

# GENERACIÓN DE NUEVAS FUENTES DE INGRESO para gobiernos departamentales en el marco del Pacto Fiscal

*Análisis desde los datos del Gobierno Autónomo Departamental de La Paz*



Serie Debate Público N° 55

- Transferir a gobernaciones impuestos como el IEHD, ICE y RC-IVA
- Asignar una participación de la regalía de hidrocarburos a regiones no productoras.
- Otorgar al menos una coparticipación de 5% a favor de gobernaciones.



**Director:**

Juan Carlos Núñez V.

**Coordinador Gral.:**

Waldo Gomez R.

**Supervisión:**

René Martínez Céspedes

**Consultoría elaborada por:**

Leonardo Ugarte Anaya

**Dirección:**

Edificio Esperanza,  
Av. Mcal. Santa Cruz 2150, Casilla 5870

**Telefax:**

(591-2) 2125177 – 2311074

**Correo electrónico:**

fundajub@entelnet.bo

2017

## ÍNDICE

---

**Introducción**..... 5

**Parte 1.**

Evolución, estado de situación y resultados de la  
Política Tributaria..... 7

**Parte 2.**

Propuestas para la generación de ingresos  
departamentales..... 29

Propuesta de un Modelo Tributario Autónomo  
Basado en la Transferencia de Competencias  
Tributarias del Nivel Central  
del Estado a las ETA ..... 30

Propuestas relacionadas al sistema  
de distribución de recursos ..... 40

**Resumen de las propuestas** ..... 44

**Conclusiones** ..... 45

El Pacto Fiscal es un proceso fundamental para darle sostenibilidad a las finanzas públicas, optimizar el uso de los recursos, reducir las inequidades, impulsar las autonomías y delinear una política fiscal que contribuya al desarrollo.

De acuerdo con la metodología y reglamento de debates aprobados para este proceso, la sociedad civil ha quedado excluida de participar en los acuerdos del Pacto Fiscal; no obstante de que las instituciones de la sociedad civil tienen toda la legitimidad para expresar sus preocupaciones y criterios cuando se formulan políticas públicas, y más aún en procesos como el Pacto Fiscal que debieran definir aspectos fundamentales sobre la administración de los recursos públicos, lo que afecta directamente a la calidad de vida de la población boliviana.

Asimismo, la metodología y reglamento de debates para el Pacto Fiscal han reducido el alcance del proceso y la posibilidad de abordar una reforma integral en relación a los recursos públicos y el financiamiento de las competencias de los diferentes niveles de gobierno. Para dar un ejemplo, no se considera realizar un *costeo competencial*.

Bajo estas consideraciones, y en marco de posibilidades que permite el actual proceso del Pacto Fiscal, con la presente publicación, Fundación Jubileo pretende contribuir al debate y a la construcción de políticas públicas; presentando propuestas para la generación de ingresos para los gobiernos departamentales.

Esta propuesta aborda específicamente la problemática que enfrentan los gobiernos departamentales, puesto que son las instancias que afrontan las mayores limitaciones fiscales en el marco del actual diseño de Estado con autonomías. También se analiza el caso del Gobierno Autónomo Departamental de La Paz, el que tiene, actualmente, la situación más complicada de las nueve gobernaciones del país.

Se espera que el Pacto Fiscal sea un verdadero espacio de generación de reformas que puedan contribuir a un desarrollo más equitativo y sostenible por el bienestar de todos y todas.



Este documento tiene como objetivo contribuir a las discusiones en torno al Pacto Fiscal, escenario que debería servir para acuerdos fundamentales que permitan la transformación de la estructura económica y financiera del Estado, en la cual las Entidades Territoriales Autónomas (ETA) jueguen un papel importante, no sólo como receptoras de recursos por transferencias, sino también como generadoras de recursos propios a partir del ejercicio de sus competencias y potestades tributarias.

En este sentido, el análisis que se presenta está encaminado fundamentalmente al diseño y elaboración de una propuesta técnica y económica que identifique las diferentes fuentes potenciales de recursos provenientes de tributos para los gobiernos departamentales, específicamente para el Gobierno Autónomo Departamental de La Paz, analizando las reformas planteadas a la normativa vigente sobre la base de la Constitución Política del Estado (CPE), como ser la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” N° 031, de julio de 2010; Ley de Clasificación y Definición de Impuestos para la Creación y/o Modificación de Impuestos de Dominio de los Gobiernos Autónomos, de julio de 2011, y las leyes que definen la estructura tributaria nacional, como la Ley de Reforma Tributaria N° 843, de mayo de 1986, y el Código Tributario Boliviano Ley N° 2492, de agosto de 2003.

Para el logro de este cometido se determinará el estado de situación respecto a la estructura y funcionamiento de las fuentes de ingresos tributarios departamentales existentes, el rendimiento económico, distribución y los desequilibrios que se generan, así como el marco normativo en el que se desenvuelven, efectuándose un balance específico sobre el funcionamiento del sistema tributario departamental, principalmente referido a su configuración teórica, su estructura, las potestades que genera, los resultados financieros de la gestión tributaria, la distribución y redistribución de los recursos y particularmente su comportamiento en un escenario autonómico.

Sobre la base de lo anterior, se presenta una propuesta técnica que contiene la estructura de nuevas fuentes de ingresos tributarios que pueden ser gestionados por las gobernaciones departamentales, consistentes en impuestos directos, nuevas formas y porcentajes de distribución, tasas, patentes, contribuciones especiales y otros ingresos propios, además de sus diferentes formas de recaudación; esto en función a las estimaciones efectuadas sobre los rendimientos económicos de las nuevas fuentes propuestas en caso de su implementación y a los modelos de distribución planteados.



# PARTE 1.

## EVOLUCIÓN, ESTADO DE SITUACIÓN Y RESULTADOS DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA

### ANTECEDENTES

El sistema de asignación de fuentes de ingresos a las entidades departamentales no es privativo de la nueva CPE aprobada en 2009; por ejemplo, antes de 1986, año en el que se produjo el punto de inflexión en la Política Tributaria Nacional, se utilizaban mecanismos de asignación directa de recursos desde el Gobierno Central a las regiones o departamentos mediante transferencias y/o subsidios procedentes del Tesoro General de la Nación (TGN) para cubrir sus gastos ordinarios. Por otra parte, los departamentos productores de determinados recursos naturales obtenían ingresos que provenían de regalías mineras, hidrocarburos y madera.

Asimismo, en el periodo mencionado, sólo las alcaldías municipales de las ciudades capitales de departamento recibieron apoyo financiero con el cual pudieron cumplir las atribuciones otorgadas por la Ley Orgánica de Municipalidades, que se actualizó en enero de 1985.

A partir de mayo de 1986, con la aprobación de la Ley N° 843, se estableció un nuevo régimen tributario, lo que determinó también la aplicación de un nuevo sistema de distribución de recursos tributarios. Esta norma estableció que los recursos generados por impuestos debían ser coparticipados entre el TGN, corporaciones regionales de desarrollo, alcaldías municipales y universidades, manteniéndose los mecanismos anteriores de asignación de recursos mediante transferencias efectuadas por el TGN a los departamentos por concepto de regalías provenientes de recursos mineros, hidrocarburos y forestales.

La forma de distribución de los recursos tributarios fue modificada por la Ley N° 1551 de Participación Popular, aprobada en 1994, la cual estableció como prioridad el desarrollo económico y social de los municipios localizados en las áreas urbana y rural del país, determinando la transferencia de los recursos de coparticipación de las corporaciones regionales de desarrollo a estos municipios, definiéndose, además, que los ingresos tributarios sean distribuidos entre los entes beneficiarios utilizando el factor de “población”, definiéndose que esa distribución se la realice entre el TGN, las alcaldías municipales y las universidades públicas, quedando las corporaciones regionales de desarrollo sólo con las regalías y los recursos provenientes del Fondo Compensatorio Departamental para aquellos departamentos con regalías por debajo del promedio nacional.

En la misma gestión se aprobó la Ley N° 1606, modificatoria de la Ley N° 843, que entre otros cambios creó el Impuesto Municipal a las Transferencias y el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD), estableciendo que los ingresos recaudados por este último concepto serían destinados en 100% al TGN para financiar servicios públicos de salud y educación inicial, primaria y secundaria.

Con el objeto de profundizar el proceso descentralizador, en la gestión 1995 se aprobó la Ley de Descentralización Administrativa N° 1654, que contempló, entre las medidas más importantes en el ámbito financiero, la disolución de las corporaciones regionales de desarrollo y la transferencia de su patrimonio a las prefecturas departamentales; asimismo, modificó la estructura de las fuentes de recursos, estableciendo que las mismas estén conformadas por regalías, recursos provenientes del Fondo Compensatorio Departamental e inicialmente por el 25% de la recaudación efectiva del IEHD, porción que posteriormente se redujo a 20% por disposición del Decreto Supremo N° 25746, de 20 de abril del año 2000, que autorizó al TGN a utilizar el 5% restante para atender la subvención ordinaria en favor de la universidad pública correspondiente del departamento.

Posteriormente, el año 2005 se aprobó la Ley de Hidrocarburos N° 3058 que creó el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), cuya distribución para las prefecturas del departamento, en el periodo 2005-2007, alcanzó a 56,9% (del total IDH departamental), reduciéndose este porcentaje de manera importante mediante D.S. N° 29322, de 24 de octubre de 2007, a 24,39%, favoreciendo esta situación a los gobiernos municipales bajo el argumento de que la distribución de estos recursos no se encontraba enmarcada en los lineamientos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Finalmente, resultado de la crisis política, económica y social por la que atravesó el país en los primeros años del nuevo siglo, el año 2009, como resultado de un referéndum, se aprobó la nueva CPE, la misma que en el área correspondiente a tributos y fuentes de recursos determina una gran transformación, ya que, por un lado, transfiere competencias tributarias a las Entidades Territoriales Autónomas Departamentales y Municipales y, por otro lado, les otorga atribuciones para legislar sobre las mismas en el marco de lo establecido por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, de julio de 2010, y por la Ley de Clasificación y Definición de Impuestos y de Regulación en la Creación y Modificación de Impuestos de Dominio de los Gobiernos Autónomos, de julio de 2011.

Es importante advertir que las mencionadas transformaciones y las expectativas que se crearon sobre la posibilidad de contar con una nueva estructura y régimen tributario no se cumplieron, ya que estas normas sólo se limitaron a validar el modelo existente a la fecha, dejando estas transformaciones para una definición dentro de los acuerdos que se puedan lograr en un Pacto Fiscal, el cual fue programado para su materialización durante el año 2017.

## **EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LAS FUENTES DE INGRESOS TRIBUTARIOS DEPARTAMENTALES**

La estructura tributaria que definió la Ley N° 843, de 20 de mayo de 1986, y que entró en vigencia plena a partir del 1 de abril de 1987 fue implementada sobre la base de seis impuestos de aplicación permanente: Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto Complementario del Impuesto al Valor Agregado (RC-IVA), Impuesto a la Renta Presunta de las Empresas (IRPE), Impuesto a la Renta Presunta de Propiedades de Bienes (IRPPB), Impuesto a las Transacciones (IT) e Impuesto a los Consumos Específicos (ICE); asimismo, contempló de manera transitoria el Impuesto Especial a la Regularización Impositiva (IERI), el Gravamen Aduanero Consolidado (GAC), que grava la importación de mercancías y, posteriormente, mediante Ley N° 926, de marzo de 1987, se incorporó el Impuesto a las Sucesiones y Transmisiones Gratuitas de Bienes (ITGB), consolidando así la reforma al Sistema Tributario Nacional, como se muestra en el cuadro N° 1.

La Ley N° 843 no sólo definió las fuentes de ingresos tributarios, sino también distribuyó estos recursos bajo un esquema de coparticipación o transferencia en favor del Gobierno Central, niveles de gobierno departamental y municipal, y de las universidades públicas, destinadas al ejercicio de las atribuciones otorgadas por ley.

En su artículo N° 89, la Ley N° 843 de Reforma Tributaria establece un régimen de coparticipación o transferencias de recursos tributarios que denota un avance muy importante en el proceso de descentralización al distribuir el 100% de los ingresos obtenidos por el cobro de impuestos: IVA, RC-IVA, IRPE, IRPPB, IT, ICE, IERI y el GAC, entre el Gobierno Central (75%), departamentos –cuya administración es encargada a las corporaciones regionales de desarrollo- (10%), alcaldías municipales (10%) y universidades (5%), determinándose, asimismo, que la recaudación del ITGB sea destinada en su integridad al TGN, de acuerdo con la siguiente estructura: (Ver cuadro N°1)

**CUADRO N° 1**  
**Estructura tributaria definida por la Ley N° 843 y Ley N° 926 (ITGB)**

IMPUESTO	COPARTICIPACIÓN %			
	TGN	MUNICIPIOS	DEPARTAMENTOS (CRD)	UNIVERSIDADES
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	75	10	10	5
Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado (RC-IVA)	75	10	10	5
Impuesto a la Renta Presunta de Empresas (IRPE)	75	10	10	5
Impuesto a la Renta Presunta de Propietarios de Bienes (IRPPB) e Impuesto a la Propiedad Rural (IPR)	75	10	10	5
Impuesto a las Transacciones (IT)	75	10	10	5
Impuesto a los Consumos Específicos (ICE)	75	10	10	5
Impuesto Especial a la Regularización Impositiva (IERI)	75	10	10	5
Gravamen Aduanero Consolidado	75	10	10	5
Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes	100	0	0	0

Fuente: Elaboración propia

Como política de transferencias, se definió la coparticipación de recursos a los nueve departamentos de Bolivia, a las nueve alcaldías municipales de las ciudades capitales y a las universidades sobre la base del criterio de domicilio o residencia fiscal de los contribuyentes y de la efectiva recaudación obtenida en cada jurisdicción de los entes beneficiarios; los resultados más beneficiosos fueron para los entes coparticipantes del eje troncal (La Paz, Santa Cruz y Cochabamba), como se muestra en el cuadro N° 2.

**CUADRO N° 2**  
**Ingresos por coparticipación tributaria periodo 1987 – 1993**  
**En millones de bolivianos**

DEPARTAMENTO	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
La Paz	19,1	34,2	41,5	49,5	73,0	99,0	122,5
Santa Cruz	10,2	19,4	22,0	27,4	37,5	56,8	70,6
Cochabamba	7,6	13,4	17,3	21,0	32,5	38,5	47,4
Oruro	1,9	3,4	3,7	4,4	5,4	7,5	9,2
Chuquisaca	1,2	2,1	2,5	3,3	4,0	5,3	8,2
Tarija	1,1	2,0	2,6	2,9	3,6	5,0	6,9
El Alto	0,8	1,3	1,6	3,4	3,4	4,6	6,0
Potosí	0,8	1,2	1,4	1,5	1,9	2,4	2,8
Beni	0,3	0,6	0,8	1,0	1,4	1,6	1,7
Pando	0,01	0,01	0,01	0,1	0,12	0,2	0,2

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Servicio de Impuestos Nacionales.

Posteriormente, en abril de 1994 se produjo la modificación de la Ley N° 843, mediante Ley N° 1551 de Participación Popular, que definió como eje central del desarrollo nacional la municipalización del país, mediante la transferencia masiva de competencias a los gobiernos municipales y modificando el régimen de distribución de recursos a través de la reasignación de los recursos de coparticipación de los departamentos a las alcaldías municipales.

Otro cambio que se menciona se relaciona con la aprobación de la Ley N° 1606, de diciembre de 1994, que introdujo modificaciones y complementaciones a la Ley N° 843, sustituyendo el IRPE por el Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE) y creando en forma adicional el IEHD, además de crear para el nivel municipal los Impuestos a la Propiedad de Bienes Inmuebles, Vehículos Automotores y el Impuesto Municipal a las Transferencias (IMT) en reemplazo del IRPPB.

Complementariamente, y con el objeto de dotar de mayores recursos y otras competencias a los departamentos, se aprobó la Ley N° 1654 de Descentralización Administrativa, en julio de 1995, que estableció específicamente como fuentes de recursos para el financiamiento de sus competencias a:

- Las regalías departamentales creadas por ley
- Los recursos del Fondo Compensatorio Departamental creado por Ley N° 1551
- 25% de la recaudación efectiva del IEHD
- Otros

A partir de la aprobación de la Ley N° 843, en 1986, se presentó todo un proceso de evolución del sistema de distribución de ingresos tributarios el cual sufrió una de las últimas modificaciones con la promulgación de la Ley N° 3058 de Hidrocarburos, el año 2005.

Con la aplicación de la Nueva Constitución Política del Estado (2009), se estableció la necesidad de un nuevo marco normativo, destacando la Ley Marco de Autonomías y Descentralización N° 031, de 2010, que a su vez estableció un plazo de un año para la promulgación de la Ley de Clasificación y Definición de Impuestos y de Regulación para la Creación y Modificación de Impuestos de Dominio de los Gobiernos Autónomos (Ley N° 154), con el objetivo de generar una nueva configuración del marco y estructura tributaria nacional y, por ende, de la distribución de recursos basados en la transferencia de competencias y facultades constitucionales desde el Nivel Central del Estado hacia las autonomías departamentales y municipales, referidas a la potestad tributaria y a las competencias en materia de tributos.

Lamentablemente, lo descrito anteriormente no se produjo ya que las leyes aprobadas no realizaron los cambios esperados en la estructura tributaria ni en el régimen de distribución de recursos, manteniéndose sin variaciones todo el régimen de distribución de ingresos, el cual continúa teniendo el sesgo redistributivo a favor del Nivel Central del Estado en desmedro del nivel departamental, dejando además hacia delante la definición de transformar estos regímenes, a partir de la definición de una política fiscal equitativa mediante un proceso de acuerdo nacional a través del Pacto Fiscal, sobre la base de la estructura tributaria actual consignada en el cuadro N° 3.

**CUADRO N° 3**  
**Estructura tributaria y de coparticipación actual**

Normativa Tributaria	Fuente de Financiamiento	Coparticipación
Ley N° 031 – 19-07-2010 Ley Marco de Autonomías y Descentralización	Impuesto al Valor Agregado (IVA), Régimen Complementario al IVA (RC-IVA), Impuesto a las Transacciones (IT), Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE), Impuesto a los Consumos Específicos (ICE), Impuesto sobre las Salidas Aéreas al Exterior (ISAE), Gravamen Aduanero (GA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 75% Gobierno Central</li> <li>• 20% gobiernos municipales</li> <li>• 5% universidades públicas</li> </ul>
Ley N° 154 Ley de Clasificación y Definición de Impuestos y de Regulación para la Creación y/o Modificación de Impuestos de Dominio de los Gobiernos Autónomos Departamentales	Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes (ITGB), Impuesto a la Propiedad de Vehículos a Motor para Navegación Aérea y Acuática, Impuesto a las Afectaciones al Medio Ambiente (IAMA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 100% gobiernos autónomos departamentales</li> </ul>
Ley N° 154 Ley de Clasificación y Definición de Impuestos y de Regulación para la Creación y/o Modificación de Impuestos de Dominio de los Gobiernos Autónomos Municipales	Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles (IPBI), Impuesto a la Propiedad de Vehículos Automotores (IPVA), Impuesto Municipal a las Transferencias (IMT), Impuesto a las Afectaciones al Medio Ambiente (IAMA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 100% gobiernos autónomos municipales</li> </ul>
Ley N° 031 / 19-07-2010 Ley Marco de Autonomías y Descentralización	Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 75% Nivel Central de Gobierno (de los cuales 10% es un fondo de compensación departamental)</li> <li>• 20% gobiernos autónomos departamentales (50% dividido entre las 9 gobernaciones y 50% por criterio poblacional)</li> <li>• 5% universidades públicas</li> </ul>
Ley 2646 / 01-04-2004	Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 100% Gobierno Central</li> </ul>
Ley N° 060 de Juegos de Lotería y de Azar / 25 de noviembre de 2010	Impuesto al Juego (IJ) 30% juegos de azar y 10% a promociones empresariales.  Impuesto a la Participación en Juegos (IPJ) 15%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 100% al TGN</li> <li>• 70% al TGN</li> <li>• 15% Gobierno Autónomo Departamental</li> <li>• 15% Gobierno Autónomo Municipal</li> </ul>
Ley 3058 de Impuesto Directo a los Hidrocarburos / 18-05-2005	Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)	Las fórmulas de distribución del IDH son bastante complejas. Después de todos los cálculos, el resultado, con datos del presupuesto 2017, es el siguiente. <ul style="list-style-type: none"> <li>• 16,9% TGN Nivel Central</li> <li>• 8,7% gobernaciones</li> <li>• 30,7% municipios</li> <li>• 6,1% universidades</li> <li>• 22,6% Renta Dignidad</li> <li>• 3,1% Fondo Indígena</li> <li>• 12% Fondo Prom. Inv. Hidrocarburos</li> </ul> (El Fondo de Educación Cívica ha sido incluido en los recursos del Nivel Central).

