (IDH) creado por la Ley N° 3058 de hidrocarburos que se explica más adelante, 4) regalía minera (RM) creada por la Ley N° 3787 modificaciones al código de minería (que sustituye el impuesto complementario de la minería (ICM) creado mediante el título VIII de la Ley N° 1777 Código de Minería), 5) Impuesto a las utilidades mineras (IUE mineras) normado por la Ley N° 3787 y 6) alícuota adicional al Impuesto a las utilidades mineras (AA-IUE) normado Ley N° 3787¹⁰².

¹⁰² Para ver más detalladamente cada impuesto consultar la Ley de Reforma Tributaria N° 843 (texto ordenado) ya que muchos de estos impuestos se crearon con esta Ley.

Anexo N° 4

Para tener una idea más clara de la distribución de los ingresos tributarios nacionales, departamentales y municipales se presenta el siguiente esquema resumen:

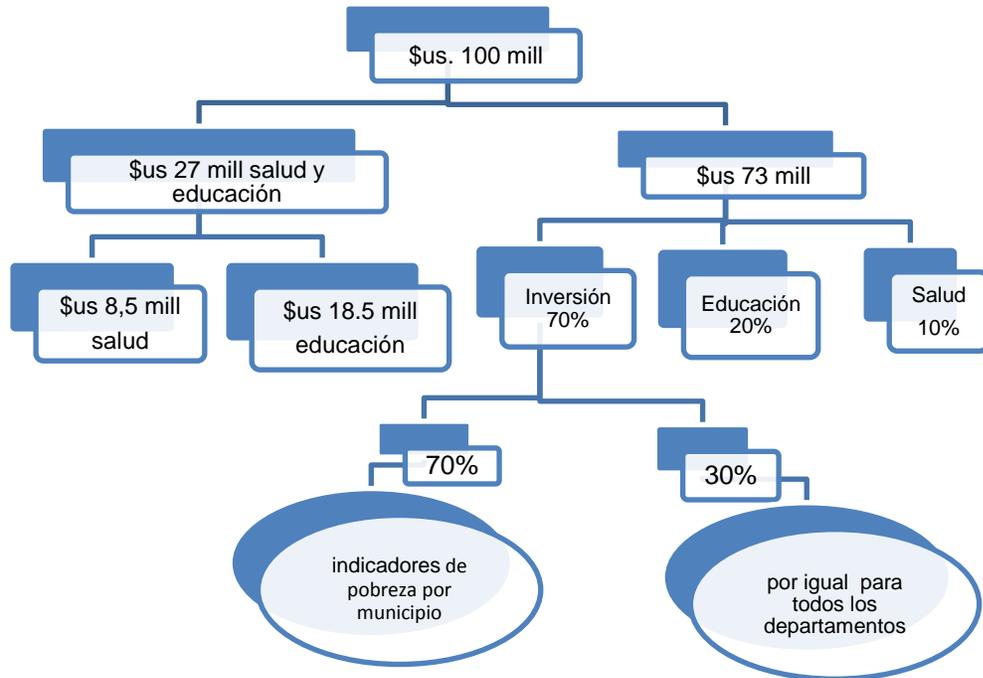
Ilustración N° 4
Distribución de ingresos tributarios



Fuente: Alberto Machicado, Ramón Servia, Nelson Quinteros, Adolfo Fernández, Principios tributarios y régimen fiscal en un escenario autónómico, La Paz-Bolivia, FBDM/Plural editores, mayo 2007, pág. 106.

Anexo N° 5

Ilustración N° 5
Distribución de los Recursos del Alivio de la Deuda



Nota: suponiendo hipotéticamente que la asignación por efecto de la condonación de la deuda fuese \$us 100 millones.

Fuente: Vladimir Ameller, Diálogo para la Descentralización Provocaciones, avances y desengaños, Bolivia, COSUDE /Plural Ediciones, 2002, pág. 75.

Por lo tanto del 100% de los recursos de la Cuenta Especial del Diálogo 2000 para programas municipales señalados en el Artículo 9 inciso c):

- El 70% será distribuido entre todas las Municipalidades del País de acuerdo con la proporción que corresponda a la Población Recalculada de cada municipio dividida entre la sumatoria total de todas las poblaciones recalculadas.
- Y el 30% será dividido en nueve partes iguales para cada Departamento del País, y cada una de estas partes será distribuida entre todas las Municipalidades de cada Departamento en la proporción que corresponda a la Población Recalculada de cada municipio dividida entre la sumatoria total de la poblaciones recalculadas de todos los municipios del Departamento.

Anexo N° 6

1. Política de compensación y fondos de inversión antes de la Nueva Constitución Política del Estado

Otro aporte importante de la Ley del Dialogo Nacional 2000 es la política de compensación y fondos de inversión.

Se define la Política Nacional de Compensación en el Artículo 17 como una política de Estado que apoyan la Estrategia Boliviana de reducción de la Pobreza y el proceso de descentralización, con el propósito de ordenar las transferencias que bajo distintas condiciones sean otorgadas por el Gobierno Nacional y Prefecturas a las Municipalidades, promoviendo la transferencia y equidad de dichas transferencias destinadas a la inversión pública. El Poder Ejecutivo diseñará y aprobará disposiciones reglamentarias para la ejecución de la Política de Compensación.

A partir de la publicación de la Ley N°2235, todas las instituciones públicas de la administración central, descentralizada y de la administración departamental, así como instituciones privadas de desarrollo y otros organismos de cooperación internacional que administren recursos públicos o de ayuda oficial al Estado Boliviano, deberán cumplir las previsiones de la Política de Compensación para apoyar, mediante transferencias, a las Municipalidades en actividades de inversión pública de competencia municipal.

Según el Artículo 18 el Ministerio de Hacienda registrará todas las transferencias recibidas por las Municipalidades, distintas a las canalizadas por el Fondo de Inversión Productiva y Social y las exceptuadas en el Artículo 19 (incisos: a) los del Tesoro General de la Nación transferidos a las Municipalidades, en calidad de Coparticipación

Tributaria y los asignados por Ley; b) Los recursos propios de las Municipalidades; c) Las transferencias de recursos provenientes de la Cuenta Especial Diálogo 2000; d) Los recursos que fueran utilizados en el marco de programas de Desarrollo Alternativo o para la prevención, atención y reconstrucción de situaciones declaradas oficialmente por Ley como de emergencia o desastre; e) Los recursos gestionados de manera directa por los Gobiernos Municipales ante instituciones privadas o de países, no otorgados como cooperación oficial al Gobierno de Bolivia; f) Recursos prefecturales asignados de acuerdo a lo establecido en la Disposición Modificatoria Primera de la Ley No 2235, y, g) Proyectos y programas de competencia municipal que, con anterioridad a la publicación de la Ley No 2235, ya tuvieran comprometido algún financiamiento con carácter de transferencia no reembolsable).

a) Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)

