

# LA ASIGNACIÓN TRIBUTARIA EN BOLIVIA<sup>1</sup>

Carlos Rocabado Mejía  
Septiembre, 2006

## RESUMEN

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

---

<sup>1</sup> Documento borrador preparado dentro del programa de Doctorado en Hacienda Pública y Sistema Fiscal de la Universidad Complutense de Madrid. Se pide por favor hacer notar cualquier error u omisión a la dirección de correo electrónico: [crocabado@yahoo.com](mailto:crocabado@yahoo.com).

## ÍNDICE

<b><u>ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS</u></b>	<b>3</b>
<b><u>I. INTRODUCCIÓN</u></b>	<b>4</b>
<b><u>II. MARCO TEÓRICO</u></b>	<b>6</b>
2.1. PRINCIPIOS DEL FEDERALISMO FISCAL	6
2.2. CRITERIOS PARA LA ASIGNACIÓN TRIBUTARIA	9
2.3. ESCENARIOS DE ASIGNACIÓN TRIBUTARIA	15
2.4. FEDERALISMO FISCAL EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO	19
2.5. ESTUDIOS SOBRE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN BOLIVIA	23
<b><u>III. ESTRUCTURA TRIBUTARIA BOLIVIANA</u></b>	<b>25</b>
3.1. DESARROLLO Y ESTADO DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA	25
3.2. IMPUESTOS Y RÉGIMENES ESPECIALES	26
3.3. INGRESOS Y REFORMAS EN MIRA	30
<b><u>IV. CENTRALISMO FISCAL: EVIDENCIA EMPÍRICA</u></b>	<b>34</b>
4.1. ASIGNACIÓN DE RECURSOS Y COPARTICIPACIÓN TRIBUTARIA	34
4.2. CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN Y DESIGUALDADES	40
4.3. PODER TRIBUTARIO REGIONAL	46
4.4. HACIA UN MODELO MÁS DESCENTRALIZADO	49
<b><u>V. CONCLUSIONES</u></b>	<b>55</b>
<b><u>BIBLIOGRAFÍA</u></b>	<b>57</b>
ANEXO I. EL FONDO DE COMPENSACIÓN DEPARTAMENTAL	61
ANEXO II. RECAUDACIONES DEPARTAMENTALES	63

## ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

CPE	Constitución Política del Estado
LDA	Ley de Descentralización Administrativa
LPP	Ley de Participación Popular
MSCRPP	Ministerio Sin Cartera Responsable de Participación Popular
SIN	Servicio de Impuestos Nacionales
TGN	Tesoro General de la Nación
UDAPE	Unidad de Apoyo a las Políticas Económicas
UFV	Unidad de Fomento a la Vivienda
UPF	Unidad de Programación Fiscal
GA	Gravamen Arancelario
ICE	Impuesto a los Consumos Específicos
ICM	Impuesto Complementario a la Minería
IDH	Impuesto Directo sobre los Hidrocarburos
IEHD	Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados
IMT	Impuesto Municipal a las Transferencias de Inmuebles y Vehículos Automotores
IPBVA	Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles y Vehículos Automotores
ISAE	Impuesto a las Salidas Aéreas al Exterior
IT	Impuesto a las Transacciones
ITF	Impuesto a las Transacciones Financieras
IUE	Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas
IVA	Impuesto al Valor Agregado
RAU	Régimen Agropecuario Simplificado
RC-IVA	Régimen Complementario al IVA
RTS	Régimen Tributario Simplificado
STI	Sistema Tributario Integrado
TGB	Impuesto a las Sucesiones y Transmisiones Gratuitas de Bienes

## I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se basa en la teoría de las finanzas públicas, donde según el modelo de Musgrave, el poder público se ocuparía de tres funciones principales: estabilización, distribución y asignación. De las tres, la asignación sería la función más 'descentralizable'.<sup>2</sup> Dentro de la asignación de recursos ('revenue assignment') estaría entonces incluida la asignación tributaria.<sup>3</sup> Los impuestos constituyen tal vez el más importante de los recursos de los cuales se puede proveer un estado. Las regalías y el gravamen aduanero, otros dos tipos de recaudación fiscal, también serán abordados a la hora de analizar la repartición de recursos. Los mecanismos de compensación y las capacidades de endeudamiento no entran en el análisis de la asignación de tributos pero, siendo componentes del federalismo fiscal, estarán mencionados a la hora de ver las relaciones entre los distintos gobiernos.

Estudiaremos la teoría en cuanto a asignación tributaria para ver si los distintos impuestos están repartidos idealmente entre los distintos niveles. No existen reglas fijas para la descentralización de los distintos impuestos, pero partimos de un sistema bastante centralizado donde es necesario analizar con detenimiento los pasos a seguir si se ha de optar por un modelo más descentralizado.

Analizaremos paralelamente las capacidades legislativas, de gestión, inspección y recaudación, componentes del poder tributario real de los distintos niveles de gobierno. Puesto que la descentralización tributaria ha sido mínima hasta ahora, el nivel inferior —los municipios— tendría actualmente poco poder tributario, mientras que el poder del nivel intermedio —los departamentos— sería casi nulo.<sup>4</sup>

El sistema actual de asignación tributaria tendría varias características que provocarían desigualdades tanto a nivel vertical (entre los distintos niveles del estado) como horizontal (entre los distintos departamentos y municipios). Analizaremos, mediante la evolución de la normativa, altamente influenciada por las negociaciones entre los distintos gobiernos y actores sociales, cómo en el transcurso de los últimos 20 años se ha llegado a la situación de reparto actual.

---

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

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

<sup>4</sup> Al referirnos a los distintos niveles de poder, utilizaremos indistintamente los términos departamental e intermedio por un lado, y los términos local y municipal por otro.

En todo caso, el poder tributario real no estaría tan repartido como los recursos fiscales.

El trabajo se organiza de la siguiente manera: el capítulo II desarrollará los principios teóricos sobre los cuales se desarrollan los conceptos de asignación tributaria y federalismo fiscal, incluyendo los estudios dedicados al federalismo fiscal en los países en desarrollo. El capítulo III mostrará la estructura tributaria boliviana, las características de los impuestos actuales y su importancia en materia de ingresos. En el capítulo IV se realiza el análisis empírico que incluye un estudio de los mecanismos actuales de asignación tributaria, de las desigualdades verticales y horizontales presentes y del poder tributario de las regiones; incluimos también observaciones respecto a un hipotético escenario de descentralización futuro. El capítulo V brindará finalmente las conclusiones obtenidas y sus implicaciones en el debate actual y futuro.

## II. MARCO TEÓRICO

### 2.1. Principios del federalismo fiscal

Según el modelo de Musgrave, en la teoría de las finanzas públicas el poder público se ocuparía de tres funciones principales: la estabilización, la distribución, o redistribución de los ingresos, y la asignación de recursos. El modelo desarrollado se refería inicialmente a un sistema con un sector privado y un sector público; la ampliación del modelo a un estado de tipo federal o descentralizado<sup>5</sup> se basa en las contribuciones iniciadas por el mismo R. Musgrave, junto a Charles M. Tiebout y Wallace E. Oates, quienes desarrollaron la teoría del federalismo fiscal en base a los principios de **eficiencia** y **equidad**, que constituyen la base fundamental de la descentralización fiscal.

El principio de eficiencia ha sido enfocado por Tiebout (1956) en su famosa propuesta que dice que "en un estado descentralizado, la movilidad de los ciudadanos, el poder a la hora de sufragar, y la competencia entre los distintos gobiernos locales promueven la eficiencia y aseguran la correspondencia ('matching') de la producción de los servicios públicos locales con las preferencias de sus habitantes". Igualmente importante es el teorema de Oates (1972) que menciona: "en ausencia de economías de escala en la provisión de bienes a nivel nacional y de efectos externos inter-jurisdiccionales, el nivel de bienestar será tan o más alto si los niveles de consumo Pareto-óptimos son provistos en cada jurisdicción, en vez de serlo en cualquier nivel único y uniforme para todas las jurisdicciones". Los diferentes niveles de oferta de estos bienes podrían entonces ser tan diversificados como las preferencias y los gustos de los grupos de consumidores<sup>6</sup> y los beneficios de la descentralización serían por lo tanto mayores en los casos donde la población está más dispersa y es más heterogénea (Boadway et al., 2000).

La equidad es otra base para la descentralización, pero es a su vez a la vez un resultado de ésta, un factor que no se debe descuidar a la hora de proponer sistemas descentralizados que suelen generar inequidades. Buchanan incluye la necesidad de equidad horizontal para un modelo federal ya en 1950, mencionando que las políticas de ecualización ('equalization') horizontal son sólo posibles si unimos varias unidades, transfiriendo recursos de las más ricas a las más pobres. Una redistribución a nivel subnacional tal vez sería efectiva a

---

<sup>5</sup> En cuestiones fiscales, lo referente a cuestiones de federalismo puede aplicarse de alguna manera a otro tipos de estados descentralizados; utilizaremos indistintamente las nociones de federalismo fiscal y descentralización fiscal de aquí en adelante

<sup>6</sup> Díaz-Flores (2002). Sin embargo, para Prud'Homme (1994), la descentralización puede también reducir la eficiencia. Una provisión de servicios centralizada no tendría porque ser uniforme. Una provisión diferenciada, sobre todo en países donde no es necesario revelar las preferencias (por ejemplo en los países en desarrollo, donde las necesidades básicas son evidentes), sería perfectamente posible a partir del gobierno central.

nivel subnacional, pero no resolvería las desigualdades entre personas de distintas jurisdicciones. Posteriormente se ha definido e introducido la segunda dimensión de equidad, la equidad vertical, que se refiere sobre todo a la suficiencia financiera de los distintos niveles gubernamentales. En resumen, "la distribución de los costos y de los beneficios (en un régimen descentralizado) se rigen por los principios de equidad vertical y horizontal" (Díaz-Flores, 2002).

### La descentralización y las funciones del estado

La descentralización no puede aplicarse de una misma manera a los tres ámbitos de la función pública mencionados. Cuando nos referimos a la función de **estabilización**, estamos refiriéndonos sobre todo a la capacidad o la responsabilidad que tiene cada gobierno para mantener el pleno empleo y la estabilidad de precios. Para cumplir este cometido, el gobierno posee básicamente dos instrumentos que son la política monetaria y la política fiscal. Mientras que la política monetaria debe sin duda mantenerse en manos del gobierno nacional, debido a los riesgos evidentes que provocaría la emisión de moneda por los distintos gobiernos subnacionales, el debate sobre si la posibilidad de que estos gobiernos tengan atribuciones en política fiscal para fines de estabilización queda más abierto, especialmente cuando nos referimos a los casos de endeudamiento.<sup>7</sup> A este respecto, McLure sostiene que cuando los gobiernos centrales respaldan el endeudamiento subnacional, el resultado es comúnmente un comportamiento irresponsable que amenaza la estabilidad macroeconómica; sólo el gobierno nacional debería tener la facultad de endeudarse para financiar déficits provocados por políticas expansionistas (McLure, 1999 y 2001b).

La segunda función mencionada, la de **distribución**, se refiere a la facultad del gobierno a la hora de planear la redistribución del ingreso y del gasto. Esta función es muy dependiente del grado de movilidad de los individuos y de los recursos económicos y también se debate sobre si podría ser distribuida entre los distintos niveles de gobierno. A este respecto, Tiebout (1956) y Oates (1968) concluyen que la movilidad de los factores, capital y mano de obra, entre los distintos territorios subnacionales anularía cualquier política de redistribución a nivel subnacional. El grado de inmovilidad necesario para una política de redistribución efectiva estaría únicamente presente a nivel nacional. Además, las diferencias entre jurisdicciones pobres y ricas podrían generar que una redistribución descentralizada no llegue a tener el impacto que tendría una redistribución nacional (Prud'Homme, 1994) o alentar movimientos de gente pobre hacia las regiones que distribuyen mayores beneficios (Musgrave, 1997). Estos motivos, movilidad y equidad horizontal, serían razón suficiente para que la función de distribución quede también a manos del gobierno nacional.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Ter-Minassian, (1997).

<sup>8</sup> Para Bird et al. (2003) el ejemplo suizo mostraría que, bajo ciertas condiciones, la redistribución sí puede aplicarse a nivel subnacional (cantonal).

Por último, si existe un consenso casi generalizado para mantener bajo control del gobierno central las dos anteriores funciones, la literatura académica también coincide en que la tercera función mencionada, la de **asignación** de los recursos, es la más apropiada para ser repartida entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales y locales. Cuando hablamos de asignación de recursos, nos referimos a la provisión suficiente y accesible de bienes públicos a través de la designación óptima del proveedor y del receptor de recursos que en muchos casos pueden no ser el mismo nivel de gobierno; en este sentido, un estudio del gasto debe complementar al estudio de los ingresos. Si operamos según el principio de beneficio, esta relación es evidente<sup>9</sup>: una asignación eficiente de recursos requiere que la gente pague por el servicio público que recibe; en caso contrario, su demanda de servicios sería excesiva.<sup>10</sup>

### **Ventajas y desventajas de la descentralización fiscal**

Además de las ventajas relativas a la eficiencia, McLure (2001a) menciona los efectos positivos de la **competencia tributaria**<sup>11</sup> ('tax competition') haciendo una comparación con el sector privado: así como un libre mercado puede proteger a los consumidores de precios abusivos, la competencia tributaria puede proteger a los contribuyentes de los abusos de los políticos y burócratas. Los agentes con mayores recursos económicos se situarían en las jurisdicciones donde los beneficios del gasto público sean acordes con el valor de sus tributos. Este punto de vista no es el único, ya que otros autores estiman que los sistemas de competencia tributaria, si bien estimulan el esfuerzo en la recaudación de los distintos gobiernos subnacionales, pueden a su vez reforzar las desigualdades entre jurisdicciones si las capacidades de recaudación de tributos no están armonizadas.

Otra ventaja proveniente de la descentralización vendría sus efectos sobre una mayor rendición de cuentas o transparencia ('accountability') de los distintos gobiernos. Una asignación fiscal más racional y una mayor proximidad de las autoridades con los contribuyentes, estados presumiblemente más fáciles de acometer mediante gobiernos subnacionales y locales, incrementarían la transparencia.