Fuente: Elaboración propia.

## RENDIMIENTO ECONÓMICO Y DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS FISCALES

Evidentemente, el modelo de distribución de recursos que se presentó en el punto anterior genera resultados diversos en cuanto a la percepción de recursos, tanto a nivel del Gobierno Nacional como para los diferentes niveles de gobierno que componen el Estado.

Los resultados que se observan en el cuadro N° 4 muestran el flujo de ingresos del Gobierno Nacional, el cual registra una tendencia creciente desde el año 2000 hasta 2014, gestión en la que se presentó el máximo nivel alcanzado con una tasa de crecimiento de 540% para ese periodo de tiempo, lo que muestra el auge del flujo de ingresos del Gobierno Nacional; produciéndose, posteriormente, una disminución de 3% y 14% en los años 2015 y 2016, respectivamente, con relación a 2014.

El cuadro N° 4 muestra tres componentes que son: el flujo de ingresos del TGN, de los Gobiernos Autónomos Municipales (GAM) y de los Gobiernos Autónomos Departamentales (GAD), los cuales presentan desde el año 2000 una tendencia creciente. En el caso del TGN, este comportamiento positivo se registró hasta el año 2015, siendo que el año 2016 registró una baja de 8% en relación a la gestión anterior; mientras que los ingresos de los GAM y de los GAD crecieron hasta el año 2014, revirtiéndose esta tendencia a partir del 2015 con una disminución de 7% en relación a la gestión anterior, siendo más preocupante aún la baja de 22% que se produjo en 2016, año en el que el flujo de ingresos de los GAM se redujo en 17% y de los GAD en 43%, mostrándose que la disminución en el caso departamental es más significativa porque sus fuentes dependen de ingresos más volátiles, como son los procedentes de la explotación de hidrocarburos; en cambio, los ingresos de los municipios y del TGN tienen una mayor sostenibilidad porque sus ingresos propios tienen un mayor rendimiento, ya que dependen, en gran medida, de las recaudaciones de los impuestos internos.

**CUADRO N° 4**  
**Flujo Ingresos del Gobierno Nacional 2000 - 2016**  
En millones de bolivianos

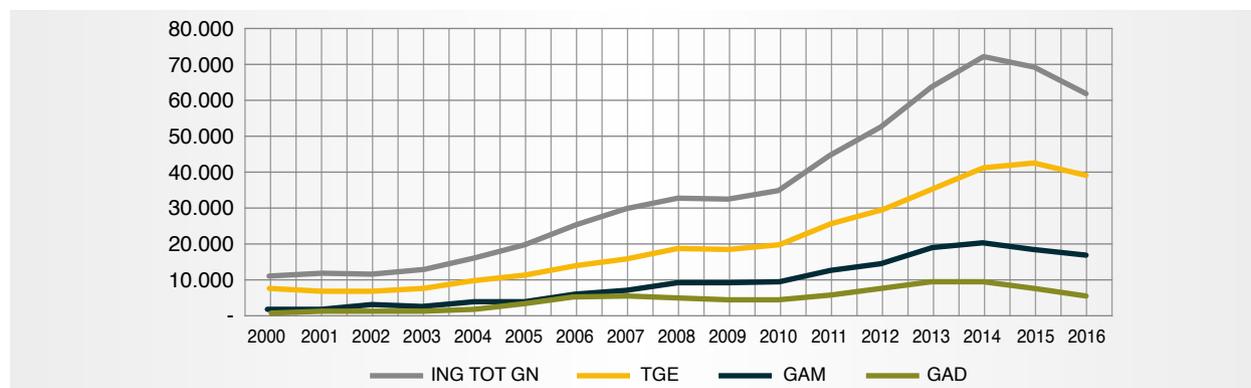
Ingresos Totales	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ING TOT GN	11.267	11.709	11.876	12.918	16.120	19.938	25.386	29.500	33.213	32.895	35.348	45.088	52.590	64.105	72.125	69.801	62.252
TGE	7.814	7.377	7.226	8.134	10.111	11.916	13.758	16.145	18.927	19.127	20.400	25.853	29.658	35.385	41.242	42.592	39.328
GAM	2.213	2.373	3.257	3.257	3.983	4.394	6.392	7.517	9.248	9.259	9.882	12.833	14.849	18.978	20.604	19.162	17.057
GAD	1.241	1.960	1.393	1.527	2.027	3.627	5.236	5.839	5.039	4.509	5.066	6.401	8.083	9.742	10.279	8.047	5.867

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas - Dirección General de Administración y Finanzas Territoriales

Esta situación también se observa en el gráfico N° 1 donde se ve que la tendencia positiva en los ingresos nacionales es permanente hasta la gestión 2014 en el caso de los GAD y GAM, y hasta la gestión 2015 en el caso del TGN, a partir de los cuales empieza un periodo de declinación de estos ingresos, particularmente en los ingresos municipales y departamentales, y no así en el ingreso del TGN, el cual el año 2015 no decrece, sino que tiene una tasa de crecimiento menor al 2014, disminuyendo solamente en la gestión 2016.

En el mismo gráfico se observa que en el flujo total de ingresos nacionales los ingresos del TGN son mayores que los ingresos de los GAM y de los GAD, lo que se comprueba en el flujo del año 2016 que muestra una participación del TGN de 62%, de los GAM de 24% y de los GAD en 8%.

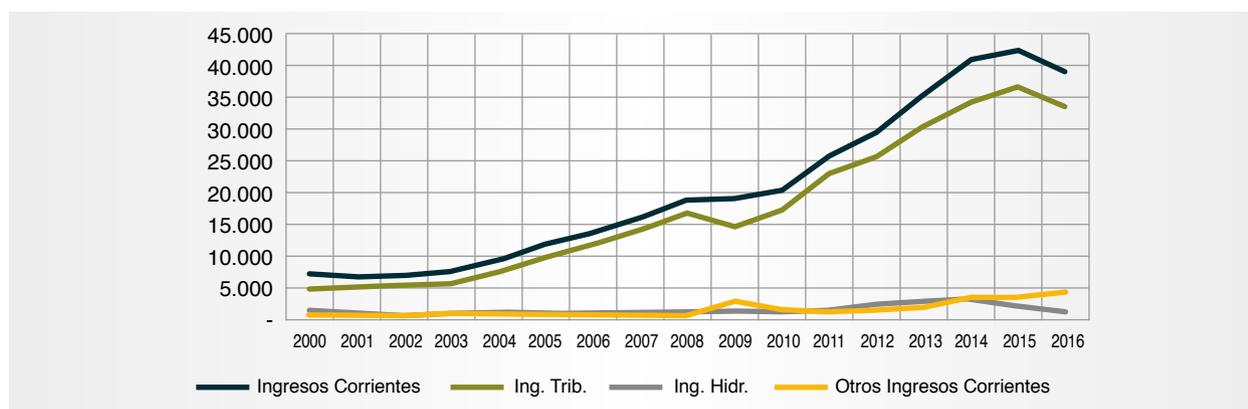
**GRÁFICO N° 1**  
**Flujo de Ingresos Nacional, Nivel Central del Estado y Gobiernos**  
**Autónomos Departamental y Municipal 2000 - 2016**  
En millones de Bs



Fuente: Elaboración propia con base en datos del MEFP.

El gráfico N° 2 muestra que –dentro de los ingresos corrientes del TGN- los ingresos tributarios tienen mayor significancia; que para el año 2016 representaron 86% del total y su comportamiento fue creciente hasta 2015, viéndose afectado negativamente en 8,4% por la crisis en 2016; mientras que los ingresos por hidrocarburos representaron sólo 3% del total y para el año 2016 mostraron una caída importante de 43,5% respecto a 2015. Esta situación demuestra una mayor sostenibilidad de los recursos que no están relacionados directamente a la explotación de este recurso.

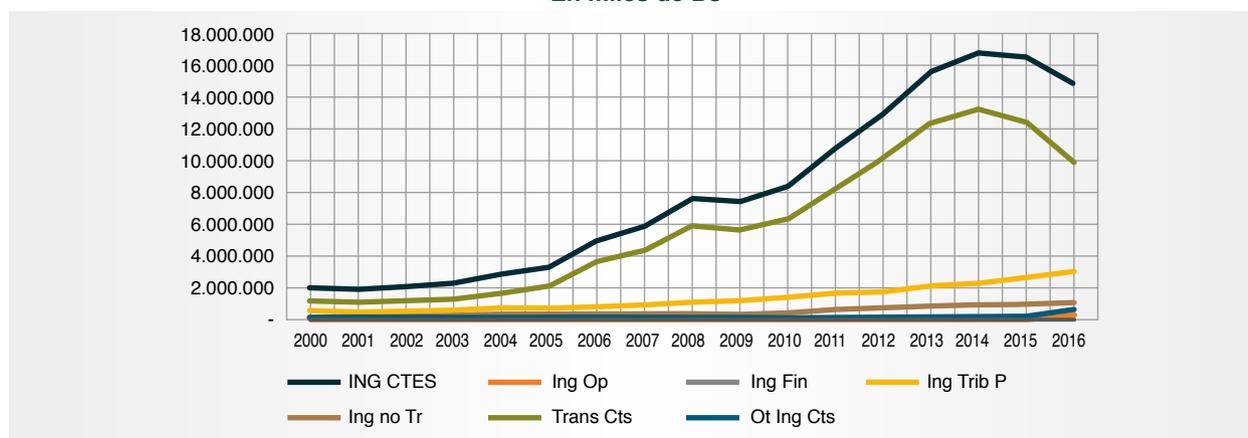
**GRÁFICO N° 2**  
**Flujo de Ingresos Corrientes TGE 2000 - 2016**  
 En millones de Bs



Fuente: Elaboración propia con base en datos del MEFP.

En el caso de los GAM, dentro del flujo de ingresos totales de la gestión 2016, los ingresos corrientes fueron los más importantes, ya que significó 87% del total, compuesto por: ingresos de operación, ingresos financieros, ingresos tributarios propios, ingresos fiscales no tributarios, transferencias corrientes y otros ingresos corrientes, grupo de ingresos en el cual las transferencias corrientes representan el mayor porcentaje que alcanza a 66,8%, seguido por los ingresos tributarios propios con 20,6%, los ingresos fiscales no tributarios con 7,4% y el restante 5,2% a otros rubros.

**GRÁFICO N° 3**  
**Flujo de Ingresos Corrientes GAM 2000 - 2016**  
 En miles de Bs



Fuente: Elaboración propia con base en datos del MEFP.

Si bien los ingresos por transferencias corrientes tienen un porcentaje más alto de participación, el componente más importante de este rubro está constituido por los recursos por coparticipación de impuestos nacionales que recibe del TGN; en tanto que, en el rubro de ingresos tributarios propios, el

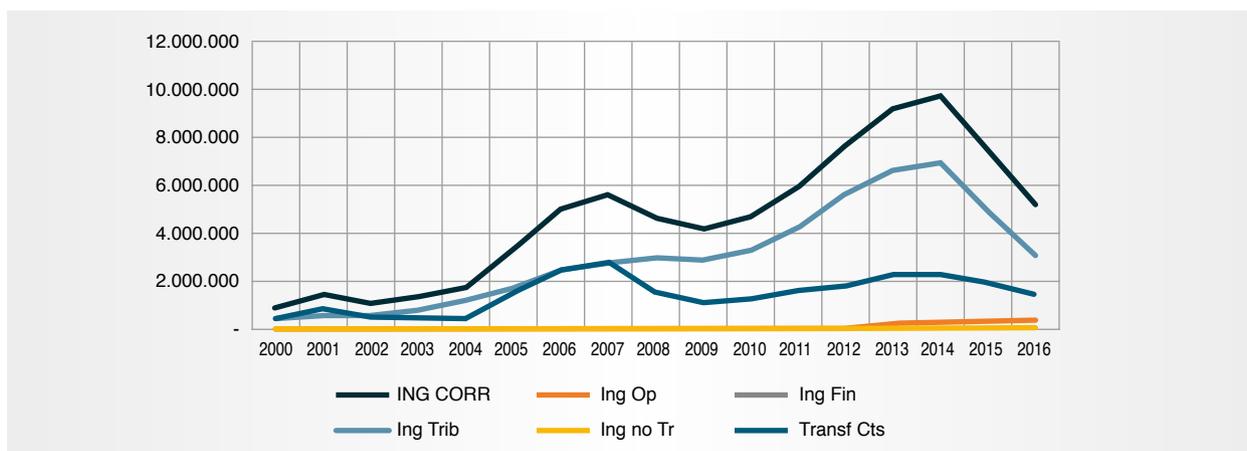
componente más importante es el de ingresos municipales propios que, como se puede ver en el gráfico N° 3, tienen un carácter más sostenible y su comportamiento sigue una tendencia ascendente porque sus fuentes no se encuentran relacionadas a los precios de los *commodities*<sup>1</sup>, sino a contribuciones que recaen sobre el patrimonio y su transferencia.

En cuanto al flujo de ingresos departamentales, también se puede establecer que el mayor porcentaje de éstos son representados por los ingresos corrientes que en 2016 alcanzaron a 87,6%, mientras que los ingresos de capital alcanzaron apenas a 12,4%.

La estructura de los ingresos corrientes departamentales está conformada por los ingresos de operación relacionados a la venta de bienes y/o servicios, y representan 7,4% del total, no existen recursos por ingresos financieros; por su parte, los ingresos tributarios que son los más importantes corresponden a regalías mineras y regalías e impuestos a los hidrocarburos que significan 59,3%, no existen ingresos fiscales no tributarios; asimismo, las transferencias corrientes equivalen a 27,2% y los otros ingresos corrientes alcanzan a 6,1% del total.

El gráfico N° 4 muestra un comportamiento de los ingresos departamentales bastante cíclico, especialmente en el rubro de ingresos tributarios, ya que los mismos tienen una relación directa con las regalías mineras y los impuestos y regalías por hidrocarburos que impulsan un crecimiento de 1,397% entre los años 2000 y 2014, lo que no sucede en los años 2015 y 2016 en los que este ingreso cae en un porcentaje de 29,3% y 56% respecto al año 2014.

**GRÁFICO N° 4**  
**Flujo de Ingresos Corrientes Gobiernos Autónomos Departamentales 2000 - 2016**  
 En miles de Bs



Fuente: Elaboración propia con base en datos del MEFP.

A partir de la gestión 2008 se observa una importante disminución de los ingresos en el rubro de transferencias corrientes que reciben los Gobiernos Autónomos Departamentales (GAD) cuyo principal componente es la coparticipación tributaria; esto producto del D.S N° 29322, de octubre de 2007, aprobado por el Nivel Central del Estado que estableció la transferencia de recursos del IDH de las gobernaciones en favor de los GAM; así también, este ingreso se vio afectado por la crisis de los precios de los *commodities*, los mismos que en la gestión 2016 disminuyeron en 38% respecto al año 2014 que fue el periodo de mayor recaudación.

<sup>1</sup> Se refiere a materias primas o bienes primarios como los hidrocarburos y minerales.

## RÉGIMEN DE TRANSFERENCIAS Y FUENTES ESPECÍFICAS DE INGRESOS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES

Los datos presentados anteriormente muestran que las fuentes de ingresos tuvieron un comportamiento creciente en el periodo 2005–2014, con una caída importante en las gestiones 2015 y 2016, fruto principalmente de la disminución de los precios del petróleo. Esta información permite realizar un análisis detallado de las fuentes de recursos específicas de los GAD y GAM, las mismas que están conformadas como sigue:

### FUENTES DE INGRESOS DEPARTAMENTALES

1. Regalías por hidrocarburos
2. Regalías mineras
3. Regalías forestales y agrícolas
4. IEHD departamental
5. IDH departamental
6. Fondo de Compensación de Regalías

### FUENTES DE INGRESOS MUNICIPALES

1. Coparticipación tributaria municipal
2. HIPC II
3. IDH municipal
4. Impuestos municipales

El comportamiento de los ingresos totales de estas dos Entidades Territoriales Autónomas (ETA) mostró una tendencia positiva en el periodo 2005 – 2014, salvo una leve caída en el año 2009 debido a la crisis del sistema financiero mundial. Durante el periodo 2005-2014 los ingresos se incrementaron desde 6.280 millones de bolivianos, en 2005, hasta 27.393 millones de bolivianos, en 2014, año que representó el periodo de mayor auge y que en porcentaje significó un crecimiento de 336,2%, el cual se vio frenado el año 2016 con una caída de 33% respecto a 2014. La situación se vislumbra más compleja aún al observar que el Presupuesto General del Estado para el año 2017 prevé una disminución de 35% en los ingresos de estas dos ETA respecto a los observados el 2014.

Los ingresos totales de las ETA están constituidos por: i) ingresos totales departamentales, ii) ingresos totales municipales, siendo que hasta el año 2014 los primeros representaban 36% del total y los segundos el restante 64%. Esta relación se profundizó más aún al observar la ejecución del Presupuesto General del Estado del año 2016, en la que los gobiernos departamentales apenas representaron 26% del total de ingresos de las ETA, correspondiendo el restante 74% a los ingresos municipales; situación que mostró cómo los ingresos de los GAD son menos sostenibles en el tiempo, debido a que dependen fundamentalmente de la recaudación proveniente de la explotación de hidrocarburos y minerales, cuyos precios están en función de cotizaciones internacionales totalmente ajenas a su control y gestión, en tanto que los ingresos de los GAM resultan más sostenibles al depender principalmente de la coparticipación tributaria e impuestos municipales, siendo éstos últimos propios de su esfuerzo recaudador.