Con lo que respecta al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) (creado por Ley N° 926, de 25 de marzo de 1987) el Artículo 20 de la Ley N° 2235 expone que el FNDR se transforma en una entidad financiera no bancaria de desarrollo del Gobierno de Bolivia de carácter descentralizado, bajo tuición de la Presidencia de la República, con personalidad jurídica propia, autonomía de gestión administrativa, técnica y financiera, patrimonio propio y duración indefinida. Su funcionamiento se rige por la presente Ley, la Ley de Bancos y entidades Financieras, la Ley de Administración y Control Gubernamentales y los respectivos reglamentos. Contará con un Director Ejecutivo como máxima autoridad ejecutiva, quien dependerá y reportará al Directorio Único de los Fondos. Su objetivo es contribuir al desarrollo local y regional del país mediante operaciones exclusivas de crédito a las Municipalidades, Mancomunidades Municipales y Prefecturas Departamentales,

fomentando al desarrollo del mercado privado de financiamiento con dichas entidades y promoviendo un endeudamiento prudente, a través de Programas de Desarrollo Institucional en las Municipalidades, Mancomunidades Municipales y Prefecturas.

b) Fondo Nacional de Inversión Productiva Y Social (FPS)

El Fondo de Inversión Productiva y Social, fue creada mediante el Decreto Supremo N° 25984 del 16 de noviembre de 2000, sobre la estructura y patrimonio del Fondo de Inversión Social (FIS), como una entidad de derecho público, de fomento y sin fines de lucro, descentralizada, con personería jurídica propia, autonomía administrativa técnica y social, con competencias de ámbito nacional, y operaciones desconcentradas a nivel departamental.

El Artículo 21 de la Ley N° 2235 expone que se constituye el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS) como una entidad de Derecho Público, sobre la estructura del Ex-Fondo de Inversión Social, de fomento y sin fines de lucro, descentralizada, bajo tuición de la Presidencia de la República, competencia de ámbito nacional, con operaciones desconcentradas para lo cual contará con Oficinas Departamentales. Tendrá personalidad jurídica propia, autonomía de gestión administrativa, técnica y financiera, patrimonio propio y duración indefinida. Su funcionamiento se rige por la Ley N° 2235, la Ley de Administración y Control Gubernamentales y los Decretos que reglamentan sus operaciones. Contará con un Director ejecutivo como máxima autoridad ejecutiva, quien dependerá y reportará al Directorio Único de los Fondos. Tiene la misión de contribuir a la implementación de las acciones destinadas a la reducción de la pobreza y estimular el desarrollo institucional municipal a través de operaciones exclusivas de transferencias no reembolsables, mediante financiamiento a inversiones y

estudios, de responsabilidad municipal en el marco de la Política de Compensación.

El FPS asignará recursos a todas las Municipalidades del País tomando como referencia la fórmula descrita en el Artículo 12° de la Ley N° 2235. Al efecto, el Poder Ejecutivo reglamentará los mecanismos que deberá observar el FPS a fin de privilegiar el financiamiento de proyectos entre la población más pobre y vulnerable del País, considerando criterios de eficiencia, transparencia y equidad, promoviendo el perfeccionamiento de la descentralización a través de Programas de Desarrollo Institucional para las Municipalidades.

c) Directorio Único de los Fondos (DUF)

El Directorio del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y del Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social, será único y se constituirá en la instancia que define políticas institucionales, coordina, norma y fiscaliza ambos Fondos bajo la denominación de Directorio Único de los Fondos (DUF) (Artículo 23°)¹⁰³.

2. Política de compensación y fondos de inversión antes de la Nueva Constitución Política del Estado

a) Fondos de Inversión

La Ley N° 218 del 28 de diciembre de 2011 dispone la extinción del Directorio Único de Fondos (DUF) y expone que la organización, funciones y/o liquidaciones del FNDR y PFS serán establecidas por el Órgano Ejecutivo, mediante Decretos Supremos, en un plazo máximo de sesenta días hábiles después de la promulgación de la Ley. También plantea en su disposición transitoria que en tanto el Órgano Ejecutivo emita la

¹⁰³ La organización y atribuciones se puede ver en el Artículo 23° y 24° de la Ley N° 2235.

reglamentación al a presente Ley, las atribuciones administrativas, financieras y presupuestarias del FNDR y FPS serán aprobadas por el Director Ejecutivo de cada entidad. Finalmente deroga las Artículos, incisos de la Ley N°2235 relacionados al DUF.

b) Fondo Nacional de Desarrollo regional (FNDR)

Para el año 2012 el FNDR es una institución financiera pública, no bancaria, descentralizada, que se encuentra bajo la tuición del Ministerio de Planificación del Desarrollo. Otorga financiamiento, a través de créditos y transferencias, a municipios, gobernaciones, mancomunidades municipales otras entidades territoriales autónomas, cooperativas de servicio público y empresas de prestación de servicios, para la ejecución de planes, programas y proyectos de desarrollo productivo y social que estén enmarcados en el Plan Nacional de Desarrollo¹⁰⁴.

c) Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS)

El FPS para el 2012 se encuentra bajo tuición del ministerio de Planificación del Desarrollo, con las mismas características con las que fue crea el año 2000 mediante el Decreto Supremo N° 25984, con el objetivo de administrar los recursos que se les fueran provistos por organismos de cooperación internacional y el Tesoro General de la Nación para el cofinanciamiento de gastos de inversión de proyectos que contribuyan al desarrollo socioeconómico de los municipios, los que corresponden a la demanda de la sociedad civil, sean concordantes con las políticas y estrategias nacionales de desarrollo¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Página web del Fondo Nacional de Desarrollo regional “www.fndr.gob.bo”.

¹⁰⁵ Página web del Fondo de Inversión Productiva y Social “www.fps.gob.bo”.

Anexo N° 7

La distribución del IDH desde la Ley N° 3058 ha sido modificada en muchas ocasiones. A continuación se detallan las modificaciones que han influido en los ingresos de los Gobierno Municipios en diferentes magnitudes y momentos del tiempo.

- 1) La primera Distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos se encuentra en el Artículo 57 de la Ley N° 3058 que plantea que el IDH será coparticipado de la siguiente manera:
 - a) Cuatro por ciento (4%) para cada uno de los departamentos productores de hidrocarburos de su correspondiente producción departamental fiscalizada.
 - b) Dos por ciento (2%) para cada Departamento no productor.
 - c) En caso de existir un departamento productor de hidrocarburos con ingreso menor al de algún departamento no productor, el Tesoro General de la Nación (TGN) nivelará su ingreso hasta el monto percibido por el Departamento no productor que recibe el mayor ingreso por concepto de coparticipación en el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).
 - d) El Poder Ejecutivo asignará el saldo del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) a favor del TGN, Pueblos Indígenas y Originarios, Comunidades Campesinas, de los Municipios, Universidades, Fuerzas Armadas, Policía Nacional y otros.

Todos los beneficiarios destinarán los recursos recibidos por Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), para los sectores de educación, salud y caminos, desarrollo productivo y todo lo que contribuya a la generación de fuentes de trabajo. Los departamentos productores priorizarán la distribución de los recursos percibidos por Impuesto

Directo a los Hidrocarburos (IDH) en favor de sus provincias productoras de hidrocarburos.