La literatura económica también menciona los riesgos posibles en el camino a la descentralización fiscal. Entre los inconvenientes de la descentralización fiscal se pueden señalar: posibles distorsiones en los fenómenos migratorios, donde la gente que pueda desplazarse buscará la jurisdicción que les dé mayores beneficios; riesgos de desmembramiento de los estados debido a mecanismos de solidaridad deficientes; introducción de restricciones de facto a la libre

---

<sup>9</sup> McLure (1998, 2001a); Norregaard (1997)

<sup>10</sup> Prosigue McLure: "muchas actividades o gastos gubernamentales no proveen de beneficios que puedan ser medidos por los individuos; por lo tanto, más que la aplicación directa del principio de beneficio nos interesa su razonamiento".

<sup>11</sup> Para una explicación conceptual de la competencia tributaria, ver por ejemplo Goodspeed (1998) y Wilson (1999).



movilidad de los agentes entre jurisdicciones; incremento de la corrupción y menor transparencia; mayor dificultad a la hora de ejecutar a cabo reformas tributarias macroeconómicas; multiplicación de la regulación y la normativa, incrementando su complejidad (Boadway et al., 2000); incremento de la burocracia<sup>12</sup>: la asignación tributaria a gobiernos subnacionales implica un costo alto en sobrecarga administrativa, probablemente a costa de la eficiencia; habría que considerar por ejemplo los problemas para los contribuyentes, en términos de molestias y confusiones, a la hora de pagar impuestos nacionales, departamentales y municipales.

La misma teoría sobre la descentralización fiscal tendría fallos. Prud'Homme (1994) señala además que la mayor parte de la teoría sobre descentralización fiscal es puramente estática y que no contempla los mecanismos de transición de un estado (centralizado) a otro (descentralizado). Bartle y Krane (2004) agregan que la teoría desarrollada tiene un enfoque mayormente normativo, echando en falta una teoría más positiva. Bird et al. (2003) subrayan la escasa conexión entre la parte económica del federalismo y sus aspectos políticos y constitucionales.

## 2.2. Criterios para la asignación tributaria

La asignación tributaria, más allá de ser uno de los pilares de la teoría de la función pública de Musgrave, se relaciona con una serie de principios y criterios. El principio del beneficio ('benefit taxation') y por lo tanto la relación de la asignación tributaria con la asignación de los gastos, es uno de ellos. Este principio, en su forma general, indica que "los impuestos que pretenden reflejar los beneficios de los servicios públicos (...) deben ser asignados al nivel de gobierno que incurre con los gastos"<sup>13</sup>; en el caso contrario, estos impuestos podrían distorsionar la localización de los recursos. Por otro lado, los impuestos no ligados a beneficios, en caso de ser necesitados, serían más óptimamente aplicados a nivel nacional mediante, por ejemplo, programas de redistribución, que son simples transferencias de ingresos (Oates, 1999). McLure (2001a) agrega a este principio básico el principio de subsidiariedad: un impuesto determinado

---

<sup>12</sup> Para mayores detalles, ver Tanzi (2000). Para este último punto (burocracia), ver Zax (1989).

<sup>13</sup> Buchanan (1950); McLure (2001a). También se lo denomina como el principio de reciprocidad o de equivalencia fiscal (CEPAL, 1993; Bartle y Krane, 2004). A este respecto, Tanzi (2000) recalca la dificultad de asignar con precisión las responsabilidades en cuanto a gasto. Dos o tres niveles jurisdiccionales distintos podrían estar persiguiendo objetivos similares en cuanto a gasto, si este gasto es financiado mediante impuestos, la asignación tributaria sería más difícil. Bartle y Krane critican además que sólo se vea un lado de la equidad (el principio de beneficio) a la hora de hablar de asignación, echando en falta otros principios como el de la capacidad de pago u otros principios no utilitarios. La asignación sería un fruto más de la historia y de la negociación política que de un estudio normativo.

debe ser asignado al nivel más bajo de gobierno en el que pueda ser implementado y en el que no sea inapropiado.<sup>14</sup>

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

Otros criterios para la asignación tributaria están relacionados con la distribución de la base tributaria y la capacidad de poder acometer objetivos de redistribución: desde la perspectiva del ingreso, el criterio de eficiencia indica que sea el gobierno nacional quien se haga cargo de las fuentes con ingreso móviles y desde un punto de vista de la equidad, de aquellas con un potencial redistributivo mayor (Díaz-Flores, 2002; Shah, 2004). Es más, se debe asignar al gobierno central no sólo los tributos con una base móvil, sino también aquellos que mayor sensibilidad a los cambios en el ingreso —mayor elasticidad ingreso—. <sup>15</sup> Adicionalmente, los impuestos sobre recursos repartidos desigualmente entre regiones serían de exclusividad nacional.

En cambio "los gobiernos regionales, y especialmente los locales, deberían gravar las bases tributarias que tengan una reducida movilidad interterritorial"<sup>16</sup> (Musgrave, 1983). Para Caramés (2004) y Ter-Minassian (1997), los impuestos subnacionales deberían ser estables desde un punto de vista cíclico. El financiamiento descentralizado debería mostrarse estable ante las fluctuaciones económicas, garantizando así la estabilidad financiera de las dependencias descentralizadas en el largo y el corto plazo (CEPAL, 1993).

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

- 1) qué nivel de gobierno escoge los impuestos que se imponen,
- 2) quién define la base imponible,

---

<sup>14</sup> McLure hace esta propuesta comparando el lado del ingreso con el gasto: la responsabilidad del gasto debe ser asignada al nivel más bajo de gobierno que refleje el alcance geográfico de los beneficios del gasto en cuestión y que logre economías de escala.

<sup>15</sup> Ter-Minassian (1997); Díaz-Flores (2002).

<sup>16</sup> La posible movilidad en la teoría proveniente del modelo de Tiebout sería en realidad más difícil de realizarse que lo comúnmente asumido, sobre todo en países donde la familia, la cultura y la tradición son más fuertes, o donde las jurisdicciones locales o intermedias coinciden con agrupamientos étnicos (McLure, 2001b), o en aquellos países donde las zonas industriales intensivas en mano de obra son escasas y altamente concentradas.

- 3) quién define la alícuota<sup>17</sup>, y
- 4) quien administra los tributos.<sup>18</sup>

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

### **Impuestos a las ventas y al consumo**

Existen varios aspectos a la hora de considerar la asignación de un impuesto **al valor agregado**. Según McLure (1998), el caso brasilero, donde cada estado federal gestiona su propio IVA, es la más clara muestra de que un impuesto a las ventas no debe ser gestionado a nivel subnacional si es que no existen determinadas condiciones que, dicho sea de paso, no existirían aún en ningún país o bloque regional. El problema principal para una asignación subnacional correcta sería el comercio interregional. En el comercio internacional normalmente se desgravan las exportaciones y se gravan las importaciones —sistema basado en el principio de destino, donde la base del impuesto es el consumo—. Este sistema funciona gracias a la existencia de aduanas y fronteras. Pero estos dos elementos no existen en el caso interregional o en un sistema de apertura de fronteras, ya que aparte de crear un problema político, impedirían el libre tránsito de bienes. El sistema alternativo, basado en el principio de origen, consiste en no gravar las importaciones e imponer gravámenes no deducibles a las exportaciones, y su base es la producción. Este sistema, que es el utilizado en Brasil y que se trata de implantar en la Unión Europea, tampoco solucionaría algunos problemas: el crédito fiscal generado con tasas diferenciadas por insumos adquiridos en otro estado, balanzas comerciales desiguales, incentivos a implantar los negocios en determinadas jurisdicciones.

En resumen, un IVA recolectado según el principio de origen generaría distorsiones, y recolectado según el principio de destino sería impracticable.<sup>19</sup> A expensas de encontrar un sistema que neutralice estos problemas administrativos, el IVA estaría más bien en manos del gobierno nacional. Además, si analizamos este impuesto desde la óptica del principio de beneficio, la relación entre IVA y beneficios sería más bien difusa.

---

<sup>17</sup> Desde el punto de vista de la soberanía, esta sería la capacidad más importante ya que permitiría a los gobiernos subnacionales elegir el nivel de servicios públicos.

<sup>18</sup> Los tributos deberían ser asignados a aquellas jurisdicciones con mayor habilidad para monitorear su recolección; esto minimizaría los costos administrativos y la potencial evasión fiscal (Shah, 2004).

<sup>19</sup> El diseño asimétrico del IVA en Canadá sería uno de los más interesantes en el ámbito internacional. Aparte del IVA nacional, las provincias más fuertes tienen sus propios IVA regionales, dándose tres casos administrativos: administración de ambos IVAs por la provincia, administración de ambos IVAs por el gobierno federal y administración separada. En el segundo caso, los ingresos se reparten mediante un mecanismo de coparticipación y un cálculo del consumo, una forma de utilizar el principio de destino.

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

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

En el marco de este estudio, debemos también mencionar otro tipo de impuesto, que es el impuesto al consumo en cascada (plurifásico acumulativo). El hecho de que este impuesto puede ser recolectado en todas las etapas (transacciones), solucionaría algunos de los problemas planteados por el IVA.

### **Impuestos a la renta**

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

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

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

### **Impuestos a los recursos naturales**

Al hablar de impuestos sobre los recursos naturales, la duda esencial es si la jurisdicción donde se generan los ingresos por la explotación de estos recursos tiene derecho a recibir toda o una buena parte de ellos. Para McLure (1998, 2001a), si bien la solución es evidente a nivel internacional, no lo sería tanto a nivel federal; la asignación de ingresos de este impuesto a los gobiernos subnacionales podría causar grandes disparidades entre estos gobiernos, la ubicación de la actividad económica y del lugar de residencia podrían verse distorsionados. McLure (2001a) agrega: "Los residentes de una jurisdicción rica en recursos naturales podrían creer que tienen el derecho a gravar estas riquezas. Los residentes de otras jurisdicciones se preguntarían porque estos recursos no son el derecho de toda la nación (...) La asignación de tributos sobre recursos a los gobiernos subnacionales podría crear desigualdades horizontales considerables, e inclusive desigualdades verticales. Aparte de los cuestionamientos en materia de equidad (...) existen implicaciones adversas para la eficiencia económica. Las jurisdicciones ricas en recursos pueden proveer mayores servicios para un nivel determinado de impuestos, o dar un nivel de servicio definido con un nivel menor de tributos no basados en los recursos. Esto provocaría un flujo excesivo de recursos privados, incluyendo el

humano, hacia estas jurisdicciones". Este impuesto o la mayor parte de este debería estar por lo tanto asignado al nivel nacional.

### Otros tributos

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

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

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

**Cuadro 1. Asignación de tributos entre los distintos niveles de gobierno**

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

N: Nacional; R: Regional; L: Local.

Elaboración Propia

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

### **2.3. Escenarios de asignación tributaria**

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

#### **Independencia fiscal**

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

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

#### **Coparticipación**

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

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

En la **coparticipación de ingresos** ('income sharing'), son los ingresos los que son compartidos, normalmente juntando varios impuestos a partir de formulas que no mencionan la proveniencia de los ingresos.<sup>20</sup> Una vez más se produce la pérdida de autonomía mencionada —ningún gobierno subnacional puede modificar unilateralmente su cuota—, pero al ser los ingresos compartidos mediante una fórmula es más fácil incorporar objetivos de ecualización. Además, la inclusión de varios impuestos dentro de una misma fórmula ayudaría a evitar la duplicación de normas y procedimientos administrativos. Por otro lado, al integrarse varios impuestos en un 'pool', el gobierno que recolecta los tributos no tendría incentivos para privilegiar la recolección de un impuesto donde su participación es mayor, descuidando la recolección de aquellos impuestos donde su participación es menor.

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

---

<sup>20</sup> En vez de asignar la recaudación tributaria estudiando el origen de ésta, se prefiere normalmente distribuir el ingreso por habitante, con o sin factor de densidad incluido, por ingreso ponderado o no, por nivel de ingreso, por volumen de ventas, por necesidades insatisfechas, etc. Este sistema sería el más conveniente en los países en desarrollo, donde posiblemente los datos para dividir los impuestos por jurisdicciones son poco confiables o inexistentes.



Por último, puesto que el nivel subnacional de gobierno no controla ninguna de las cuatro preguntas básicas de la asignación tributaria mencionadas (la única autonomía es la del gasto, y a veces ésta puede ser condicionada), McLure (2001a) sostiene que la coparticipación es esencialmente un tipo de transferencia y no un método de asignación.<sup>21</sup> Además, comparada a la sobrecarga impositiva y a la implementación de tributos subnacionales independientes, la coparticipación de tributos limita la posibilidad de que exista competencia tributaria entre jurisdicciones.

### Sobrecarga impositiva ('tax surcharge')

No existe una verdadera autonomía fiscal si es que no se puede influir marginalmente sobre la alícuota, y por ende sobre los ingresos. Un punto intermedio entre la independencia completa y la coparticipación sería en este sentido la aplicación de sobrecargas, donde un gobierno, normalmente el nacional, aplica un impuesto a una base determinada, y otro gobierno, el subnacional, aplica una alícuota adicional. La sobrecarga significa poder controlar la alícuota —talvez la más importante de las atribuciones descentralizables— sin tener que duplicar esfuerzos en administración y legislación, si es que decide delegar estas facultades al gobierno central, que sería lo más apropiado para aquellos países donde los recursos administrativos subnacionales son escasos.

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

**Cuadro 2. Ventajas y desventajas de los métodos de asignación**

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

Elaboración propia. Fuente: McLure (1999).

<sup>21</sup> Aseveración fundamental para la continuación del presente estudio

## Deuda y transferencias

Al hablar de federalismo fiscal tampoco podemos dejar de referirnos a los desequilibrios que se generan en cualquier sistema de asignación tributaria. Los gobiernos subnacionales necesitarían generalmente más recursos que los que son capaces de recolectar. Como comúnmente la mayoría de los impuestos más importantes están asignados al gobierno central mientras que una buena parte de los gastos está asignada a los gobiernos subnacionales<sup>22</sup>, se generan lo que denominamos **desequilibrios verticales**. Estos desequilibrios son reajustados mediante el diseño de transferencias intergubernamentales que pueden ser condicionadas y no condicionadas.<sup>23</sup> En las primeras, el otorgante establece los fines para los que el receptor debe utilizar los fondos; en las transferencias no condicionadas, el gobierno que recibe los fondos puede utilizarlos de acuerdo a sus necesidades. El uso excesivo de estas transferencias podría sin embargo actuar como un desincentivo para mejorar la recaudación de los gobiernos subnacionales, incrementando su dependencia y reduciendo el esfuerzo propio.<sup>24</sup>

Dentro de cualquier modelo descentralizado también nos debemos referir a los **desequilibrios horizontales**. La capacidad de los distintos gobiernos subnacionales para financiar su gasto público es desigual debido a que los ingresos de las unidades subnacionales más ricas serían mayores que aquellos recaudados por los gobiernos más pobres. Si además de esto las distintas administraciones subnacionales son dispares en cuanto a eficiencia, las inequidades horizontales se incrementarán.<sup>25</sup> Si estos desequilibrios horizontales son muy latentes, se podrían producir posibles distorsiones en los siguientes rubros: la movilidad de los factores, la eficiencia del mercado común interno, ventajas fiscales para los agentes. Debido a los efectos negativos provocados por los desequilibrios horizontales, normalmente se incluyen mecanismos de equalización<sup>26</sup>, que son básicamente transferencias entre gobiernos de un mismo nivel calculadas mediante fórmulas que incluyen criterios redistributivos.

