



PROPUESTAS  
TÉCNICAS  
PARA EL  
**PACTO  
FISCAL**



**Director:**

Juan Carlos Núñez V.

**Coordinador:**

Waldo Gómez R.

**Elaboración:**

René Martínez C.

Alejandro Oporto V.

**Edición:**

Jorge Jiménez Jemio

**Dirección:**

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

**Telefax:**

(591-2) 2125177 – 2311074

**Correo electrónico:**

fundajub@entelnet.bo

La Paz-Bolivia  
2017

Depósito Legal: 4-2-1652-17



## Presentación

Después de haber sido postergado por varios años, a finales de 2016 se aprobó el reglamento de debates y el cronograma para la realización del Pacto Fiscal, con un plazo bastante estrecho, debiendo culminarse en 2017. Esta relativa apertura para tratar el Pacto Fiscal ocurre después de haber finalizado el periodo denominado de bonanza y con un Estado que, en sus diferentes niveles, afronta la inminente caída de ingresos.

El Pacto Fiscal debía ser encarado como parte del proceso constituyente, para readecuar la arquitectura fiscal hacia el cumplimiento de los diferentes mandatos constitucionales y en un contexto con ingresos crecientes, más propicio para implementar reformas que mejoren la generación y asignación de los recursos públicos.

Si bien ahora se aborda este proceso con un Sector Público en déficit, aún es fundamental garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, optimizar el uso de los recursos, reducir las inequidades, impulsar las autonomías y delinear una política fiscal que contribuya al desarrollo.

Idealmente, el Pacto Fiscal debería implicar una nueva construcción o revisión completa de todos los elementos que hacen a la arquitectura fiscal; es decir, la generación de ingresos, la distribución y el uso de los recursos públicos y otros; sin embargo, los alcances de este proceso dependerán de voluntad política.

El Pacto Fiscal es una oportunidad para brindar equidad y mejores condiciones a las regiones y a la población boliviana, con un enfoque de desarrollo. Todavía tenemos una deuda social que debe ser cubierta desde el Estado, el cual es un actor importante de la economía que actúa a través de la inversión pública.

Un proceso con diálogo y participación de la sociedad civil permitiría compromisos y acciones para que los resultados sobre reducción de la pobreza no retrocedan y se garanticen logros sostenibles en el tiempo, poniendo el mayor esfuerzo en los sectores más vulnerables, más aún cuando el contexto económico ha cambiado. La concertación también se constituye en un mecanismo de prevención de la conflictividad; sin embargo, lamentablemente, la sociedad civil ha quedado prácticamente excluida de este proceso.

Bajo estas consideraciones, Fundación Jubileo pone a consideración la siguiente publicación con la finalidad de contribuir al debate y a la construcción de políticas; presentando diferentes elementos de análisis y principalmente propuestas técnicas de reformas fiscales que debieran implementarse en el país, en el marco del Pacto Fiscal, o también al margen de este proceso, en caso de que no sea muy auspicioso.

Con este propósito se han realizado entrevistas y consultas a destacados especialistas en economía fiscal, gestión pública y descentralización, cuyos valiosos aportes se han sistematizado y se presentan en este documento. Agradecemos a Germán Molina Díaz, Waldo Gutiérrez Iriarte, Iván Finot, Carlos Rocabado Mejía, Mario Galindo Soza, Darío Monasterio Suárez y Leonardo Ugarte Anaya por las entrevistas y la autorización para publicar sus ponencias.

*Fundación Jubileo  
2017*

## Waldo Gutiérrez

Economista y máster en Administración Pública. Fue Ministro de Hacienda, Viceministro de Tesoro y Crédito Público y Director General en las áreas de Presupuesto, Tesorería y Crédito Público, tras una carrera de servidor público. Como consultor, es experto en Gestión de las Finanzas Públicas, trabajando con diferentes países y organismos internacionales.

## Leonardo Ugarte

Licenciado en Economía (UMSA). Especialidad en el Área Fiscal y Políticas y Técnicas Tributarias–Escuela de Hacienda Publica de España, Instituto de Estudios Fiscales de España, Escuela de Administración Pública del FMI–Brasilia e Instituto de Estudios Fiscales Buenos Aires–Argentina.

Fue Viceministro de Política Tributaria y Director General de Política Tributaria–Ministerio de Hacienda y Jefe de Análisis Económico Servicio Nacional de Impuestos Internos.

Consultor independiente en el Área Fiscal Tributaria, consultor internacional en los municipios de Riobamba–Ecuador, Santa Fe y Alta Gracia–Argentina.

## Germán Molina

Economista, UMSA, Posgrado de dos años en teoría económica en el Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (CEMA), Diplomado del Instituto de Estudios Fiscales de España, seminarios en Berlín-Alemania, consultor internacional en varios países, consultor en el sector privado, FUNDAPPAC, Fundación Milenio, Konrad Adenauer Stiftung.

Desempeñó cargos en el BCB hasta Gerente de Estudios Económicos; en el Ministerio de Hacienda como: Director General de Presupuesto, Director General de Contaduría, Subsecretario de Contaduría a.i. y Director General del MAFP a.i.; en el Congreso Nacional como Director General de la Oficina Técnica de Presupuesto. Actualmente, es docente universitario e investigador asociado IISEC-UCB, analista económico, investigador principal asociado Fundación Milenio y miembro de número de la Academia Boliviana de Ciencias Económicas.

## Carlos Rocabado

Doctor en Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid, máster en Finanzas por la Universidad de Reading y economista por la Universidad Católica de Lovaina. Desde 2005 ha trabajado en Bolivia como consultor en las áreas de descentralización y política pública, tanto para instituciones internacionales de cooperación como para gobiernos nacional y subnacionales. También ha ocupado puestos en la banca privada en Bruselas, Madrid y La Paz. Actualmente, es profesor e investigador en la Universidad Católica Boliviana.

## Mario Galindo

Doctor en Ciencias Económicas y Administrativas de UNIVALLE/Universidad Carlos III de Madrid/Universidad Nacional de La Plata. Doctor en Ciencia Política y RRII de la UMSA. Máster en Economía de la New School for Social Research New York. Licenciado en Economía de la UMSA. Varios diplomados y especialidades. Consultor de entidades bi y multilaterales, y de la cooperación internacional. Docente de la UMSA y de universidades nacionales y extranjeras. Investigador económico, social y político. Investigador Asociado de CEBEM. Tiene varios libros publicados.