**CUADRO N° 5**  
**Ingresos GAD y GAM por transferencias, regalías regionales e impuestos 2005 - 2017\***  
 En millones de bolivianos

BENEFICIARIOS/ GESTIONES	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>TOTAL GAM Y GAD</b>	<b>6.280</b>	<b>9.613</b>	<b>10.961</b>	<b>12.585</b>	<b>12.141</b>	<b>13.691</b>	<b>17.546</b>	<b>21.484</b>	<b>25.760</b>	<b>27.393</b>	<b>23.932</b>	<b>18.618</b>	<b>18.545</b>
<b>GOB. AUT. DEPTALES.</b>	<b>3.075</b>	<b>4.800</b>	<b>5.359</b>	<b>4.746</b>	<b>4.048</b>	<b>4.640</b>	<b>6.192</b>	<b>7.861</b>	<b>9.335</b>	<b>9.820</b>	<b>7.378</b>	<b>4.713</b>	<b>4.429</b>
Reg. Hid.	1.608	2.076	2.191	2.372	2.429	2.553	3.149	4.777	5.762	5.933	4.167	2.249	2.149
Reg. Min.	118	401	547	598	514	739	1.007	864	763	1.002	737	758	644
Reg. For.Ag.	5	8	8	8	7	8	6	7	8	5	10	10	10
IEHD Dptal.	378	373	521	503	161	265	554	284	416	495	641	667	652
IDH Dptal.	895	1.815	1.956	1.096	918	963	1.283	1.720	2.208	2.219	1.578	769	716
F. Compen.	71	127	136	169	19	112	193	208	178	166	245	260	258
<b>GOB. AUT. MUNICIPALES</b>	<b>3.205</b>	<b>4.813</b>	<b>5.602</b>	<b>7.839</b>	<b>8.093</b>	<b>9.051</b>	<b>11.354</b>	<b>13.624</b>	<b>16.425</b>	<b>17.573</b>	<b>16.554</b>	<b>13.905</b>	<b>14.116</b>
Cop.Trib. Mun.	1.856	2.295	2.801	3.618	3.407	3.968	5.085	5.903	6.812	7.766	8.501	7.992	7.797
HIPC	320	298	262	214	504	545	557	402	413	380	291	315	315*
IDH municipal	267	1.371	1.573	2.927	3.013	3.157	4.208	5.645	7.245	7.282	5.177	2.525	2.351
IMP. municipales	762	849	966	1.080	1.169	1.381	1.504	1.674	1.955	2.145	2.585	3.073	3.653*

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas - Dirección General de Administración y Finanzas Territoriales

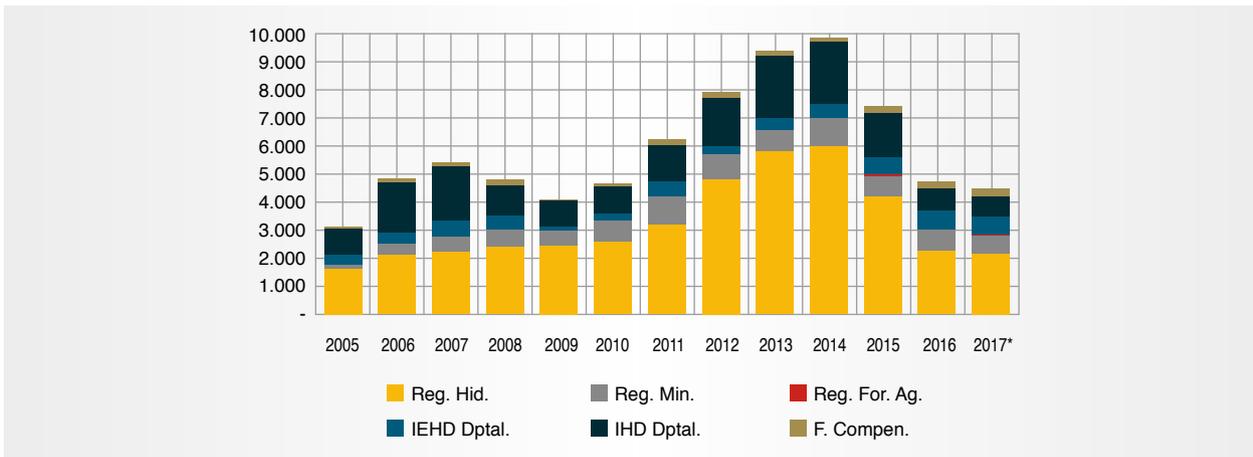
\* Gestión 2017 Presupuesto - Cifras estimadas

Los ingresos del nivel municipal se incrementaron significativamente en la última década, éstos representaron un ingreso tres veces más que el de las gobernaciones en el año 2016, lo cual refleja un desequilibrio vertical muy marcado.

Para el año 2016, los recursos que conformaron las fuentes de ingresos de los GAD fueron las regalías por hidrocarburos que se constituyeron en el ingreso más importante, representado 47,7% del total, seguidos en importancia por los ingresos generados por el IDH departamental representado el 16,3% (esto sin considerar las deducciones por concepto de Renta Dignidad ni aportes al Fondo de Educación Cívica), las regalías mineras con 16,1%, los ingresos por coparticipación del IEHD con 14,2%, el Fondo de Compensación de Regalías con 5,5% y, finalmente, las regalías forestales con 0,2% del total.

Como se observa en el cuadro anterior, así como en el gráfico N° 5, la estructura de ingresos de los GAD depende fundamentalmente de la explotación y exportación de recursos naturales no renovables, como el gas, petróleo y minerales; siendo que, en promedio, 70% de los ingresos de los gobiernos departamentales provienen de las regalías obtenidas por la venta de hidrocarburos, considerando para esto los recursos provenientes del IDH y del Fondo de Compensación de Regalías. Si se adiciona los ingresos que obtienen por regalías mineras, los ingresos de los GAD por la explotación de este tipo de recursos alcanzan a 86%, este escenario muestra una vulnerabilidad muy elevada de los gobiernos departamentales a la fluctuación de los precios internacionales, tanto de hidrocarburos como de minerales, aspecto que mostró sus efectos en los montos percibidos a partir de la gestión 2015 que es cuando empieza la declinación de los ingresos.

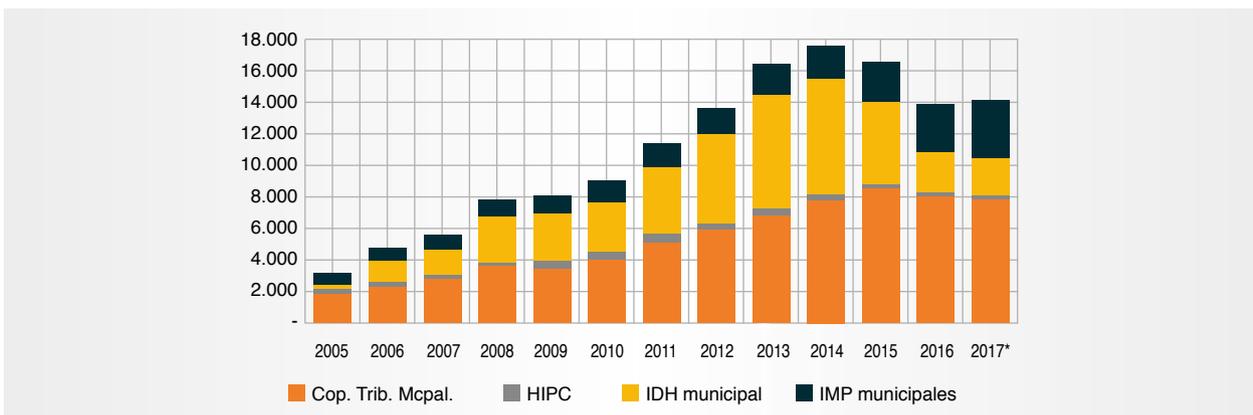
**GRÁFICO N° 5**  
**Ingresos totales de los Gobiernos Autónomos**  
**Departamentales 2005 - 2017\***  
 En millones de Bs



Fuente: Elaboración propia con base en datos del MEFP.

En contraposición, como se observa en el gráfico N° 6, en el nivel municipal se destaca la importancia que desempeña la coparticipación de impuestos nacionales, la misma que el año 2016 alcanzó un porcentaje de 59%, lo que muestra una fuente de recursos más sostenible y creciente porque se basa en transferencias procedentes de impuestos internos; no obstante, los gobiernos municipales se benefician también de las fuentes ligadas a la explotación y exportación de hidrocarburos, actividad que se constituye en una fuente importante de generación de ingresos. En el caso de los hidrocarburos, se menciona al IDH cuyo crecimiento se fue haciendo más importante a partir del año 2008, que es cuando se transfiere parte de este impuesto desde los gobiernos departamentales a los gobiernos municipales. (Ver gráfico N° 6)

**GRÁFICO N° 6**  
**Ingresos Totales Gobiernos Autónomos Municipales 2005 - 2017\***  
 En millones de Bs



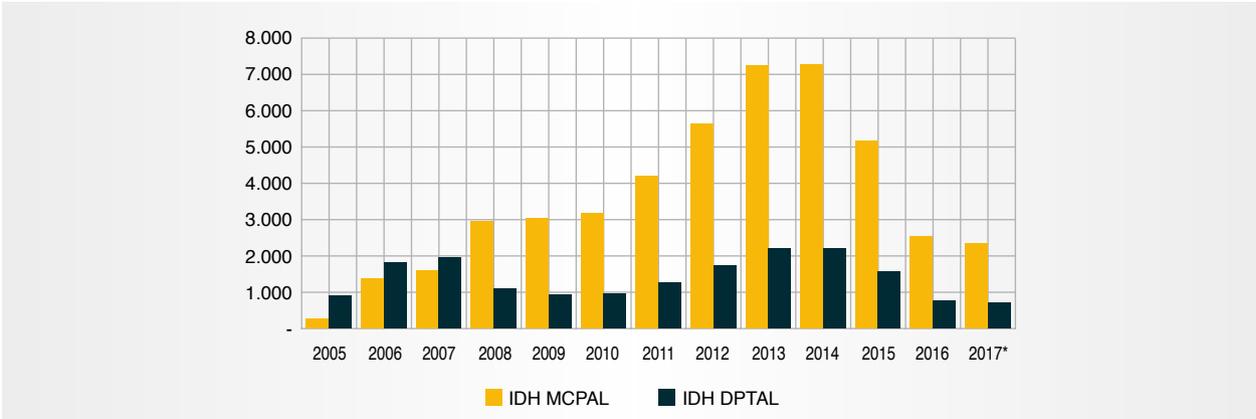
Fuente: Elaboración propia con base en datos del MEFP.

Otra fuente muy importante de recursos municipales son los impuestos propios que al tener como base los bienes patrimoniales y su transferencia significaron, el año 2016, una participación de 20% del total de ingresos; ésta podría ser incrementada sobre la base de una administración eficiente y generalizada de los mismos.

En cuanto a los recursos de alivio a la pobreza, éstos apenas representaron 2% el año 2016. Este programa finalizaría el año 2019.

En el gráfico N° 7 se observa el comportamiento de las transferencias del IDH, tanto a los GAD como a los GAM, presentando una distribución más equitativa en los primeros tres primeros años de vigencia del impuesto; sin embargo, esta relación se invierte el año 2007 a favor de los GAM, los que se beneficiaron con la nueva asignación y distribución que adoptó el Gobierno, generándose una distribución asimétrica, que en 2014 (año de mayor auge de los precios del petróleo) produjo una diferencia de 228% entre lo recibido por los GAM y lo percibido por los GAD, lo que en cifras significó 7.282 millones de bolivianos para los GAM y 2.219 millones de bolivianos para los GAD.

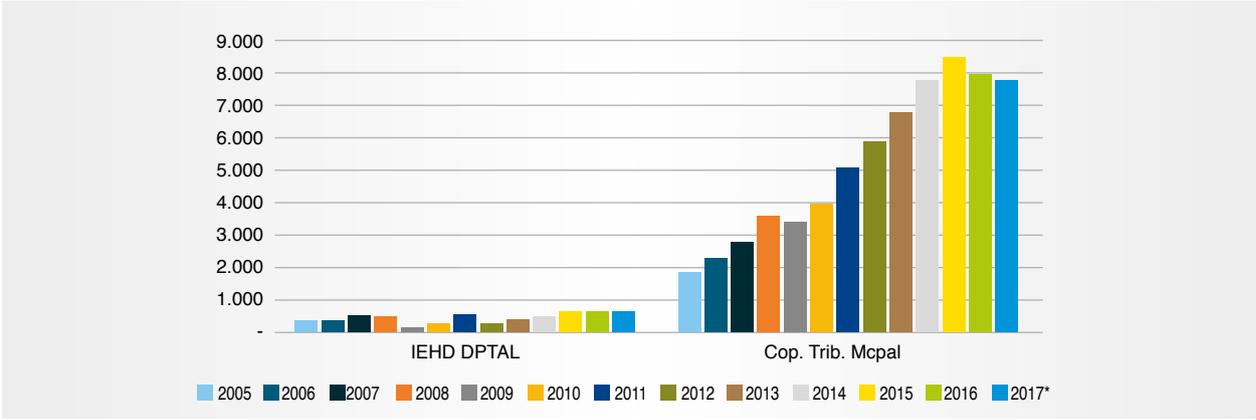
**GRÁFICO N° 7**  
**Ingresos por IDH GAD y GAM 2005 - 2017\***  
 En millones de Bs



Fuente: Elaboración propia en base a datos MEFP

En cuanto a la coparticipación de impuestos, se puede verificar que en este rubro también los GAD salieron perjudicados, ya que su fuente de coparticipación sólo se sustenta en un impuesto que es el IEHD, cuyo monto ascendió en la gestión 2016 a 667 millones de bolivianos, monto que representó apenas 8,3% de los recursos de coparticipación que reciben los gobiernos municipales, los cuales tienen como fuente de ingreso los impuestos generados a nivel nacional, alcanzado a través de estos un ingreso que llega a 7.992 millones de bolivianos, mostrando una tendencia más sostenible con relación a los ingresos de los GAD; esta situación genera una brecha cada vez más grande entre gobiernos departamentales y gobiernos municipales, resultado del desequilibrio vertical existente (ver gráfico N° 8).

**GRÁFICO N° 8**  
**Coparticipación de Impuestos Departamentales y Municipales 2005 - 2017**  
 En millones de Bs



Fuente: Elaboración propia con base en datos del MEFP.

## COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DEPARTAMENTAL DE LA PAZ RESPECTO AL RESTO DE DEPARTAMENTOS Y LOS DESEQUILIBRIOS HORIZONTALES

### REGALÍAS POR HIDROCARBUROS

El conjunto de departamentos que se benefician con la percepción de regalías por la explotación de hidrocarburos se encuentra conformado por Tarija, Santa Cruz, Chuquisaca y Cochabamba, como departamentos productores; seguidos por Beni y Pando como beneficiarios de la Regalía Nacional Compensatoria.

Se encuentran excluidos por ser departamentos no productores La Paz, Oruro y Potosí, razón por la cual no son sujetos de percepción de este ingreso.

### REGALÍAS MINERAS

En lo que se refiere a regalías mineras, como se observa en el cuadro N° 6, el departamento de La Paz tuvo un incremento particularmente importante entre los años 2014, 2015 y 2016, pese a una disminución en estos dos últimos años respecto a 2014, lo cual le permitió pasar de ser el tercer beneficiario en recibir estos ingresos a ser el segundo en importancia para el año 2016 con una participación de 22% sobre el total, después de Potosí que recibió 62,5%, situación que se presenta en el cuadro N° 6.

Sin duda, es destacable el crecimiento que se ha producido en los ingresos que percibe el Gobierno Autónomo Departamental de La Paz por concepto de regalías mineras, recaudación que de 2,3 millones de bolivianos el año 2000, pasó a 34 millones de bolivianos el 2006 y a 232 millones de bolivianos el 2014, monto que representó en términos porcentuales 20,5% del total nacional en esa gestión; esto significa que, en la medida en que se recuperan los precios de los minerales, la recaudación se incrementaría aún más, efecto que podría ser acentuado si las gobernaciones ejercieran sus competencias de administración de las regalías mineras en los ámbitos de la recaudación, fiscalización y ejecución.

**CUADRO N° 6**  
**Regalías mineras por departamento**  
En bolivianos

DPTO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
CHQ	106.731	35.953	-	-	-	-	13.692	1.599.359	588.146	939.363	2.559.136	2.270.825	141.448	3.181.012	1.734.912	2.320.687	2.034.423
LPZ	2.312.067	1.828.521	3.691.233	3.709.219	6.834.909	10.551.131	34.269.977	55.587.501	38.570.901	26.838.993	44.371.925	63.248.736	50.071.089	95.171.381	231.972.213	194.253.036	170.291.372
CBB	207.822	69.823	62.868	183.113	256.658	694.428	1.936.539	3.167.172	5.850.934	2.613.984	6.081.182	8.650.146	7.571.526	11.835.953	12.804.556	11.207.208	9.824.767
ORU	30.429.742	27.085.622	31.572.978	27.260.500	37.285.740	44.791.787	126.195.382	134.288.531	131.262.942	85.291.617	136.074.785	178.378.856	148.774.795	131.434.011	125.966.221	90.784.020	79.585.553
POT	15.488.011	9.619.242	11.465.464	14.737.072	27.645.133	47.284.903	200.469.818	304.333.429	455.602.324	444.088.568	648.207.005	904.798.935	727.668.466	653.893.121	669.140.685	540.598.199	473.913.874
TAR	-	-	934	70	628	-	804	1.833	-	-	5.238	27.875	17.727	539.692	3.703	4.740	4.155
SCZ	2.473.552	2.002.365	613.130	277.029	7.502.689	12.173.385	22.769.795	30.369.408	33.764.340	24.312.691	13.714.767	11.561.214	37.606.001	40.225.696	54.089.904	22.684.352	19.886.173
BEN	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	81.662	157.073	1.444.959	34.015.023	103.815	91.009
PAN	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	488.585	353.679	2.281.871	2.701.969	2.368.674
TOTAL	51.017.925	40.641.526	47.406.607	46.167.003	79.525.757	115.495.633	385.656.007	529.347.234	665.639.588	584.085.215	851.014.038	1.169.018.248	972.496.711	938.079.504	1.132.009.089	864.658.026	758.000.000

Fuente: Ministerio de Minería y Metalurgia, y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

### REGALÍAS FORESTALES

Uno de los rubros que debería causar preocupación, no sólo en el ámbito departamental sino también nacional, es la falta de una política pública integral sobre la explotación de recursos forestales, ya que los rendimientos por la venta y exportación de la producción de maderas y productos acabados debería ser importante, lo que a la luz de los datos no sucede ya que, según muestra el cuadro N° 7, las regalías nacionales en el 2016 sólo alcanzan a 10 millones de bolivianos, siendo que el departamento de La Paz recibe la irrisoria suma de 1,1 millones de bolivianos.