---

<sup>22</sup> McLure (1998), Ter-Minassian (1997).

<sup>23</sup> Como mencionamos anteriormente, un tipo de transferencia, y por lo tanto un método para contrarrestar este tipo de desequilibrios vendría a ser ciertos modelos de coparticipación (McLure, 2001a).

<sup>24</sup> La aplicación del principio de subsidiariedad minimizaría la tendencia hacia el desequilibrio vertical (McLure, 2001a).

<sup>25</sup> Buchanan (1950) prosigue: "La naturaleza y la extensión de estas diferencias, y las dificultades para poder eliminarlas constituyen los elementos del problema global de la política fiscal".

<sup>26</sup> Para un ejemplo sencillo de equalización ver Buchanan (1950). De manera más general, se requeriría un estudio de todos los efectos de desbordamiento ("spillovers") y de las externalidades, positivas y negativas, que genera una jurisdicción respecto a sus vecinas.

Cualquier decisión sobre consumo o producción es susceptible de generar una externalidad que justificaría la necesidad de un mecanismo de transferencias (externalidad entre distintos niveles de gobierno) o de equalización o compensación (externalidad entre jurisdicciones de un mismo nivel).

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

#### **2.4. Federalismo fiscal en los países en desarrollo**

Los procesos de descentralización fiscal que se dan en los países en desarrollo poco tendrían que ver con los procesos de descentralización de los países desarrollados (Bird, 1993; McLure, 2001a). Los países en desarrollo provendrían en su mayoría de un sistema colonialista bastante centralizado, aunque con claras excepciones como Argentina y Brasil, que ya en su fundación establecen un sistema político federal.

La relación entre desarrollo económico y federalismo fiscal tampoco arrojaría resultados concluyentes; en algunos casos el desarrollo económico sería una causa para la evolución hacia sistemas más federales fiscalmente, en otros casos sería más bien lo contrario, la descentralización fiscal actuaría como variable explicativa del desarrollo económico.<sup>27</sup> Desde un punto de vista más político y en el caso de los países en desarrollo con estructuras iniciales centralizadas, los últimos movimientos hacia la descentralización fiscal iniciados durante las últimas dos décadas surgirían como respuesta al fracaso del estado centralista en cuanto a resultados visibles en desarrollo económico. En algunos casos, la descentralización es promovida desde el centralismo para atenuar movimientos centrípetos; en otros casos, son las regiones o grupos de poder locales los que estarían promoviendo una mayor descentralización política, administrativa, pero también fiscal, como alternativa al centralismo, en la búsqueda del crecimiento económico que supuestamente derivaría de una mayor autonomía.

La composición de los ingresos tributarios vendría a ser otra diferencia. Según un estudio de Tanzi y Zee (2000), el ratio de los impuestos a la renta respecto a los impuestos al consumo ha sido de 1,2 como media para el conjunto de países pertenecientes a la OCDE y de 0,5 como media para un grupo seleccionado de países en desarrollo, demostrando la escasa participación del impuesto a la renta, sobre todo a la renta de las personas, o la gran dependencia a impuestos poco progresivos como por ejemplo el IVA.

Una explicación para estas diferencias puede ser la estructura de las economías. Los países en desarrollo tienen comúnmente un gran mercado informal,

---

<sup>27</sup> Bird (1993). Según Oates (1993), en los países en vías de desarrollo, un mayor desarrollo económico se traduciría en una mayor descentralización.

dificultando la recaudación de uno o varios de los siguientes impuestos en el pequeño comercio legal: a las ventas al por menor, a la utilidad de las empresas, al valor agregado. McLure (2001a) agrega que en sociedades prominentemente agrícolas los impuestos a la renta, a los salarios y a las ventas son poco aplicables debido a la baja escala de las operaciones y el amplio uso de pagos en efectivo. Esto provocaría una gran dependencia en los impuestos sobre el comercio internacional y los consumos específicos, éstos aplicados en puntos clave del proceso de producción y distribución.<sup>28</sup>

Otros aspectos importantes a la hora de analizar o proponer un proceso de descentralización en un país en desarrollo como lo es Bolivia merecen ser desarrollados más detenidamente. Lejos de ser una lista exhaustiva, mencionaremos: la corrupción; la pobreza y la desigualdad; la (escasa) capacidad administrativa y los diseños fiscales deficientes.

### **Corrupción**

Un tema cada vez mas estudiado es la relación entre descentralización y corrupción, tanto política como administrativa.<sup>29</sup> No queda claro que nivel de gobierno sería el más susceptible de generar hechos de corrupción. Hablando específicamente de Latinoamérica, las oportunidades de corrupción se multiplicarían debido al excesivo centralismo (Finot, 2001). De manera complementaria, Brueckner (2000) estima que la existencia de corrupción anula en parte los beneficios derivados de un proceso de descentralización.<sup>30</sup> Una descentralización acompañada por un proceso de rendición de cuentas —reflejado en la posibilidad de acceder a información relevante como ser planes, cuentas y presupuestos— y un mayor control social evitaría los efectos negativos derivados de la corrupción.

Para Prud'Homme (1994) sin embargo, es la descentralización la que podría promover la corrupción. Las autoridades locales serían más débiles ante grupos locales de presión; el monitoreo y la supervisión de la burocracia local sería más débil que a nivel nacional; los salarios y las oportunidades serían menores en estos niveles y esto incrementaría las posibilidades de recibir recursos no formales por trámites o favores.

---

<sup>28</sup> Un tipo de impuesto a la producción, que es de gran importancia en el caso boliviano es el que se aplica a los recursos naturales hidrocarbúricos.

<sup>29</sup> La primera se daría cuando los gobernantes actúan ilegítimamente en su propio provecho. La segunda consistiría en recibir un beneficio personal por discriminar en la prestación de servicios públicos (Finot, 2001).

<sup>30</sup> Brueckner matiza sin embargo que más importantes que los problemas generados por la corrupción son los derivados de una difícil aplicabilidad, en los países en desarrollo, de las condiciones necesarias para aplicar el modelo de Tiebout.

## Desigualdad y pobreza

La desigualdad sería mayor en los países en desarrollo, coeficientes de Gini mayores a 0,5 no serían raros en los países en desarrollo.<sup>31</sup> Si nos referimos específicamente a los impuestos a la renta de las personas, esto implicaría que sólo las decilas superiores tributen y que el poder económico y político, estando justamente concentrado en las personas con rentas superiores, pueda impedir cualquier tipo de reforma fiscal que afecte a sus intereses. Adicionalmente, Tanzi y Zee (2000) creen que las exenciones y las deducciones que benefician sobre todo a las rentas altas provocan una reducción de la progresividad, en caso que esta existiere, y una reducción de los ingresos por impuestos. La política tributaria en estos países sería "más el arte de lo posible que la búsqueda de lo óptimo".<sup>32</sup>

A este problema se añade la pobreza. La recaudación tributaria de algunos gobiernos locales, sobre todo si se basan en la riqueza de las personas, podría ser nula debida a situaciones de pobreza generalizada en el territorio gestionado. En todo caso, las políticas de descentralización tributaria sí podrían tener efectos indirectos sobre los niveles de pobreza locales mediante los mecanismos de rendición de cuentas, la armonización entre la capacidad de pago y el principio de beneficio, y la flexibilización, derivada de la independencia lograda mediante la descentralización, de las cuentas locales (Boex, 2005).

## Economía y capacidad administrativa

Los gobiernos locales o regionales de los países en desarrollo no habrían desarrollado una infraestructura para poder gestionar eficazmente sus finanzas a nivel local debido a una falta de equipamiento y de recursos humanos debidamente capacitados que permitan una gestión financiera adecuada. En cambio, los gobiernos nacionales podrían recolectar virtualmente cualquier impuesto de carácter regional gracias a una administración más desarrollada en recursos físicos y humanos.

Habría además en los gobiernos locales una ausencia de mecanismos de control que permitan luchar eficazmente contra la evasión. Existiría una ausencia de bases de datos a nivel local y regional: la creación de estas bases toma años, el control de los domicilios es difícil y no existe un uso generalizado de cuentas corrientes. Todo esto genera una gran incapacidad, no sólo a la hora de recaudar sino también para promover una competencia tributaria adecuada. Estos problemas significan el estrangulamiento financiero de las jurisdicciones menos capacitadas y una dependencia casi total de los gobiernos locales a las transferencias e inclusive a la deuda, dejando en entredicho la capacidad para una verdadera asignación tributaria.

---

<sup>31</sup> Para Bolivia, dependiendo del estudio y la metodología realizados, el Gini varía de 0,52 a 0,6.

<sup>32</sup> Tanzi y Zee (2000).

## Diseño defectuoso

La política tributaria podría estar mal diseñada de manera más evidente que en los países desarrollados. Por ejemplo, si el tipo máximo del impuesto a la renta de las personas es superior a la tasa del impuesto a las empresas, existirían incentivos para generar ganancias corporativas antes que personales, posibilidad que probablemente sólo tienen aquellas personas con mayores recursos. Otro problema podría derivarse de la imposición a los ingresos financieros como ser los impuestos sobre los intereses, que son normalmente gravados a tasas inferiores a las tasas sobre las utilidades empresariales. Aquellas personas con ingresos derivados de actividades empresariales podrían realizar ahorros tributarios mediante operaciones de arbitraje.

También pueden existir defectos en el diseño del impuesto a las utilidades de las empresas, por ejemplo en la valoración de las depreciaciones, factor esencial para calcular el beneficio de una inversión. Los sistemas de depreciación en los países en desarrollo serían en este sentido complejos, incoherentes, restrictivos y poco atractivos a la inversión. Existiría un número excesivo de categorías de activos y de tasas de depreciación, tasas de depreciación excesivamente bajas y estructuras poco acordes con las tasas de obsolescencia de los distintos activos. Un número bajo de categorías de activos, una sola tasa de depreciación por categoría, tasas más altas, o que tomen en cuenta mecanismos de compensación por inflación, y el uso del método decreciente en vez del método constante serían los principios a seguir para subsanar los defectos en el sistema de depreciación.<sup>33</sup>

En cuanto a los sistemas de IVA, en muchos casos éste no llegaría a incluir a toda la cadena de potenciales contribuyentes, como por ejemplo el comercio minorista; la lassa normativa contable impediría además una colección correcta del impuesto. Algunos mecanismos de crédito fiscal serían además muy restrictivos, sobre todo para los bienes de capital, produciendo efectos de cascada no deseados.<sup>34</sup> Los sistemas con múltiples tasas, aunque también son aplicados en los países desarrollados, estarían guiados más por objetivos políticos que por motivos de equidad.

Los impuestos al consumo de bienes específicos podrían estar aplicados a productos inapropiados para este tipo de impuesto. La teoría sugiere que este impuesto debe aplicarse a muy pocos productos, sobre todo a aquellos cuyo

---

<sup>33</sup> Tanzi y Zee (2000) En los países en desarrollo, se violarían además dos otros principios debido a diseños inadecuados: el principio de simetría —el trato igual tanto para ganancias como para pérdidas— y el de inclusividad —gravar una corriente de ingreso en un punto específico y único (Ej. dividendos repartidos a los accionistas)—. Cualquier desviación de estos principios debería ser justificada por objetivos claros de política económica.

<sup>34</sup> En el caso de Bolivia, el Impuesto a las Transacciones, adicional al IVA, es explícitamente en cascada.

consumo derivaría en externalidades negativas en la sociedad (tabaco, alcohol, vehículos y carburantes). La facilidad a la hora de recaudar este impuesto junto a la aplicación de tasas demasiado altas podrían además facilitar el contrabando de estos bienes.

Las ventajas buscadas mediante los incentivos fiscales, que pueden ser aplicados para promover sectores deprimidos o regiones poco desarrolladas y que normalmente están diseñados para atraer nuevos capitales, podrían generar en realidad en costos sí estos no son calculados adecuadamente. Estos incentivos son a veces una de las razones menos importantes para las empresas a la hora de hacer nuevas inversiones.<sup>35</sup> Los países en desarrollo abusarían además de programas impositivos temporales que tienen como objetivo único una mayor recaudación, comúnmente para luchar contra déficits fiscales incontrolados. Estos programas buscarían una base tributaria de sencilla gestión, con alícuotas calculadas en base a la recaudación esperada, obviando otro tipo de implicaciones, externalidades y perjuicios.

Por último, la participación de los impuestos sobre la extracción de recursos no renovables en el total de los ingresos se estaría incrementando de manera peligrosa. Como estos recursos dependen no sólo de los volúmenes sino también de los precios en los mercados internacionales, lo que genera grandes riesgos para una programación correcta de los ingresos y de los gastos fiscales.

## 2.5. Estudios sobre descentralización fiscal en Bolivia

Los estudios sobre descentralización en Bolivia combinan en su mayoría aspectos administrativos, políticos, económicos, sociológicos y hasta etnológicos —recordemos el carácter pluriétnico del país—. Por otro lado, debido a que el proceso de descentralización se ha iniciado primeramente a nivel municipal con el proceso de Participación Popular en 1994, la mayoría de los estudios sobre descentralización fiscal se refieren a la descentralización a nivel municipal.<sup>36</sup>

Entre los estudios fiscales a nivel departamental está por ejemplo el estudio de la Cámara de Industria, Comercio, Servicios y Turismo de Santa Cruz (CAINCO, 2005), que muestra los ingresos fiscales por región y las balanzas interdepartamentales. Villarroel (2005) estudia específicamente la posible descentralización de la administración pública. Dentro de las propuestas que incluyen elementos de asignación fiscal están Saric (2005), Zapata (2005) y Alborta et al. (2005), quienes esbozan modelos de redistribución regional, y por lo tanto sistemas de compensación-ecualización tanto horizontales como verticales. Pereira (2006) estudia específicamente la asignación tributaria entre

---

<sup>35</sup> Más decisivas serían: la existencia de recursos naturales, la estabilidad política y jurídica, la transparencia del sistema legal y regulatorio, las facilidades a la hora de repatriar las ganancias, la mano de obra calificada, etc.