## Darío Monasterio

Economista (U. Gabriela Mistral); magíster en Gerenciamiento del Desarrollo y Políticas Públicas (U. de Georgetown); postítulo en Gestión y Tecnología de Hidrocarburos (UPSA). Distinción al Mérito a la Investigación y Desarrollo de las Ciencias Económicas del Colegio de Economistas de SC (2015). Docente de posgrado (UAGRM) en Investigación de Mercados, Política Económica y Estudio de Mercado. Conferencista para fundaciones Populi, Jubileo, Hans Seidel, IDEA, U. Argentina John Kennedy (Argentina), U. Francisco Marroquín (Guatemala) y Tetrapak. Autor de los libros “Descentralización y Pacto Fiscal en Bolivia (2013)” y “Políticas Públicas y Desarrollo en Bolivia (2016)”; además de artículos de opinión. Ha desempeñado funciones en: Gobernación de Santa Cruz, Saguapac, IBM, Synergy, Mainter, CIS.

## Iván Finot

Economista de la UMSA y de la Universidad de Bogotá; maestría en la Universidad de los Andes (Colombia) y estudios de posgrado en l'École Nationale d'Administration de Francia y en la Universidad de París.

Fue Viceministro de Planificación, Director General de Finot Asociados, Experto Principal en la CEPAL y profesor en universidades de varios países.

Sus publicaciones más importantes: Democratizar el Estado: una propuesta de descentralización para Bolivia (FES 1990); Descentralización en América Latina: teoría y práctica (CEPAL 2001) y Pacto Fiscal: cómo conciliar eficiencia con equidad (Plural 2016).

*Realizar reformas fiscales es delicado porque afecta diferentes intereses e incluso puede ser políticamente complicado en determinados contextos; con esta consideración, el enfoque de las entrevistas fue recoger propuestas técnicas de cómo debería ser el sistema fiscal en Bolivia, como un aporte que va más allá de intereses políticos.*

*Las entrevistas y consultas realizadas a los especialistas fueron planteadas en el marco de los principales componentes del tema fiscal que son la generación de ingresos públicos, su distribución, el destino o uso de los recursos, así como también sobre elementos de gestión pública.*

*Las ponencias fueron sistematizadas y clasificadas de manera más detallada en diferentes subtemas, como resultado de las respuestas recibidas.*

*Inicialmente, se presentan los principales problemas o limitaciones del actual diseño del sistema fiscal en Bolivia que justifican la necesidad de abordar las reformas en el marco del Pacto Fiscal, a partir de los cuales se desarrollan las diferentes propuestas.*

# PARTE 1. DIAGNÓSTICO

## PROBLEMAS EN EL ACTUAL DISEÑO DEL SISTEMA FISCAL

Waldo Gutiérrez

Si existiera una política fiscal clara y todo funcionaría bien en el Estado no sería necesario hacer un Pacto Fiscal. El Pacto Fiscal nace porque la ciudadanía está demandando servicios de calidad y oportunidad, una mejor atención del Gobierno para la resolución de sus problemas y el Pacto Fiscal hace que esta resolución de problemas vaya acompañada de un marco fiscal que asegure la sostenibilidad.

Germán Molina

Hay problemas en la calidad, cantidad y costo de bienes públicos, y esto amerita que deba analizarse no solamente la parte financiera, sino también debe cumplirse la reciprocidad del ciudadano con el Estado.

Waldo Gutiérrez

Las finanzas públicas no tienen un objetivo por sí mismo, su objetivo está vinculado al desarrollo. En términos de salud, educación; y todos los componentes económicos, sociales y medioambientales que son los tres pilares del desarrollo sostenible. Desde ese punto de vista, los problemas que se pueden tratar a través de un Pacto Fiscal son problemas que limitan nuestro desarrollo.

## EN LOS INGRESOS

### Iván Finot

Hay una excesiva ponderación de la extracción de recursos naturales no renovables en el financiamiento del gasto del TGN, lo que incentiva el extractivismo y la dependencia.

A esto se añade la ausencia de impuesto(s) sobre ingresos de las personas.

- El sistema actual resulta profundamente regresivo.
- Excluyendo tributos sobre recursos naturales no renovables, la relación tributos/ingreso (mal llamada “presión tributaria”) es insuficiente para los requerimientos del desarrollo.

### Mario Galindo

En el ámbito tributario, se mantiene un modelo regresivo que termina haciendo que el principal problema siga siendo la elusión tributaria de los sectores informales y de los sectores que no tienen una participación en la economía de manera transparente, más que la evasión; pero además de eso, penalizando a aquellos agentes económicos que tienen formalizada su situación y que tienen ingresos medios.

Tenemos dos regímenes tributarios que distorsionan totalmente, éstos son el régimen especial y el régimen complementario.

## EN LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS

### Waldo Gutiérrez

La distribución actual tiene sus vicios, sus fallas, y estas fallas se han originado porque no hubo una política fiscal global, y porque la distribución se ha venido dando en diferentes momentos, con la Ley de Participación Popular en 1994, la Ley de Hidrocarburos en 2005. Antes ya teníamos las regalías, cada una a su manera, y por la presión sectorial o territorial de su momento se han ido generando diferentes tipos de distribución, por lo que no hay un mismo criterio de distribución.

### Carlos Rocabado

Se ha ido complejizando cómo se reparte el dinero. La utilización de distintas formas de distribución han ido fragmentando, desde la Participación Popular, fórmulas adicionales de distribución, como el impuesto a los juegos. También lo que eran las prefecturas, ahora gobernaciones, tienen fórmulas distintas, como

el IEHD, etc. El Pacto Fiscal es el espacio para replantear, simplificar y hacer más transparente la redistribución de los ingresos que se generan en el Estado.

**Germán Molina**

El concepto de solidaridad interterritorial en Bolivia, es decir hay departamentos, que por ciudadano reciben un monto mucho menor que otros.

## EN LOS GASTOS

**Mario Galindo**

En el ámbito presupuestario no hay una serie de indicadores que debieran servir para poder hacer la asignación presupuestaria, sino que se ha venido arrastrando una asignación histórica, y esa asignación histórica tiene una serie de deformaciones, no está relacionado con cuáles son las principales prioridades de desarrollo de la economía boliviana, sino más bien al peso político que tiene el administrador de una determinada institución.

**Leonardo Ugarte**

Yo creo que un punto muy importante es el tema de la ejecución de los recursos, o de la existencia de recursos que son manejados en forma discrecional.

No se está gastando de acuerdo con un plan, con objetivos de desarrollo claramente definidos. Por ahora, lo que se hizo es gastar en actividades no sostenibles y destinar a inversión en proyectos, actividades intensivas en capital como es hidrocarburos, que no resuelven el problema del empleo en Bolivia.