**CUADRO N° 7**  
**Ingresos por Regalías Forestales totales y del GADLP 2005 - 2016**  
**En millones de bolivianos**

Beneficiarios/Gestiones	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Gob. Aut. Dptales.</b>												
Reg. For. Ag. Totales	5,00	8,00	8,00	8,00	7,00	8,00	6,00	7,00	8,00	5,00	10,00	10,00
Reg. For. Ag. GADLP*	0,55	0,88	0,88	0,88	0,77	0,88	0,66	0,77	0,88	0,74	1,10	1,10

Fuente Ministerio de Economía y Finanzas Públicas - Dirección General de Administración y Finanzas Territoriales

\* 2005 a 2009 estimado

### **IMPUESTO ESPECIAL A LOS HIDROCARBUROS Y SUS DERIVADOS DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DEPARTAMENTALES Y DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DEPARTAMENTAL DE LA PAZ**

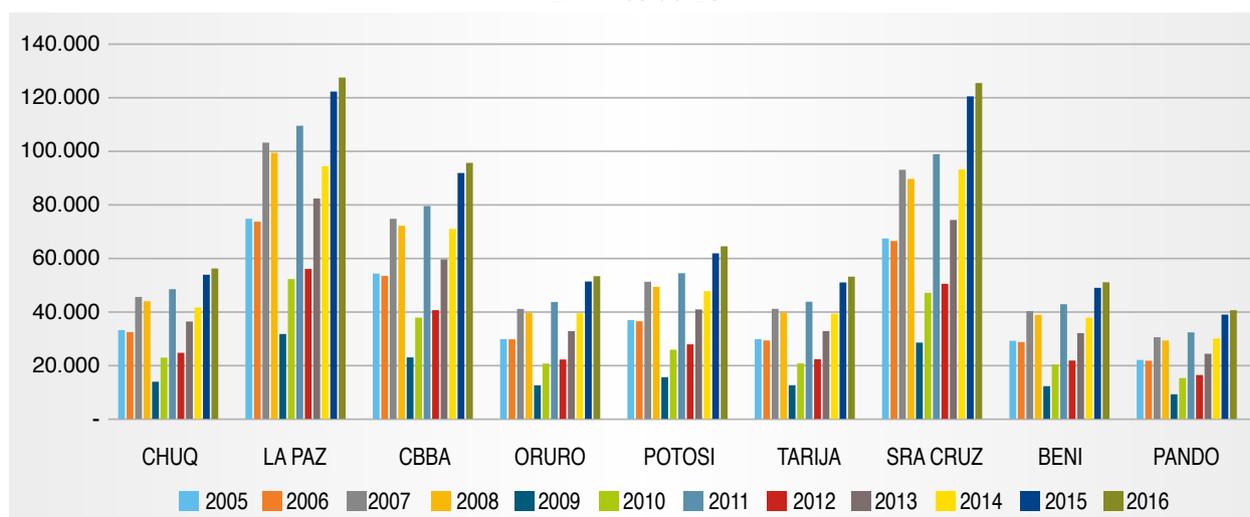
Una de las principales fuentes de recursos departamentales está constituida por los ingresos percibidos por concepto de coparticipación del IEHD, su forma de distribución se encuentra definida en la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización que define que la recaudación efectiva de este impuesto se distribuye entre el Nivel Central del Estado (75%) y los GAD (25%).

Del monto efectivo percibido por los gobiernos departamentales, 50% es distribuido en función al número de habitantes de cada departamento y el restante 50% en forma igualitaria para los nueve departamentos, situación que provoca desequilibrios horizontales entre los diferentes departamentos beneficiarios de esta renta.

Según la normativa tributaria nacional, el pago del IEHD puede ser realizado mediante dinero en efectivo, como también en valores o certificados fiscales emitidos por el Nivel Central del Estado, siendo que estos dos últimos medios no son coparticipables, aspecto que afecta negativamente la percepción de mayores ingresos por parte de los GAD, en el caso de que se incremente la recaudación mediante valores o créditos fiscales.

Específicamente, en el caso del departamento de La Paz, y tal como muestra el gráfico N° 9, los ingresos por IEHD son más elevados que de los otros departamentos, alcanzando en la gestión 2016 a 127,2 millones de bolivianos que equivalen a 19,1% del total transferido a los GAD, habiéndose producido en el periodo 2005–2016 un crecimiento del IEHD para el departamento de 70,2%; también se observa que la mayor parte de la recaudación les corresponde a los GAD de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba por ser los que tienen más habitantes, seguidos, de lejos, por Potosí, Chuquisaca, Oruro y Beni, siendo el departamento de Pando el que recibe un monto menor por su baja densidad poblacional.

**GRÁFICO N° 9**  
**Recursos IEHD por departamento 2005 - 2016**  
**En miles de Bs**



Fuente: Elaboración propia con base en datos MEFP.

Si bien en los párrafos anteriores se muestra la evolución de los ingresos por este impuesto, existe una disposición para que del 25% percibido por los departamentos por concepto de IEHD, el 5% se comparta con las universidades públicas del departamento, debiendo recibir el Gobierno Autónomo Departamental el 20% restante, tal como se muestra en el cuadro N° 8, en el que se puede verificar que de 100% de recursos transferidos como IEHD el Gobierno Autónomo Departamental de La Paz sólo recibe, en forma efectiva, el 80%.

**CUADRO N° 8**  
**Transferencias efectivas de IEHD al GAD La Paz 2005 - 2016**  
**En miles de bolivianos**

GESTIONES	TOTAL IEHD	5% UNIVERSIDAD	COM. BANC	IEHD EFECTIVO
2005	74.737	14.947,4	2,2	59.787,4
2006	73.644	14.728,7	2,1	58.913,2
2007	103.014	20.602,8	2,9	82.408,0
2008	99.347	19.869,4	3,4	79.474,2
2009	31.799	6.359,9	3,6	25.435,9
2010	52.288	10.457,7	4,4	41.826,2
2011	109.450	21.890,0	3,6	87.556,8
2012	56.157	11.231,5	3,4	44.922,4
2013	82.268	16.454,0	4,2	65.809,7
2014	94.341	18.868,1	4,0	75.468,9
2015	122.091	24.418,2	4,3	97.668,5
2016	127.214	25.442,7	4,1	101.766,8

#### IMPUESTO DIRECTO A LOS HIDROCARBUROS

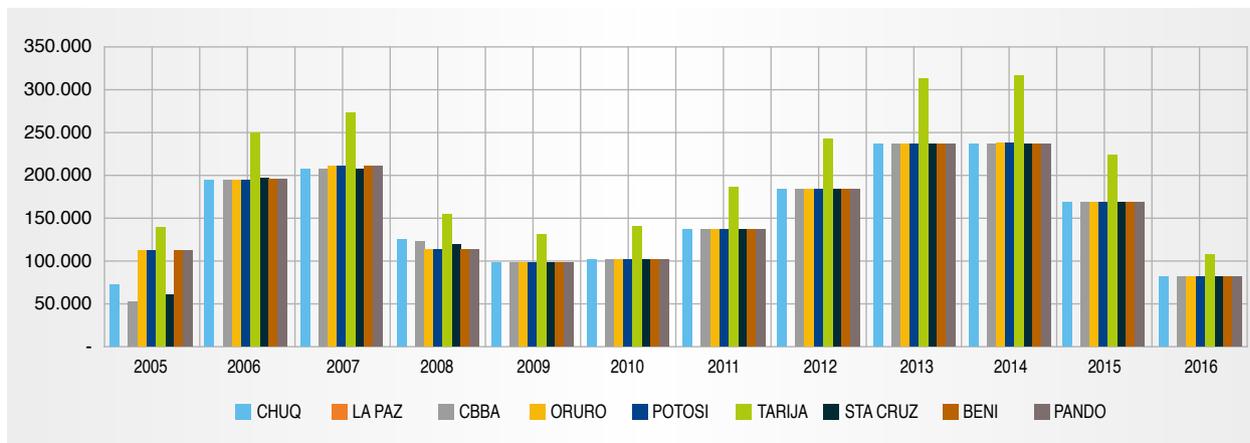
Los ingresos por el IDH, en el caso de los GAD, representan su segunda fuente en importancia después de las regalías por hidrocarburos; asimismo, y de acuerdo con lo que define la Ley N° 3058, su recaudación principalmente se distribuye entre los departamentos productores y no productores de hidrocarburos, siendo el departamento de La Paz no productor, por lo que recibe una coparticipación diferenciada de los departamentos productores.

Considerando los datos anteriormente expuestos, se puede afirmar que si bien hasta el año 2007 existió una distribución equitativa de los recursos entre los gobiernos departamentales y gobiernos municipales, esta situación cambió a partir del Decreto N° 29322, ya que a partir de la aplicación de esta norma los ingresos de los gobiernos departamentales se redujeron de forma drástica. De haber recibido 1.956 millones de bolivianos, el año 2007, sólo llegaron a recibir 1.095 millones de bolivianos el 2008, y el año 2009 apenas 918 millones de bolivianos. Posteriormente, los gobiernos departamentales recuperaron sus ingresos, gracias al incremento paulatino del precio internacional de petróleo, que el año 2014 alcanzó su punto más alto, incrementando así sus ingresos, ese mismo año, a 2.219 millones de bolivianos; no obstante, éstos volvieron a bajar el año 2015 en 29% llegando a percibir 1.578 millones de bolivianos y el año 2016 solamente 769 millones de bolivianos, representando una disminución de 65% respecto al 2014, esto sin considerar las deducciones por concepto de Renta Dignidad y por el Fondo de Educación Cívica.

En cuanto a la participación del Gobierno Autónomo Departamental de La Paz en la distribución del IDH, se puede ver de acuerdo con el gráfico N° 10, que el año 2016 este departamento percibió un monto de 82,7 millones de bolivianos que representó 10,74% del monto total recaudado; similar situación se dio en los demás departamentos, excepto en el departamento de Tarija que recibió ese año 107,7 millones de bolivianos, representando 14% del monto total recaudado; estos montos percibidos se redujeron en 65%

con relación a 2014, año en el que se recibió mayor cantidad de ingresos gracias a los elevados precios del petróleo.

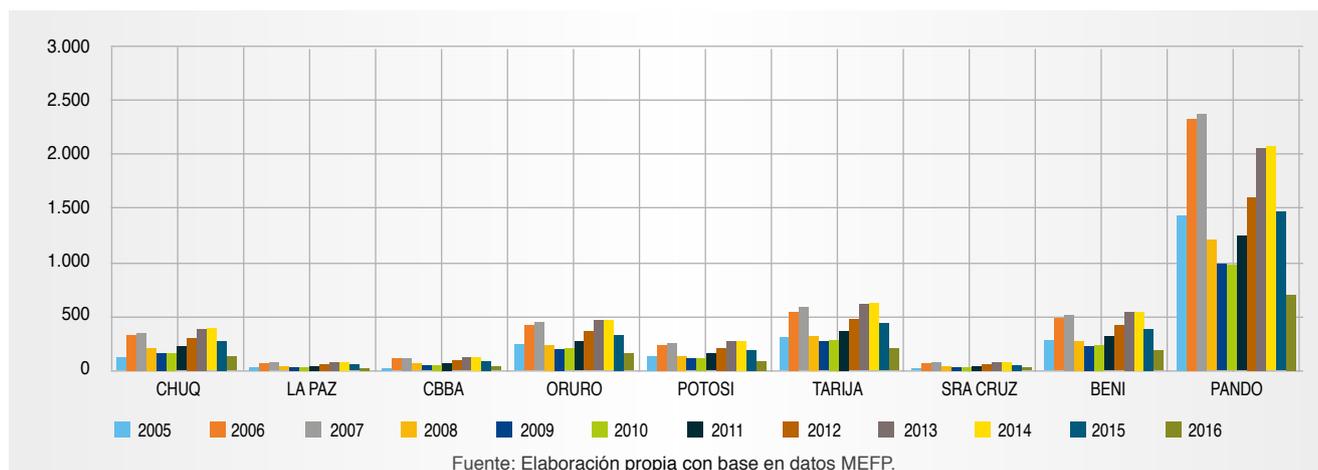
**GRÁFICO N° 10**  
**Recursos IDH departamental 2005 - 2016**  
**En miles de Bs**



Fuente: Elaboración propia en base a datos MEFP

En el gráfico N° 11 se observa que el año 2016 los departamentos de Santa Cruz, La Paz y Cochabamba recibieron los montos per cápita más bajos respecto a los demás departamentos del país; en el caso de Santa Cruz, éste recibió 29,7 bolivianos; La Paz, 29,9 bolivianos y Cochabamba, 45,7 bolivianos por habitante; estos montos fueron inferiores al promedio nacional que ascendió a 181,8 bolivianos, este fenómeno se dio debido a que los tres departamentos mencionados son los que cuentan con la mayor cantidad de habitantes. En el caso de los departamentos con menor población, el ingreso per cápita fue: Pando 724,5 bolivianos, Beni 192 bolivianos, Oruro 164,8 bolivianos, Chuquisaca 138,6 bolivianos y Potosí 97,5 bolivianos. En el caso del departamento de Tarija, éste recibió una mayor participación en la distribución debido a que es el departamento productor que más aporta con la actividad hidrocarburífera. Tarija tuvo un ingreso per cápita de 213,9 bolivianos.

**GRÁFICO N° 11**  
**IDH per cápita departamental 2005 - 2016**  
**En Bs corrientes**



Fuente: Elaboración propia con base en datos MEFP.

Otro punto de discusión y que se muestra en el cuadro N° 9 se refiere al monto de IDH que efectivamente reciben los GAD en su conjunto, ya que a partir de la gestión 2008 se definió que sean las ETA las que contribuyan con el financiamiento del pago de la Renta Dignidad, para esto se estableció que del monto total transferido a estas entidades se descuenta 30% de los ingresos departamentales; esta normativa significó para el departamento de La Paz una reducción en sus ingresos, ya que el año 2008 debió haber recibido 114,2 millones de bolivianos y sólo recibió 87,4 millones de bolivianos, esta situación fue más notoria el año 2014, año de mayor auge en la recaudación de ingresos, cuando en lugar de recibir 238 millones de bolivianos recibió efectivamente 166 millones de bolivianos, descuento al que se agrega el destinado al Fondo de Educación Cívica que en los años 2011 y 2012 era de 0,1% y fue incrementado para las gestiones posteriores a 0,2%, teniéndose como resultado efectivo los montos consignados en el cuadro mencionado en su última columna.

Al existir esta obligación por parte del Gobierno Autónomo Departamental de La Paz de aportar al pago de la Renta Dignidad y al Fondo de Educación Cívica, los montos acumulados en el periodo 2008-2016 alcanzaron a 402 millones de bolivianos, en el primer caso, y a 1,8 millones de bolivianos, en el segundo, entre los años 2011 a 2016, respectivamente.

**CUADRO N° 9**  
**Transferencias efectivas de IDH a GAD La Paz 2005 - 2016**  
**En miles de bolivianos**

GESTIONES	TOTAL IDH	FONDO E. C.	RENDA DIGNIDAD	COM. BANC.	IDH EFECTIVO
2005	113.151,5	-	-	0,1	113.151,3
2006	195.529,3	-	-	3,3	195.525,9
2007	211.754,3	-	-	3,1	211.751,2
2008	114.224,3	-	26.787,2	2,4	87.434,7
2009	98.316,5	-	29.494,9	3,3	68.818,2
2010	102.700,0	-	31.014,3	3,6	71.682,0
2011	137.109,4	92,3	41.132,8	1,1	95.883,1
2012	184.619,5	258,5	55.385,9	0,6	128.974,6
2013	236.808,8	473,9	71.042,6	0,6	165.291,7
2014	237.831,0	475,7	71.349,3	0,6	166.005,4
2015	169.157,3	338,3	50.747,2	0,6	118.071,2
2016	82.669,3	165,3	24.800,8	0,6	57.702,6

Fuente MEFP - Dirección General de Administración y Finanzas Territoriales.

### FONDO COMPENSATORIO DE REGALÍA DEPARTAMENTAL

El Fondo Compensatorio Departamental se financia con el 10% de la recaudación en efectivo del IEHD en favor de las entidades territoriales autónomas departamentales que se encuentren por debajo del promedio de las regalías departamentales por habitante.

El monto del Fondo está limitado por ese 10% de la recaudación del IEHD; es decir que si el 10% del IEHD es superior al monto total a compensar obtenido por la fórmula, este diferencial se incrementa entre los beneficiarios del Fondo en la misma proporción que reciben la compensación del mismo; en cambio, si el 10% del IEHD es inferior al monto necesario para compensar, la diferencia se resta proporcionalmente de la compensación a los departamentos beneficiarios del mismo.

En el caso específico del Gobierno Autónomo Departamental de La Paz, en el Cuadro N° 10 se observa que en el periodo 2010–2016 éste recibió como compensación de regalías un promedio de 46% del total, lo que equivale apenas un promedio de 89,8 millones de bolivianos en dicho periodo.

**CUADRO N° 10**  
**Fondo Compensatorio Total Dptos. y del GADLP 2005 - 2015**  
**En millones de bolivianos**

BENEFICIARIOS/GESTIONES	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>GOB. AUT. DPTALES.</b>												
F. Compensación Total	71,0	127,0	136,0	169,0	19,0	112,0	193,0	208,0	178,0	166,0	245,0	260,0
F. Compensación GADLP*	32,7	58,4	62,6	77,7	8,7	36,7	110,8	84,1	90,8	80,4	109,5	116,2

Fuente Ministerio de Economía y Finanzas Públicas - Dirección General de Administración y Finanzas Territoriales

\* 2005 a 2009 estimado

### CONSOLIDACIÓN DE LOS RESULTADOS FINANCIEROS DE LAS FUENTES EXPUESTAS

En el cuadro N° 11 se presenta el comportamiento de todas las fuentes de ingresos detalladas anteriormente correspondientes a tributos, regalías y fondo de compensación que, aparentemente, supondrían la asignación de recursos suficientes para el ejercicio de las competencias asignadas a los GAD; asimismo, estos ingresos son comparados con los recursos que reciben el Nivel Central del Estado, los municipios y las universidades, también por conceptos tributarios y HIPC (en el caso municipal), y por tributos, subsidios y subvenciones en el caso de las universidades. A partir de la información presentada en el cuadro N° 11, se observa que en la gestión 2016 el nivel central del Estado (Tesoro General de la Nación) participó con 62% en los ingresos fiscales mencionados, seguido en importancia por los GAM con 24%, los GAD con 8% y finalmente las universidades públicas con 6%.

**CUADRO N° 11**  
**Ingresos TGE-GAD-GAM-UNIV por ingresos tributarios, transferencias, regalías e impuestos 2005 - 2016**  
**En millones de bolivianos**

BENEFICIARIOS/GESTIONES	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>TOTAL TGE - GAD - GAM - UNIV</b>	18.463	24.124	28.006	32.699	30.252	34.567	44.770	52.832	62.842	68.771	66.564	57.738
<b>TESORO GENERAL DEL ESTADO</b>	11.031	12.945	15.278	18.044	16.105	18.649	24.526	28.148	33.404	37.402	38.702	35.619
Ing. Tributarios	9.946	11.867	14.150	16.810	14.836	17.308	22.897	25.679	30.444	34.289	36.534	33.459
Hidrocarburos	1.085	1.078	1.128	1.234	1.269	1.340	1.630	2.469	2.960	3.113	2.169	2.160
<b>GOB. AUT. DEPTALES</b>	3.075	4.800	5.359	4.746	4.048	4.640	6.192	7.861	9.335	9.820	7.378	4.713
Reg. Hid.	1.608	2.076	2.191	2.372	2.429	2.553	3.149	4.777	5.762	5.933	4.167	2.249
Reg. Min.	118	401	547	598	514	739	1.007	864	763	1.002	737	758
Reg. For. Ag.	5	8	8	8	7	8	6	7	8	5	10	10
IEHD DPTAL.	378	373	521	503	161	265	554	284	416	495	641	667
IDH DPTAL.	895	1.815	1.956	1.096	918	963	1.283	1.720	2.208	2.219	1.578	769
F. Compen.	71	127	136	169	19	112	193	208	178	166	245	260
<b>GOB. AUT. MCPALES.</b>	3.205	4.813	5.602	7.839	8.093	9.051	11.354	13.624	16.425	17.573	16.554	13.905
Cop. Trib. Mcpal	1.856	2.295	2.801	3.618	3.407	3.968	5.085	5.903	6.812	7.766	8.501	7.992
HIPC	320	298	262	214	504	545	557	402	413	380	291	315
IDH MCPAL.	267	1.371	1.573	2.927	3.013	3.157	4.208	5.645	7.245	7.282	5.177	2.525
IMP MCPALES.	762	849	966	1.080	1.169	1.381	1.504	1.674	1.955	2.145	2.585	3.073
<b>UNIVERSIDADES</b>	1.152	1.566	1.767	2.070	2.006	2.228	2.698	3.200	3.678	3.976	3.930	3.501
Cop. Trib. U.	464	574	700	905	851	992	1.271	1.588	1.825	2.080	2.277	2.139
Subsidios y Subvenciones	631	662	683	713	722	787	825	805	812	847	900	993
IDH	57	330	384	452	433	449	602	807	1.041	1.049	753	369

FUENTE Ministerio de Economía y Finanzas Públicas- Dirección General de Administración y Finanzas Territoriales

Efectuando un análisis más detallado de las cifras mencionadas anteriormente, en el cuadro referido se observa que entre los años 2005–2007 no existió una diferencia o desequilibrio significativo entre los GAD y los GAM, es a partir del año 2008 que se genera una gran brecha entre ambos gobiernos, esto producto de la transferencia de los recursos por IDH desde los GAD a los GAM.