<sup>36</sup> Ver por ejemplo Galindo y Medina (1996).

los distintos niveles de gobierno. Las propuestas regionales de descentralización pueden encontrarse en Galindo (2005), que expone la propuesta autonomista del departamento de Santa Cruz en cuanto a asignación fiscal. Cisneros (2005) y Barrios (2006) analizan más en profundidad los aspectos fiscales de la propuesta cruceña. El departamento de Tarija también posee un estudio que incluye la asignación tributaria (Galindo, Rocabado y Morávek, 2006). Complementando a los estudios de asignación y transferencias, el estudio de la cooperación alemana GTZ (2000) es uno de los pocos que se adentra en el estudio de los mecanismos de deuda subnacional.



### III. ESTRUCTURA TRIBUTARIA BOLIVIANA

#### 3.1. Desarrollo y estado de la estructura tributaria

La Ley 843 de 1986, sentó las bases de la estructura impositiva actual en el marco de la Nueva Política Económica gestora de las grandes reformas 'neoliberales' de la época, abrogando y sustituyendo una serie de impuestos considerados ineficientes o menores y creando los siguientes impuestos: Impuesto al Valor Agregado (IVA); Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado (RC-IVA); Impuesto a la Renta Presunta de las Empresas; Impuesto a la Renta Presunta de Propietarios de Bienes (sobre la Propiedad Rural, los Inmuebles Urbanos y los Vehículos Automotores); Impuesto a las Transacciones (IT); Impuesto a los Consumos Específicos (ICE).

La estructura impositiva boliviana, comparada a la de los países vecinos, continua siendo de una relativa simplicidad y ha sufrido pocas variaciones desde 1986, siendo la más importante la reforma de 1994, paralela al proceso de descentralización iniciado por la Ley de Participación Popular. Los cambios más importantes en la estructura impositiva han sido:

- Se instaura el Impuesto a las Sucesiones y Transmisiones Gratuitas de Bienes (TGB), mediante Ley 926, el 25-03-1987.
- Se crea el Impuesto a las Salidas Aéreas al Exterior (ISAE) mediante Ley 1141 el 23-02-1990 , y se lo agrega a la Ley 843 el 25-11-1996 mediante Ley 1731.
- Se modifica el Impuesto a la Renta Presunta de Propietarios de Bienes, mediante la Ley 1606 del 22-12-1994, para transformarlo en un Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles y Vehículos Automotores (IPBVA) de gestión municipal.
- Se deroga el Impuesto a la Renta Presunta de las Empresas, y se lo reemplaza por el Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE), mediante la Ley 1606 del 22-12-1994.
- Se desprende del IT el Impuesto Municipal a las Transferencias de Inmuebles y Vehículos Automotores (IMT), establecido mediante Ley 1606 del 22-12-1994 y cedido al dominio tributario municipal.
- Se crea el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD) mediante Ley 1606 del 22-12-1994.
- El Impuesto Complementario a la Minería (ICM) es creado mediante Ley 1777 el 17-03-1997.
- El Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF), de carácter transitorio, es creado para tener una duración de dos años mediante Ley 2646 del 01-04-2004.
- El Impuesto Directo sobre los Hidrocarburos (IDH), sancionado en medio de una gran polémica debido a la creciente importancia de las reservas de gas del país, es creado mediante Ley 3058 el 17-05-2005.

- Creación de Regímenes Especiales para ciertas clases de contribuyentes: Sistema Tributario Integrado, redefinido por Decreto 23027 del 10-01-1992; Régimen Agropecuario Unificado, establecido mediante Decreto 24463 el 27-12-1996; Régimen Tributario Simplificado, redefinido por Decreto 27924 del 20-12-2004.

Actualmente, la Ley 843 engloba por lo tanto los siguientes impuestos nacionales (8): IVA, RC-IVA, IUE, IT, ICE, TGB, ISAE e IEHD, y municipales (2): IMT e IPBVA. Los últimos 3 impuestos nacionales creados, ICM, IDH e ITF, están estipulados en otras leyes y no han sido incorporados a la Ley 843. Cabe además decir que aparte de los diez impuestos mencionados, esta ley sienta las bases para la implantación de un Código Tributario y establece los mecanismos de la Coparticipación Tributaria entre los distintos niveles de gobierno como resultado del primer proceso de descentralización de los años 1994-95, y de la cual hablaremos extensamente en el capítulo IV.

Adicionalmente a los impuestos internos, hay dos tipos de recaudación fiscal que mencionaremos: los ingresos aduaneros, reunidos en lo que se denomina Gravamen Arancelario (GA), y especialmente las regalías generadas de la extracción y explotación de recursos naturales (minerales, hidrocarburos y forestales).

### **3.2. Impuestos y regímenes especiales**

Veamos brevemente las características de cada uno de los trece impuestos mencionados y de los tres regímenes especiales.

#### **Impuesto al Valor Agregado (IVA)**

El IVA es un impuesto indirecto que grava el precio neto de venta de bienes muebles, contratos de obras, prestación de servicios y de toda otra prestación, cualquiera fuera su naturaleza, consignado en la factura, nota fiscal o documento equivalente. También grava la importación definitiva de bienes y servicios. La lista de exenciones de este impuesto es bastante corta, están sobre todo las exportaciones, algunos servicios asociados al turismo, la venta de bienes inmuebles. La alícuota es del 13% (tasa efectiva del 14,94%).

#### **Impuesto a las Transacciones (IT)**

El IT es un impuesto directo en cascada que grava los ingresos brutos devengados durante el período fiscal por el ejercicio de la actividad gravada ya sea comercio, industria, profesión, oficio, negocio, alquiler de bienes, obras y servicios o de cualquier otra actividad lucrativa o no. Las principales exenciones son: el trabajo ejecutado en relación de dependencia, las exportaciones, intereses y cualquier otro tipo de ingreso proveniente de la inversión en valores. La

alícuota es del 3% (inicialmente del 1%, modificada al 2% el año 1990 y a 3% el año 1994). Este impuesto es deducible contra el IUE.

### **Impuesto a los Consumos Específicos (ICE)**

El ICE es un impuesto indirecto que grava la venta en el mercado interno e importaciones definitivas de bienes para consumo final, como ser cigarrillos, tabacos, vehículos, bebidas alcohólicas y refrescantes y energía eléctrica. Las alícuotas y tasas específicas y ad-valorem varían según el producto. Los cigarrillos y tabacos gravan al 50%. Los vehículos al 18%. Las bebidas alcohólicas, nacionales o importadas, gravan un monto fijo que varía desde 0,18 a 6,00 Bs. por litro<sup>37</sup>. El consumo de energía eléctrica superior a 200 Kwh.-mes grava al 20%.

### **Régimen Complementario al IVA (RC-IVA)**

El RC-IVA no constituye un impuesto en sí, sino una especie de control al IVA que grava el ingreso de las personas por su trabajo, como sueldos y salarios, jornales, sobresueldos, horas extras, bonos, primas, premios, dietas, compensaciones en dinero o especie. El cálculo del RC-IVA a pagar se hace de la siguiente manera:

- Sobre la base del ingreso neto, igual al ingreso bruto menos las cotizaciones a los fondos de pensiones-AFP, se descuentan dos salarios mínimos
- Sobre la base imponible resultante, se calcula el 13%, que es la cuota íntegra
- De este importe se pueden deducir (y de ahí el nombre de RC-IVA): el IVA de dos salarios mínimos nacionales y el IVA del total de sus facturas por gastos personales

El RC-IVA acepta deducciones de hasta el 100% de la cuota tributaria mediante la presentación de facturas personales, hecho que ha provocado un negocio paralelo de compra y venta de facturas, tanto originales como duplicadas o falsas.

### **Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE)**

El IUE es un impuesto directo que grava la utilidad resultante de los estados financieros al cierre de cada gestión anual, ajustadas de acuerdo a lo dispuesto en las normas legales. Son deducibles la depreciación, los créditos incobrables, los honorarios de directores y síndicos, aguinaldos y otras gratificaciones al personal, viáticos y otros gastos similares. Están exentas las instituciones públicas y las utilidades obtenidas por asociaciones, fundaciones e instituciones sin fines de lucro. La alícuota es del 25%. En el caso de Profesionales Independientes (empresas unipersonales), la alícuota es del 25% sobre la

---

<sup>37</sup> Tipo de cambio promedio del primer semestre 2006: 8,07 Bs. por dólar americano.

utilidad neta presunta (50% sobre ingresos), resultando en una tasa del 12,5%. En el caso de rentas de fuente boliviana remesadas al exterior, la tasa efectiva es también del 12,5%.

### **Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD)**

El IEHD es un impuesto indirecto que se aplica específicamente a los hidrocarburos salidos de refinería. Son sujetos de este impuesto las personas naturales y jurídicas que comercializan derivados de hidrocarburos en el mercado interno, sean éstos producidos internamente o importados. Las alícuotas varían desde 0,22 Bs. por litro de Diesel Oil importado a 2,46 Bs. por litro de Gasolina Premium, y son reajustadas anualmente de acuerdo a la variación anual de la Unidad de Fomento a la Vivienda<sup>38</sup> (UFV).

### **Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF)**

El ITF grava todas las transacciones del sistema financiero, bancos, mutuales, cooperativas y fondos privados: operaciones de crédito y débito en cuentas corrientes y de ahorros; pagos y transferencias de fondos; adquisición de cheques y otros. Están exentas las cuentas en moneda boliviana y los depósitos de ahorro menores a 1.000 dólares. Originalmente se introdujo el ITF como un programa temporal por dos años. En su primer año, la alícuota ha sido del 0,3%. En su segundo año, la alícuota se redujo a 0,25%.

En Julio de 2006, luego de algunas modificaciones a la base de impuesto (principalmente el aumento del mínimo exento a 2.000 dólares y la exención de depósitos a plazo fijo con duración mayor a 360 días), se decidió prolongar el programa de recaudación del ITF con una alícuota del 0,15%.

### **Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)**

El IDH es el impuesto de más reciente creación, producto de los sucesivos procesos de nacionalización de los recursos hidrocarburíferos, y grava la producción de hidrocarburos sin hacer distinción entre campos recientes y antiguos, como era el caso antes de 2005. La alícuota es del 32% sobre la producción fiscalizada en boca de pozo.

### **Otros impuestos nacionales**

El Impuesto Complementario a la Minería (ICM) grava el valor bruto de venta de minerales (peso del mineral por cotización oficial del dólar americano) y es deducible contra el IUE. La alícuota varía entre 1% y 7% según el tipo de mineral.

---

<sup>38</sup> La UFV es una unidad monetaria que se calcula ajustando el Boliviano a la inflación.

El Impuesto a las Sucesiones y Transmisiones Gratuitas de Bienes (TGB) grava las sucesiones hereditarias y los actos jurídicos por los cuales se transfiere gratuitamente la propiedad de bienes muebles e inmuebles, acciones, cuotas de capital y derechos sujetos a registro. Quedan exentos las instituciones públicas, las asociaciones y fundaciones sin fines de lucro y las indemnizaciones por seguro de vida. La alícuota varía de acuerdo al grado de parentesco y va del 1% al 20%.

El Impuesto a las Salidas Aéreas al Exterior (ISAE) grava los viajes al exterior por vía aérea de los residentes en territorio boliviano. La alícuota fija inicial de 120 Bs. ha sido modificada a 169 Bs.

**Cuadro 3. Características principales de los impuestos**

Impuesto	Objeto	Sujeto	Alícuota
IVA	Venta de bienes y servicios	Personas físicas y jurídicas	13%
RC-IVA	Ingresos	Personas físicas	13%
IUE	Utilidades empresariales	Empresas, incluidas las unipersonales	12,5% - 25%
IPBVA	Tenencia de bienes inmuebles y vehículos	Personas físicas y jurídicas	0,35% - 1,5%
IT	Venta de bienes y servicios	Personas físicas y jurídicas	3%
ICE	Venta de bienes específicos	Personas físicas y jurídicas	18% - 50%
TGB	Sucesiones y donaciones	Personas físicas y jurídicas	1% - 20%
ISAE	Billetes aéreos al extranjero	Personas físicas	169 Bs.
IMT	Transferencia de bienes inmuebles y vehículos	Personas físicas y jurídicas	3%
IEHD	Venta de derivados de hidrocarburos	Productores e importadores	0,22 - 2,46 Bs.
ICM	Venta de minerales	Productores e importadores	1%- 7%
ITF	Transacciones financieras	Personas físicas y jurídicas	0,15%
IDH	Producción de hidrocarburos	Productores	32% 1/

1/ Adicionalmente al IDH, la producción de hidrocarburos está sujeta al pago de regalías en un 18%, la retención del Estado, se eleva entonces a 50% . Desde 2006 y para ciertos pozos, la retención estatal total puede llegar a un 82%.

Elaboración propia.

### Impuestos municipales

El Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles y Vehículos Automotores (IPBVA), grava la propiedad inmueble en el territorio nacional incluidas tierras rurales y los vehículos automotores de cualquier clase y categoría. Están exentos los inmuebles de las instituciones públicas, de asociaciones y fundaciones sin fines de lucro, los inmuebles comunitarios de pueblos originarios. La alícuota es progresiva, se sitúa entre el 0,35% y el 1,5%, y se aplica de acuerdo al valor catastral del bien.

Por último, el Impuesto Municipal a las Transferencias de Inmuebles y Vehículos Automotores (IMT) grava las transferencias eventuales no gratuitas de bienes inmuebles y vehículos automotores. La alícuota es del 3%.

### **Regímenes Especiales**

Una característica del sistema impositivo boliviano es la existencia de regímenes tributarios transversales. Para determinadas categorías de trabajadores, se unifican los pagos de distintos impuestos en una sola cuota, que es más producto de procesos de negociación corporativistas que de cálculos económicos. Actualmente existen tres regímenes especiales.