Lo que está fallando fundamentalmente es la calidad del gasto; hay gasto, pero nuestros proyectos son de poca rentabilidad o no funcionan.

**Iván Finot**

Gasto inadecuado en:

- Burocracia poco calificada.
- Inversión pública socialmente no rentable o no estratégica.

**Germán Molina**

La inversión pública ha aumentado varias veces comparando con el año 2005, en términos de monto y en crecimiento de dos dígitos; en cambio, no hay un crecimiento del PIB sustantivo, éste ha sido de un dígito; esta puede ser una



forma de decir que la calidad de la inversión no es la adecuada o se ha disfrazado gasto corriente como inversión.

Hay un desfase entre plan y presupuesto, el plan es de 5 años, a mediano plazo; y el presupuesto es anual, no tenemos presupuesto plurianual; toda Latinoamérica tiene, menos Bolivia.

## EN RELACIÓN CON LA AUTONOMÍA

### Germán Molina

En la asignación de gasto hay una concentración y no descentralización, todo lo concentra la administración central. El Nivel Central asigna el techo presupuestario y señala determinados montos a ser destinados a gasto corriente y a gasto de capital, y esa es una restricción que actualmente tienen las instituciones del nivel subnacional (gobernaciones y municipios).

El financiamiento de las autonomías no existe, todo es coparticipación de impuestos para el nivel subnacional.

### Carlos Rocabado

Lo fiscal no está cuadrado todavía con el sistema competencial, tenemos al alcalde que hace escuelas y al lado hay una escuela hecha por el programa Evo Cumple. Estos temas quitan eficiencia al sistema fiscal.

### Darío Monasterio

Hubo un proceso de recentralización y eso ha acentuado el problema de la ineficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos que impactan en los indicadores de pobreza, ese es el principal problema o limitación que tiene actualmente el diseño fiscal boliviano.

### Leonardo Ugarte

No existe una autonomía en su definición de lo que sería el establecimiento de una política y un sistema fiscal autónomo; es decir, el excesivo centralismo que existe actualmente está haciendo que la política fiscal pierda su importancia.

Todo lo que son los procedimientos se encuentran establecidos por el Nivel Central del Estado, ¿cómo van recaudar, qué van a recaudar, cómo van a generar sus ingresos?, al igual que el gasto.

Todos los recursos, o una gran parte, vienen altamente condicionados, como el caso de la Renta Dignidad; entonces, existe una autonomía relativa de los gobiernos subnacionales.

Se observa una invasión de competencias, más por parte del Nivel Central del Estado, porque lo que está haciendo es cumplir funciones, y hasta apropiarse de las atribuciones, al ejecutar planes y proyectos que les corresponde a los gobiernos subnacionales.

Si bien se ha avanzado en el tema autonómico desde el punto de vista teórico, no se ha avanzado en lo práctico, no se ha avanzado en el tema fiscal, seguimos en el modelo de la participación popular, el escenario fiscal sigue siendo municipalista.

Un problema que hay que resolver en el marco del Pacto Fiscal es si este país es o no autonómico, definir cuál es el grado de autonomía que van a tener las gobernaciones, municipios, regiones y las autonomías indígena originario campesinas.

## OTROS PROBLEMAS

Germán Molina

Está creciendo el Estado, están creciendo los gastos e inversión pública, pero en los últimos años no se ha logrado como país cubrir los gastos con los impuestos, entonces ¿cómo vamos a permitir que siga creciendo el Estado si con los impuestos, que es una forma sana de financiamiento, no se cubren los gastos?

Iván Finot

Incentivos contrarios a la formalización de actividades económicas: para quienes no se formalizan, las expectativas de beneficio/costo son más favorables que si se formalizaran.

Germán Molina

Tenemos un rentismo con factor de debilidad institucional, hemos entrado a esa espiral del rentismo y va a ser muy dificultoso salir.

Mario Galindo

Respecto al tema de deuda y de financiamiento público, está claro que la deuda está contraída en este momento, más en función de quienes son los oferentes que de las necesidades de financiamiento que tienen los proyectos el Estado boliviano, en función a las necesidades de desarrollo.

## PARTE 2. PROPUESTAS

### SISTEMA TRIBUTARIO EN EL MARCO DEL DESARROLLO

Waldo Gutiérrez

El tema impositivo tiene que ser tratado, considerando que **el sector fiscal está en función al desarrollo del país**. Bajas impuestos para favorecer a una actividad que te contribuya al desarrollo del país, y a las actividades que desees incentivar, como turismo, artistas, etc.

Sobre una reforma al sistema tributario, ¿estamos realmente captando la cantidad de recursos adecuados que le permita al Gobierno, en todos sus niveles, cumplir con las demandas de bienes y servicios del ciudadano? Por otro lado, **no se debe asfixiar al sector privado, pues es el encargado de la generación de empleo; entonces, tenemos que encontrar un sistema tributario equilibrado** en ese sentido, y no solamente visto el sistema tributario como captador de recursos, sino el sistema tributario visto precisamente como un instrumento que permita, en determinados momentos, afianzar al sector privado para la generación de empleo; y por ese lado captar otros recursos, entonces tiene que ser una variable flexible.

Al sistema tributario se lo puede utilizar para promocionar y facilitar el desarrollo de determinadas iniciativas.

Iván Finot

Las reformas al sistema fiscal deben ser consideradas dentro del marco de una estrategia general de desarrollo.

Hacer que, en general, pero particularmente para las actividades económicas estratégicas, **la expectativa beneficio/costo por pagar impuestos sea positiva**. Para ello:

- Modificar el sistema de tributos y sanciones por evasión a las actividades económicas.
- Facilitar la creación y supresión de empresas.
- Apoyar actividades económicas (por ejemplo con capacitación de recursos humanos y promoción de exportaciones).

Germán Molina

Las elevaciones de alícuotas desalientan la iniciativa privada, la inversión y creación de puestos nuevos.

Darío Monasterio

**Todo sistema fiscal debe tratar de ser lo más eficiente posible, y tratar de no distorsionar la asignación de recursos de la economía a través de impuestos sectoriales muy altos.** Lo primordial es no seguir creando o, al menos, tratar de eliminar algunos impuestos sectoriales. El sector hidrocarburos tiene un tratado especial que tiene que ser debatido en profundidad, no se habla de quitar el impuesto a los hidrocarburos, ejemplo IDH y otros, sino analizar la profundidad y hacerlo lo más competitivo posible; pero hay otros sectores; por ejemplo, crear un impuesto a la salida de divisas, entonces eso crea una distorsión y crea, quizá, un mercado negro y que ya algunas divisas en lugar de entrar al país y después salir, ya no entran, entonces hay muchos sectores que pueden ser afectados.