2) En cumplimiento al resultado del Referéndum del 18 de julio de 2004, los recursos obtenidos por el IDH, deben ser canalizados a los sectores de educación, salud, caminos y generación de empleos. Por lo tanto se saca el Decreto Supremo N° 28223 del 27 de junio de 2005, exponiendo en el Artículo 8 la siguiente distribución:

- a) 12.5% del valor total recaudado en efectivo, a favor de las Prefecturas de los Departamentos productores de Hidrocarburos, distribuido según su producción departamental fiscalizada.
- b) 31.25% del valor total recaudado en efectivo, que se distribuirá a las Prefecturas de los Departamentos no productores de Hidrocarburos a razón de 6.25% a cada una.
- c) El saldo del valor total recaudado en efectivo, a favor del Tesoro General de la Nación, para dar cumplimiento a lo dispuesto en los incisos c) y d) del Artículo 57 de la Ley N° 3058 y del Decreto Supremo N° 28223 en los numerales 1, 2 y 3 siguientes:
 - 1) Para el cálculo de la nivelación de ingresos entre un Departamento productor de hidrocarburos con un ingreso menor al de un Departamento no productor, establecido en el inciso c) del Artículo 57 de la Ley N° 3058, la recaudación por regalía departamental equivalente al 11% de la producción, y el 31.25% de la distribución del IDH, formaran parte del ingreso total por Departamento productor, que será comparada con el monto percibido del 2% para cada Departamento no productor. Para este efecto, se estimará una compensación a los departamentos productores de hidrocarburos que será inscrito en los presupuestos anuales y el Tesoro General de la Nación

asignará recursos mensuales con cargo a conciliaciones que determinen el monto definitivo.

- 2) De los recursos efectivos distribuidos al Tesoro General de la Nación por el IDH, se asignará en el Presupuesto General de la Nación fondos a favor de los Pueblos Indígenas y Originarios, Comunidades Campesinas, Municipios, Universidades, Fuerzas Armadas, Policía Nacional y otros, destinados a programas y proyectos específicos con el fin de atender a los sectores de educación, salud, caminos, desarrollo productivo y todo lo que contribuya a la generación de fuentes de trabajo.
 - 3) Del saldo del IDH que recibe el Tesoro General de la Nación deduciendo lo establecido en los numerales precedentes, se transferirá cinco por ciento (5%) al Fondo de Ayuda Interna para el Desarrollo Nacional, previa asignación presupuestaria, según lo dispuesto en el inciso b) del Artículo 142 de la Ley N° 3058.
-
- 3) El 12 de septiembre de 2005 sale el Decreto Supremo N° 28333 que en su Artículo único modifica el numeral 1, inciso c) del Artículo 8 del Decreto Supremo N° 28223, de la siguiente manera: " En caso de que el ingreso por el IDH, de un Departamento Productor sea menor al de un Departamento no Productor, el Tesoro General de la Nación otorgará una compensación al Departamento Productor de hidrocarburos hasta nivelar sus ingresos por IDH a los del Departamento no Productor."
 - 4) El Decreto Supremo N° 28421 del 21 de octubre de 2005 en su Artículo 1 plantea que el Decreto tiene como objetivo modificar el Artículo 8° del Decreto Supremo N° 28223, y lo hace de la siguiente manera (Artículo 2°):
 - I. Distribución:

El monto recaudado en efectivo por el IDH, se distribuirá según el siguiente detalle:

1. Departamentos

- a) 12.5% del monto total recaudado en efectivo, en favor de los Departamentos Productores de hidrocarburos, distribuidos según su producción departamental fiscalizada.
- b) 31.25% del monto total recaudado en efectivo, a favor de los Departamentos no Productores de hidrocarburos, a razón de 6.25% para cada uno.
- c) La compensación otorgada por el Tesoro General de la Nación, al Departamento Productor cuyo ingreso por concepto de IDH sea menor al de un Departamento no Productor, con el objeto de nivelar sus ingresos a los del Departamento no Productor.

El 100% de los ingresos percibidos por cada Departamento de acuerdo a lo señalado en los incisos a), b) y c) anteriores, será abonado a una cuenta "IDH –Departamental" en el Banco Central de Bolivia, para su transferencia de manera automática a las cuentas de las Prefecturas Departamentales, Municipios y Universidades Públicas, habilitadas en el sistema financiero, bajo la denominación "Recursos IDH", de acuerdo a la siguiente distribución:

- 34.48% para el total de los Municipios del Departamento, el cual será distribuido entre los beneficiarios de acuerdo al número de habitantes de su jurisdicción municipal, establecido en el censo vigente, y
- 8.62% para la Universidad Pública del Departamento.

En el caso de los Departamentos que cuenten con dos o más universidades públicas, los porcentajes de distribución se determinaran mediante reglamento consensuado entre el Ministerio de Hacienda, Ministerio de Educación, Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana (CEUB) y las Universidades Públicas beneficiarias, respetando el limite financiero asignado a cada Departamento.

■ El saldo de los anteriores porcentajes para la Prefectura del Departamento.

2. Tesoro General de la Nación (TGN)

El saldo del monto total recaudado en efectivo por el IDH una vez deducidos los montos del numeral anterior, se destinara en favor del TGN, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el inciso d) del Artículo 57 de la Ley N° 3058, recursos que serán distribuidos de la siguiente manera:

a) 5% del total de las recaudaciones del IDH, monto que será deducido del saldo correspondiente al TGN, destinado a un Fondo Compensatorio para los Municipios y Universidades de los Departamentos de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba que por tener mayor población, perciben menores ingresos en relación a los Municipios y Universidades de los demás Departamentos.

El mencionado porcentaje será asignado de acuerdo al siguiente criterio:

- i) La Paz 46.19%
- ii) Santa Cruz 36.02%
- iii) Cochabamba 17.79%

Estos montos serán destinados en un porcentaje de 80% para Municipios, el cual será distribuido de acuerdo al número de habitantes de cada jurisdicción municipal, y 20% para Universidades Públicas.

En el caso de los Departamentos de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba que cuenten con dos o más universidades públicas, los porcentajes de distribución se determinarán mediante reglamento consensuado entre el Ministerio de Hacienda, Ministerio de Educación, CEUB y las Universidades Públicas beneficiarias, respetando el límite financiero asignado a cada Departamento.

- b) 5% del total de las recaudaciones del IDH, monto que será deducido del saldo correspondiente al TGN, el cual será asignado a un Fondo de Desarrollo de Pueblos Indígenas y Originarios y Comunidades Campesinas.

Los recursos correspondientes al mencionado Fondo serán desembolsados de acuerdo a Decreto Supremo que reglamentará su creación y funcionamiento.

En el marco de sus competencias y atribuciones, los Gobiernos Municipales y Prefecturas ejecutarán proyectos de desarrollo indígena, presentados por organizaciones indígenas de su jurisdicción territorial, en el marco de la planificación participativa municipal y departamental, empleando como contraparte recursos del Fondo de Desarrollo de Pueblos Indígenas y Originarios y Comunidades Campesinas.