El Régimen Agropecuario Unificado (RAU) unifica el pago del IVA, IT, IUE y RC-IVA aplicables a personas naturales y sucesiones indivisas que realicen actividades agrícolas o pecuarias en predios cuya superficie esté comprendida dentro de los límites establecidos por las normas legales tributarias (superficie que varía de acuerdo a la región del país en la que se encuentre). La cuota fija se define por hectárea.

El Régimen Tributario Simplificado (RTS) establece un pago bimestral unificado del IVA, IT, RC-IVA e IUE aplicable a los comerciantes minoristas, vivanderos y artesanos con mínimo de capital de Bs. 2001 y un máximo de Bs. 18800. El monto del impuesto varía según la categoría, se actualiza de acuerdo a la variación de la UFV, y está entre 47 y 200 Bs.

Por último, el Sistema Tributario Integrado (STI) establece el pago unificado del IVA, IT, IUE y RC-IVA y es aplicable a personas naturales propietarias de hasta dos vehículos públicos de transporte, de pasajeros o carga, urbano, interprovincial o interdepartamental. El impuesto varía según la categoría del vehículo y la región del país. El impuesto varía de 100 a 700 Bs.

### **3.3. Ingresos y reformas en mira**

Podemos dividir los ingresos fiscales en cuatro grandes bloques: 1) los impuestos nacionales administrados por el Servicio de Impuestos Nacionales (SIN), 2) los impuestos municipales gestionados directamente por los municipios, 3) los gravámenes arancelarios administrados por la Aduana Nacional y 4) las regalías —principalmente las provenientes de los hidrocarburos— gestionadas por el Tesoro General de la Nación (TGN) y las prefecturas departamentales. En el cuadro 2 podemos ver la evolución de los ingresos fiscales, que han tenido una variación importante entre 2002 y 2005, periodo en el cual la recaudación casi se ha duplicado, de 8.826 a 16.655 millones de Bs.

**Cuadro 4. Recaudación impositiva (millones de Bs.), 2002-05**

Impuesto	2002	2003	Var.	2004	Var.	2005	Var.
			2002-03		2003-04		2004-05
IVA	3.542,00	3.815,70	8%	4.411,00	16%	5.261,20	19%
RC-IVA	179	171,1	-4%	192,7	13%	213,3	11%
IUE	1.013,50	1.088,40	7%	1.467,60	35%	2.073,60	41%
IT	1.062,70	1.212,00	14%	1.566,10	29%	1.704,10	9%
ICE	410,5	456,9	11%	559	22%	662,6	19%
IEHD	1.311,70	1.087,20	-17%	1.146,90	5%	1.885,90	64%
ITF	-	-	0%	313,7	100%	632,6	102%
IDH	-	-	0%	-	0%	2.328,10	100%
TGB, ICM, ISAE	21	27,3	30%	47,7	75%	132,2	177%
STI, RAU, RTS	7,3	13,1	79%	11,9	-9%	9,6	-19%
Otros ingresos	79,9	213,8	168%	854,7	300%	182,3	-79%
Imp. Nacionales	7.627,60	8.085,50	6%	10.571,30	31%	15.085,50	43%
Imp. Municipales	595,9	612,8	3%	778,1	27%	774,1	-1%
GA	602,7	566,1	-6%	671,9	19%	795,5	18%
<b>TOTAL</b>	<b>8.826,20</b>	<b>9.264,4</b>	<b>5%</b>	<b>12.021,3</b>	<b>30%</b>	<b>16.655,1</b>	<b>38%</b>

Elaboración propia. Datos: SIN, INE, Zapata (2005).

No incluye regalías.

En general, todos los impuestos progresan de alguna manera en cuanto a ingresos menos los regímenes especiales y el impuesto a la renta de las personas RC-IVA, que tienen una incidencia marginal en la recaudación total. Entre los impuestos con menor influencia en la recaudación, vemos que por ejemplo el RC-IVA es uno de los impuestos con menor incidencia sobre los ingresos fiscales debido a sus características que permiten una deducción casi total. El porcentaje que representa de la recaudación total es cada vez menor, pasando del 2% al 1,3% de la recaudación total en tres años. Otros impuestos con escasa influencia son el ISAE, el TGB y el ICM, que representan conjuntamente menos del 1% de la recaudación total, aunque la recaudación de este último tuvo un crecimiento del 177% entre 2004 y 2005 gracias a la subida de los precios internacionales de los minerales. Por último, tal como podemos apreciar en el cuadro 3, los regímenes especiales aportan con alrededor de un 0,1% de la recaudación total.

Si vemos a los impuestos con gran recaudación, vemos que los tributos al consumo han estado representando más del 70% de la recaudación total hasta 2004. El IVA especialmente ha constituido más del 40% de la recaudación durante los últimos años. El IVA y el IT, que gravan el consumo general, recaudan entre los dos alrededor del 9,3% del PIB. Los impuestos que gravan los consumos selectivos, el ICE y el IEHD, recaudan por su lado alrededor del 15% de la recaudación total y el 3,4% del PIB. El IUE, el impuesto directo más importante hasta 2004, ha mantenido su participación relativa alrededor de un 12% de la recaudación total.

La estructura impositiva ha sufrido un gran cambio desde la introducción del ITF y el IDH. El ITF, creado para paliar una crisis en el déficit fiscal ha

significado, en medio año de aplicación del 2004, el 2,6% de las recaudaciones totales; en 2005 ya representaba el 3,8%. Es sin embargo el IDH el impuesto que mayor impacto ha tenido en los ingresos tributarios, con tan sólo medio año de aplicación en 2005, el IDH ha recaudado 14,0% de los ingresos totales y 3,1% del PIB.

Ya en términos generales, podemos ver que, el año 2005, la presión tributaria global ha superado, por primera vez en la historia de Bolivia, la barrera del 20% (22,1%), aunque la mayor parte de esta presión este compuesta por impuestos al consumo y a los recursos naturales.

**Cuadro 5. Estructura de los ingresos tributarios, 2002-05**

	% de la recaudación total				% del PIB			
	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
IVA	40,1%	41,2%	36,7%	31,6%	6,2%	6,2%	6,4%	7,0%
RC-IVA	2,0%	1,8%	1,6%	1,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
IUE	11,5%	11,7%	12,2%	12,5%	1,8%	1,8%	2,1%	2,8%
IT	12,0%	13,1%	13,0%	10,2%	1,9%	2,0%	2,3%	2,3%
ICE	4,7%	4,9%	4,7%	4,0%	0,7%	0,7%	0,8%	0,9%
IEHD	14,9%	11,7%	9,5%	11,3%	2,3%	1,8%	1,7%	2,5%
ITF	-	-	2,6%	3,8%	-	-	0,5%	0,8%
IDH	-	-	-	14,0%	-	-	-	3,1%
TGB, ICM, ISAE	0,2%	0,3%	0,4%	0,8%	0,0%	0,0%	0,1%	0,2%
STI, RAU, RTS	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Otros ingresos	0,9%	2,3%	7,1%	1,1%	0,1%	0,3%	1,2%	0,2%
Imp. Nacionales	86,4%	87,3%	87,9%	90,6%	13,5%	13,0%	15,3%	20,0%
Imp. Municipales	6,8%	6,6%	6,5%	4,6%	1,1%	1,0%	1,1%	1,0%
GA	6,8%	6,1%	5,6%	4,8%	1,1%	0,9%	1,0%	1,1%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>15,6%</b>	<b>14,9%</b>	<b>17,4%</b>	<b>22,1%</b>

Elaboración propia. Datos: SIN, INE, Mollinedo y Velasco (2005).

### Hacia una reforma del sistema impositivo

El sistema impositivo boliviano ha sido el objeto de varios estudios centrados en su posible reforma y mejora (Coelho et al., 2004; Pereira, 2004; Mollinedo y Velasco, 2005; Rocabado, 2005). Las propuestas pueden resumirse en los siguientes puntos:

- Eliminación del IT, al ser este un impuesto en cascada, regresivo y no acreditable. Se ha propuesto subir la alícuota del IVA para paliar el descenso en la recaudación que sería provocado por esta medida.
- Eliminación del ISAE. Este impuesto generaría costos demasiado elevados para su escasa recaudación.
- Fortalecimiento del IUE: eliminación de ciertas deducciones y beneficios, adopción del principio de renta mundial, redefinición de precios de transferencia, etc.
- Sustitución del RC-IVA por un real Impuesto a la Renta de las Personas. Actualmente los asalariados pueden deducir casi la totalidad de la cuota imponible del RC-IVA, mientras que el resto de



las personas con ingresos deben tributar en el IUE, con menores posibilidades de deducir. Un impuesto progresivo y con una base amplia aumentaría los ingresos y reduciría las inequidades horizontales y verticales actuales.

- Progresiva eliminación o redefinición de los distintos regímenes especiales debido a su baja recaudación y a la distorsión que provocan, generando tratamientos horizontales distintos.
- Reforma del ICM. Las distintas exenciones reducen su recaudación, que podría además beneficiarse de mejor manera del buen nivel de los precios internacionales de los minerales.

No existe en la actualidad un panorama claro para saber si todas o algunas de estas reformas serán aplicadas. Por ahora han sido otras las medidas efectuadas, como la continuación del ITF y la futura reforma del IDH.<sup>39</sup> Probablemente se tendrá que esperar al reajuste del poder tributario entre las distintos niveles de gobierno, a efectuarse en el marco de la Asamblea Constituyente 2006-2007, para aplicar y redefinir las distintas reformas, ya dentro de un modelo más descentralizado.

---

<sup>39</sup> El IDH no continuaría en su forma actual. Luego del proceso de nacionalización iniciado en mayo del 2005, el gobierno estudia distintas fórmulas para que los hidrocarburos tributen con distintas alícuotas de acuerdo a la capacidad de producción de cada campo.

## IV. CENTRALISMO FISCAL: EVIDENCIA EMPÍRICA

### 4.1. Asignación de recursos y coparticipación tributaria

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

#### Marco previo: distribución del gasto

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

En el sector de educación, el gobierno central es el responsable de la política educativa nacional; las prefecturas, a través de los SEDUCA (Servicio Departamental de Educación), son los encargados de pagar los ítems del magisterio, aunque los maestros siguen estando 'contratados' por el gobierno a nivel nacional, por lo que las prefecturas pasan a ser simples agentes de pago; por último, los municipios se encargan de la construcción, equipamiento, mantenimiento y refacción del mobiliario escolar.<sup>40</sup>

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

En el sector de caminos, el gobierno se encarga de las distintas políticas de transporte a través del respectivo ministerio y del Servicio Nacional de

---

<sup>40</sup> Los gastos financieros generados por la educación superior universitaria, debido a su régimen de autonomía, no son asumidos por ningún nivel de gobierno sino directamente por el Tesoro General de la Nación.

Caminos<sup>41</sup>; a nivel de prefecturas se encuentran los SEPCAM (Servicio Prefectural de Caminos) y a nivel local los gobiernos municipales. Cada uno de estos niveles se encarga de establecer las redes viales que les compete.<sup>42</sup>

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

**Cuadro 6. Gasto total por nivel de gobierno, 2002-2005, %**

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

Elaboración Propia. Fuente: UPF

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

### Coparticipación y reparto actual

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

En el reparto de 1994 se asignaron impuestos de uso exclusivo de los municipios y se asignó recursos específicamente para las universidades públicas, mientras que el nivel departamental sólo disponía de los recursos provenientes de las regalías. Es recién con la Ley de Descentralización Administrativa de 2005 que los departamentos logran recibir directamente una parte de los impuestos existentes (en realidad, un único impuesto, el IEHD).

Por último, el ITF, creado en 2004, fue declarado 'no coparticipable', mientras que el IDH, creado en 2005, fue repartido no sólo entre los tres niveles de

<sup>41</sup> Actualmente en reestructuración.

<sup>42</sup> Czerniewicz, N. (2005)

gobierno sino que se han incluido otras instituciones en su repartición. Para distinguirlos de los impuestos denominados coparticipables de 1994 (coparticipables con municipios y universidades públicas), denominaremos 'repartibles' a los impuestos donde las prefecturas tienen alguna asignación. La repartición final de los distintos impuestos puede ser apreciada en el siguiente cuadro:

**Cuadro 7. Repartición de los impuestos y coparticipación tributaria en %**

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

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

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

Elaboración propia.

## Los impuestos municipales

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

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

Actualmente, este impuesto se denomina IPBVA, que junto al IMT, son los dos impuestos municipales. Estos impuestos, las patentes y las tasas municipales constituyen la mayor parte de los ingresos propios municipales.<sup>43</sup>

## Coparticipación central - municipal<sup>44</sup>

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

<sup>43</sup> Otros ingresos pueden ser pagos por prestación de servicios, venta o alquiler de bienes municipales, multas, sanciones e indemnizaciones, etc.

<sup>44</sup> Incluye los mecanismos de coparticipación universitaria.

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

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

### **Los impuestos departamentales**

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

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

### **Repartición central - departamental**

Un ingreso fundamental para las prefecturas son los recursos resultantes de la repartición entre gobierno central y gobiernos departamentales (que siguen siendo no-autónomos y dependientes del poder ejecutivo) de ciertos impuestos. El único impuesto repartible exclusivamente entre estos dos niveles es el IEHD, repartición aplicable desde 1996, donde un 75% del impuesto va al gobierno central y un 25% a los gobiernos departamentales<sup>45</sup>. En este caso, se combinan factores de población y territorio para dividir la porción asignada a los gobiernos departamentales.

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

---

<sup>45</sup> Algunos departamentos reciben ingresos adicionales por IEHD a través del Fondo de Compensación Departamental (FCD, ver Anexo 1), por lo que la división 75%-25% sería una repartición pre-compensatoria. Una división 65%-35%, post-compensatoria es por lo tanto más exacta.

## Repartición multi-partita

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

Siguiendo las características de la asignación tributaria en Bolivia, estamos ante una nueva coparticipación de los recursos del IDH, esta vez de acuerdo a fórmulas que favorecen sobre todo el reparto territorial y que generan, más que en cualquier otro caso, distintas desigualdades como veremos más adelante. De acuerdo a cálculos propios (ver 4.2 para más detalles), un 41% del IDH iría para el gobierno central, un 25% a los gobiernos departamentales, un 19% a los municipales y un 15% se repartiría entre otras instituciones.<sup>46</sup>

## Los impuestos nacionales

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

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

**Cuadro 8. Coparticipación 1/ según recipiente (millones de Bs.), 2001 - 2005**

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

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

Fuente: UPF.