## AMPLIACIÓN DE LA BASE TRIBUTARIA Y ELIMINACIÓN DE LOS RÉGIMENES ESPECIALES

Germán Molina

La presión tributaria en Bolivia está por encima del promedio de América Latina. No podemos seguir pensando en nuevos impuestos (nacionales) o aumentar alícuotas sobre la actual base tributaria, sino más bien pensar en **ampliar esta base tributaria.**

Hay una evasión fuerte, y éste es otro argumento por el cual no se debería pensar en nuevos impuestos o aumentar alícuotas sobre la actual base tributaria.

**Eliminar todos los regímenes especiales** ya que no tiene sentido, el costo de recaudación es mayor al monto total recaudado.

Darío Monasterio

Otro tema de reforma al sistema tributario es que todos paguen la alícuota que corresponde, por decir, el IVA, los impuestos generales. **Que entren al régimen y tratar de no seguir aumentando la alícuota,** también eso es importante.

Carlos Rocabado

**Los regímenes simplificados** fueron una manera de salir del paso a una baja institucionalización de los impuestos, pero en más de 25 años los seguimos utilizando. Debería haber una separación realmente de hasta dónde uno pasa de un sistema y empieza a pagar los impuestos como cualquier otra persona.

Mario Galindo

La reforma del sistema tributario, de alguna manera, debiera enfocarse fundamentalmente en el principal problema, la elusión; es decir, es muy importante que podamos **encontrar un mecanismo de formalización de los agentes económicos y al ampliar la masa de contribuyentes**. Mientras tengamos los problemas mencionados, va a ser muy complicado para cualquier administrador del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas generar más ingresos tributarios.

## REFORMAS A LOS IMPUESTOS NACIONALES

Carlos Rocabado

Hay que **reformular el sistema tributario basado en la Ley 843 que ya tiene 30 años** de vigencia sin mayores reformas que lo modernicen. Por ejemplo, el RC-IVA, que sigue utilizando al consumidor para controlar un impuesto donde ya han tenido mucho tiempo para generar sistemas de control al IVA.

Germán Molina

**El IVA debe reducirse a 10%**. El año 1993 se aprobó el incremento del IVA a 13% debido a que había un déficit fiscal. Señalaron que eso era transitorio, pero no se volvió (al porcentaje anterior). Y si el IVA sería 10%, el RC-IVA también sería 10%.

El IUE (Impuesto a las Utilidades) se debe mantener en 25% para todos.

El IT (Impuesto a las Transferencias) de 3% no está en las importaciones, pero sí en las exportaciones, esto se ha mantenido en todos los gobiernos con la finalidad de luchar contra la inflación. Ahora, como está controlada la inflación, **se debe gravar el 3% de IT a las importaciones**; además de generar una fuente de ingresos, protegemos la incipiente industria nacional.

El ICE (Impuesto al Consumo Específico) debe mantenerse en los términos establecidos el 2014.

Se mantienen los mismos términos del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD), el IDH también, en términos de impuestos.

En el tema arancelario, planteamos una tasa de 0%. **Eliminar el gravamen arancelario**, salvo excepciones como productos químicos, contaminantes, etc.

Iván Finot

**Crear un sistema de impuestos progresivos sobre ingresos personales.**

## SISTEMA TRIBUTARIO EN AUTONOMÍAS

Leonardo Ugarte

El sistema tributario actual data de 1986 y como cualquier sistema **requiere de una reforma integral**. Al no haber cambiado el sistema tributario, **no responde a la característica autonómica que se ha definido en la CPE**. Se requiere definir, principalmente, qué fuentes de ingresos, qué impuestos, le corresponden a cada nivel de gobierno, Nivel Central, gobernaciones, municipios, AIOC (autonomías indígena originario campesinas) y regiones.

La CPE, en su primer artículo, señala que Bolivia es un país con autonomías, y eso es lo que no está pasando. Tenemos que **darle una mayor autonomía a los diferentes niveles de gobierno**, para que cada uno, en función a la política de Estado, pueda definir sus propias políticas fiscales y sus propios sistemas de generación de recursos.

Si queremos que hayan autonomías departamentales, **también tienen que otorgárseles recursos de acuerdo con las competencias** que se les han otorgado, y eso es lo que no se hizo.

Mario Galindo

Debieran distribuirse las cargas tributarias en función de las distintas actividades económicas: para el nivel nacional todo lo que es producción, distribución y consumo, ahí entra, por ejemplo, el IVA o las utilidades de las empresas. En el nivel intermedio de gobierno, normalmente los impuestos son sobre la explotación de recursos naturales y, en Bolivia, tenemos las regalías, pero tenemos dos impuestos, el IDH y el IEHD, que se comparten entre los niveles nacional y departamental, con un sesgo a favor del nivel nacional, y eso obviamente distorsiona la distribución de impuestos, de fuentes generadoras de tributos. En el nivel local, (los impuestos) son sobre el patrimonio, y en el caso boliviano tenemos impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles y

vehículos. El ejemplo sobre juegos de azar es una actividad clásicamente local, y en el país el nivel nacional se lleva la mayor parte de ese impuesto; entonces eso muestra que hay una distorsión en la forma de cómo están asignándose a cada uno de los niveles de gobierno.

En Bolivia tenemos un estado autonómico-descentralizado; sin embargo, los fondos son centralizados, eso es un absurdo. Tenemos un fondo, un Banco de Desarrollo Productivo (BDP), que es uno solo, deberíamos tener un BDP La Paz, un BDP Santa Cruz, y esa es la forma como se debiera concatenar el tema de financiamiento con autonomías. **Se está manejando con un lógica centralista**, un modelo que es descentralizado, y en términos fiscales eso tiene un peso tremendo, la lógica centralista termina destruyendo cualquier avance de descentralización fiscal financiero.

## IMPUESTOS SUBNACIONALES

Leonardo Ugarte

El **nivel subnacional tiene que tener su régimen tributario propio** que le pueda proporcionar recursos necesarios para que pueda cumplir con sus competencias.

Waldo Gutiérrez

Con la última Ley de Clasificación de Impuestos se ha limitado bastante. Ese es otro tema que sí debería discutirse en el Pacto Fiscal para que **los gobiernos autónomos no sólo sean receptores de transferencias del Nivel Central, sino para que ellos puedan empezar a generar sus propios ingresos**, en función a la dinámica económica de cada región.