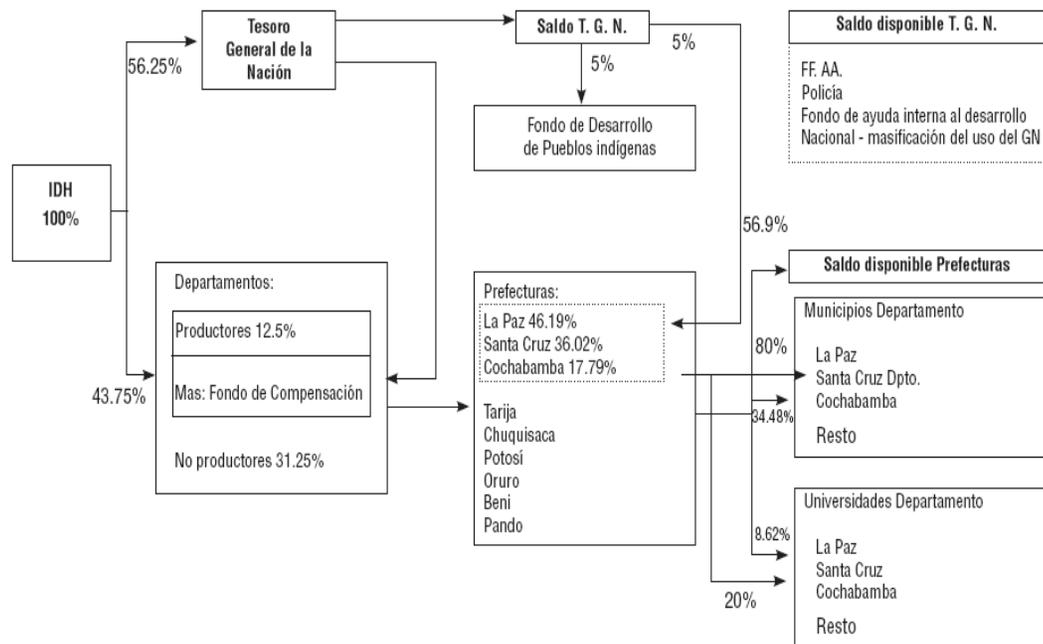
- c) Un monto otorgado mediante asignación presupuestaria anual a: Las Fuerzas Armadas de la Nación, y La Policía Nacional de Bolivia. Las instituciones mencionadas utilizaran estos recursos mediante la acreditación de programas y proyectos específicos, así como en actividades de fortalecimiento institucional.

d) 5% para el Fondo de Ayuda Interna al Desarrollo Nacional destinado a la masificación del use del Gas Natural en el país, porcentaje que será aplicado sobre el saldo de la distribución y asignación de recursos a todos los beneficiarios indicados anteriormente.

Sobre la base de los recursos asignados descritos anteriormente (según el numeral 1 del Artículo 2 del Decreto Supremo N° 28421) los beneficiarios del IDH como ser los municipios destinaran los ingresos percibidos en educación, salud, fomento al desarrollo económico local y promoción de empleo y seguridad ciudadana según el detalle del Artículo 2 del numeral 2 del mismo decreto.

Ilustración N° 6

Distribución del IDH según el Decreto Supremo N° 28421



Fuente: Alberto Machicado, Ramón Servia, Nelson Quinteros, Adolfo Fernandez, Principios tributarios y régimen fiscal en un escenario autonómico, La Paz-Bolivia, FBDM/Plural editores, mayo 2007, pág. 107.

5) El último Decreto Supremo que modifica la distribución del IDH es el Decreto Supremo N° 29322 de fecha 24 de octubre de 2007 que entra en vigencia

a partir del 1 de enero de 2008. Este Decreto modifica la distribución del IDH en el marco del Decreto Supremo N° 29272 de 12 de septiembre de 2007 que aprueba el Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República denominado “Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien – Lineamientos Estratégicos”, el cual establece el diseño de una nueva matriz productiva, para racionalizar la inversión pública con equidad en el proceso de distribución de los recursos, a fin de profundizar el proceso de descentralización e impulsar el desarrollo productivo local.

Debido a que el Decreto Supremo N° 28421 en su Artículo 2 (distribución de recursos del IDH) no se encuentra enmarcada en los lineamientos estratégicos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo pasa a ser modificado por el Artículo 2° del Decreto Supremo N° 29322 la distribución departamental de la siguiente forma:

- a) 66.99% del IDH para el total de los Municipios del Departamento, el cual será distribuido entre los beneficiarios de acuerdo al número de habitantes de su jurisdicción municipal, establecido en el censo nacional de población y vivienda vigente.
- b) 8.62% para la Universidad Pública del Departamento. En el caso de los Departamentos que cuenten con dos o más universidades públicas, los porcentajes de distribución se determinarán mediante reglamento consensuado entre el Ministerio de Hacienda, Ministerio de Educación, CEUB y las Universidades Públicas beneficiarias, respetando el límite financiero asignado a cada Departamento y

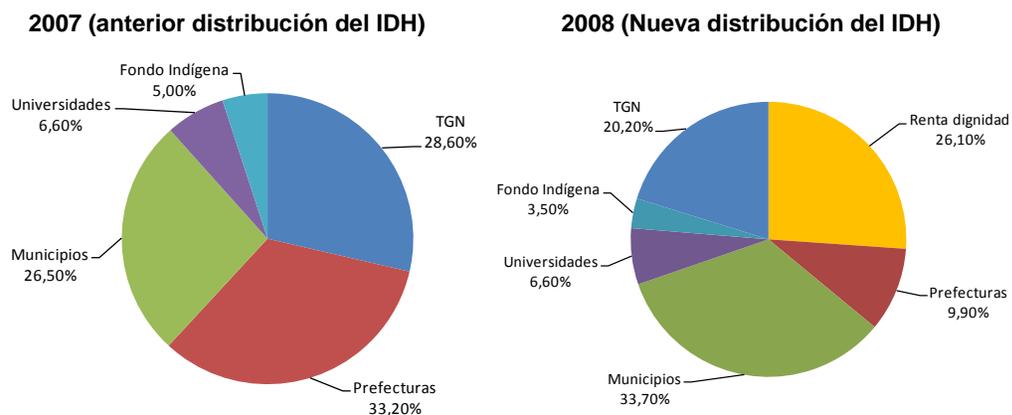
- c) El saldo de los anteriores porcentajes para la Prefectura del Departamento.

El objetivo de la distribución de los recursos del IDH (según el Artículo 3 del Decreto Supremo 29322) está orientado a fomentar el desarrollo productivo local y profundizar el proceso de descentralización en el marco del Plan Nacional de Desarrollo. Para este efecto las instituciones beneficiarias deberán elaborar sus planes territoriales e institucionales priorizando la asignación de estos recursos a proyectos productivos.

- 6) Mediante Ley de la renta universal de vejez N° 3791 del 28 de noviembre de 2007 se crea la Renta Dignidad, estableciéndose en su Artículo 9°, renta que será financiada con el 30% de los recursos IDH de prefecturas, municipalidades, Fondo Indígena y Tesoro General de la Nación.

Con las modificaciones a la redistribución aprobada mediante Decreto Supremo N° 29322 y la creación de la Renta Dignidad aprobada mediante Ley N° 3791, el presupuesto de prefecturas disminuye y el presupuesto de municipalidades se incrementa, caso que no sucedía con el Decreto Supremo N° 28421.

Gráfico N° 32
Comparación de la distribución del IDH
2007 (D.S. N° 28421) y 2008 (D.S. N° 29322 y Ley N° 3791)



Fuente: Fundación Jubileo, IDH y Regalías: aporte para un diálogo fiscal, Publicación digital disponible en la página internet de Foro Descentralización, Autonomías y Constituyente (FORODAC) (<http://www.forodac.org.bo>), pág. 10.