Otro aspecto que se observa es que la principal fuente de los recursos de los GAD se basa en las regalías por hidrocarburos las que, como se aprecia en el cuadro N° 11, llegaron a un máximo de 5.933 millones de bolivianos en 2014 y cayeron en 2016 a 2.249 millones de bolivianos, lo que muestra que éstos son muy vulnerables a las variaciones de precios de los hidrocarburos en el mercado internacional.

Por otra parte, la coparticipación tributaria de los impuestos nacionales es la principal fuente de ingresos del TGN y de los GAM, recursos que tienen un comportamiento constante y en el caso de TGN creciente, lo que hace más sostenible el financiamiento de su funcionamiento, ya que no depende directamente de la situación de los precios internacionales de las materias primas, sino de la presión tributaria nacional; además que, a diferencia de los GAD, que sólo coparticipan del IEHD, estas instancias coparticipan de los impuestos nacionales más importantes en términos recaudatorios y, es más, los municipios cuentan en su estructura con recursos provenientes de los Impuestos Municipales a la Propiedad y las Transferencias de Bienes Inmuebles y Vehículos Automotores.

Respecto al IDH, se afirma que el mismo está siendo utilizado en forma y fines distintos a los establecidos al momento de su creación, ya que estos recursos deberían estar destinados al desarrollo económico productivo y social, y no a financiar actividades no productivas o a fomentar el rentismo en el país, ya que si bien los datos del cuadro N° 11 muestran que existe una aparente percepción de importantes ingresos, los mismos se encuentran sujetos a un régimen de deducciones por parte del Nivel Central del Estado para financiar competencias nacionales.

En términos porcentuales, como se muestra en el cuadro N° 12, los ingresos del Nivel Central del Estado y de los GAM, en 2016, comparados con el periodo 2005-2007, fueron superiores, aspecto que no se presentó en el caso de los GAD ya que de tener una participación de 17% y 20% en 2005, 2006 y 2007, por efecto del Decreto Supremo N° 29322 éstos pasaron a participar de sólo 8% en 2016, lo cual muestra un elevado nivel de erosión de sus ingresos desde el año 2008 hasta 2016.

**CUADRO N° 12**  
**Participación porcentual de los entes beneficiarios en los ingresos del Estado TGE - GAD - GAM - UNIV 2005 - 2016**  
**En %**

BENEFICIARIOS/ GESTIONES	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
TOTAL TGE - GAD - GAM - UNIV	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
TESORO GENERAL DEL ESTADO	60%	54%	55%	55%	53%	54%	55%	53%	53%	54%	58%	62%
GOB. AUT. DEPTALES	17%	20%	19%	15%	13%	13%	14%	15%	15%	14%	11%	8%
GOB. AUT. MCPALES	17%	20%	20%	24%	27%	26%	25%	26%	26%	26%	25%	24%
UNIVERSIDADES	6%	6%	6%	6%	7%	6%	6%	6%	6%	6%	6%	6%

Fuente Ministerio de Economía y Finanzas Públicas - Dirección General de Administración y Finanzas Territoriales.

\* 2016 estimado

En este sentido, se observa la existencia de un importante desequilibrio vertical entre los ingresos que reciben los GAD respecto al Nivel Central del Estado y principalmente a los GAM, presentándose diferencias importantes; por un lado las regalías por hidrocarburos, desde un punto de vista horizontal,

son las que distorsionan significativamente la distribución de recursos en el nivel departamental; por otro lado, se tiene al IDH que también es origen de desequilibrios verticales entre GAD y GAM, ya que, por ejemplo el año 2016, el IDH departamental sólo fue 30,5% del IDH municipal; finalmente, se identifica una diferencia enorme entre la coparticipación de impuestos a nivel municipal y departamental, que en este caso concreto corresponde al IEHD, y que solamente representa 8,3% de la mencionada coparticipación municipal, y más aún sólo 1,7% de los ingresos tributarios del Nivel Central del Estado, verificándose además que el mismo tendrá una brecha cada vez mayor ya que el comportamiento, tanto de los ingresos tributarios del TGN como de los GAM, no sufrió caída alguna debido a la dinámica del mercado interno, siendo los perjudicados los GAD, con medidas como la Ley de Participación Popular que les quitó su 10% de coparticipación de todos los impuestos vigentes a la fecha, habiendo traslado éstos a los municipios, sucediendo lo mismo con el porcentaje de participación del IDH el cual fue modificado por el D. S. N° 29322, traspasando también una importante cantidad de recursos a los GAM.

### **Caso: Gobierno Autónomo Departamental de La Paz**

La situación del Gobierno Autónomo Departamental de La Paz es preocupante debido a los desequilibrios que tiene respecto a los demás beneficiarios de la distribución de recursos, ya que realizando una comparación con los ingresos departamentales totales en la gestión 2016, se puede establecer que del total de éstos sólo 9,7% llegó efectivamente a sus cuentas, esto principalmente por lo siguiente:

- De los 2.249 millones de bolivianos recaudados por concepto de regalías por hidrocarburos el año 2016 en el ámbito nacional, el departamento de La Paz no participó en nada, esto por ser un departamento no productor; mientras que Tarija y Santa Cruz recibieron en la misma gestión 1.343 millones bolivianos y 359 millones de bolivianos, respectivamente.
- En lo referido a las regalías mineras, en 2016 el Gobierno Autónomo Departamental de La Paz recibió 170 millones de bolivianos, equivalentes a 22,4% del total recaudado, siendo en estos momentos el segundo departamento en producción minera del país.
- En relación a las patentes forestales, en la gestión 2016, sólo recibió 1 millón de bolivianos o 10% de la recaudación total.
- En el caso del IEHD, y considerando las deducciones correspondientes a la coparticipación de 5% a la universidad pública del departamento, de acuerdo con lo establecido en el Artículo N° 3 de la Ley 1981, de mayo de 1999, y el D. S. N° 25746, de abril del 2000, del 100% recaudado, el Gobierno Autónomo Departamental de La Paz recibió 15,3%, equivalente a 102 millones de bolivianos.
- Respecto al IDH, el año 2016, una vez descontados los aportes a la Renta Dignidad y al Fondo de Educación Cívica, del total departamental, el Gobierno Autónomo Departamental de La Paz sólo recibió 7,5% del mismo, equivalente a 58 millones de bolivianos.
- En lo referido al Fondo Compensatorio de Regalías, este gobierno departamental recibió 44,6% del total, equivalente a 116 millones de bolivianos.
- El año 2016 se consideró la recaudación por el Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes, el mismo que alcanzó a 10 millones de bolivianos, esto ya que el mismo recién empezó a ser cobrado por el Gobierno Autónomo Departamental de La Paz a finales del año 2015.

Toda la situación descrita se la puede observar en el cuadro N° 13.

**CUADRO N° 13**

**Ingresos de GAD, GAM, UNIV. y GADLP por ingresos tributarios, transferencias, regalías e impuestos 2005 - 2016**  
En millones de bolivianos

BENEFICIARIOS/ GESTIONES	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>TOTAL GAD - GAM - UNIV</b>	<b>7.432</b>	<b>11.179</b>	<b>12.728</b>	<b>14.655</b>	<b>14.147</b>	<b>15.919</b>	<b>20.244</b>	<b>24.684</b>	<b>29.438</b>	<b>31.369</b>	<b>27.862</b>	<b>22.119</b>
<b>GOB. AUT. DEPTALES</b>	<b>3.075</b>	<b>4.800</b>	<b>5.359</b>	<b>4.746</b>	<b>4.048</b>	<b>4.640</b>	<b>6.192</b>	<b>7.861</b>	<b>9.335</b>	<b>9.820</b>	<b>7.378</b>	<b>4.713</b>
Reg.Hid.	1.608	2.076	2.191	2.372	2.429	2.553	3.149	4.777	5.762	5.933	4.167	2.249
Reg.Min.	118	401	547	598	514	739	1.007	864	763	1.002	737	758
Reg.For.Ag.	5	8	8	8	7	8	6	7	8	5	10	10
IEHD DPTAL	378	373	521	503	161	265	554	284	416	495	641	667
IDH DPTAL	895	1.815	1.956	1.096	918	963	1.283	1.720	2.208	2.219	1.578	769
F.Compen.	71	127	136	169	19	112	193	208	178	166	245	260
<b>GOB. AUT. MCPALES</b>	<b>3.205</b>	<b>4.813</b>	<b>5.602</b>	<b>7.839</b>	<b>8.093</b>	<b>9.051</b>	<b>11.354</b>	<b>13.624</b>	<b>16.425</b>	<b>17.573</b>	<b>16.554</b>	<b>13.905</b>
Cop.Trib. Mcpal	1.856	2.295	2.801	3.618	3.407	3.968	5.085	5.903	6.812	7.766	8.501	7.992
HIPC	320	298	262	214	504	545	557	402	413	380	291	315
IDH MCPAL	267	1.371	1.573	2.927	3.013	3.157	4.208	5.645	7.245	7.282	5.177	2.525
IMP MCPALES	762	849	966	1.080	1.169	1.381	1.504	1.674	1.955	2.145	2.585	3.073
<b>UNIVERSIDADES</b>	<b>1.152</b>	<b>1.566</b>	<b>1.767</b>	<b>2.070</b>	<b>2.006</b>	<b>2.228</b>	<b>2.698</b>	<b>3.200</b>	<b>3.678</b>	<b>3.976</b>	<b>3.930</b>	<b>3.501</b>
Cop.Trib.U	464	574	700	905	851	992	1.271	1.588	1.825	2.080	2.277	2.139
Subsidios y Subvenciones *	631	662	683	713	722	787	825	805	812	847	900	993
IDH	57	330	384	452	433	449	602	807	1.041	1.049	753	369
<b>GOB. AUT. Deptal de La Paz</b>	<b>217</b>	<b>348</b>	<b>413</b>	<b>283</b>	<b>131</b>	<b>196</b>	<b>359</b>	<b>309</b>	<b>418</b>	<b>555</b>	<b>520</b>	<b>457</b>
Reg.Hid.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Reg.Min.	11	34	56	39	27	44	63	50	95	232	194	170
Reg.For.Ag.	0,6	0,9	0,9	0,9	0,8	0,9	0,7	0,8	0,9	1	1	1
IEHD DPTAL EFECTIVO	60	59	82	79	25	42	88	45	66	75	98	102
IDH DPTAL EFECTIVO	113	196	212	87	69	72	96	129	165	166	118	58
F.Compen.**	33	58	63	78	9	37	111	84	91	81	109	116
Imp. Trans. Grat.de Bienes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10

Fuente Ministerio de economía y Finanzas Públicas- Dirección General de Administración y Finanzas Territoriales

\*\* Fondo de compensación estimado 2005 - 2009

En términos porcentuales, del total agregado de los ingresos destinados a los GAD, GAM y Universidades Públicas en el año 2016, la mayor participación le corresponde a los GAM, con 63%, luego vienen los GAD con 21% y, finalmente, las universidades con 16%.

A su vez, del 100% correspondiente a los ingresos destinados al nivel departamental por los conceptos consignados en el anterior cuadro, el Gobierno Autónomo Departamental de La Paz sólo participó en 10% del total, monto insuficiente para ejercer las competencias asignadas por la CPE y que tampoco corresponde al número de habitantes que tiene el departamento, el mismo que de acuerdo al último Censo Nacional alcanzó a 2.719.344 habitantes, representando 27% del total de habitantes del país.

En cuanto a los componentes específicos de los ingresos del Gobierno Autónomo Departamental de La Paz, se puede observar que en la gestión 2016, el ingreso neto total por todas las fuentes apenas alcanzó a 457 millones de bolivianos, constituyéndose las regalías mineras en primer lugar como la fuente más importante de recursos, representando 37,2% del total mencionado; en segundo lugar se tuvo al Fondo Compensatorio Regional que representó 25,3% del total; en tercer lugar se encontró el ingreso por IEHD neto deducido el aporte de 5% a la universidad pública que significó 22,3% del total; en cuarto lugar de importancia se encuentran los recursos de IDH, los cuales, al presente, sólo representan 12,7% de los ingresos efectivos del Gobierno Autónomo Departamental de La Paz, ya que del total del mismo se deben deducir los aportes por Renta Dignidad y Fondo de Educación Cívica; en quinto lugar se encuentra el Impuesto a las Sucesiones y Donaciones con 2,2%; y, en sexto lugar, con un aporte mínimo se encuentran las regalías forestales con un porcentaje menor a 1%.

En lo referido a los ingresos propios, específicamente el rubro de tasas, derechos y otros ingresos, tienen como destino la contraprestación de los servicios por los cuales se cobran los mismos, no siendo por lo mismo de libre disponibilidad; al respecto, se observa que su comportamiento muestra una tendencia variable en el periodo 2010–2016 (ver cuadro N° 14).

**CUADRO N° 14**  
**Ingresos propios del Gobierno Autónomo Departamental de La Paz 2010 - 2016**  
**Tasas, derechos, multas y otros ingresos**  
**En bolivianos**

DESCRIPCION	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	Devengado	Devengado	Devengado	Devengado	Devengado	Devengado	Devengado
Tasas, derechos y otros ingresos	3.919.164	8.128.667	7.516.511	13.874.685	13.655.695	18.413.633	16.030.891
Tasas	-	-	456.602	980.043	1.944.908	2.068.448	4.209.020
Derechos	1.010.128	3.775.810	3.951.439	4.636.671	4.012.014	4.775.870	5.242.054
Otros ingresos	2.906.045	4.352.857	2.840.634	5.528.335	6.195.412	9.385.619	5.016.470
Multas	2.991	-	267.836	2.729.637	1.503.361	2.183.697	1.563.347

Fuente: Secretaria de Presupuestos - GADLP

Específicamente las tasas corresponden a los cobros que realiza el Gobierno Autónomo Departamental de La Paz por concepto de rodaje en diferentes tramos, como ser los caminos: Molino Andino, Konani, Lipari, Mallasilla y otros. Estos cobros realizados desde la gestión 2012 han experimentado un incremento importante desde 456.602 bolivianos, en ese año, a 4.209.020 bolivianos, el año 2016, lo que significó una tasa de crecimiento de 822% en ese periodo.

En lo que corresponde al cobro de derechos, son recaudaciones que ejecuta la gobernación por la administración de los institutos técnicos y tecnológicos a nivel superior, entre los que se encuentran el Instituto Comercial Superior de la Nación Teniente Armando de Palacios (INCOS) La Paz, INCOS El Alto, Instituto Técnico Pedro Domingo Murillo, Instituto Brasil y Tecnológico Mejillones. Los montos recaudados para el año 2010 alcanzaron a 1.010.128 bolivianos, llegando a recaudar, el año 2016, 5.242.054 bolivianos, lo que significó un aumento de 419%.

El rubro de *otros ingresos* está constituido por las multas y otros ingresos no especificados. Las multas son infracciones por concepto de incumplimiento de contratos, no ejecución de obras, incumplimiento de órdenes en la supervisión de obras de control, mantenimiento o construcciones, servicios contratados y otros. Las recaudaciones por las multas fueron subiendo progresivamente de año a año, alcanzaron a 2.991 bolivianos en 2010, incrementándose a 1.563.347 bolivianos el año 2016, lo que representó un aumento importante de 522%.

En el caso de otros ingresos no especificados, se muestra un comportamiento variable desde el año 2010, observándose incrementos en los años 2011, 2013 y 2015, y caídas en las gestiones 2012 y 2014, siendo la más pronunciada la del año 2016 que significó 47%, respecto a la gestión 2015; sin embargo, pese a este comportamiento y considerando el periodo 2010–2016, el crecimiento de las recaudaciones representó 78%.

## PARTE 2. PROPUESTAS PARA LA GENERACIÓN DE INGRESOS DEPARTAMENTALES

De todo lo expuesto anteriormente se establece que en el caso específico de los GAD, y particularmente en el caso de La Paz, la legislación vigente en materia de ingresos, tanto tributarios como no tributarios, define una estructura de fuentes de ingresos bastante débil y precaria, aunque numerosa; asimismo, esta legislación se mantiene sin muchos cambios desde el año 1994, aspecto que lleva a la mayoría de los GAD a plantear una modificación en la estructura de ingresos tributarios y la forma de distribución de los mismos, en el marco de los objetivos y principios de la CPE, mediante una reforma a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización a las otras leyes relacionadas con el marco tributario y el régimen autonómico.

Así también se afirma que la presencia de periodos de crisis saca a relucir la poca capacidad que tienen las ETA para hacer frente a la disminución de ingresos, debido a su limitada autonomía fiscal; sin embargo, en el nivel municipal existen entidades, como los municipios de La Paz, Santa Cruz y otras ciudades capitales, pudiéndose incluir algunas intermedias, que generan recursos importantes a partir del cobro de tributos que en su caso pueden llegar a generar hasta 40% como ingresos propios (en promedio), dependiendo los demás de las transferencias que realiza el Nivel Central bajo el concepto de coparticipación de impuestos nacionales, transferencias de regalías, ya sea por hidrocarburos, mineras o forestales, participaciones o compensaciones o, en su caso, recursos provenientes del HIPC-II, aspecto que denota una gran debilidad y dependencia financiera, que evidentemente se expresa en la reducción de inversiones públicas o en la prestación óptima de servicios públicos.

Estas causas han generado que tanto el Nivel Central del Estado como los GAD, GAM y la Autonomía Indígena Originaria Campesina (AIOC) demanden la urgencia de materializar lo que establece la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” en su disposición transitoria décima séptima, con relación a la implementación de un Pacto Fiscal que considere temas relevantes como la solución y análisis de las competencias de dichas instituciones, la ejecución de la inversión pública y las fuentes de ingresos y su distribución, entre todas estas entidades, en función de las necesidades detectadas y las competencias asumidas.

En ese marco, se presentan las siguientes propuestas, inicialmente orientadas a ampliar las autonomías de las ETA en la generación y administración de sus propias fuentes de recursos tributarios; y, posteriormente, relacionadas al sistema de distribución de recursos nacionales.