Leonardo Ugarte

**El Nivel Central tiene que transferirle fuentes de ingresos a los niveles subnacionales, principalmente al nivel departamental**, transferirles impuestos como ser: el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD) que tiene característica más local porque se cobra a los derivados de hidrocarburos que se consumen en la jurisdicción; también estamos hablando del impuesto, por ejemplo, del RC-IVA, dándole otra forma, una forma de un impuesto a las rentas elevadas, o sea, a los ingresos altos que tienen las personas. O también transferir algunos impuestos específicos, como ser los impuestos a los cigarrillos, a los alcoholes o impuestos a los vehículos que tienen que ver muy directamente con la base territorial de la recaudación y también de los contribuyentes; y el gobierno (subnacional) a cargo está más cerca del contribuyente, para controlarlo y administrar de mejor manera que el Nivel Central.

Por otro lado, **una crítica hacia los gobiernos subnacionales es que se han acostumbrado a recibir transferencias, no están proponiendo nada respecto a poder generar otros ingresos propios**, como por ejemplo tasas por servicios prestados, patentes y contribuciones especiales; éstas últimas son un rubro que no se utiliza en Bolivia, que es una fuente de recursos muy interesante en el sentido que permite financiar obras públicas.

### Iván Finot

**Transferir a los gobiernos departamentales bases impositivas relacionadas con los ingresos de los ciudadanos** a fin de facilitar la “opción pública<sup>1</sup>” (teoría económica y experiencia en países desarrollados).

Transformación del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados en impuesto departamental al consumo.

### Germán Molina

**Agrandar el tamaño de la torta (en una reforma tributaria), pero no elevando las alícuotas, sino incorporar impuestos a nivel subnacional.**

Debe haber un **régimen de financiación específico para cada una de las entidades autonómicas.**

Planteamos **un impuesto al impacto ambiental**, sobre la base imponible del IUE; aquellos que tienen una elevada utilidad están consumiendo energía eléctrica, están emitiendo basura en cantidades, etc., esa utilidad sería a la que se cargaría, esto para gobernaciones. Se plantea 5%.

**Un impuesto a la propiedad rural** de Bs 70 por hectárea, uniforme para todos, esto para el nivel subnacional, para las gobernaciones.

### Darío Monasterio

Las gobernaciones prácticamente no tienen la potestad de crear impuestos, así como ya está creado en el nivel municipal, pero aun así, en el nivel municipal se necesita el aval de la Asamblea Legislativa, del Senado, entonces volvemos a la autorización del Estado central. **Hay que darle la libertad a la asamblea legislativa departamental de que pueda crear sus impuestos**, eliminen sus impuestos, manejen sus tasas departamentales, etc., pero, obviamente, bajo el principio de que no se duplique; no pueden cobrar un IVA departamental.

Uno de los principales elementos que genera desigualdad es el tema de las herencias. En algún momento había el impuesto a la herencia y ahora hay un

1 Decisiones públicas colectivas (con participación ciudadana) desde un punto de vista económico.



pequeño impuesto que lo maneja la gobernación. **Habría que analizar si se puede gravar un poco más las herencias** (transmisión de ingresos de generación en generación).

Carlos Rocabado

¿Qué tan eficiente es la gestión de algunos impuestos nacionales, como el impuesto a la participación de los juegos dividido entre el Nivel Central y gobiernos subnacionales?, ¿qué tanta eficiencia tiene el Estado central como gestor de este impuesto? A lo mejor hay que plantear que sea como el Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes, que corresponda al nivel subnacional.

## RENDA EXTRACTIVA

Darío Monasterio

En el tema de la carga impositiva a la extracción de hidrocarburos, considerar la carga impositiva total, no desagregarla. Se tiene un componente de IDH, de IEHD, de regalías, del TGN y un componente de regalías de YPFB; entonces todo ese conjunto de renta extractiva debería replantearse, sobre todo en lo que es la regalía del TGN, o de algún otro mecanismo que permita **flexibilizar un poco la carga impositiva, en momentos justamente cuando el precio de los productos extractivos caen**, porque es muy alta (elevada tasa impositiva a la extracción de hidrocarburos). Y es por eso que estamos teniendo algunos problemas incluso con la exploración.

Leonardo Ugarte

La renta por la explotación de gas nos ha permitido tener un boom de ingresos, pero en el caso de la minería, en realidad, muy pocas empresas como tal contribuyen al Estado, tanto en regalías y en impuestos. Ahí se debería trabajar mucho más, ya que **si bien existe una explotación bastante importante de minerales, no hay una recaudación de ingresos de la misma manera.**

Entonces es importante revisar fundamentalmente el tema de las regalías y ver qué está pasando con el funcionamiento impositivo en estos sectores; pero más en los sectores de minería chica, minería cooperativizada, ya que **ahí es donde se puede ampliar la base de ingresos, fuentes de ingresos de manera importante.**

Darío Monasterio

Entre la generación de ingresos está la **posibilidad de endeudamiento**. Si una gobernación o un municipio tiene fuentes de respaldo para un crédito, ¿por qué no tiene la potestad de contraer endeudamiento externo? Esa potestad todavía sigue dependiendo del Nivel Central, y debe modificarse.

Mario Galindo

**El tema de endeudamiento debiera flexibilizarse con relación a los gobiernos subnacionales.** Las formas de como actualmente están planteadas. Tiene que salir una ley nacional de la Asamblea Legislativa Plurinacional para autorizar cualquier crédito, endeudamiento o empréstito me parece exagerado. Debiera haber un procedimiento, un mecanismo en el Banco Central de Bolivia que se convierta en una especie de cernidor para verificar que estén las garantías correspondientes de pago, y poder flexibilizar la forma de cómo los gobiernos subnacionales puedan acceder al endeudamiento y a los empréstitos, tanto nacionales como extranjeros.

Waldo Gutiérrez

Cuando se hicieron las normas básicas de crédito publico se partió de un Estado central, además en un momento en que el tema de deuda subnacional era complicado en el contexto internacional, y por tanto para implementar en Bolivia teníamos que tener ciertos controles administrativos que eviten un sobreendeudamiento municipal. Hoy en día **esos controles se deberían liberar un poco**, determinar niveles topes de endeudamiento a los cuales, en el transcurso de un año, se tienen que sujetar los gobiernos subnacionales; pero sin todo ese trámite administrativo de por medio. Eso puede facilitar mucho la dinámica de la inversión pública y generar un mayor crecimiento.