Anexo N° 8

Otros ingresos

a) Patentes forestales (Ley N° 1700)

Según la Ley N° 1700 Artículo 38 inciso b) las patentes de aprovechamiento forestal y de desmonte¹⁰⁶ se distribuyen para las Municipalidades de la siguiente forma: 25% de la patente de aprovechamiento y 25% de la patente de desmonte, distribuidos de acuerdo a las áreas de aprovechamiento otorgadas en sus respectivas jurisdicciones para el apoyo y promoción de la utilización sostenible de los recursos forestales y la ejecución de obras sociales de interés local, siempre que el municipio beneficiario cumpla con la finalidad de este aporte.

b) Patentes mineras (Ley N° 1777)

El código de minería en su Artículo 52 establece que el monto de recaudación de la patente¹⁰⁷ establecida en el Artículo 50, será destinado en un 30% al o los municipios donde se encuentren ubicadas las concesiones mineras y en un 70% al sostenimiento del Servicio Técnico de Minas, Superintendencia General, Superintendencias de Minas y al Servicio de Geología y Minería.

c) Patentes hidrocarburos (Ley N° 3058)

La Ley de Hidrocarburos establece en el Artículo 51 la distribución de las patentes¹⁰⁸ planteando que el Tesoro General de la Nación (TGN) en un periodo de treinta (30) días de cobradas las Patentes transferirá el cincuenta

¹⁰⁶ Para más información sobre patentes forestales ver el Título II capítulo V de la Ley N° 1700 de 12 de julio de 1996.

¹⁰⁷ Para más información sobre patentes ver el Título III capítulo V de la Ley N° 1777 de 17 de marzo de 1997.

¹⁰⁸ Para más información sobre patentes ver el Título IV de la Ley N° 3058 del 18 de mayo de 2005.

por ciento (50%) del valor de las mismas a los Municipios en cuyas circunscripciones se encuentran las concesiones petroleras que generan el pago de aquellas con destino únicamente a programas y proyectos de inversión pública y/o gestión ambiental.

d) Regalías mineras (Ley N° 3787)

La Ley N° 3787 de 24 de noviembre de 2007 modifica al código de minería (Ley N° 1777 de 17 de marzo de 1997) en su título VIII que establecía el Impuesto Complementario de la Minería (ICM). La misma Ley establece la Regalía Minera (RM) y su distribución, la cual está reglamentada mediante el Decreto Supremo N° 29577 en cual en su Artículo 22° establece que un 85% va a las Prefecturas del departamento productor y un 15% al Municipio donde se localiza el yacimiento mineral y en el Artículo 27° inciso b) disponen que del 15% que recibe el municipio al menos el 85% se destine a proyectos de inversión pública del cual se priorizará el 50% en proyectos a localizarse en el área de impacto de la operación minera.

e) Impuesto a la participación del juego

La Ley N° 060 de Juegos de Lotería y de Azar, en su Artículo 42 crea el Impuesto a la Participación de Juegos (IPJ), impuesto que tiene por objetivo gravar la participación en juegos de azar y sorteos, aplicable en todo el territorio del Estado Plurinacional. En su Artículo 49 inciso c) indica que 15% del IPJ es para los Gobiernos Municipales Autónomos, de los cuales el 60% se distribuirá de acuerdo al número de habitantes y el 40% por índice de pobreza. De los recursos que perciban los Gobiernos Autónomos Municipales, se destinará el 70% a beneficencia, salubridad y deporte.

Anexo N° 9

Es importante resaltar que la Ley de municipalidades N° 2028 fue aprobada el 28 de octubre de 1999 y que antes de esta Ley estaba en vigencia la Ley N° 1113 del 19 de octubre de 1989 la cual establece en su el capítulo correspondiente al Sistema Financiero y la delimitación del Dominio Tributario Artículo 90º que dentro de cada gestión financiera, la programación para los gastos por servicios personales, en ningún caso excederá al 50% de todos los ingresos captados, y se destinará el saldo a la sustitución de activos fijos y obras de desarrollo urbano, en forma de inversión. El cual es modificado por la Ley N° 1702 del 17 de julio de 1996 por su Artículo 10 que expone: El texto del Artículo 90 de la Ley Orgánica de Municipalidades, queda modificado en los siguientes términos: dentro de cada gestión financiera, la programación de las partidas 10000, 20000 y 30000 correspondiente al gasto corriente del clasificador presupuestario, no podrá exceder al 15% de los ingresos provenientes del dominio exclusivo municipal". En su Artículo 11º la Ley N° 1702 indica que los Gobiernos Municipales, tendrán un periodo de 5 años para ajustarse al límite previsto en el Artículo anterior, pudiendo destinar recursos para las partidas allí señaladas, de acuerdo con la siguiente escala:

Año 1997: Hasta el 45%

Año 1998: Hasta el 40%

Año 1999: Hasta el 30%

Año 2000: Hasta el 20%

Año 2001: Hasta el 15%

Anexo N° 10

Los ajustes al límite de gasto corriente previsto por el Artículo 107 según las disposiciones finales y transitorias de la Ley N° 2028 en su Artículo 4 plantea que:

I. Los Gobiernos Municipales tendrán un periodo de cuatro (4) años para ajustarse al límite previsto en el Artículo 107, sujetándose al siguiente cronograma de reducción mínima anual en Municipios mayores a veinte mil (20000) habitantes:

Año	2000:	40%
Año	2001:	33%
Año	2002:	26%
Año	2003:	20%

A partir del año 2003 en adelante no excederán del veinte por ciento (20%) de su presupuesto en el gasto corriente.

II. En los Municipios menores a veinte mil (20 000) habitantes, el ajuste presupuestario se sujetará al siguiente cronograma:

Año	2000:	40%
Año	2001:	33%
Año	2002:	30%

A partir del año 2002 en adelante no excederán del treinta por ciento (30%) de su presupuesto en el gasto corriente.

Anexo N° 11

DESCRIPCIÓN DE LOS DATOS ESTADÍSTICOS

Origen de los datos fiscales

Los datos se basan en información producida por los municipios a través del registro de sus transacciones financieras contables en el software SINCON (Sistema Integrado de Contabilidad) y el SIGMA (Sistema integrado de gestión y modernización Administrativa). Esta información es remitida al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal), donde se realiza una serie de ajuste y correcciones, para posteriormente consolidarla en una base de datos con toda la información financiera producida por los Gobiernos Autónomos Municipales.

La información de origen está clasificada para cada Gobierno Municipal en: programas, subprogramas, proyectos, actividades, partidas y montos, cada una dividida por fuente y organismo de financiamiento.

Para la elaboración de la base de datos se tomó los montos devengados de ingresos y gastos de la ejecución presupuestaria, sin tomar en cuenta las aplicaciones financieras (sin neteo de cuentas).

Con respecto a las transferencias se tomó en cuenta los datos mensuales de transferencias contabilizado por el Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal, las cuales se comparó con la información del Ministerio de autonomías y UDAPE, al igual que los datos de ingresos y gastos en la medida en que se pudo encontrar la información desagregada.

Clasificación de gastos

En base a la siguiente clasificación se determina los gastos:

- 1) **Gasto de funcionamiento:** Son gastos destinados a financiar las actividades concurrentes, para la prestación de servicios administrativos los cuales toman en cuenta:
 - **Servicios personales:** Gastos por concepto de servicios prestados por el personal permanente y no permanente (sueldos y salarios, aportes, beneficios sociales, etc.).
 - **Servicios no personales:** Gastos para atender los pagos por la prestación de servicios de carácter no personal (servicios básicos, energía eléctrica, agua, teléfono, gas, internet, alquileres, etc.).
 - **Materiales y suministros:** Comprende la adquisición de Artículos, materiales y bienes que se consumen o cambien de valor durante la gestión (material de escritorio, combustible, herramientas menores, libros, periódicos, repuestos, etc.).
 - **Resto del Gasto Corriente:** Otros gastos no especificados en los partidas precedentes.