## A) Propuesta de un modelo tributario autonómico basado en la transferencia de competencias tributarias del Nivel Central del Estado a las Entidades Territoriales Autónomas (ETA)

La propuesta apunta a eliminar las diferencias creadas entre el Nivel Central del Estado y los GAM respecto a los GAD en relación a la asignación de fuentes tributarias de rendimiento incierto, modificando esta asignación a través de la transferencia de potestades sobre otros impuestos que pueden ser administrados con mayor eficiencia y efectividad por las ETA, debido a su cercanía con los contribuyentes teniendo una base local. Esta propuesta contiene las siguientes definiciones concretas:

1. Transferir a los Gobiernos Autónomos Departamentales la administración de los siguientes impuestos:
  - a. A los Consumos Específicos (ICE), por tener un carácter más local y hechos imponible más relacionados con actividades cercanas a la administración departamental. Compartir su recaudación con el nivel municipal y universitario.
  - b. El Régimen Complementario al Valor Agregado (RC-IVA), con el objetivo de transformarlo en un impuesto más amplio sobre las rentas elevadas que generan las personas naturales y que también alcance a aquellos agentes económicos que al presente se encuentran fuera del sistema tributario o desempeñan actividades económicas en el sector informal, y que es más factible que contribuyan por ser la jurisdicción donde tienen su residencia, por lo que su recaudación deberá ser compartida con el nivel nacional y municipal.
  - c. El Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD), porque su mayor fuente es el consumo de carburantes en la jurisdicción respectiva, razón por la cual tiene un carácter local y depende básicamente de los volúmenes de consumo que se dan en la jurisdicción, correspondiendo su distribución con universidades que son beneficiarias de una alícuota en el presente.
2. Transferir a los gobiernos autónomos municipales la administración del impuesto sobre los Juegos de Azar y Promociones, con la finalidad de obtener rentas de actividades realizadas en su jurisdicción, que actualmente se encuentran en la informalidad.

Por lo que la nueva estructura tributaria autonómica departamental propuesta estaría conformada de la siguiente manera:

**CUADRO N° 15**

<b>INGRESOS POR IMPUESTOS DEPARTAMENTALES</b>	
<b>ESTRUCTURA DE IMPUESTOS - PROPUESTA</b>	<b>ALÍCUOTAS</b>
Impuesto sobre los Consumos Específicos (ICE) Compartido con el nivel municipal y universidades	Tasas específicas Tasas porcentuales sobre su precio y base imponible Tasas específicas y porcentuales
Impuesto a las Rentas y Ganancias Extraordinarias de Personas Naturales Compartido con el nivel nacional y municipal	Progresiva de acuerdo al nivel de ingresos
Impuesto Especial al Consumo de Hidrocarburos y Derivados (IEHD) Compartido con las universidades	Tasa específica por litro o unidad de medida equivalente.
Impuesto a la Sucesión Hereditaria y Donaciones de Bienes Inmuebles y Muebles sujetos a registro.	Ascendiente, descendiente, y cónyuge 5% Hermanos y sus descendientes 10% Otros colaterales, legatarios y donatarios gratuitos 20%
Impuesto a la Propiedad de Vehículos a Motor para Navegación Aérea y Acuática.	Cuota fija + % entre 0,35 y 1,50 sobre excedentes de monto de valuación.
Impuesto sobre la Afectación del Medio Ambiente, excepto la causada por vehículos automotores y por actividades hidrocarbúricas, mineras y de electricidad.	Tasa específica o <i>Ad valorem</i> dependiendo de la conceptualización.

Fuente: Elaboración propia

Esta nueva estructura significa básicamente que los GAD podrán generar sus propios recursos y, en su caso, ya no tendrán necesidad de recibir transferencias por coparticipación, además que los montos que recauden tendrán también como destino el nivel nacional, municipal y universidades, además de una relación directa con la administración eficiente por parte de cada uno de ellos.

La aplicación de esta estructura tributaria, es decir, la transferencia de impuestos de un nivel a otro, debe ser compensada a través de la liberación de gastos en competencias subnacionales que todavía son atendidas, en parte por el Nivel Central, y también por el cambio en los porcentajes de coparticipación hacia los beneficiarios de la misma mediante un sistema de coparticipación que tome en cuenta variables de desarrollo económico y social, y de esfuerzo fiscal.

Finalmente, se resalta que las propuestas en ningún caso están orientadas a incrementar alícuotas o impuestos a empresas formales, más aún, se considera que la carga total que soportan, sumando los impuestos, las cargas laborales y otras podrían significar un peso excesivo. Al contrario, una ampliación del universo de contribuyentes y formalización de la economía podría permitir, en el mediano o largo plazo, modificar favorablemente esta situación.

Adicionalmente, si bien, no es el objeto de este documento, se plantea la transferencia del Impuesto sobre las Actividades de Juegos de Azar, Sorteos y Promociones Empresariales al nivel municipal, que representa la cesión de recursos, para que el mismo pueda administrar loterías y juegos de azar que le generarían recursos para financiar competencias en el área social, como salud y educación, además de la responsabilidad en la administración y control de esta actividad que se desarrolla en el ámbito local.

## RESULTADOS CUANTITATIVOS DEL MODELO PROPUESTO

Bajo los supuestos mencionados, y realizando una simulación de distribución sobre la base de la normativa y los datos ejecutados el año 2016, se tiene el siguiente escenario: La transferencia de tres impuestos bajo dominio nacional a la administración departamental, los cuales tienen una base de localización que está relacionada de manera directa con los niveles subnacionales de gobierno, como ser el ICE, RC-IVA e IEHD; planteándose que el IEHD se distribuya entre los GAD y las universidades, en tanto que el ICE y el RC-IVA se distribuyan de acuerdo con lo presentado en el cuadro N° 16.

**CUADRO N° 16**  
**Supuestos de distribución para el cálculo de los resultados de la propuesta**  
**En porcentajes**

IMPUESTOS	NACIONAL	DPTAL.	MCPAL.	UNIVERSIT.	TOTAL
ICE	0%	75%	20%	5%	100%
RC-IVA	20%	70%	10%	0%	100%
IEHD	0%	90%	0%	10%	100%

Fuente: Elaboración propia - Base 2016

Sobre este escenario y utilizando como base de cálculo la matriz de recaudación de impuestos ejecutada para la gestión 2016, que contiene los datos de las recaudaciones efectivas de todos los impuestos nacionales desagregadas por cada concepto, se obtienen los datos de coparticipación que le corresponden a los distintos niveles de gobierno, como el nacional, departamental, municipal, además de las universidades, los cuales pasan a conformar la base de los datos sobre los cuales se efectuará la comparación respectiva con los datos obtenidos de la propuesta. La simulación se realiza tomando en cuenta dos variables, la recaudación de impuestos en efectivo y el IDH que en la propuesta se mantiene constante. En este marco, los resultados obtenidos se presentan de la siguiente forma:

1. Los cálculos se realizaron sobre la base de información oficial de las recaudaciones totales de impuestos en efectivo y Notas de Crédito Fiscal que el año 2016 alcanzaron a 53.754 millones de bolivianos, incluyendo al IDH que esa gestión generó 6.163 millones de bolivianos.

Modelo de propuesta para la transferencia de potestades tributarias desde el Nivel Central del Estado a los GAD y GAM - Base 2016  
(En millones de Bs)

IMPUESTO	RECAUDACIÓN 2016(p)	PORCENTAJES DE COPARTICIPACIÓN				MONTOS COPARTICIPADOS				PORCENTAJES DE COPARTICIPACIÓN				MONTOS COPARTICIPADOS			
		NAL	DPTAL	MCPAL	UNIVER	NAL	DPTAL	MCPAL	UNIVER	NAL	DPTAL	MCPAL	UNIVER	NACIONAL	DPTAL	MCPAL	UNIVER
IVA (Mercado Interno)	10.318	75%		20%	5%	7.739		2.064	516	75%	0%	20%	5%	7.739	-	2.064	516
IVA (Importaciones)	8.458	75%		20%	5%	6.344		1.692	423	75%	0%	20%	5%	6.344	-	1.692	423
IT	4.386	75%		20%	5%	3.290		877	219	75%	0%	20%	5%	3.290	-	877	219
IUE	6.960	75%		20%	5%	5.220		1.392	348	75%	0%	20%	5%	5.220	-	1.392	348
IUE RE	1.670	75%		20%	5%	1.253		334	84	75%	0%	20%	5%	1.253	-	334	84
ICE (Mercado Interno)	1.687	75%		20%	5%	1.265		337	84	0%	75%	20%	5%	-	1.265	337	84
ICE (Importaciones)	917	75%		20%	5%	688		183	46	0%	75%	20%	5%	-	688	183	46
RC-IVA	442	75%		20%	5%	332		88	22	20%	70%	10%	0%	88	309	44	-
IEHD (Mercado Interno)	138	75%	20%	0%	5%	104	28	-	7	0%	90%	0%	10%	-	124	-	14
IEHD (Importaciones)	30	75%	20%	0%	5%	23	6	-	2	0%	90%	0%	10%	-	27	-	3
IEHD (Refinerías)	2.527	75%	20%	0%	5%	1.895	505	-	126	0%	90%	0%	10%	-	2.274	-	253
TGB	15	100%	0%	0%	0%	15	-	-	-	100%	0%	0%	0%	15	-	-	-
IUM	8	75%		20%	5%	6		2	0	75%	0%	20%	5%	6	-	2	0
ISAE	116	75%		20%	5%	87		23	6	75%	0%	20%	5%	87	-	23	6
ITF	439	100%		0%	0%	439		-	-	100%	0%	0%	0%	439	-	-	-
IVME	6	100%		0%	0%	6		-	-	100%	0%	0%	0%	6	-	-	-
IJI/IPJ	59	100%		0%	0%	59		-	-	0%	0%	100%	0%	-	-	59	-
Conceptos Varios1	2.692	75%		20%	5%	2.019		538	135	75%	0%	20%	5%	2.019	-	538	135
Programa Transitorio	0	100%		0%	0%	0		-	-	100%	0%	0%	0%	0	-	-	-
Otros Ing. Efectivo	3	100%		0%	0%	3		-	-	100%	0%	0%	0%	3	-	-	-
Rég. Trib. Simplif.	35	75%		20%	5%	26		7	2	75%	0%	20%	5%	26	-	7	2
Sist. Trib. Integr.	0	75%		20%	5%	0		0	0	75%	0%	20%	5%	0	-	0	0
Rég. Agrop. Unif.	27	75%		20%	5%	20		5	1	75%	0%	20%	5%	20	-	5	1
GA2	2.893	75%		20%	5%	2.170		579	145	75%	0%	20%	5%	2.170	-	579	145

continuación anterior página

IMPUESTO	RECAUDACIÓN 2016(p)	PORCENTAJES DE COPARTICIPACIÓN			MONTOS COPARTICIPADOS			PORCENTAJES DE COPARTICIPACIÓN PROPUESTOS			MONTOS COPARTICIPADOS PROPUESTA					
		NAL	DPTAL	MCPAL	UNIVER	NAL	DPTAL	MCPAL	UNIVER	NACIONAL	DPTAL	MCPAL	UNIVER			
Subt. Imp. Efect. + GA	43.827					33.000	539	8.122	2.165				28.724	4.688	8.137	2.278
IDH	6.163					2.500	769	2.525	369				2.500	769	2.525	369
Rec. Tot. Efect. + IDH	49.990					35.500	1.308	10.647	2.534				31.224	5.457	10.662	2.647
Valores IVA (M.I.)	622					0	0	0	0	0	0	0	0	-	-	-
Valores IVA (Imp.)	504					0	0	0	0	0	0	0	0	-	-	-
Valores IT	39					0	0	0	0	0	0	0	0	-	-	-
Valores IUE	1.475					0	0	0	0	0	0	0	0	-	-	-
Valores ICE (M.I.)	102					0	0	0	0	0	0	0	0	-	-	-
Valores ICE (Imp.)	1					0	0	0	0	0	0	0	0	-	-	-
Valores RC-IVA	55					0	0	0	0	0	0	0	0	-	-	-
Valores IEHD	638					0	0	0	0	0	0	0	0	-	-	-
Valores IUM	266					0	0	0	0	0	0	0	0	-	-	-
Valores IJ	1					0	0	0	0	0	0	0	0	-	-	-
Valores Conc. V.1	62					0	0	0	0	0	0	0	0	-	-	-
Recaud. en valores*	3.765					0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Recaud. Trib. y Ad.	53.754					35.500	1.308	10.647	2.534	0	0	0	31.224	5.457	10.662	2.647

(p) Preliminar.

(1) Conceptos varios, incluye recaudación por concepto de adeudos tributarios, mora, multas, facilidades de pago IRPE hasta 2002. 2009 incluye Bs 470 millones de recaudación en valores de entidades en liquidación según Res. Adm. N° 174.

Fuente: Servicio de Impuestos Nacionales (SIN), Aduana Nacional (AN).

Elaboración: Viceministerio de Política Tributaria, Dirección General de Estudios Tributarios.

\* La recaudación en valores no consigna las recaudaciones por concepto de CEDEIM. Los valores denominados Notas de Crédito Fiscal fueron estimados de acuerdo con el comportamiento en 2015, por no existir datos a 2016

2. En el año 2016, el resultado, sin ningún tipo de modificación, generó un monto global de coparticipación incluyendo el IDH, de 49.990 millones de bolivianos, sin considerar valores fiscales, de los cuales 35.500 millones de bolivianos le corresponden al Nivel Central del Estado (71%), 1.308 millones de bolivianos al nivel departamental (3%), 10.647 millones de bolivianos para el municipal (21%) y 2.534 bolivianos a las universidades (5%), observándose que, en este caso, los recursos distribuidos a los GAD resultan menos que los recibidos por las universidades.
3. Si en esta distribución no se consideraría el IDH, el monto que el nivel departamental hubiera recibido por participación de impuestos hubiera llegado apenas a 539 millones de bolivianos; esto ratifica la afirmación de que inexplicablemente se ha exceptuado al nivel departamental de la coparticipación como beneficiario, pese a que en los inicios de la reforma tributaria éste participaba con 10% en la distribución de ingresos.
4. La propuesta de plantear la transferencia de los impuestos ICE, RC-IVA e IEHD a dominio departamental, manteniendo constante el IDH, genera un cambio estructural en la distribución de recursos, ya que de los 539 millones de bolivianos que recibió el año 2016, con la aplicación de la propuesta, este nivel de gobierno recibiría 4.688 millones de bolivianos; es decir que por ICE recibiría 1.953 millones de bolivianos, por RC-IVA 309 millones de bolivianos y por el IEHD 2.426 millones de bolivianos; esto significa una diferencia neta a favor de 4.149 millones de bolivianos adicionales respecto a la situación base, tal como se muestra en el siguiente cuadro.

**CUADRO N° 17**  
**Efecto de la propuesta de transferencia de potestades tributarias a departamentos, sin IDH**  
**En millones de bolivianos**

IMPUESTO	DISTRIB. ACTUAL	RESULTADOS PROPUESTA	MONTO NETO PROPUESTA
ICE	-	1.953	1.953
RC-IVA	-	309	309
IEHD	539	2.426	1.887
<b>TOTAL</b>	<b>539</b>	<b>4.688</b>	<b>4.149</b>

Fuente: Elaboración propia - Base recaudaciones 2016.

5. Con relación al RC-IVA y su transformación en un impuesto sobre las rentas altas de personas naturales, los escenarios que se presentan consideraron los montos recaudados por el RC-IVA el año 2016; sin embargo, tomando en cuenta que el impuesto que se propone tiene un alcance más amplio y tiene un potencial de recaudación mucho mayor, ya que no sólo grava la renta personal sino también otros tipos de renta incluidas como las ganancias extraordinarias de las personas naturales, su recaudación dependerá de su forma de administración y control, por lo que los resultados en el mediano plazo podrían significar ingresos importantes y más sostenibles para los GAD.
6. Complementariamente a los montos obtenidos en el cuadro anterior y suponiendo que se incorporan al cálculo los montos recaudados por IDH el año 2016, que de acuerdo a la propuesta no sufre ninguna modificación en su monto ejecutado, las cifras destinadas a los GAD generarían un incremento importante, debido a que el Nivel Central del Estado pasaría de recibir 35.500 millones de bolivianos a 31.224 millones de bolivianos, que en términos de transferencia significan una reducción de 4.276 millones de bolivianos o 12% menos de lo que percibía originalmente; mientras que el nivel departamental recibiría, según el modelo, 5.457 millones de bolivianos, es decir 4.149 millones de bolivianos más, lo que significa adicionalmente 317,2% de lo recibido originalmente.

En el caso de los municipios, también tendrían un incremento ya que recibirían 10.662 millones de bolivianos de los 10.647 millones de bolivianos que recibían anteriormente, diferencia que alcanza a 0,1% más; por su parte, y en el caso de las universidades, también aumentarían sus ingresos de 2.534 millones de bolivianos a 2.647 millones de bolivianos, montos que en porcentajes representarían un aumento de 4,5%, correspondiendo el efecto, en el caso de las universidades, a la propuesta de incrementar su participación en el IEHD (ver cuadro N° 18).

**CUADRO N° 18**  
**Efecto económico de las medidas a partir de la situación 2016**  
**y la propuesta de transferencia de fuentes de ingresos**  
**En millones de bolivianos**

NIVEL DE GOBIERNO	SITUACION BASE 2016			PROPUESTA MODIFICACIONES			EFECTO EN Bs	EFECTO EN %
	EFFECTIVO	IDH	TOTAL	EFFECTIVO	IDH	TOTAL		
NACIONAL	33.000	2.500	35.500	28.724	2.500	31.224	(4.276)	-12.0%
DEPARTAMENTAL	539	769	1.308	4.688	769	5.457	4.149	317.2%
MUNICIPAL	8.122	2.525	10.647	8.137	2.525	10.662	15	0.1%
UNIVERSITARIO	2.165	369	2.534	2.278	369	2.647	113	4.5%
<b>TOTAL</b>	<b>43.826</b>	<b>6.163</b>	<b>49.989</b>	<b>43.827</b>	<b>6.163</b>	<b>49.990</b>		

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Servicio de Impuestos Nacionales – Base 2016

Como se puede observar, el Nivel Central cedería un porcentaje de 12% de las recaudaciones de impuestos nacionales en favor de los GAD, esto manteniendo sin modificaciones la distribución del IDH; esta situación generaría a nivel del departamento de La Paz una modificación de sus ingresos, ya que de 220 millones de bolivianos que recibía el año 2016 por concepto de impuestos, incluido el IDH, pasaría a recibir 1.350 millones de bolivianos, lo que significaría 514% de incremento (ver cuadro N° 19).

**CUADRO N° 19**  
**Resultados económicos de la propuesta por departamento y per cápita**  
**En millones de bolivianos**

DEPARTAMENTOS	POBL 2012*	PORCENTAJE	DISTRIB. DPTAL.	IDH - 2016	TOTAL DPTO.	DIST. PER CAP.
CHUQUISACA	581.347	5,8%	271	83	354	608
LA PAZ	2.719.344	27,0%	1.267	83	1.350	496
COCHABAMBA	1.762.761	17,5%	822	83	904	513
ORURO	494.587	4,9%	230	83	313	633
POTOSÍ	828.093	8,2%	386	83	469	566
TARIJA	483.518	4,8%	225	108	333	689
SANTA CRUZ	2.657.762	26,4%	1.239	83	1.321	497
BENI	422.008	4,2%	197	83	279	662
PANDO	110.436	1,1%	51	83	134	1.215
<b>TOTAL</b>	<b>10.059.856</b>	<b>100%</b>	<b>4.688</b>	<b>769</b>	<b>5.458</b>	<b>543</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Servicio de Impuestos Nacionales – Base 2016

En el cuadro anterior se observa que la distribución per cápita se equaliza, disminuyendo sustancialmente los desequilibrios horizontales entre departamentos. En el caso del departamento de La Paz, su participación en los impuestos nacionales transferidos, más el IDH per cápita, pasaría de 81 a 496 bolivianos.