Leonardo Ugarte

**Se deben flexibilizar las normas al respecto. La capacidad de endeudamiento depende directamente de los ingresos que se percibe;** entonces, a los departamentos hay que generarles esa capacidad de endeudamiento a través de otorgarles mayores fuentes de ingresos.

Germán Molina

Al año 2017, **la deuda externa creció aceleradamente**, y en gastos que son no eficientes, entonces **este tema debe trabajarse con sumo cuidado**.

## DISTRIBUCIÓN VERTICAL DE LOS RECURSOS (ENTRE NIVELES DE GOBIERNO)

Germán Molina

En un proceso de autonomías se busca que los gobiernos subnacionales realicen labores de servicios públicos para los ciudadanos de su departamento, con sus recursos, y el Nivel Central ya no tiene que estar ahí, **debería haber un encogimiento del Nivel Central del Estado para que esos recursos sean transferidos al nivel subnacional.**

Carlos Rocabado

En la repartición de recursos **hay que integrar de nuevo a los departamentos al régimen de coparticipación**, los porcentajes habrá que ver **de acuerdo con un costeo muy global de competencias o histórico.**

Waldo Gutiérrez

La distribución no puede ser directa. **Antes de pensar en la distribución tenemos que pensar en los factores de desequilibrio de la economía y la sociedad. Una distribución competencial**, pero en función a cuál es el ideal de los servicios (de las competencias), tener una imagen objetivo y alcanzarla gradualmente; y ahí viene precisamente la **planificación de mediano y largo plazo con metas realistas, y en función a eso, costear.**

Darío Monasterio

No se ha creado una norma o un marco legal, que debería debatirse en un Pacto Fiscal, sobre la **creación de una coparticipación departamental**. No es descentralizar la recaudación, siempre se ha hablado de una bolsa central y de ahí hacer las transferencias. Me refiero a una recaudación centralizada, a través del SIN, pero una posterior distribución por coparticipación al gobierno departamental, donde se genera mucha inequidad.

**Una coparticipación adicional de 15% para gobernaciones; es decir, 20% de coparticipación municipal, 5% de coparticipación para universidades que es lo que actualmente existe, la creación de una coparticipación departamental de 15% para distribuir entre las 9 gobernaciones y, adicionalmente, 10% para un fondo solidario de compensación (para los departamentos) que se distribuya por criterios de pobreza, entonces estamos hablando del famoso Pacto Fiscal 50-50.**

Los recursos deberían ser asignados de forma descentralizada, el impacto es mayor cuando la provisión de bienes y servicios se hace de manera más descentralizada; obviamente, no todos los servicios públicos.

Iván Finot

Para **Gobiernos departamentales: Coparticipación en IVA, RCIVA –o en impuesto sobre ingresos personales a crearse–** según recaudaciones.

Leonardo Ugarte

Actualmente existe un desequilibrio vertical muy fuerte entre los municipios y gobiernos departamentales, esto porque el modelo sigue siendo el de la Participación Popular; el modelo municipalista no es el modelo autonómico, por eso es que **hay que cambiar toda esta estructura hacia un modelo autonómico.**

Es una visión que contempla otorgarles no más dinero a los gobiernos subnacionales, sino **fuentes de ingreso que puedan ser gestionadas por las autonomías; entonces ya eso representa un cambio en todo el concepto de coparticipación.** Eso tiene que ver con las competencias, porque ahora hay una total disparidad dentro de lo que son las competencias que se les ha otorgado frente a los recursos que se les ha asignado; entonces como vamos a llegar a una compatibilización es acercando las fuentes de ingreso hacia los niveles que deben ejercer determinando el tipo de competencias.

Darío Monasterio

Con relación a la renta extractiva, ésta es muy importante en el país, y se ha acentuado la dependencia en estos últimos años, por efecto precio. Es muy importante que la distribución continúe como está. **Hay que tomar en cuenta en toda esta creación del sistema fiscal boliviano, no solamente criterios económicos, lo matemáticamente o econométricamente ideal, hay criterios cualitativos muy importantes (sociales e históricos)** que hay que tomar en cuenta, por ejemplo el tema de las regalías departamentales, lo mismo será con las regalías mineras, es un tema social e históricamente muy importante.

Carlos Rocabado

Con relación al IDH, cada vez es más difícil reformar la distribución del IDH. Debería haberse hecho en un escenario más favorable políticamente, pero también la forma en la cual el nivel nacional ha sustraído recursos de los niveles subnacionales me parece perversa; es decir, cada vez inventarse nuevas leyes para quitarles un pedacito del IDH, **¿por qué no reformamos de una vez el IDH y asignamos los recursos correctamente de acuerdo a quién está ejerciendo las competencias?**

## DISTRIBUCIÓN HORIZONTAL DE LOS RECURSOS (ENTRE REGIONES). NUEVOS CRITERIOS Y REDUCCIÓN DE INEQUIDADES

Waldo Gutiérrez

No hay un mismo criterio de distribución. **Se tiene que buscar una regla mucho más uniforme de distribución** y evitar ciertas fluctuaciones en cuanto a la distribución. Por otro lado, también amerita **un mecanismo de compensación, pero considerando el conjunto de ingresos. Este fondo tendría que ser bastante flexible para ir ajustando año por año, de esa forma se va a poder tener una mayor estabilidad para todas las regiones** apoyando a aquellas que tienen un menor grado de desarrollo.

Germán Molina

En la actualidad, hay una serie de parámetros, lo que sugiero es **que se recuperen los tres principales parámetros: por población, participación porcentual en recaudación a nivel departamental y crecimiento económico departamental.**

- Por población, todos somos iguales; por lo tanto, todos debemos recibir en partes iguales (para todos los impuestos, incluidas las regalías).
- La participación porcentual de recaudación, para medir la eficiencia de la recaudación de los departamentos, que puede servir para poder ajustar a aquellos departamentos que han sido eficientes. Éste sería un indicador directo de que la evasión fiscal es menor en ese departamento.
- Por crecimiento económico departamental: la contribución del Estado de devolverles sería en menor intensidad respecto a departamentos deprimidos, como Oruro, Potosí, Pando.