<sup>46</sup> Según Zapata (2005), con cálculos previos a la promulgación del Decreto Supremo 28421 en Octubre 2005, que redistribuye el IDH, un 37% del IDH era para el gobierno central, un 33% para los gobiernos departamentales, un 24% para los municipales y un 6% se repartiría entre otras instituciones.

## Regalías

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

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

**Cuadro 9. Reparto de las regalías forestales, %**

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

Elaboración propia. Fuente: Ley 1700.

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

## Otros flujos intergubernamentales

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

- el Fondo de Compensación Departamental, FCD, creado para compensar a los departamentos no productores de hidrocarburos, y por lo tanto directamente ligado 1) a la repartición y a los volúmenes de regalías y 2) al IEHD, que es de donde provienen los recursos que lo alimentan. Su diseño constituye un caso sui generis en los esquemas de compensación verticales; sus características y deficiencias están descritas en el anexo 1.
- las transferencias (verticales) por pago de salarios en los sectores de educación, salud y servicio social, que son recursos transferidos desde

el gobierno central hacia las prefecturas, encargadas del pago de ítems.

- los recursos "HIPC-II", de carácter financiero que nacen del segundo programa de alivio de deuda externa para Países Pobres Altamente Endeudados (conocido por sus siglas en inglés, HIPC). Estos recursos, que son en realidad pagos de deuda que se ahorra el estado, son repartidos entre el TGN y los municipios de acuerdo a factores de población ponderada.
- los recursos financieros repartidos como préstamos por los distintos fondos de desarrollo de segundo piso, asignados hasta ahora sin criterios fijos de distribución.

#### 4.2. Criterios de distribución y desigualdades

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

##### Desigualdades verticales

En un principio se entendía a la coparticipación tributaria como una transferencia directa, orientada a atender el desequilibrio vertical entre funciones transferidas por la Ley de Participación Popular a los Gobiernos Municipales y los impuestos locales transferidos como base tributaria. Este concepto se aplica parcialmente a la hora de hablar de los gobiernos departamentales. Las atribuciones delegadas a los poderes departamentales, mediante la Ley de Descentralización Administrativa, no derivaron en la asignación de tributos departamentales propios, por lo que las prefecturas dependían en un principio de regalías, el FCD y la repartición del IEHD, a los que luego se agregó el reparto del IDH. En todo caso, excluyendo ITF, regalías e IDH, el gobierno nacional recibe entre el 65% (del IEHD) y el 75% de los tributos no descentralizados a los municipios, mientras gobiernos municipales, departamentales y universidades públicas se reparten el 25% a 35% restante.

El ITF, las regalías y el IDH constituyen los casos especiales, ya que escapan a la lógica de reparto utilizada para el resto de tributos<sup>47</sup>: el ITF es exclusivamente nacional; las regalías y el IDH se reparten de tal manera que el gobierno central deja de tener una participación tan importante como en la coparticipación. Si tomamos únicamente la recaudación impositiva sin regalías, el gobierno central recaudaría un 78% del total, un porcentaje bastante similar al de gastos totales, 77,8%. En cambio, si tomamos en cuenta las regalías, su porcentaje del total de

---

<sup>47</sup> Consideramos a-priori que la coparticipación de tributos es el método de asignación **vertical** de tributos ideal para Bolivia.



los ingresos disminuiría a un 71,4%, provocando un desequilibrio de un 6% entre ingresos y egresos. Si tomamos en cuenta el total de ingresos, el desequilibrio total sería bastante similar.

**Cuadro 10. Balances de los tres niveles de gobierno, %**

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

1/ Incluye Universidades Públicas

2/ No incluye ingresos tributarios municipales

Elaboración propia. Datos para el año 2005: UPF.

El cuadro 10 nos indica que los departamentos son los grandes beneficiarios del reparto de las regalías —aunque luego veremos que el reparto entre departamentos es bastante desigual—, con las cuales su balance llegaría a ser positivo. La inclusión de otros ingresos municipales, incluidos los impuestos descentralizados, haría que los municipios tengan también un balance global favorable.

### Desigualdades horizontales a nivel municipal

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

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

**Cuadro 11. Factores de recálculo de población, recursos HIPC-II**

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

Fuente: Ley 2235.

Por último, no hay que olvidar las desigualdades entre municipios ya no en cuanto a recursos sino en cuanto a capacidades. A la hora de recaudar los impuestos propios, es evidente que existen distintas capacidades administrativas. Para ciertos municipios grandes y urbanos, estos impuestos pueden representar la mitad de los ingresos totales, para los municipios más pobres y rurales, los impuestos asignados no llegan a representar ni el 1% de los ingresos municipales totales, lo que hace a estos municipios extremadamente dependientes de las transferencias provenientes del gobierno central.<sup>48</sup>

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

### Desigualdades horizontales a nivel departamental por IEHD

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

De acuerdo a estos criterios, y comparándolos con los criterios de población, los tres departamentos más poblados, La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, resultan ser los más perjudicados. En un hipotético reparto a nueve partes iguales, las desventajas para estos departamentos serían incluso mayores.<sup>49</sup>

<sup>48</sup> Prud'Homme et al.(2001) sugieren que, a nivel municipal, el rendimiento fiscal está "en función del tamaño de la comuna y la tasa de urbanización".

<sup>49</sup> La centralización de la recaudación de este impuesto impide comparar este sistema de

**Cuadro 12. Reparto del IEHD entre departamentos, %**

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

Elaboración propia.

### Desigualdades horizontales a nivel departamental por regalías

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

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

**Cuadro 13. Producción de petróleo condensado y gas natural por departamento, 2005**

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

Fuente: INE

En todo caso, el reparto de las regalías por hidrocarburos es el único que intenta compensar a los departamentos no productores. Sin embargo, los departamentos de Beni y Pando son los únicos que reciben compensación

asignación con otro basado en el origen del hecho tributario.

directa: por cada 33 Bs. de regalías para un departamento productor, Pando recibe 1 Bs. y Beni 2 Bs. El FCD es el segundo mecanismo de compensación de las desigualdades que existen por el reparto de regalías. El FCD, en vez de utilizar los recursos por regalías, penaliza al gobierno central al privarle de un 10% adicional del IEHD a favor de los departamentos no productores (y hasta algunos productores, ver anexo 1). Esto reduce la participación del gobierno central en este impuesto del 75% al 65%. Se trataría entonces de un mecanismo de compensación deficiente; una desigualdad horizontal que se compensaría a través de una transferencia vertical, una diferencia en el reparto de un recurso (regalías) mediante el uso de otro recursos (IEHD).

### **Desigualdades horizontales a nivel departamental por IDH**

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

El Decreto Supremo 28421 de Octubre del 2005 define el reparto del IDH, en un complicado diseño que buscaba dar conformidad a lo establecido en la Ley 3058 de Mayo del 2005.<sup>50</sup> En esta asignación se hace una clara diferenciación entre departamentos productores de hidrocarburos y departamentos no productores; extrañamente, los departamentos no productores reciben un porcentaje mayor que el que reciben por lo menos tres de los departamentos productores —los de menor producción, Santa Cruz, Cochabamba y Chuquisaca—, provocando de nuevo un desequilibrio horizontal a ser compensado por el TGN mediante una transferencia vertical.

---

<sup>50</sup> Art. 57° de la Ley 3058: (Distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos). El Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), será coparticipado de la siguiente manera:

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

Existen por lo tanto desigualdades a nivel de prefecturas, puesto que la prefectura de Pando (52,500 habitantes) recibe el mismo importe por IDH que la prefectura de La Paz (2,350,500 habitantes), siendo ambos departamentos no productores. En general, todas las prefecturas, excluyendo la de Tarija que no necesitaría compensación, tendrían el mismo ingreso, haciendo la distinción entre departamentos productores y no productores prácticamente inútil y ocasionando gastos suplementarios por compensación al TGN.

**Cuadro 14. Reparto del IDH según el D.S. 28421**

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

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

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

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

4/ Estos porcentajes se reparten según criterios de población no ponderada

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

Elaboración propia. Fuente: D.S.28421

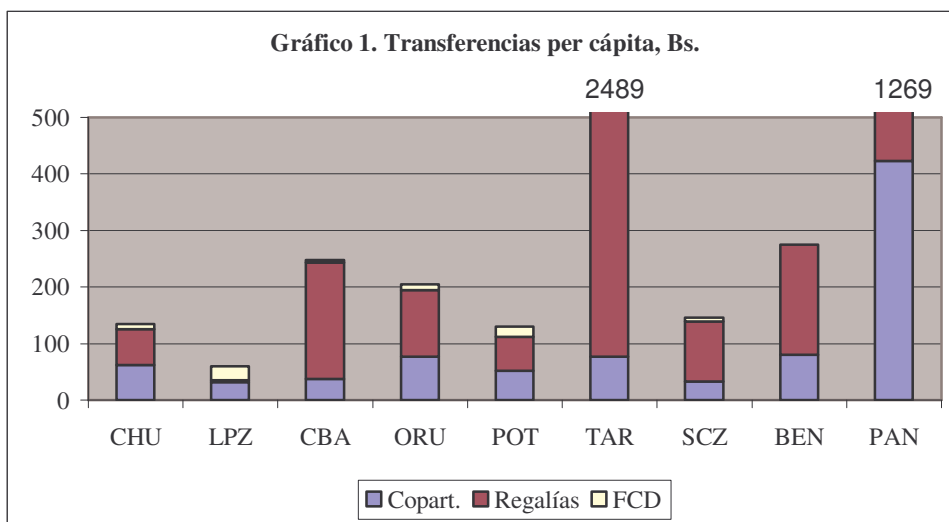
Puesto que la asignación hace una distinción entre departamentos productores de hidrocarburos y no productores previa al reparto entre municipios, las desigualdades también se traspasan también a nivel de gobiernos municipales, mitigadas eso sí por el sub-reparto de acuerdo a criterios de población.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

### Resultados a nivel departamental

El análisis per cápita de los recursos por coparticipación (incluyendo el IDH), regalías y FCD pone en mayor evidencia las disparidades a nivel departamentales. La coparticipación del IEHD, y desde 2005 también del IDH, da un saldo per cápita favorable sobre todo al departamento de Pando con 423 Bs. por habitante. En el otro lado de la balanza, cada habitante de La Paz recibiría sólo 31 Bs. por este concepto. Los recursos por regalías, dependientes

íntegramente de los recursos naturales presentes en cada región, tampoco generan una distribución per cápita homogénea. Un habitante de Tarija percibe 2.400 Bs. por regalías, un habitante de La Paz percibe únicamente 3 Bs. El diseño del FCD hace que los recursos que éste genera incidan de manera marginal en la distribución per cápita nacional.

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



### 4.3. Poder tributario regional

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

**Cuadro 15. Poder tributario regional: cuadro de referencia**

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

Fuente: Giménez (2000)

## Legislación y elementos tributarios

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

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

Sólo los poderes ejecutivo y legislativo nacionales podrían entonces imponer nuevos tributos, indefinidos o temporales, debidamente aprobados por Ley. El nivel intermedio de poder no tendría ninguna facultad para legislar en materia de impuestos. Es más, actualmente no existen poderes legislativos a nivel departamental, sino simples consejos departamentales, con escasos poderes ejecutivos. El nivel municipal sólo puede crear tasas y patentes y no impuestos propiamente dichos; y estas tasas y patentes deben ser analizadas y aprobadas por los poderes ejecutivo y legislativo nacionales. Además, bajo la actual constitución y según la interpretación que se pueda hacer al artículo 153, la implantación de deducciones o exoneraciones departamentales o municipales podría estar prohibida.<sup>51</sup> Todos estos elementos muestran que los departamentos no tienen ningún poder en cuanto a legislación y diseño

---

<sup>51</sup> Artículo 153º, 1º: "Las Prefecturas de Departamento y los Municipios no podrán crear sistemas protectores ni prohibitivos que afecten a los intereses de otras circunscripciones de la República, ni dictar ordenanzas de favor para los habitantes del Departamento, ni de exclusión para otros bolivianos."

tributario, al menos mediante legalmente, mientras que los municipios deben compartir estos poderes en corresponsabilidad con el nivel central, el cual tiene la última palabra en la materia.

### **Gestión e inspección**

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

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

### **Recaudación**

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

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

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



en realidad, como ya hemos mencionado, una transferencia de recursos condicionada.

**Cuadro 16. Poder tributario departamental y municipal 1/**

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

Municipios	Exclusivo	Concurrente (Grado)			Ninguno
		Alto	Medio	Bajo	
Legislación Básica				Impuestos descentralizados (con nivel central)	Impuestos coparticipados
Elementos Tributarios				Impuestos descentralizados (con nivel central)	Impuestos coparticipados
Gestión	Impuestos descentralizados				Impuestos coparticipados
Inspección	Impuestos descentralizados				Impuestos coparticipados
Recaudación	Impuestos descentralizados	Impuestos coparticipados (con n. central); IDH (con n. central y prefecturas)	Regalías forestales (con prefecturas)		

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

#### 4.4. Hacia un modelo más descentralizado

El cuadro 16 muestra el poder tributario real de los gobiernos departamentales y de los municipales. Podemos decir que el poder tributario de las prefecturas es, excluyendo la recaudación, nulo. El poder tributario de los municipios es algo superior al de los departamentos, aunque la incapacidad de poder legislar y de diseñar los tributos resta mucho a la supuesta autonomía en materia de impuestos descentralizados. Es posible plantear en todo caso distintas propuestas tanto en la asignación de los ingresos de los distintos tributos, como en el concepto más completo que significa el poder tributario de las distintas regiones.

## Asignación y autonomía

Una asignación más descentralizada de los distintos tributos significa una mayor autonomía. Este parece ser el paso a seguir sobre todo a nivel de los departamentos, y sobre todo en los departamentos de Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija, donde el 'sí' a las autonomías ganó en el Referéndum de Julio del 2006.

Hemos visto que la asignación actual de tributos, excluyendo regalías, genera ciertas desigualdades verticales, entre ingresos y gastos de los distintos niveles de gobierno, que sin embargo no llegan a ser mayores al 1%. Al agregar el reparto de las regalías por recursos forestales y por recursos hidrocarbúricos, estas desigualdades se hacen más evidentes. Sin embargo, vemos que las desigualdades horizontales a este nivel son mucho más marcadas, debido a varios fallos en la asignación actual, especialmente a nivel de regalías y de repartición del IDH, donde el TGN se ve obligado a nivelar desigualdades derivadas del reparto horizontal actual. Una modificación del reparto de las regalías y del IDH puede ser muy complicada a nivel político; la ausencia de un consenso entre regiones podría derivar en una situación no deseada como la de una imposición desde el gobierno central. En este sentido, si bien hay que tomar en cuenta la historia de las regiones —algunas largamente proclives a tener una mayor autonomía— para realizar una asignación no sólo normativa, sino también positiva, como lo señalan Bartle y Krane (2004), urge también poder llegar a un escenario correcto de solidaridad inter-departamental, sin insistir en la inmutabilidad de los 'derechos adquiridos' derivados del reparto actual.