- 2) **Gasto de inversión:** Son todos los gastos destinados a la formación bruta de capital físico de dominio público, constituido por el incremento, mejora de capital, incluye gastos de preinversión y supervisión, se dividen en:
 - **Apoyo al sector productivo:** Desarrollo económico local, Riego, Turismo.
 - **Infraestructura básica:** Tráfico y transporte, Electrificación y alumbrado público, Saneamiento básico, Infraestructura vial, Infraestructura urbana y rural, Gestión de riesgos y emergencias, Gestión de residuos sólidos.
 - **Inversión social:** Seguridad ciudadana, Educación, Salud, Deportes, Género y niñez.
 - **Otra inversión municipal:** Gestión ambiental y forestación, Gestión territorial, Promoción de las culturas, Servicios

Municipales, Fortalecimiento institucional, Otras, Partidas no asignables (Activos financieros, Otras transferencias y Renta Dignidad).

- **Servicio de la deuda:** Servicio de la deuda.

Clasificación de ingresos

Los ingresos se constituyen de transferencias realizadas por el Tesoro General de la Nación (TGN) y los ingresos propios detalladas a continuación:

Ingresos propios: Operaciones y ventas de bienes y servicios (Ingresos por servicios municipales en operación y venta de bienes), Impuestos (IPBI, IPVA y IMT), tasas, derechos y patentes (cobro de tasas, derechos y patentes, de acuerdo a normativa interna) y otros ingresos propios.

Transferencias: Coparticipación Tributaria (Transferencias desde el Tesoro General de la Nación por concepto de recaudación impositiva a nivel nacional), HIPC II (Transferencias desde el Tesoro General de la Nación por concepto alivio a la deuda Externa), IDH (Transferencias desde el Tesoro General de la Nación por concepto de recaudación de Impuesto Directo a los Hidrocarburos).

Otros ingresos: Otras transferencias (resto de transferencias a los municipios -donaciones, préstamos, transferencias directas de capital y otros provenientes de entidades residentes y no residentes en el país- y otros ingresos).

Observaciones a la información recolectada

LA accesibilidad de la información fiscal a nivel municipal es limitada, debido a que se obtiene información de datos estadísticos por determinados periodos de tiempo, y en la mayoría de los casos en medio impreso. La

información en medio magnético se encuentra accesible en la mayoría de los casos a partir de últimos diez años.

Las instituciones son reservadas en cuanto a la difusión de la información, especialmente para la información registrada en los años 90.

Al revisar la información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad fiscal) como fuente primaria, FAM, Ministerio de Autonomías (Observatorio Bolivia Democrática) y UDAPE se encontró diferencias en los datos de algunos municipios a pesar de que se utiliza la misma muestra. La información ofrecida de estas fuentes varía debido a que unos utilizan datos presupuestados, otros utilizan datos devengados, otros ejecutados, otros transferidos o en su defecto se han registrado de manera errónea la información, situando los datos de un municipio en otro.

Al revisar y trabajar con la base de datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, expresada en base devengado, se puede constatar que las directrices y nomenclatura en base a las cuales los Gobiernos Municipales deben elaborar sus presupuestos y registrar sus ingresos y gastos, varían entre gestiones, incluso por orden del propio Ministerio, tomando cada categoría programática diferente código o incrementando (también eliminado) categorías para cada gestión.

Bajo este marco, al clasificar los programas y proyectos de gasto, se evidenció que muchas de ellas se registraron con un código de “programa” diferente entre municipios y la estructura programática del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas o en muchos casos la descripción del “programa” o de la “actividad” en la categoría programática no es clara.

Por el lado de los ingresos se evidenció que existen diferencias considerables entre lo que el Ministerio de Economía y Fianzas Públicas registra como transferido (Ley N° 1551 de Participación Popular, Ley del Diálogo y la Ley de Hidrocarburos) y lo que efectivamente registran los Gobiernos Municipales en el SINCOM, junto con los ingresos propios y otros ingresos registrados en la contabilidad municipal. Estas diferencias de registro se originan cuando los Gobiernos Municipales no contabilizan sus recursos por tener sus cuentas congeladas, así como las existencias de una mala apropiación contable o problemas con el sistema informático.

Para corregir los errores de registro, se tomó en cuenta los datos mensuales de transferencias contabilizado por el Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal, que otorga el registro del Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA), para el registro de las transferencias efectivas de recursos a las cuentas bancarias de los Gobiernos Municipales, administrado por el Ministerio de Economía y Fianzas Públicas.

Los Gobiernos Municipales realizan constantemente ajustes y/o aclaraciones a la información reportada al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas por lo que se debe tomar en cuenta el carácter preliminar de algunos datos.

Finalmente se debe tomar en cuenta que para muchos años no se registró información de los municipios, en especial para los años 90, esto debido a que muchos de los municipios no contaban con la tecnología y capacitación adecuada para registrar sus movimientos fiscales y/o en otros casos evidentemente no se produjeron movimientos.

Anexo N° 12

Categorización municipal

Se establece la categorización municipal en Bolivia según el número de habitantes:

- Municipios A: Población de 1 hasta 5000 habitantes
- Municipios B: Población de 5001 a 14999 habitantes
- Municipios C: Población de 15000 a 49999 habitantes
- Municipios D: Población de 50000 a más habitantes

El año 1995 Bolivia contaba con 311 municipios, después de 17 años se conforma por 339 municipios. La creación de los 28 nuevos municipios en el periodo 1995-2010, han generado nuevas delimitaciones territoriales y con ello nuevas distribuciones de habitantes por municipio, causando nuevas categorizaciones municipales.

Cuadro N° 8
Cantidad de municipios por año y categoría

Categoría	Número de municipios año 1995	Número de municipios año 2004	Número de municipios año 2010	Número de municipios año 2012
A	83	84	85	86
B	124	137	146	147
C	87	89	90	90
D	17	17	16	16
TOTAL	311	327	337	339

Fuente: Elaboración propia en base a normativas vigentes, Censo de población y Vivienda 2001 y 2012.

En el periodo 1994-2012 la unidad de análisis serán 311 municipios (91% del total de municipios). No se toma en cuenta a los 28 nuevos municipios debido a que generan estadísticas en distintos periodos de tiempo, causando que no se mantenga el mismo número de municipios por categorías.