Carlos Rocabado

En cuanto a la distribución horizontal, el HIPC II ya trató de dar un tanto más progresivo en el reparto horizontal al **utilizar factores de pobreza**, pero que no se ha vuelto a hacer. Seguimos con la idea de que el per cápita es lo más equitativo, pero **tal vez necesitamos utilizar las NBI, u otros factores para repartir.**

Mario Galindo

Hoy en día está claro de que debiéramos **tomar en cuenta, en la distribución, por lo menos un indicador de pobreza.**

## Iván Finot

**Utilizar al esfuerzo fiscal como criterio de distribución**, ya que sería una variable que premie a los departamentos que mejoren su recaudación; no en volumen, sino en términos de crecimiento, pero previamente habría que corregir el problema de domicilio legal de las empresas, ya que una distribución que utilice como criterio al esfuerzo fiscal va a favorecer siempre a los departamentos del eje central, La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, porque la mayor parte de las empresas tienen su domicilio legal en esos tres departamentos.

Gobiernos departamentales:

- **Transformar todas las transferencias actuales** –comprendido IDH– **en transferencias de libre disponibilidad proporcionales a los respectivos esfuerzos fiscales** –impuestos más contribuciones especiales– medidos en relación a los respectivos niveles de ingreso medio de las personas.

Gobiernos municipales y AIOC:

- Transformar todas las transferencias actuales, con excepción de la actual coparticipación tributaria municipal; pero agregando el gasto central en proyectos locales, **en un sistema de transferencias proporcionales a los aportes fiscales** de los ciudadanos –incluidas participaciones especiales en dinero y en especie– valorados según nivel de pobreza.
- Una vez comprobados los beneficios del sistema anterior, y realizados los ajustes necesarios, incluir en este sistema de transferencias también a la actual coparticipación tributaria municipal.

## Darío Monasterio

En lo referente a distribución horizontal entre los departamentos, propuse, en su momento, **tomar criterios de población migrante, para gobernaciones**, porque las teorías de descentralización fiscal nos dicen que las transferencias de dinero de la entidad central a entidades descentralizadas tienen que equilibrar la movilidad social; es decir que tienen que ser utilizadas para atender las necesidades de bienes y servicios de la población migrante. No sería el único, otro criterio sería la población.

También se tienen que **tomar criterios de equidad; entonces tratar de equilibrar la balanza entre departamentos**, no para abajo, sino para arriba, que sería lo ideal. Se tiene que hacer un análisis, un costo competencial de equidad en la provisión de bienes y servicios públicos entre jurisdicciones.

**El sistema de transferencias tiene que ser como un mecanismo para generar equidad.**

Leonardo Ugarte

**Habría que revisar el tema de las regalías, esto genera desequilibrios muy fuertes** que hacen que exista un desarrollo desigual a nivel nacional, y eso no es conveniente.

Se trata de que si existe un crecimiento homogéneo a nivel nacional todos van a crecer, y van a crecer cualitativamente mucho más, entonces no deberíamos fomentar a que existan ciertas regiones pobres.

Carlos Rocabado

El tema fundamental, histórico, es cómo compensar el sistema de regalías que hemos generado ya hace 80 años y que genera cada vez más distorsiones horizontales. Teníamos la oportunidad de crear un fondo, con la Ley Marco de Autonomías, que no se lo hizo, y el fondo de compensación departamental que sabemos que no compensa gran cosa; entonces **ésta es una tarea históricamente pendiente de generar otro tipo de compensación horizontal para aquellos departamentos que no generan recursos por regalías.**

Germán Molina

Respecto a las regalías, según la Constitución, **los beneficios como producto de la explotación de hidrocarburos y minería deberían alcanzar al conjunto de la población, lo que sería per cápita;** obviamente, el Nivel Central va a querer una parte, y la puede tener.

Leonardo Ugarte

Aprovechar los momentos en el cual los precios sobrepasan a lo que es esperado en la formulación del Presupuesto General de la Nación, **conformar un fondo que podría ser de compensación, o sea, compensar a las regiones que tengan menos recursos o un fondo de ecualización** que permita igualar las condiciones en forma equitativa de todos los niveles de gobierno, a través de inversión pública o de determinado tipo de políticas.

## PRIORIZACIÓN DEL GASTO-DESTINO DE LOS RECURSOS

Leonardo Ugarte

Hay que dejar de manejar los recursos desde el punto de vista político. Revisar todos esos gastos que se hacen, que son montos realmente grandes; y que se los podría destinar a educación, salud o infraestructura.

Y, en general, **revisar todo lo que es la calidad de la inversión pública**, en el sentido de que si ésta se está invirtiendo en actividades sostenibles; por otro lado, si se está realizando de la manera más correcta; es decir, con un control de calidad sobre esta inversión.

Lo que debería hacerse, fundamentalmente, es **priorizar los sectores de gasto**; por ejemplo, el sistema de salud, que anda muy mal. No creo que una población enferma pueda sostener un proceso de desarrollo importante.

En educación, si bien se construyen escuelas, lo que no hay es un crecimiento cualitativo en cuanto a la calidad de la educación.

**Al otorgar fuentes de recursos a las autonomías, el gasto y la inversión pública va a pasar del Nivel Central a los otros niveles, eso tiene que mejorar la gestión.**

Iván Finot

### Cambiar la estructura de destino del gasto público:

- **Destinar una parte creciente de la renta extractiva permanente a inversión en formación de recursos humanos e investigación.** Para el uso adecuado de este fondo se requiere un diseño ambicioso del mismo.
- **Eliminar inversión pública no estratégica** y crear, y aplicar, un sistema de evaluación social de proyectos públicos.

### Prioridades en el uso o destino del gasto público:

- **Recursos humanos** en sentido amplio (nutrición-salud-educación) e infraestructura, ésta última principalmente para informática.
- **Actividades productivas estratégicas** en que se considere indispensable la participación del Estado.
- **Funcionarios públicos altamente calificados y uso intensivo de sistemas informáticos.**



## Germán Molina

**Debemos plantear bajar los gastos, tenemos que reducir el rol y tamaño del Estado.** No puede haber un Nivel Central tan grande, se tiene que dejar a los gobernadores que vayan actuando.

Respecto a reglas fiscales, básicamente deberían estar basadas en el tema de los gastos corrientes, de capital y financiamiento, y para ello se requiere un estudio específico, **no colocar porcentajes que no van a ser cumplidos. Las reglas fiscales deberían estar vinculadas a la parte física de producción de gobernaciones, los municipios, en competencias.**

## Darío Monasterio

**Si llegamos a incrementar los ingresos fiscales de municipios y gobernaciones (a través de un Pacto Fiscal), tiene que ser para salud y educación, principalmente,** y cuando hablamos de salud y educación, **casemos la educación con la tecnología, hagamos parques industriales tecnológicos,** fomentemos eso como Entidades Territoriales Autónomas.