Debido a las grandes diferencias en cuanto a recaudación por departamentos (ver cuadro 17), una nueva asignación no debería incrementar los desequilibrios verticales actuales ni hacer más evidentes los desequilibrios horizontales.

**Cuadro 17. Renta interna según departamento (millones de Bs.), 2001 - 2005**

DEPARTAMENTO	2001	2002 (p)	2003 (p)	2004 (p)	2005 (p)
<b>Total General</b>	<b>7.148,19</b>	<b>7.627,59</b>	<b>8.085,50</b>	<b>10.571,24</b>	<b>15.085,57</b>
Chuquisaca	72,76	84,74	97,16	128,23	130,48
La Paz	1.771,64	2.106,90	2.307,04	2.469,18	2.791,90
Cochabamba	446,30	498,03	515,45	640,53	754,07
Oruro	64,22	48,31	43,75	88,99	108,62
Potosí	25,40	28,73	31,20	43,01	61,06
Tarija	74,01	68,53	85,60	110,17	125,12
Santa Cruz	1.608,97	1.619,34	1.892,19	2.455,66	3.163,74
Beni	21,31	22,95	25,83	40,91	46,59
Pando	1,41	1,09	1,43	2,67	7,65
<b>Total Sin (Efectivo y Valores)</b>	<b>4.086,03</b>	<b>4.478,63</b>	<b>4.999,65</b>	<b>5.979,35</b>	<b>7.189,23</b>
Programa Transitorio	103,67	27,08	147,07	791,97	31,70
ITF				313,67	632,57
IEHD	1.299,86	1.311,70	1.087,21	1.146,88	1.885,92
IDH					2.328,11
Impuestos por Importación	1.658,62	1.810,17	1.851,56	2.339,38	3.018,03

Fuente: SIN

(p): Preliminar

A la hora de hablar de una mayor asignación a los niveles subnacionales, habría que tener en consideración el carácter cíclico de algunos impuestos (ej. IUE, IVA). Esta característica genera inestabilidad no solamente a nivel nacional sino también a nivel departamental, e incrementa la dificultad a la hora de la programación presupuestaria a mediano plazo. Una correcta asignación de los distintos impuestos susceptibles de ser descentralizados ayudaría a estabilizar los recursos departamentales.

La recaudación de los tres impuestos que generan más de la mitad de los ingresos tributarios totales (IUE, IVA e IT; ver gráficos 2, 3 y 4) muestra una alta desigualdad entre dependencias departamentales, favorable a los departamentos de Santa Cruz y de La Paz, donde se realiza la mayor parte de la actividad comercial nacional.<sup>52</sup> Estos impuestos mantendrían su asignación coparticipada con los municipios, puesto que su asignación a los departamentos podría causar mayores desequilibrios horizontales y verticales. Un caso especial sería el del RC-IVA; los impuestos a la renta de las personas generan normalmente altos ingresos en otros países, éste no es el caso en Bolivia, donde la reforma de este impuesto ha sido pospuesta durante varias gestiones de gobierno. Cabe preguntarse si una asignación de este impuesto a los gobiernos departamentales podría motivar a estos a transformar este impuesto en un importante generador de recursos regionales.

Existen otros impuestos que podrían ser asignados al nivel departamental<sup>53</sup>: el ICE, de baja movilidad; el IEHD y el ITF, que podrían también basarse en el origen territorial del impuesto, dependiendo de la distribución del hecho generador; el TGB y el ISAE<sup>54</sup>. Por el contrario, habría que ver la coherencia de la política fiscal en cuanto a regalías, nos referimos a la asignación del ICM, no-coparticipado a diferencia de las otras dos regalías.

Por último, viendo los balances actuales y la situación del nivel local en cuanto a capacidades, no asignar más tributos a los municipios sería la opción más lógica. Las distintas patentes existentes para la extracción de recursos actúan como compensación por actividades contaminantes; no existen un verdadero 'retail tax' que pueda ser asignado a este nivel. Un sistema de reparto que tome

---

<sup>52</sup> El IEHD recauda en realidad más que el IT, sin embargo su gestión está centralizada por lo que no podemos estudiar su reparto por dependencia departamental.

<sup>53</sup> Habría que estudiar si una nueva repartición corregiría las desigualdades horizontales generadas por el reparto actual. Una asignación a nivel departamental de impuestos como el ICE, el RC-IVA, el TGB y el ISAE, beneficiaría sobre todo al departamento de La Paz, reduciendo de alguna manera las desigualdades horizontales. Al no ser estos los impuestos más importantes en cuanto a recaudación (ver gráfico 5), el desequilibrio vertical no se vería muy afectado.

<sup>54</sup> El TGB está ligado a los servicios de empadronamiento, que pueden ser departamentalizados fácilmente; una municipalización de estos servicios parece ser menos realizable. La asignación del ISAE a los departamentos beneficiaría a La Paz y Santa Cruz, dos de los departamentos con menores ingresos per cápita, y donde se encuentran los principales aeropuertos.

en cuenta factores de pobreza, como el aplicado con los recursos financieros del HIPC-II, parece un sistema más adecuado a la realidad en cuanto a desigualdades entre los municipios bolivianos.

**Cuadro 18. Asignación teórica-práctica de los impuestos bolivianos.**

Tipo de Impuesto	Impuesto equivalente	Nivel
Sobre el valor agregado	IVA (- IT)	N, R
Sobre los consumos de bienes específicos	ICE - IEHD-ISAE	R
Sobre transacciones al por menor	TGB - ITF (- IT)	R, L
Sobre las utilidades de las empresas	IUE	N
Sobre la renta personal	RC-IVA	N, R
Sobre los recursos naturales	IDH, ICM	N, R
Sobre la propiedad de bienes inmuebles	IPBVA	L
Sobre vehículos automotores	IMT	R, L
Sobre actividades contaminantes	IDH - IEHD	R, L
Sobre las importaciones	GA, IVA-ICE Import.	N

N: Nacional; R: Regional; L: Local.

Elaboración Propia

### **Poder fiscal y autonomía**

El diagrama de Giménez (2000) nos muestra que la asignación de los recursos tributarios no lo es todo. Para lograr una condición de verdadera autonomía, hace falta que algunos componentes del poder tributario pasen a ser de responsabilidad exclusiva de los gobiernos subnacionales, o que exista por lo menos una corresponsabilidad donde estos gobiernos tengan un poder alto o medio.

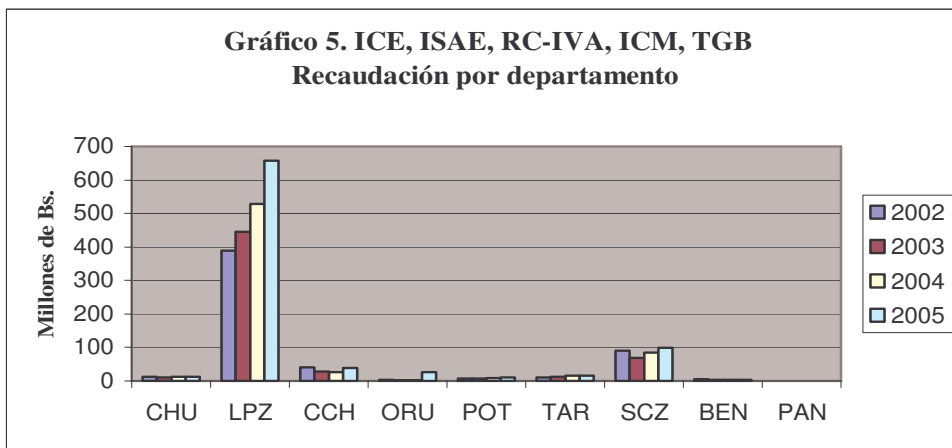
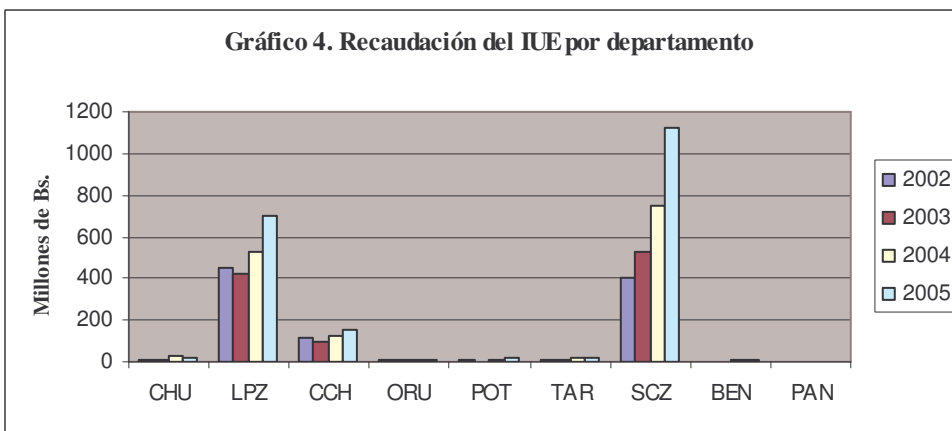
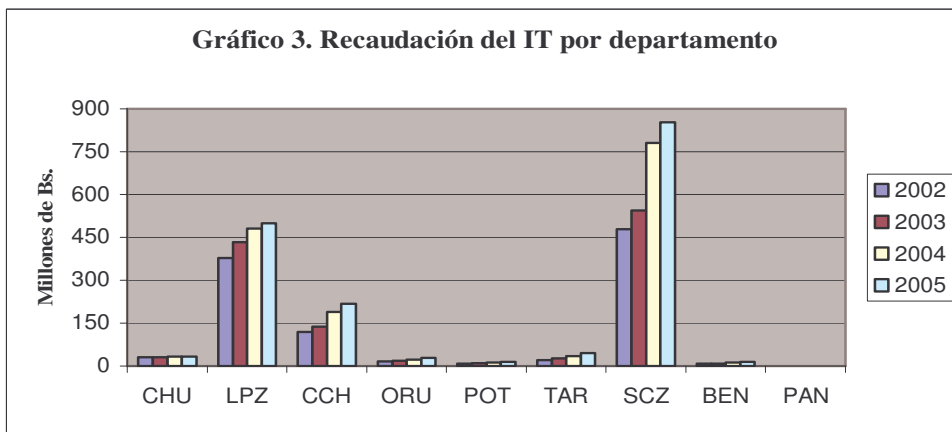
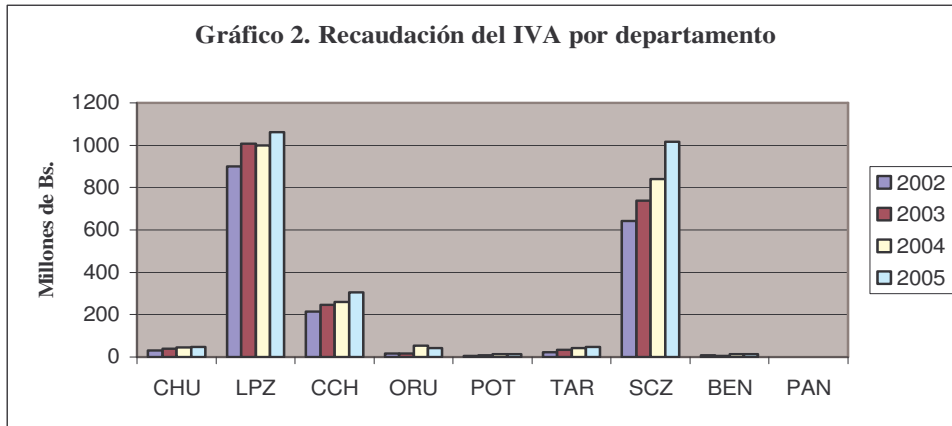
En cuanto a legislación y potestad sobre los elementos tributarios, especialmente en los departamentos que votaron a favor de las autonomías, se puede pensar en mecanismos de corresponsabilidad superiores a los existentes para los municipios, cuya autonomía en la materia, aun hablando de impuestos descentralizados, es muy bajo. En un principio, habría que pensar en un poder que represente a los territorios, como el Senado, para llevar la legislación en cuanto a la asignación de los recursos coparticipados; un segundo paso es la legislación concertada entre el gobierno central y cada uno de los departamentos autónomos, para el diseño de sobrecargas, o coparticipación de la alícuota de acuerdo al origen territorial. Debido a la inexistencia de poderes legislativos departamentales en la actualidad, se trata de no llegar directamente a la independencia regional en el diseño tributario, para evitar un diseño defectuoso que promueva distorsiones entre regiones. Los municipios también deberían poder tener más poder en estos aspectos, sobre todo a la hora de adecuar la estructura impositiva inmobiliaria a la realidad local.

La experiencia a nivel municipal en cuanto a gestión e inspección hace pensar que la cesión de este poder a los niveles departamentales podría ocasionar desigualdades entre prefecturas, al igual que las existen actualmente entre

alcaldías, además de provocar molestias y un incremento de la burocracia a la hora de tributar a tres niveles distintos, cada uno con sus regulaciones y procedimientos específicos. Probablemente la mejor solución en este caso es el delegar en un principio estos poderes al nivel central, con amplia experiencia en la materia, incluyendo quizás mecanismos de corresponsabilidad en el área de inspección. A nivel municipal, y especialmente rural, los poderes de gestión y de inspección deben seguir siendo fortalecidos para poder generar una recaudación significativa para las arcas de los municipios.

En estas cuatro dimensiones del poder tributario, cabe cuestionar la aplicabilidad de ciertas propuestas regionales que sugieren un sistema parecido al Concierto y al Cupo existentes en el País Vasco español. Los problemas más evidentes serían 1) en cuanto a legislación, inexistencia de poderes legislativos departamentales y de reglas que definan sus atribuciones, 2) en cuanto a diseño tributario, la propuesta de un cupo fijo, equivalente a un porcentaje fijo de la recaudación regional, sin discriminar por ejemplo, entre lo recaudado y lo generado por los habitantes de la región, 3) en cuanto a gestión e inspección, la formación de agencias tributarias regionales, transformando las ya existentes —dependientes del nivel central— en dependencias departamentales.