Anexo N° 13

	Gasto de Inversión (bs)	Gasto de Funcionamiento (bs)	Gasto total (bs)	Ingresos Propios (bs)	transferencias (bs)	Coparticipación tributaria transferido (bs)	IDH transferido (bs)	Ley Dialogo (HIPC II) transferido (bs)	Otros Ingresos	Ingresos total
A	1.717.203	946.059	2.663.262	718.651	8.483.671	8.483.671	0	0	0	9.202.322
B	12.938.742	6.457.254	19.395.996	2.827.024	48.034.302	48.034.302	0	0	0	50.861.326
C	24.632.804	30.718.552	55.351.356	27.383.349	83.367.864	83.367.864	0	0	0	110.751.213
D	111.355.822	319.857.300	431.213.122	269.935.584	150.737.582	150.737.582	0	0	0	420.673.166
1994	150.644.571	357.979.165	508.623.736	300.864.608	290.623.419	290.623.419	0	0	0	591.488.027
A	18.678.498	2.493.642	21.172.140	2.705.234	19.405.888	19.405.888	0	0	0	22.111.122
B	81.948.395	17.318.165	99.266.560	7.955.539	111.315.004	111.315.004	0	0	0	119.270.543
C	158.733.019	49.130.749	207.863.768	40.723.759	189.299.485	189.299.485	0	0	0	230.023.244
D	355.544.376	439.700.668	795.245.044	458.895.073	345.832.541	345.832.541	0	0	0	804.727.614
1995	614.904.288	508.643.224	1.123.547.512	510.279.605	665.852.919	665.852.919	0	0	0	1.176.132.524
A	25.154.129	3.444.999	28.599.128	3.001.320	23.617.787	23.617.787	0	0	0	26.619.107
B	112.415.488	21.274.687	133.690.175	11.055.675	136.662.713	136.662.713	0	0	0	147.718.388
C	195.188.378	39.570.094	234.758.472	34.433.323	236.747.171	236.747.171	0	0	7.630.113	278.810.607
D	1.066.219.232	312.778.475	1.378.997.708	513.663.813	432.550.768	432.550.768	0	0	796.593.958	1.742.808.538
1996	1.398.977.227	377.068.255	1.776.045.482	562.154.131	829.578.438	829.578.438	0	0	804.224.071	2.195.956.640
A	31.629.759	4.396.357	36.026.116	3.297.406	27.183.268	27.183.268	0	0	11.776.837	42.257.511
B	148.095.574	27.254.485	175.350.239	17.867.659	157.476.044	157.476.044	0	0	27.041.042	202.384.745
C	293.945.679	59.696.416	353.642.095	59.852.629	273.645.029	273.645.029	0	0	43.093.276	376.590.935
D	1.324.011.849	348.695.432	1.672.707.281	624.681.742	489.434.155	489.434.155	0	0	738.899.323	1.853.015.220
1997	1.797.683.042	440.042.689	2.237.725.731	705.699.436	947.738.496	947.738.496	0	0	820.810.478	2.474.248.411
A	33.755.314	5.022.356	38.777.671	3.459.014	32.286.811	32.286.811	0	0	11.018.938	46.764.763
B	177.089.212	34.497.517	211.586.728	18.607.515	187.034.723	187.034.723	0	0	69.784.244	275.426.482
C	362.395.316	81.222.467	443.617.783	75.300.770	324.962.322	324.962.322	0	0	119.584.305	519.847.397
D	1.287.976.673	448.763.613	1.736.740.286	651.033.208	583.172.832	583.172.832	0	0	569.496.526	1.803.702.567
1998	1.861.216.515	569.505.953	2.430.722.468	748.400.507	1.127.456.688	1.127.456.688	0	0	769.884.013	2.645.741.209
A	27.375.967	5.287.552	32.663.520	2.011.352	29.115.608	29.115.608	0	0	7.399.351	38.526.311
B	225.285.230	34.446.890	259.732.120	20.179.752	168.661.957	168.661.957	0	0	67.645.591	256.487.300
C	510.797.767	82.168.649	592.966.416	81.459.695	293.040.742	293.040.742	0	0	168.480.395	542.980.832
D	1.741.691.045	278.222.606	2.019.913.651	844.215.929	531.435.406	531.435.406	0	0	559.377.775	1.935.029.110
1999	2.505.150.009	400.125.698	2.905.275.707	947.866.728	1.022.253.712	1.022.253.712	0	0	802.903.111	2.773.023.552
A	28.912.284	5.246.891	34.159.175	3.199.218	33.485.892	33.485.892	0	0	9.005.941	45.691.052
B	173.890.242	31.156.932	205.047.174	18.209.801	193.453.850	193.453.850	0	0	57.066.425	268.730.075
C	390.201.149	78.052.329	468.253.478	80.449.538	336.438.389	336.438.389	0	0	141.489.602	558.377.529
D	1.446.094.898	264.237.215	1.710.332.113	753.373.029	613.202.258	613.202.258	0	0	343.523.040	1.710.098.327
2000	2.039.098.573	378.693.367	2.417.791.941	855.231.586	1.176.580.389	1.176.580.389	0	0	551.085.008	2.582.896.983
A	26.900.949	4.074.661	30.975.610	1.868.341	45.444.901	45.444.901	0	13.915.188	12.492.653	59.805.895
B	174.530.746	23.718.404	198.249.150	11.166.297	233.362.292	233.362.292	0	0	52.035.631	76.339.607
C	410.516.007	67.328.086	477.844.093	69.995.974	399.359.554	399.359.554	0	83.505.669	186.382.533	655.738.061
D	2.229.011.987	340.028.054	2.569.040.041	823.610.226	645.103.885	645.103.885	0	71.147.103	1.065.276.529	2.533.990.640
2001	2.840.959.688	435.149.205	3.276.108.893	906.640.838	1.323.270.632	1.323.270.632	0	220.603.591	1.340.491.322	3.570.402.792
A	36.179.172	6.972.370	43.151.541	1.389.069	68.213.653	68.213.653	0	36.516.752	10.302.852	79.905.575
B	165.767.122	32.688.611	198.455.733	8.965.146	319.958.257	319.958.257	0	139.595.999	41.093.013	370.016.415
C	430.740.855	74.264.180	505.005.035	52.109.050	563.436.749	563.436.749	0	231.974.993	137.248.388	752.794.187
D	2.007.898.880	290.219.518	2.298.118.399	771.559.735	822.945.741	822.945.741	0	176.693.418	785.059.123	2.379.564.599
2002	2.640.586.029	404.144.679	3.044.730.708	834.023.001	1.774.554.399	1.774.554.399	0	584.781.162	973.703.376	3.582.280.777
A	66.434.212	11.452.755	77.886.967	1.681.294	56.768.979	56.768.979	0	22.512.840	23.221.755	81.672.028
B	276.121.429	57.345.338	333.466.767	19.101.511	280.410.772	280.410.772	0	86.096.637	74.435.857	373.948.141
C	594.649.110	115.843.903	710.493.013	92.332.436	505.897.077	505.897.077	0	142.998.213	177.866.727	776.096.240
D	2.361.187.543	355.515.346	2.716.702.889	871.486.133	833.484.783	833.484.783	0	108.940.872	831.644.270	2.536.615.185
2003	3.298.392.294	540.157.342	3.838.549.636	984.601.374	1.676.561.611	1.676.561.611	0	360.548.561	1.107.168.609	3.768.331.594
A	70.478.398	14.093.599	84.571.997	3.631.780	69.491.573	69.491.573	0	25.275.483	19.039.835	92.163.187
B	369.903.759	68.562.900	438.466.658	28.553.337	347.417.202	347.417.202	0	96.802.386	112.778.613	488.749.153
C	715.782.900	138.433.462	854.216.362	112.398.605	629.013.170	629.013.170	0	160.405.637	213.158.513	954.570.289
D	2.911.490.876	392.404.001	3.303.894.877	1.181.509.237	1.057.514.084	1.057.514.084	0	122.309.454	1.143.934.871	3.382.958.192
2004	4.067.655.722	613.493.961	4.681.149.684	1.326.092.959	2.103.436.029	2.103.436.029	0	404.792.960	1.488.911.832	4.918.440.820
A	76.426.642	15.303.121	91.729.763	4.513.922	89.699.921	89.699.921	0	21.585.314	19.917.889	117.915.354
B	367.821.902	74.968.514	442.790.416	35.997.697	375.847.473	375.847.473	0	265.106.240	36.638.657	510.917.991
C	703.854.486	150.137.441	853.991.926	124.065.306	699.233.735	699.233.735	0	78.682.929	123.017.494	1.007.409.557
D	2.572.568.871	442.882.039	3.015.450.911	1.111.838.023	1.237.250.410	1.237.250.410	0	126.391.453	95.260.265	3.079.705.434
2005	3.720.671.901	683.291.115	4.403.963.017	1.276.414.948	2.402.031.539	2.402.031.539	0	263.298.354	312.298.224	4.715.948.336

Elaboración: propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad fiscal), Ministerio de Autonomías (Observatorio Bolivia Democrática), FAM y UDAPE.