- Efectuando una agregación de todas las fuentes de ingresos de los gobiernos departamentales y comparando las mismas con las del Gobierno Autónomo Departamental de La Paz, se observa una modificación sustancial de sus ingresos que van desde los 507 millones de bolivianos que recibía por concepto de regalías, impuestos, IDH y Fondo Compensatorio de Regalías a 1.532 millones de bolivianos, como se muestra en el cuadro N° 20, lo que significa 202% de incremento y, en este caso, de acuerdo con la propuesta, pasaría de participar en el total de ingresos departamentales de 11% a 18%.

**CUADRO N° 20**

**Resultados propuesta de modelo de distribución de ingresos de GAD y del GADLP - Base 2016**  
**En millones de bolivianos**

<b>BENEFICIARIOS/GESTIONES</b>	<b>EJECUTADO 2016</b>	<b>PROPUESTA BASE 2016</b>
GOB. AUT. DEPTALES.	4.713	8.489
Reg. Hid.	2.249	2.249
Reg. Min.	758	758
Reg. For. Ag.	10	10
IEHD DPTAL.*	667	2.426
IDH DPTAL.	769	769
ICE DPTAL.	-	1.953
RCIVA DPTAL.	-	309
ITGB DPTAL.	-	15
F. Compen.	260	-
<b>GOB. AUT. DPTAL. DE LA PAZ</b>	<b>507</b>	<b>1.532</b>
Reg. Hid.	0	0
Reg. Min.	170	170
Reg. For. Ag.	1	1
IEHD DPTAL.	127	656
IDH DPTAL.	83	83
ICE DPTAL.	-	528
RC-IVA DPTAL.	-	84
ITGB DPTAL.	10	10
F. Compen.	116.0	0

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas - Dir. Gral. de Adm. Fin. Territ.

\* Ejecutado inf. oficial MEFP

Los resultados de la propuesta podrían generar cambios a nivel de la estructura tributaria y de los porcentajes de distribución de ingresos por tributos en el nivel nacional, departamental, municipal y universitario, por lo que en el siguiente cuadro se puede observar las fuentes de ingreso de los diferentes niveles del Estado en la situación actual y los resultados de la propuesta:

- La diferencia de los recursos del TGN entre la situación actual de 35.500 millones de bolivianos y la propuesta de 31.484 millones de bolivianos se explica por la transferencia de impuestos, como el IEHD, ICE y RC-IVA a dominio departamental.
- El incremento de los ingresos del nivel departamental de 4.600 bolivianos en la situación actual a 8.489 millones de bolivianos es producto de la transferencia de dominios tributarios, como el IEHD, ICE y RC-IVA a la jurisdicción departamental.
- En el caso de los montos correspondientes a los GAM y a las universidades, los incrementos en los ingresos percibidos respecto a la situación actual se deben fundamentalmente a la modificación en los porcentajes de coparticipación de los impuestos transferidos.

Como se puede verificar, lo que se plantea en forma concreta es un cambio estructural en las formas de financiamiento de las autonomías a través de la transferencia, y no de las recaudaciones sino de responsabilidades de administración y generación de recursos a los entes autónomos para que puedan cumplir con sus competencias de manera efectiva.

**CUADRO N° 21****Resultados financieros de la propuesta de transferencia de dominios tributarios  
Base recaudaciones 2016 - En millones de bolivianos**

<b>BENEFICIARIOS/GESTIONES</b>	<b>2016 - SITUACIÓN ACTUAL</b>	<b>2016 - PROPUESTA DE MODIFICACIONES</b>
TOTAL TGE - GAD - GAM - UNIV	57.662	57.663
TESORO GENERAL DEL ESTADO	35.500	31.484
Ing. Copart. Tributaria	33.000	28.984
Hidrocarburos	2.500	2.500
GOB. AUT. DPTALES.	4.600	8.489
Reg. Hid.	2.249	2.249
Reg. Min.	758	758
Reg. For. Ag.	10	10
IEHD DPTAL.	539	2.426
IDH DPTAL.	769	769
ICE DEPTAL	0	1953
RCIVA DPTAL	0	309
ITGB DPTAL.	15	15
F. Compen.	260	-
GOB. AUT. MCPALES.	14.035	14.050
Cop. Trib. Mcpal	8.122	8.137
HIPC	315	315
IDH MCPAL.	2.525	2.525
IMP MCPALES.	3.073	3.073
UNIVERSIDADES	3.527	3.640
Cop.Trib.U	2.165	2.278
Subsidios y Subvenciones	993	993
IDH	369	369

Fuente: Elaboración propia con base en datos del MEFP.

\*\* 2016 Se toman datos ejecutados en caso de ingresos no tributarios y para los tributarios se parte de la recaudación 2016 ejecutada.

En el caso de los resultados de la propuesta se elimina el monto por Fondo de Compensación de Regalías y el monto se lo asigna al TGN

Obviamente, la propuesta presentada tiene como resultado la modificación en los porcentajes de participación de las fuentes de ingresos de todos los niveles de gobierno y de las universidades en las proporciones que se muestran en el siguiente cuadro, en el que se percibe directamente que la participación del Nivel Central del Estado disminuye en favor de los GAD, aproximadamente en 7,4%, fruto de la transferencia de los mencionados impuestos bajo dominio departamental y el incremento en porcentajes menores en los ingresos de los GAM y de las universidades, lo cual permite otorgar en forma especial a los GAD potestad de administración, aspecto que aportaría a la transformación de los mismos en entidades dependientes en más de 90% de transferencias, en generadoras de recursos, los cuales pueden ser más o menos los montos estimados, lo que dependerá del grado de eficiencia en la gestión de los mismos por las mencionadas ETA.

**CUADRO N° 22**  
**Cuadro comparativo entre la estructura ejecutada en 2016 y la propuesta base 2016**  
**En porcentajes**

ENTIDADES	ESTRUCTURA 2016	ESTRUCTURA PROPUESTA BASE 2016
TESORO GENERAL DEL ESTADO	62,0%	54,6%
GOBIERNOS AUTÓNOMOS DPTALES.	8,0%	14,7%
GOBIERNOS AUTÓNOMOS MCPALES.	24,0%	24,4%
UNIVERSIDADES	6,0%	6,3%

Elaboración propia.

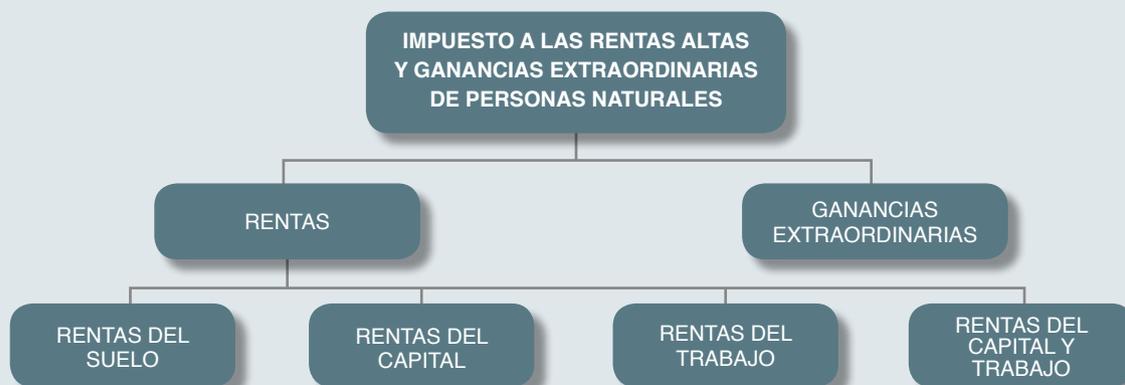
## RECUADRO N° 1

### IMPUESTO A LA RENTA Y GANANCIAS EXTRAORDINARIAS DE LAS PERSONAS (IRGP)

Siendo la implementación de un Impuesto a las *Rentas Altas y Ganancias Extraordinarias de Personas Naturales* en el nivel departamental el de mayor discusión y controversia, por estar estigmatizado como un impuesto directo al salario que no acepta deducciones de ninguna naturaleza (lo cual no es correcto), a continuación se presenta un detalle del planteamiento.

Inicialmente es importante señalar que este impuesto, además que permite de manera directa aumentar los índices de formalización de la economía, tiene un antecedente en su aplicación en el sistema tributario anterior a la Ley N° 843 en el país con el nombre de Impuesto a la Renta de Personas.

Se propone la creación e implementación bajo dominio tributario departamental de este impuesto, pero coparticipable en 20% con el nivel nacional, con las características y estructura siguiente:



#### SUJETOS PASIVOS

Personas naturales y sucesiones indivisas y/o tutores designados conforme a ley sobre ingresos de menores e incapacitados.

#### BASE JURISDICCIONAL DEL IMPUESTO

Ingresos de fuente boliviana

## BASE IMPONIBLE

Diferencia resultante de la Renta Bruta menos Rentas no Imponibles y Deducciones.

- **RENDA BRUTA**  
Conjunto de ingresos percibidos por el sujeto pasivo.
- **RENTAS NO IMPONIBLES**  
Ingresos o rentas no sujetas al impuesto señalado para cada categoría de renta.
- **DEDUCCIONES**  
Gastos en los que incurre el sujeto pasivo necesarios para obtener, mantener y conservar la fuente de la renta.

## METODOS DE DEDUCCIÓN

### DETERMINATIVO

1. Cargas familiares – Monto en UFV por independiente.
2. Alquileres pagados.
3. Servicio de deuda contraída para vivienda.
4. Gastos médicos hasta cierto % de renta.
5. Impuestos pagados por inmuebles y vehículos.
6. Primas de seguros.
7. Donaciones hasta 5% de renta percibida y
8. Monto en UFV por otros gastos.

### PRESUNTO

Presume que deducciones alcanzan cierto monto en UFV mensuales por todas las rentas del trabajo que perciba el sujeto pasivo.

En el diseño de este impuesto se deberán considerar elementos de progresividad y que el cobro no alcance a sujetos de bajos ingresos.

## DESTINO DE LOS RECURSOS GENERADOS POR ESTE IMPUESTO

Gobernaciones: 70%

Nivel Central del Estado: 20%

Gobiernos Municipales: 10%

Con la finalidad de incentivar la bancarización y el uso del sistema bancario en el manejo de los recursos provenientes de ingresos de las personas naturales, se sugiere revisar la vigencia de la ley que crea el Impuesto a las Transferencias Financieras (ITF).

### RÉGIMEN DE TASAS Y CONTRIBUCIONES ESPECIALES

*Además de la reforma propuesta y que se encuentra relacionada al sistema tributario departamental, las gobernaciones, sobre la base de lo dispuesto en el artículo N° 341 de la CPE, también tiene la facultad de establecer a través de su facultad legislativa tasas por servicios prestados, patentes por la explotación de recursos naturales y contribuciones especiales. Considerando que las tasas por servicios prestados constituyen una fuente de ingresos muy expectable se considera que debe ser explotada convenientemente, tomando en cuenta para la creación de ellas las competencias otorgadas por la CPE.*

*En cuanto a las Contribuciones Especiales, las mismas se constituyen en un medio para que los entes con potestad tributaria –Nivel Central del Estado, **Gobiernos Autónomos Departamentales**, Gobiernos Autónomos Municipales o Autonomías Indígena Originario Campesinas (AIOC)- puedan recuperar los gastos efectuados en obras de infraestructura entre los beneficiarios y con ello poder provocar un efecto multiplicador en el desarrollo urbano y rural del departamento. Ello implica que las Contribuciones de Mejoras son prestaciones que los particulares deben pagar obligatoriamente, como aporte a los gastos que se incurrió en la realización de una obra de interés general, que los benefició o los beneficia en forma específica.*

#### B) Propuestas Relacionadas al Sistema de Distribución de Recursos

Además de las propuestas de un modelo tributario autonómico, basado en la transferencia de competencias tributarias del Nivel Central del Estado a las ETA, se presentan otras propuestas complementarias orientadas a asignar mayores recursos a través del sistema de distribución, principalmente al nivel departamental, para el cumplimiento de sus competencias.

#### 1. REGALÍAS SOBRE HIDROCARBUROS RESPECTO A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

El principal ingreso con el que cuentan los gobiernos departamentales es la regalía por hidrocarburos; sin embargo, a su vez, es uno de los principales factores de inequidad en el presupuesto departamental. La regalía por hidrocarburos ha sido constitucionalizada; sin embargo, quedan algunos elementos que no han sido tratados.

La Constitución Política del Estado, en su artículo N° 368 determina que: “Los departamentos productores de hidrocarburos percibirán una regalía del once por ciento (11%) de su producción departamental fiscalizada de hidrocarburos. De igual forma, **los departamentos no productores de hidrocarburos y el Tesoro General del Estado obtendrán una participación en los porcentajes que serán fijados mediante una ley especial**”.

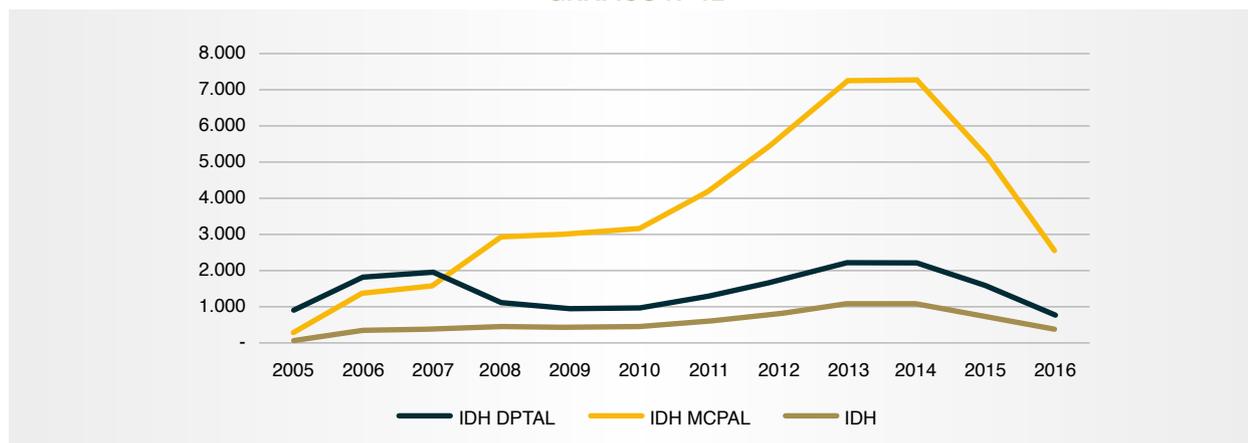
En este marco, corresponde dar cumplimiento a esta disposición constitucional y establecer el porcentaje de participación que les correspondería a los GAD no productores de hidrocarburos por regalías, que en este caso serían La Paz, Oruro y Potosí, ya que Pando y Beni gozan de este beneficio definido por la Ley N° 3058.

En este sentido, se plantea que el Nivel Central del Estado ceda un porcentaje de participación a favor de los departamentos actualmente excluidos (a ser distribuidos por población), con la finalidad de reducir, en cierta medida, los desequilibrios en la distribución de estos recursos; permitiendo un desarrollo más equitativo a través de la inversión departamental.

## 2. COMPENSAR O RESTITUIR INGRESOS DEL IDH A LAS GOBERNACIONES

Mediante D. S. N° 29322, se redujo la participación en la distribución del IDH a los GAD, de 56,9% que establecía el D. S. N° 28421, de octubre de 2005, a sólo 24,39%, del 100% de los ingresos percibidos por cada departamento, lo que significó en términos nominales una disminución de 32,51%, pero en términos reales el 48,5%, provocando esta medida, a partir de 2008, un fuerte desequilibrio vertical entre los GAM y los GAD, aspecto que se muestra en el siguiente gráfico.

GRÁFICO N° 12



Fuente: Elaboración propia con base en datos del MEFP.

Este gráfico muestra claramente los puntos de inflexión de los ingresos municipales por IDH que crecen sustancialmente y de los ingresos departamentales que se reducen de manera importante, lo que en términos cuantitativos en el periodo 2008-2015 significa una pérdida para cada año de los siguientes montos (ver cuadro N° 23).

CUADRO N° 23

DEPARTAMENTOS	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
IDH departamental	-	-	-	532	445	467	622	834	1.071	1.076	765	379	6.191

La pérdida de estos ingresos llevó a los GAD a disminuir en forma drástica sus planes de inversión, lo cual también era un objetivo de la aprobación del D. S. N° 29322 que señalaba que la nueva distribución estaba orientada a fomentar el desarrollo productivo local y profundizar el proceso de descentralización en el marco del PND, priorizando la asignación de estos recursos a proyectos productivos, pero no fue cumplido; por esa razón se plantea que los recursos sustraídos, o al menos una parte, sean restituidos o compensados por el Nivel Central del Estado a favor de los GAD.

## 3. COPARTICIPACIÓN DE 5% DE LOS INGRESOS NACIONALES EN FAVOR DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DEPARTAMENTALES

De acuerdo con la CPE, respecto a la asignación de competencias con los respectivos recursos, se puede establecer que la misma se fundamenta en un régimen de transferencia de las mismas bajo un enfoque de costeo competencial, es decir que las competencias asignadas determinan las necesidades financieras de las ETA para su cumplimiento y de cada una de las funciones y atribuciones otorgadas.

Sin embargo, al no estar, en este momento, implementada esta metodología, y al no existir una voluntad política clara para realizar un costeo de competencias en el marco del Pacto Fiscal, la baja participación del nivel departamental en los ingresos tributarios plantea la necesidad de proponer la reposición de por

lo menos el 50% de los ingresos de coparticipación de los impuestos nacionales que se recibía con la Ley N° 843<sup>2</sup>, ya que los mismos, por su naturaleza, tienen un carácter más sostenible y se constituyen en una fuente que al no estar sujeta a las fluctuaciones de los precios internacionales de los *commodities* son crecientes en el tiempo, ya que fundamentalmente dependen de la evolución y comportamiento de la dinámica de las actividades económicas y del mercado interno.

Es decir que se plantea que se debería asignar, al menos, una coparticipación de 5% de los ingresos nacionales en favor de los GAD, en tanto no se realice un costeo de competencias como base para una óptima distribución de los recursos.

El resultado de la modelación de esta propuesta con los datos ejecutados y oficiales de la gestión 2016 es el siguiente:

**CUADRO N° 24**  
**Efecto de la aplicación de la propuesta - Coparticipación 5% impuestos nacionales - Base 2016**  
**En millones de bolivianos**

NIVEL GOBIERNO	SITUACIÓN ACTUAL 2016				PROPUESTA 5% COPARTICIPACIÓN BASE 2016			
	EFFECTIVO	IDH	TOTAL	PARTICIP. %	EFFECTIVO	IDH	TOTAL	PARTICIP. %
NACIONAL	33.658	2.500	36.158	72%	31.904	2.500	34.404	69%
DEPARTAMENTAL	554	769	1.323	3%	2.302	769	3.071	6%
MUNICIPAL	7.583	2.525	10.108	20%	7.583	2.525	10.108	20%
UNIVERSITARIO	2.031	369	2.400	5%	2.031	369	2.400	5%
<b>TOTAL</b>	<b>43.826</b>	<b>6.163</b>	<b>49.989</b>	<b>100%</b>	<b>43.820</b>	<b>6.163</b>	<b>49.983</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de recaudaciones SIN 2016.