En definitiva, es en términos de recaudación que se expresa actualmente el poder tributario de departamentos y municipios. Puesto que el destino de los recursos recaudados está muchas veces definido por leyes del gobierno central, el resultado es un poder tributario regional escaso, reflejo del centralismo en materia de asignación y poder tributario.



## V. CONCLUSIONES

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

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

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

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

No se ha planteado mecanismos de transición gradual de un estado centralizado u otro menos descentralizado en materia de asignación tributaria. Existen varias leyes, 843, LPP, LDA, Ley de Hidrocarburos, Código Tributario, que habría que modificar para poder hacer cambios en la asignación tributaria actual. Si se quiere alterar el poder tributario de los gobiernos, inclusive la

Constitución Política del Estado debería ser modificada. Sin embargo, actualmente ni siquiera la consecución de una mayor autonomía por parte de algunos departamentos, como resultado del Referéndum por las Autonomías de Julio del 2006, está actualmente garantizada.

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



## BIBLIOGRAFÍA

Alborta, P. et al. (2005) Régimen de Transferencias Intergubernamentales para las Autonomías Regionales. Serie Descentralización y Administración Pública, n. 5. La Paz: FAM-MSCRPP-AECI.

Bartle, J. and D. Krane (2004) Towards a Positive Theory of Tax Assignment. Paper prepared for the annual conference of the ABFM, Chicago.

Barrios, F. (2004) Dictamen Especial sobre la Descentralización en Bolivia. La Paz: Plural-USAID-MSCRPP.

———, (2006) Propuesta Autonómica de Santa Cruz: Balance de Fortalezas y Debilidades. Serie Descentralización y Participación, n. 10. La Paz: FES-ILDIS.

Bird, R. (1993) "Threading the fiscal labyrinth: some issues in fiscal decentralization". National Tax Journal, vol. 46, n. 2, 207-227.

———, (1999) "Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment". IMF Working Paper n. 165. Washington, DC: IMF.

———, (2001) Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy design and policy outcomes. IADB Sustainable Development Department. Washington, DC: IADB.

Bird, R. et al. (2003) "Assignment of Responsibilities and Fiscal Federalism". Politorbis, n. 32, 58-79.

Boadway, R. et al. (2000) "Fiscal Federalism Dimensions of Tax Reform in Developing Countries". Fiscal Reform and Structural Change in Developing Countries, vol. 1, Perry G. et al., eds. London: IDRC-MacMillan Press.

Boex, J. et al. (2005) Fighting Poverty through Fiscal Decentralization. Atlanta: USAID.

Brueckner, J. (2000) "Fiscal Decentralization in Developing Countries: The Effects of Local Corruption and Tax Evasion". Annals of Economy and Finance, n. 1, 1-18.

Buchanan, J. (1950) "Federalism and Fiscal Equity". American Economic Review, vol. 40, n. 4, 583-99.

CAINCO (2005) Análisis de las Recaudaciones Tributarias 2000-2004. Santa Cruz: CAINCO.

Caramés, L. (2004) Economía Pública Local. Madrid: Cívitas.

Cavero, R. (2004) "La Ley del Diálogo: Más Allá de la Participación Popular para la Reducción de la Pobreza". *Opiniones y Análisis*, n.69, 129-157.

CEPAL (1993) *Descentralización Fiscal: Marco conceptual*. Serie Política Fiscal, n. 44. Santiago de Chile: CEPAL.

Cisneros, R. (2005) "Desmitificando el Temor a las Autonomías Departamentales". *Tinkazos*, n. 19, 37-74.

Coelho, I. et al. (2004) *Hacia un Sistema Tributario Más Eficiente y Justo*. Documento interno; Departamento de Finanzas Públicas del FMI. La Paz: FMI.

Czerniewicz, N. (2005) *Desconcentración Territorial de los Sectores*. Serie Descentralización y Administración Pública, n. 2. La Paz: FAM-MSCRPP-AECI.

Díaz-Cayeros, A. and C. McLure (2000) "Tax Assignment". *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons From Mexico*. M. Giugale and S. Webb (eds.) Washington: The World Bank.

Díaz-Flores, M. (2002) "Federalismo Fiscal y Asignación de Competencias: Una Perspectiva Teórica". *Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. 3, n. 11, 387-407.

Finot, I. (2001) *Descentralización en América Latina: Teoría y práctica*. Serie Gestión Pública, n. 12. Santiago de Chile: CEPAL-ILPES.

Galindo, M. (2005) *Descentralización Fiscal Financiera de las Autonomías Departamentales*. Comisión de Autonomía del Comité Cívico Pro Santa Cruz. Santa Cruz: Comité Pro Santa Cruz.

Galindo, M. y F. Medina (1996) *Descentralización Fiscal en Bolivia*. Serie Política Fiscal, n. 72. Santiago: CEPAL-GTZ.

Galindo, M. C. Rocabado. H. Morávek (2006) *Estudio de Sostenibilidad Económica, Fiscal y Financiera en el Marco de las Autonomías Departamentales para Tarija*. Tarija: PNUD-Prefectura de Tarija.

Giménez, A. (2000) "Responsabilidad y corresponsabilidad fiscal en los países federales". *Papeles de Economía Española*, n. 83.

———, (2003) *Federalismo Fiscal: Teoría y Práctica*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

Goodspeed, T. (1998) "Tax Competition, Benefit Taxes, and Fiscal Federalism". *National Tax Journal*, vol. 51, n. 3, 579-586.

McLure, C. (1998) "The Revenue Assignment Problem: Ends, Means and Constraints". *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, vol. 9, n. 4, 652-684.

———, (1999) "Tax Assignment". *Fiscal Transition in Kazakhstan*. Manila: ADB.

———, (2001a) "The Tax Assignment Problem: Ruminations on How Theory and Practice Depend on History". *National Tax Journal*, vol. 54, n.2, 339-364.

———, (2001b) "The Tax Assignment Problem: Conceptual and Administrative Considerations in Achieving Subnational Fiscal Autonomy". Paper prepared for Fiscal Policy Training Program. Atlanta: WB-GSU.

Ministerio de Hacienda (2003) *Sistema Tributario Boliviano*. La Paz.

Mollinedo, C. y J. Velasco (2005) *Impuestos, capacidades de recaudación y distribución*. Documento de trabajo interno, WB.

MSCRPP (2005) *Compendio Normativo sobre Descentralización*. La Paz: MSCRPP-FAM-ACOBOL.

Musgrave, R. (1997) "Devolution, Grants and Fiscal Competition". *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, n. 4, 65-72.

Norregaard, J. (1997) "Tax Assignment". *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, T. Ter-Minassian, ed. Washington, DC: IMF.

Oates, W. (1968) "The Theory of Public Finance in a Federal System". *The Canadian Journal of Economics*, vol. 1, n. 1, 37-54.

———, (1993) "Fiscal Decentralization and Economic Development". *National Tax Journal*, vol. 46, n. 2, 237-243.

———, (1999) "An Essay on Fiscal Federalism". *Journal of Economic Literature*, vol. 37, 1120-1149.

Pereira, J.C. (2004) *Proyecto de Ley del Impuesto a la Renta de las Personas y Ganancias Extraordinarias*. Mimeo.

———, (2006) *La política y la Administración Tributaria en el Marco de la Descentralización Fiscal*. Documento de Trabajo RAF 004/2006. La Paz: Ministerio de Hacienda.

Prud'homme, R. (1994) *On the Dangers of Decentralization*. TWUTD Policy Research Working Paper, n. 1252. Washington, DC: WB.

- Prud'homme, R. et al. (2001) *Descentralización en Bolivia. Informe para el BID*.
- Rocabado, C. (2005) *Sustitución del RC-IVA por un Impuesto a la Renta de las Personas (IRP) para Asalariados y Profesiones Liberales*. Mimeo.
- Saric, D. (2005) *Transferencias Fiscales y Modelación de Escenarios para Autonomías. Serie Descentralización y Administración Pública, n. 4*. La Paz: FAM-MSCRPP-AECI.
- Shah, A. (2004) "Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies: Progress, Problems and the Promise". *WB Policy Research Working Paper*. Washington, DC: WB.
- Smoke, P. (2001) *Fiscal Decentralization in Developing Countries: A review of current concepts and practice. Democracy, Governance and Human Rights Program Paper, n. 2*. Geneva: UNRISD.
- Tanzi, V. (2000) *On Fiscal Federalism: Issues to worry about. Working Paper*. Washington, DC: IMF.
- Tanzi, V. and H. Zee (2000) *Tax Policy for Emerging Markets: Developing Countries. IMF Working Paper n. 35*. Washington, DC: IMF.
- Ter-Minassian, T. (1997a) "Decentralizing Government". *Finance & Development*, p. 36-39.
- , (1997b) "Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview". *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, T. Ter-Minassian, ed. Washington, DC: IMF.
- Tiebout, C. (1956) "A Pure Theory of Local Expenditures". *Journal of Political Economy*, vol. 64, 416-424.
- Villarroel, S. (2005) *Balanzas fiscales departamentales y costeo en la administración pública. Serie Descentralización y Administración Pública, n. 1*. La Paz: FAM-MSCRPP-AECI.
- Wilson, J.D. (1999) "Theories of Tax Competition". *National Tax Journal*, vol. 52, n. 2, 269-304.
- Zapata, M. (2005) *Lineamientos para un Nuevo Sistema de Transferencias Intergubernamentales en Función a las Autonomías Departamentales. Documento de Trabajo RAF 003/2005*. La Paz: Ministerio de Hacienda.
- Zax, J. (1989) "Is There a Leviathan in Your Neighbourhood?". *The American Economic Review*, vol. 79, n. 3, 560-567.

## Anexo I. El Fondo De Compensación Departamental

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

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

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

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

Sin embargo, el FCD es cada vez más deficitario debido a la reglamentación sobre los recursos que lo abastecen. Efectivamente, el principal financiador del FCD es el IEHD, y más exactamente el 10% del IEHD como máximo<sup>55</sup>; y el crecimiento del IEHD, si bien es positivo (13% de promedio entre 2001 y 2005)<sup>56</sup>, no llega a ser ni la mitad del crecimiento de las regalías (36% de promedio para el mismo periodo), principal componente del cálculo del FCD. Ningún departamento estaría por lo tanto recibiendo el monto que realmente le

---

<sup>55</sup> El Art. 20, inciso II del la ley 1654 indica: "Los recursos a los que hace referencia el inciso b) del parágrafo I del presente artículo, no podrán exceder al 10% de la recaudación efectiva del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus derivados. En caso de exceder este límite su distribución se ajustará proporcionalmente entre los departamentos beneficiarios". Esta es la razón por la cual mencionamos anteriormente que la repartición 75% gobierno central - 25% prefecturas del IEHD se transforma en realidad en un 65% - 35%.

<sup>56</sup> Una de las principales razones para que el IEHD no tenga tasas de crecimiento mayores es su dependencia a los precios de comercialización de los distintos derivados (gasolina, diesel, etc.). Estos precios son fijos y regulados por el estado, quien en muchos casos subvenciona estos derivados para mantener sus precios.

correspondería. Para 2005, se calcula que sólo un 16% del FCD calculado estaría realmente presupuestado como transferencia hacia las prefecturas.

**Cuadro A: FCD Calculado y Presupuestado, 2001 - 2005 1/, Millones de Bs.**

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

Elaboración Propia. Fuente: Presupuestos 2001-2006, INE

1/ Cálculo para 2001 y 2002 con base a la población del Censo 1992; Censo 2001 para 2003, 2004 y 2005

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

**Anexo II. Recaudaciones Departamentales****Cuadro A1. Recaudación del IVA, 2002-2005, Millones de Bs.**

Departamento	2002	2003	2004	2005
Chuquisaca	30.09	39.53	46.20	49.50
La Paz	900.66	1006.63	1000.07	1061.95
Cochabamba	216.02	247.17	261.31	305.55
Oruro	17.34	16.01	52.39	42.32
Potosí	6.79	8.41	13.23	14.97
Tarija	21.44	32.91	43.23	48.52
Santa Cruz	642.81	737.94	840.41	1016.04
Beni	9.02	6.41	13.22	15.16
Pando	0.03	0.16	0.34	0.35

Elaboración propia. Datos: SIN

**Cuadro A2. Recaudación del IT, 2002-2005, Millones de Bs.**

Departamento	2002	2003	2004	2005
Chuquisaca	30.08	31.56	33.43	33.55
La Paz	378.93	432.92	481.41	499.07
Cochabamba	119.78	138.37	188.78	216.97
Oruro	17.29	18.38	21.92	27.88
Potosí	8.56	10.14	12.45	15.12
Tarija	21.04	26.96	35.12	44.85
Santa Cruz	477.94	544.19	780.13	852.39
Beni	8.86	9.16	12.41	13.60
Pando	0.22	0.27	0.43	0.70

Elaboración propia. Datos: SIN

**Cuadro A3. Recaudación del IUE, 2002-2005, Millones de Bs.**

Departamento	2002	2003	2004	2005
Chuquisaca	10.60	14.16	24.20	22.77
La Paz	451.39	425.25	529.26	699.67
Cochabamba	117.31	94.25	123.14	152.44
Oruro	7.63	5.56	8.33	11.43
Potosí	5.51	4.52	8.09	22.92
Tarija	9.67	10.72	14.52	18.11
Santa Cruz	407.04	530.00	750.26	1120.28
Beni	2.80	3.48	8.45	12.65
Pando	0.36	0.45	1.43	2.42

Elaboración propia. Datos: SIN

**Cuadro A4. Recaudación del resto de impuestos por departamento 1/, 2002-2005, Millones de Bs.**

<b>Departamento</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Chuquisaca	12.07	10.65	12.70	12.10
La Paz	388.75	446.01	529.13	656.94
Cochabamba	41.03	27.47	25.70	39.00
Oruro	3.00	2.14	2.34	26.36
Potosí	6.65	6.74	9.30	10.63
Tarija	11.38	12.47	15.48	15.97
Santa Cruz	90.62	69.69	84.35	98.32
Beni	4.44	2.66	4.07	4.08
Pando	0.20	0.20	0.33	0.32

1/ Excluyendo Regímenes especiales, IEHD, IDH e ITF  
 Elaboración propia. Datos: SIN