Anexo N° 14

	Gasto de Inversión (bs)	Gasto de Funcionamiento (bs)	Gasto total (bs)	Ingresos Propios (bs)	transferencias (bs)	Coparticipación tributaria transferido (bs)	IDH transferido (bs)	Ley Dialogo (HIPC II) transferido (bs)	Otros Ingresos	Ingresos total
A	180.400.959	18.471.378	198.872.337	7.100.925	180.210.858	59.616.042	102.065.153	18.529.662	22.702.082	210.013.864
B	631.707.904	90.843.050	722.550.954	47.874.578	585.698.316	325.773.240	191.292.977	68.632.099	227.332.758	860.905.652
C	1.235.779.758	172.784.285	1.408.564.043	149.031.909	1.122.240.667	609.252.937	399.008.043	113.979.688	360.532.112	1.631.804.688
D	2.944.237.578	511.646.121	3.455.883.699	1.176.181.546	2.001.293.298	1.254.839.754	657.995.746	88.457.798	558.269.445	3.735.744.289
2006	4.992.126.199	793.744.833	5.785.871.032	1.380.188.958	3.889.443.139	2.249.481.974	1.350.361.918	289.599.246	1.168.836.397	6.438.468.493
A	260.404.992	20.501.988	280.906.980	9.983.240	200.992.221	72.734.791	111.917.557	16.339.874	82.084.660	293.060.122
B	865.471.638	103.617.135	969.088.774	69.617.410	675.988.298	397.460.924	218.006.036	60.521.337	297.497.792	1.043.103.500
C	1.707.653.327	201.407.116	1.909.060.443	192.027.836	1.294.468.391	743.321.446	450.637.080	100.509.865	511.005.777	1.997.502.004
D	3.654.551.353	553.131.753	4.207.683.106	1.330.784.455	2.377.167.991	1.530.972.182	768.191.720	78.004.088	520.251.340	4.228.203.785
2007	6.488.081.311	878.657.992	7.366.739.303	1.602.412.941	4.548.616.901	2.744.489.342	1.548.752.394	255.375.165	1.410.839.569	7.561.869.411
A	348.089.454	22.166.795	370.256.249	11.754.564	330.705.284	93.966.429	223.425.747	13.313.108	95.389.198	437.849.046
B	1.048.093.794	119.084.283	1.167.178.077	126.241.208	971.851.058	513.481.704	409.058.868	49.310.486	265.275.330	1.363.367.596
C	2.215.326.948	232.471.688	2.447.798.636	214.249.065	1.902.183.252	960.300.596	859.991.036	81.891.620	537.442.155	2.653.874.472
D	4.873.198.976	615.743.249	5.488.942.225	1.505.538.328	3.433.534.974	1.977.870.424	1.392.109.784	63.554.767	629.125.342	5.568.198.644
2008	8.484.709.172	989.466.016	9.474.175.188	1.857.783.166	6.638.274.567	3.545.619.153	2.884.585.435	208.069.980	1.527.232.024	10.023.289.757
A	360.550.329	38.884.643	399.434.972	1.927.723	300.979.032	104.101.551	176.719.329	20.158.152	4.846.269	307.753.024
B	1.211.470.204	149.067.713	1.360.537.917	67.336.974	981.168.667	568.865.322	337.639.468	74.663.877	38.304.306	1.086.809.947
C	2.529.945.855	298.631.776	2.828.577.631	109.292.700	1.889.182.915	1.063.877.639	701.308.401	123.996.875	124.159.804	2.122.635.419
D	5.461.657.872	819.298.530	6.280.956.402	1.061.103.102	3.461.855.809	2.191.201.513	1.174.422.304	96.231.992	527.441.887	5.050.400.798
2009	9.563.624.260	1.305.882.662	10.869.506.922	1.239.660.499	6.633.186.422	3.928.046.025	2.390.089.501	315.050.896	694.752.266	8.567.599.187
A	320.733.818	37.597.287	358.331.105	2.159.691	317.816.215	86.189.145	202.170.189	29.456.881	5.274.757	325.250.663
B	1.025.286.957	150.553.237	1.175.840.194	24.005.677	949.574.745	470.336.952	370.410.217	108.827.576	94.613.819	1.068.194.241
C	1.936.292.041	310.768.193	2.247.060.234	121.617.091	1.838.768.371	880.594.865	777.101.516	181.071.990	117.769.928	2.078.155.390
D	4.753.493.230	896.173.106	5.649.666.336	1.238.487.212	3.214.919.602	1.813.324.938	1.261.124.230	140.470.434	636.684.516	5.090.091.330
2010	8.035.806.046	1.395.091.823	9.430.897.869	1.386.269.671	6.321.078.933	3.250.445.900	2.610.806.152	459.826.881	854.343.020	8.561.691.624
A	310.219.269	38.760.369	348.979.638	3.845.961	488.314.897	132.068.415	321.560.403	34.686.078	6.656.338	498.817.196
B	1.025.552.293	152.318.310	1.177.870.603	28.571.636	1.437.063.191	720.873.646	587.755.879	128.433.666	45.232.273	1.510.867.100
C	2.216.082.692	322.521.945	2.538.604.637	153.969.421	2.708.042.684	1.300.660.849	1.203.738.176	203.643.659	137.573.011	2.999.585.116
D	5.342.769.854	1.031.399.437	6.374.169.291	1.301.177.449	4.919.864.790	2.764.636.823	1.992.088.788	163.139.179	778.435.975	6.999.478.214
2011	8.894.624.108	1.545.000.061	10.439.624.169	1.487.564.467	9.553.285.562	4.918.239.733	4.105.143.246	529.902.583	967.897.597	12.008.747.626
A	390.323.199	48.768.960	439.092.160	49.921.780	600.504.705	152.558.576	423.327.493	24.618.636	86.401.356	736.827.841
B	1.290.367.467	191.649.507	1.482.016.974	240.173.314	1.622.082.072	809.585.632	724.395.835	88.100.605	380.222.712	2.242.478.099
C	2.788.313.213	405.802.637	3.194.115.850	581.938.798	2.936.084.458	1.411.995.049	1.389.356.916	134.732.492	519.967.356	4.037.990.612
D	6.722.364.572	1.297.724.443	8.020.089.016	2.235.632.103	5.415.858.290	3.040.109.117	2.264.834.054	110.915.119	1.337.478.187	8.988.968.580
2012	11.191.368.452	1.943.945.548	13.135.314.000	3.107.665.996	10.574.529.525	5.414.248.374	4.801.914.298	358.366.853	2.324.069.610	16.006.265.131

Elaboración: propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad fiscal), Ministerio de Autonomías (Observatorio Bolivia Democrática), FAM y UDAPE.