Como no se tocan variables municipales ni de las universidades, las cifras para estos beneficiarios no se modifican, correspondiendo el efecto directo al TGN debido a que deberá desprenderse de un 5% de coparticipación de los impuestos IVA, IT, IUE, ICE, RC-IVA e ISAE, los cuales serían transferidos a los GAD, pasando de esta manera de tener una participación total –incluyendo el IDH– en la distribución de impuestos nacionales de 72% a 69%, con la propuesta; lo que en términos monetarios significaría recibir 34.404 millones de bolivianos en vez de los 36.158 millones de bolivianos que recibía el año 2016.

Así, los GAD subirían su participación de 3% a 6%, lo que significaría pasar de un total de 1.323 millones de bolivianos –que estaría compuesto por 554 millones de bolivianos de efectivo y 769 millones de bolivianos en IDH– a 3.071 millones de bolivianos, modificándose sólo el efectivo a 2.302 millones de bolivianos, manteniéndose constante el IDH.

La aplicación de esta propuesta también generaría modificaciones a nivel de cada uno de los departamentos. En el caso de La Paz, se puede observar que sus ingresos subirían desde 228 millones de bolivianos –que se obtenían como ingresos tributarios– hasta 705 millones de bolivianos (ver cuadro N° 25).

<sup>2</sup> Antes de la Ley de Participación Popular, las prefecturas recibían una coparticipación de 10% de los principales impuestos nacionales.

**CUADRO N° 25**  
**Efectos de la aplicación de la propuesta a nivel departamental - Base 2016**  
**En millones de bolivianos - Per cápita en Bs**

DEPARTAMENTOS	2012*	PORCENTAJE	DIST. GOVERN.	IDH 2016	TOTAL ING.	PER CÁPITA
CHUQUISACA	581.347	5,8%	133	83	216	371
LA PAZ	2.719.344	27,0%	622	83	705	259
CBBA	1.762.761	17,5%	403	83	486	276
ORURO	494.587	4,9%	113	83	196	396
POTOSÍ	828.093	8,2%	189	83	272	329
TARIJA	483.518	4,8%	111	108	218	452
STA CRUZ	2.657.762	26,4%	608	83	691	260
BENI	422.008	4,2%	97	83	179	425
PANDO	110.436	1,1%	25	83	108	978
TOTAL	10.059.856	100,0%	2.302	769	3.071	305

Fuente: Elaboración propia sobre datos recaudaciones SIN 2016.

\* D.S. N° 2078 13-08-2014

La propuesta plantea un incremento en el ingreso per cápita para el departamento de La Paz, ya que cada habitante pasaría de recibir 84 bolivianos a 259; no obstante, esto no modificaría sustancialmente la situación anterior, que situaba al departamento de La Paz en el último lugar en este indicador, ya que Pando continuaría siendo el departamento con mayor ingreso per cápita, alcanzando un monto de 978 bolivianos por habitante, esto por ser departamento con menor densidad de población.

### RECUADRO N° 3:

#### RÉGIMEN AGRARIO UNIFICADO (RAU) Y RÉGIMENES ESPECIALES

*Adicionalmente se plantean algunas consideraciones sobre los actuales regímenes especiales.*

*Se impone también la necesidad de revisar la normativa respecto al funcionamiento del Régimen Agrario Unificado (RAU) y su aporte a los ingresos, ya que a nivel nacional, para 2015 alcanza apenas a 26,5 millones de bolivianos, el cual, efectuando un adecuado control, identificación y administración tendría un rendimiento más elevado que podría favorecer a las Entidades Territoriales Autónomas.*

*Por otro lado, es muy conocido que el problema de los Regímenes Especiales no es tanto su existencia como el hecho, esto en el ámbito nacional, de que tras de ellos existen actividades muy dinámicas y contribuyentes muy grandes que se esconden tras esta modalidad de pago, y no sólo se puede hablar de actividades informales de bajo rendimiento económico, sino de grandes empresas que desarrollan sus actividades a partir de la distribución de sus productos a estos sujetos económicos; también se puede observar que existen productos que no han pagado impuestos aduaneros y son comercializados a través de vendedores ambulantes o, más claro aún, existen grandes galerías comerciales que expenden principalmente artículos electrónicos de la línea blanca y negra que no pagan impuestos.*

*Al respecto, es necesario convertir el control del cumplimiento tributario en una actividad tanto del nivel nacional como de los otros subniveles de gobierno ya que cuanto mayor sea el número de contribuyentes que pagan sus impuestos en forma correcta, y en el régimen que les corresponde,*

mayores serán los recursos de coparticipación, razón por la que los procesos de fiscalización no sólo deben dirigirse a los contribuyentes legalmente inscritos y que pagan correctamente sus impuestos, sino a estos supuestos pequeños contribuyentes de los cuales se conoce exactamente su localización y las actividades económicas que realizan, los cuales, en su caso, son distribuidores mayoristas que incluso proveen a los comerciantes legales, lo cual hace que sea un imperativo de todos los niveles de gobierno su incorporación al Régimen General de Tributación y la desaparición gradual de estos regímenes, esto porque el rendimiento en términos de recaudación apenas llega a 35 millones de bolivianos, en el caso del Régimen Tributario Simplificado, y a cero, en el Régimen Tributario Integrado.

## RESUMEN DE LAS PROPUESTAS

### Propuesta de un Modelo Tributario Autónomo basado en la Transferencia de Competencias Tributarias del Nivel Central del Estado a Las Entidades Territoriales Autónomas

Transferencia a los gobiernos departamentales de potestades tributarias y fuentes de recursos que tienen un origen más local que nacional, como son:

- **El Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados IEHD** (a compartirse con universidades en 10%)
- **El Impuesto a los Consumos Específicos ICE** (manteniéndose una coparticipación de 20% para municipios y 5% para universidades)
- **El Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado RC-IVA**, convertido en un impuesto que grave progresivamente las altas rentas personales y otras fuentes de riqueza (con una participación de 20% en favor del nivel central y 10% para el nivel municipal).

*(Adicionalmente, el traspaso del Impuesto a los Juegos de Azar en favor del nivel municipal).*

### Propuestas relacionadas con el sistema de distribución de recursos

Dar cumplimiento al artículo N° 368 de la CPE, que establece, en relación a la regalía por hidrocarburos, asignar una participación en favor de los departamentos no productores de hidrocarburos representados por La Paz, Oruro y Potosí, siendo que Beni y Pando ya reciben una participación.

El Nivel Central debe compensar o restituir los ingresos del IDH a las gobernaciones, que fueron reorientados mediante el Decreto N° 29322 de Redistribución de 2007 hacia los GAM, en desmedro de los GAD

En tanto no se realice un costeo de competencias como base para una distribución de los recursos; asignar, al menos, una coparticipación de 5% de los ingresos nacionales en favor de los GAD.

Fuente: Elaboración propia.

1. La aprobación de la Ley N° 843 estableció un nuevo régimen tributario y de distribución de recursos entre el Gobierno Central (75%), los departamentos a través de las corporaciones regionales de desarrollo (10%), las alcaldías municipales (10%) y las universidades (5%).
2. La Ley de Participación Popular N° 1551 modificó la forma de distribución de los recursos tributarios transfiriendo la parte que le correspondía a las prefecturas departamentales a las alcaldías municipales; asignando al TGN (75%), a las alcaldías municipales (20%) y a las universidades públicas (5%), bajo el criterio de “población”, quedando las prefecturas sólo con las regalías establecidas por ley y los recursos provenientes de un Fondo Compensatorio Departamental.
3. La Ley de Descentralización Administrativa N° 1654 disolvió las corporaciones regionales de desarrollo y modificó la estructura de las fuentes de recursos departamentales, estableciendo que las mismas están conformadas por las regalías establecidas por ley, recursos del Fondo Compensatorio Departamental y 25% de la recaudación efectiva del IEHD, la que por el Art. N° 3 de la Ley 1981 y el artículo N° 1 del D. S. N° 25746, de abril de 2000, fue reducido a 20% destinando el otro 5% a la subvención de las universidades públicas.
4. La Ley N° 3058 creó el IDH y estableció un sistema de distribución que inicialmente benefició prioritariamente a los gobiernos departamentales (prefecturas), pero luego mediante el D. S. N° 29322 fue modificado en favor de los GAM, reduciendo significativamente los recursos IDH de gobernaciones, lo que generó un desequilibrio vertical.
5. La Ley Marco de Autonomías y la Ley de Clasificación y Definición de Impuestos no establecieron una nueva estructura y régimen tributario autónomico, sino que validaron el modelo existente, dejando las modificaciones tanto del sistema de impuestos como de su distribución para un Pacto Fiscal.
6. En el flujo total de ingresos fiscales totales del año 2016, los ingresos del TGN fueron mayores que los ingresos de los GAM y de los GAD, correspondiendo al primero 62%, a los GAM 24%, a los GAD 8% y a las universidades 6%.
7. Dentro de los ingresos corrientes del TGN, los ingresos tributarios tuvieron mayor significancia en el año 2016, ya que representaron 86% y su comportamiento fue creciente hasta 2015; sin embargo, en la gestión 2016 éste se vio afectado negativamente en 8,4% por la caída de ingresos. Por su parte, los ingresos por hidrocarburos representaron sólo 3% del total y en el año 2016 mostraron una caída importante de 43,5% respecto a 2015, lo que demostró una mayor sostenibilidad de los recursos que no están relacionados directamente a la explotación de hidrocarburos.
8. En el caso de los GAM, dentro del flujo de ingresos totales de la gestión 2016, las transferencias corrientes representaron el mayor porcentaje que alcanzó a 66,8%, cuyo componente más importante de este rubro lo constituyen los recursos por coparticipación de impuestos nacionales que recibe del TGN; seguido por los ingresos tributarios propios con 20,6%, los ingresos fiscales no tributarios con 7,4% y el restante 5,2% a otros rubros.
9. En el flujo de ingresos departamentales, se tuvo la venta de bienes y/o servicios y representaron 7,4% del total; los ingresos tributarios fueron los más importantes, correspondiendo a regalías mineras y regalías e impuestos a los hidrocarburos, que significaron 59,3%, las transferencias corrientes fueron 27,2% y los otros ingresos corrientes alcanzaron a 6,1% del total. El flujo de ingresos departamentales mostró un comportamiento bastante cíclico, especialmente en el rubro de ingresos tributarios, éstos tienen una relación directa con las regalías mineras y con los impuestos y regalías por hidrocarburos, los mismos que en los años 2015 y 2016 cayeron en un porcentaje de 29,3% y 56% respecto al año 2014.

En el rubro transferencias corrientes, el principal componente es la coparticipación tributaria, en la que se observó una disminución importante a partir de la gestión 2008, producto del D. S. N° 29322; este flujo de ingresos también se vio afectado por la crisis de los precios de los *commodities*, ya que en la gestión 2016 respecto a 2014 (que es el año de mayor recaudación) disminuyeron en 38%.

10. Respecto a las fuentes de ingresos fiscales de los GAD, para el año 2016, las regalías por hidrocarburos fueron la fuente de ingresos más importante, su porcentaje alcanzó a 47,7% del total, seguida en importancia por los ingresos del IDH departamental con 16,3% (sin considerar las deducciones por concepto de Renta Dignidad ni aportes al Fondo de Educación Cívica), las regalías mineras 16,1%, el IEHD total 14,2%, el Fondo de Compensación 5,5% y, finalmente, las regalías forestales con 0,2%. En este sentido, se puede ver que la estructura de ingresos de los GAD depende fundamentalmente de la explotación y exportación de recursos no renovables como el gas y minerales, correspondiendo 70% a regalías por hidrocarburos e ingresos provenientes del IDH y del Fondo de Compensación por Regalías, y 86% si se incluyen las regalías mineras, lo cual muestra una vulnerabilidad muy elevada a los precios internacionales de estos productos y sus efectos en los montos percibidos a partir de la gestión 2015, que es cuando empieza la declinación de los ingresos.
11. En el caso de la coparticipación de impuestos, los GAD salieron perjudicados porque su fuente de coparticipación sólo se sustenta en el IEHD, cuyo monto en la gestión 2016 fue de 667 millones de dólares, lo que significó 8,3% de los recursos de coparticipación municipal.
12. El IEHD presentó un comportamiento variable en su recaudación debido a que su pago pudo ser realizado tanto en efectivo como en valores, por lo que de acuerdo con las necesidades del Nivel Central del Estado éste emite montos discrecionales de valores para su pago, lo cual redundó en forma negativa en la recaudación en efectivo y en la coparticipación de los GAD.
13. Los ingresos por el IDH, en el caso de los GAD, son el segundo ingreso en importancia después de las regalías por hidrocarburos. La Paz recibe una coparticipación de 83 millones de bolivianos que representan 10,79% del monto total departamental, monto que el año 2016 fue similar para los demás departamentos, excepto para Tarija que recibió en el año mencionado 108 millones de bolivianos o 14% del monto total.
14. El monto del IDH que reciben los GAD sufrió una disminución a partir de la gestión 2008, ya que se definió que sean las ETA las que contribuyan con 30% del total para financiar la Renta Dignidad y 0,2% el Fondo de Educación Cívica. En el caso del Gobierno Autónomo Departamental de La Paz, el año 2016, en vez de recibir efectivamente 83 millones de bolivianos, éste recibió sólo 58 millones de bolivianos.
15. Si bien la Ley Marco de Autonomías y Descentralización estableció el régimen competencial y la estructura territorial y económica del Estado, éstas no modificaron el régimen de financiamiento de las competencias de los diferentes niveles de gobierno y mantuvo invariable todo lo definido por las leyes de Participación Popular y de Descentralización Administrativa en lo concerniente a la estructura de ingresos, los porcentajes de coparticipación y el sistema de distribución de recursos de las ETA.
16. La Ley de Clasificación y Definición de Impuestos y de Regulación para la Creación y/o Modificación de Impuestos de Dominio de los Gobiernos Autónomos N° 154 sólo ratifica el modelo impositivo definido por la Ley N° 1551, tanto del Nivel Central del Estado como de las ETA, asignando fuentes tributarias marginales a los GAD.
17. La propuesta principal plantea la transformación en la forma de financiamiento de las ETA, especialmente a nivel departamental, pasando de simples receptoras de transferencias a generadoras de recursos, a partir de la transferencia de potestades tributarias y fuentes de recursos que tienen un origen más local que nacional, como son: el IEHD, el ICE que grava el consumo de bienes superfluos o que afectan a la salud de la población y la importación de vehículos, y el RC-IVA que actualmente tiene una función meramente controladora del IVA y cuya base imponible se ha erosionado por el aumento del salario mínimo nacional, y que puede ser convertido en un impuesto que grave progresivamente las altas rentas personales y otras fuentes de riqueza.
18. Por ejemplo, la aplicación de esta propuesta para el departamento de La Paz representa un incremento importante en sus ingresos, ya que pasaría de recibir 507 millones de bolivianos por coparticipación de impuestos en efectivo (incluyendo el IDH), en la situación actual, a 1.532 millones de bolivianos, si el cálculo se efectúa utilizando la variable población.

19. Además de las propuestas de transferencias de potestades tributarias señaladas en el anterior punto, se plantean propuestas complementarias y/o alternativas, relacionadas directamente al sistema de la distribución de recursos nacionales como ser:

- Dar cumplimiento al artículo N° 368 de la CPE que en su redacción establece, en relación a la regalía por hidrocarburos, asignar una participación en favor de los departamentos no productores de hidrocarburos representados por La Paz, Oruro y Potosí, siendo que Beni y Pando ya reciben una participación.
- El Nivel Central debe compensar o restituir los ingresos del IDH a las gobernaciones, que fueron reorientados mediante el D. S. N° 29322 hacia los GAM en desmedro de los GAD.
- En tanto no se realice un costeo de competencias como base para una distribución de los recursos, se deberá asignar, al menos, una coparticipación de 5% de los ingresos nacionales en favor de los GAD.

20. La aplicación de las propuestas de transferencia de responsabilidades fiscales y de dominios tributarios a los GAD, así como los cambios en la distribución de los recursos nacionales, supone implícitamente la eliminación del Fondo de Compensación de Regalías, que tiene como fuente de financiamiento el 10% de la recaudación del IEHD.

Finalmente, si bien las propuestas buscan, por un lado, una distribución más equitativa de recursos tributarios, el objeto principal es aplicar las medidas planteadas con la visión de lograr un incremento de las recaudaciones; no a partir del incremento de alícuotas, sino a través de la ampliación del universo de contribuyentes, la mejora en la eficiencia y eficacia administrativa y, sobre todo, la transferencia de responsabilidades tributarias a los entes que administran los ingresos, de tal manera que los mismos se conviertan de simples receptores de limitados recursos, y en algunos casos poco sostenibles, a generadores de rentas y con recursos que les permitan cumplir con sus competencias. Y, de esta manera, contribuir a garantizar los avances sociales que se han alcanzado en el país, cuya sostenibilidad está en riesgo.

## BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

- Tratado de Tributación. Política y Economía Tributaria. “Vicente O. Díaz”.
- Informe de Milenio sobre la Economía, Gestión 2015. “Fundación Milenio”.
- Economía Fiscal. Carlos Otálora Urquiza. “Economía Fiscal”.
- Tributación en América Latina. “Oscar Cetrángolo”.
- Introducción al estudio del Derecho Tributario Mexicano. “Emilio Margáin Manautou”.
- Hacienda Pública, Teórica y Aplicada. “Richard A. Musgrave–Peggy B. Musgrave”.
- Derecho Financiero y Tributario, Parte General. “Fernando Pérez Royo”.
- Política y Técnica Tributaria. José V. Villa Secura.
- Compendio de las Memorias de la Economía Boliviana del último decenio – Ministerio de Economía y Finanzas Públicas - 2016
- Memorias del Servicio de Impuestos Nacionales, años 2006-2007-2008-2010-2011 -2012-2013, 2014 y 2015.
- Constitución Política del Estado Plurinacional, de 7 de febrero de 2009
- Ley N° 843, de 20 de mayo de 1986.
- Ley de Código Tributario N° 2492, de 2 de agosto de 2003.
- Boletín Económico Año 2 – N° 14 – 2016 – Informe Fiscal 2015
- Boletín Económico Año 2 – N° 6 – 2016 – Ingresos y Gastos Tributarios 2015
- Dossier Pacto Fiscal – Fundación Jubileo, GADLP, SED-FMC
- Ley Marco de Autonomías y Descentralización N° 031, de 19 de julio de 2010.
- Ley de Clasificación y Definición de Impuestos y de Regulación para la Creación y Modificaciones de Impuestos de las Entidades Autónomas N° 154, de 14 de julio de 2011.
- Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas, vol. UDAPE, 26 de noviembre de 2016
- Pacto Fiscal, Secretaría de Fortalecimiento Municipal y Comunitario, Gobierno Autónomo Departamental de La Paz, 2016.



En esta publicación se usó papel reciclado.



**@JubileoBolivia**



**+591 72025776**



**Fundacion Jubileo**

**[www.jubileobolivia.org.bo](http://www.jubileobolivia.org.bo)**