## Waldo Gutiérrez

La **priorización de sectores** va a estar en función a los insumos que se usan para la distribución. Habría que trabajar con cada sector para ver ahí las reformas que se necesitan en cada sector. **Hay problemas muy serios que están a punto de colapsar al país: justicia, seguridad, salud, educación, etc.;** **no es un tema de reforma fiscal, sino un tema de reforma de sectores, y que el sector fiscal tiene que acompañar esas reformas.**

Respecto a los límites al gasto corriente, eso no me parece muy prudente, porque la gestión se tiene que medir, ya no en función de cuánto se ha gastado, qué proporción se ha destinado a gasto corriente y qué proporción a inversión; la gestión se tiene que medir en función al resultado logrado, y si para ello se necesita más gasto corriente o inversión, que sea una decisión de cada autoridad.

## Carlos Rocabado

Las transferencias que se hace a la población, por ejemplo la Renta Dignidad, el bono Juancito Pinto, sobre todo estas dos, no toman en cuenta las características socioeconómicas del beneficiario último, si lo necesita o no, si tiene más necesidad que otro. **Es preciso “hacer las transferencias más focalizadas”.**

Waldo Gutiérrez

Lo que está faltando es esa **planificación de mediano plazo que oriente el gasto anual**, salta a la vista ese divorcio entre planificación y presupuesto. **La vinculación tiene que ser en función a resultados, a metas, que bajen desde el mediano plazo hasta el presupuesto anual**; entonces los programas y los presupuestos anuales ya tienen que incorporar información respecto al logro de productos y resultados.

Cada sector tiene que definir dónde están sus brechas para alcanzar los resultados que se plantean en la planificación de mediano plazo.

Germán Molina

Lo que proponemos son **presupuestos departamentales autónomos y presupuestos plurianuales**, lo que significa un presupuesto de tres a cinco años, en términos físicos financieros. ¿Qué características deben tener estos instrumentos?: deben ordenar, deben ser armónicos y simples en el proceso presupuestario, no como el actual que es complejo.

**Retomar la técnica de presupuestos por resultados**, para eso requerimos indicadores físicos de producción de bienes públicos y prestación de servicios. Antes del presupuesto por resultados se requiere usar la técnica de presupuesto base cero para todos, con la finalidad de **identificar qué gastos son suprimibles**.

Waldo Gutiérrez

Hemos cometido el error de dejar la planificación de lado, ahora ya contamos con una Ley de Planificación, y **tenemos que vincular la planificación con el presupuesto**.

Darío Monasterio

**En todos los niveles, no se hace planificación**. Hablar de planificación implica una evaluación social y privada de proyectos, de impacto ambiental, y no se está haciendo.

**Planteo volver a tener un ente planificador departamental, como lo era Cordecruz**, no a esa Cordecruz administradora de empresas públicas, sino a la Cordecruz planificadora del desarrollo. Entonces apostaría más a un ente planificador, pero realmente objetivo, técnico e institucionalizado, que a la creación de empresas públicas departamentales y municipales.

Mario Galindo

**La priorización de los sectores debe realizarse a la luz de la planificación de cada uno de los niveles subnacionales.**

Pareciera ser que la priorización de sectores viene desde el nivel nacional, cuando la planificación participativa, que es la que en este debiera primar, **tiene que ir de abajo hacia arriba**; es decir, tienen que ser los municipios los que decidan cuáles son los sectores dónde van a hacer mayor inversión y el departamento debiera ser el que defina lo mismo; y no la agenda 2025, ésta sólo tiene que ser una agenda de estrategia indicativa, y no impositiva.

Carlos Rocabado

El sistema de planificación, el SPIE, no está ayudando a que el uso de los recursos sea de manera distinta a lo que ya conocemos. El sistema de planificación todavía está anclado a una visión vertical donde el plan departamental se ajusta al nacional, el municipal al departamental. Ya no estamos en un Estado piramidal, esto quita margen a las autonomías.

Iván Finot

En cada ámbito (nacional o subnacional), los planes de desarrollo deben ser definidos conjuntamente con los empresarios nacionales y otros actores.

## GESTIÓN PÚBLICA Y CAPACIDADES TÉCNICAS

Waldo Gutiérrez

Antes no se invertía por falta de recursos, hoy que tenemos recursos tampoco se está invirtiendo bien, entonces ya es un problema de gestión, éste es un tema central del Pacto Fiscal, tiene que mejorar la gestión pública.

**Tiene que haber mayor flexibilidad en la gestión pública**, hoy en día la gestión pública se ha vuelto muy burocrática. **La gestión pública tiene que estar orientada a resultados, buscando beneficiar directamente al ciudadano.**

Cuando haya una planificación vinculada con el presupuesto, vamos a tener esa orientación de hacia dónde gastar, y los sistemas de gestión tienen que facilitar ese gasto, no pueden entorpecer.

Carlos Rocabado

**Una clasificación de sectores que estén relacionados con el catálogo competencial.** No he visto todavía que economía y autonomía o el SEA (Servicio Estatal de Autonomías) tengan realmente una interface entre catálogos competenciales y las directrices presupuestarias, eso no ayuda a que haya un diálogo entre la responsabilidad y el presupuesto que se tiene asignado para ella.

Iván Finot

Reformas en la gestión pública:

**Carrera administrativa:** normas y medios de cumplimiento generales, estableciendo ingreso según méritos y exámenes abiertos, contratos temporales y evaluaciones anuales (experiencia Secretaría Ejecutiva de la ONU).

**Reglamentación de la contratación de consultores para que efectivamente lo sean** (actualmente se usa esta modalidad para contratos laborales temporales y sin beneficios sociales).

En la gestión de gobiernos departamentales, municipales y AIOC:

- **Participación ciudadana obligatoria en la elaboración de programas de gobierno** y que éstos incluyan obligatoriamente los aportes ciudadanos (impuestos y contribuciones) a corto y largo plazo (para pago de deudas) que requerirían.
- **Obligación de los gobiernos y las AIOC de proporcionar a los ciudadanos información inteligible y oportuna** sobre la ejecución de planes y proyectos, y los respectivos costos.

Carlos Rocabado

En cuanto a las capacidades técnicas, tenemos autonomías a distintas velocidades y creo que **debemos seguir fortaleciendo a la gestión subnacional**, para ya no generar esta dependencia hacia el Nivel Central. Los municipios ya son autónomos hace más de 20 años; pero siguen teniendo bajas capacidades de planificación, de gestión.

Darío Monasterio

**Tenemos que institucionalizar la planificación en Bolivia, tenemos pocos recursos, y no podemos dilapidarlos.** No hay planificación en Bolivia, y en todos los niveles, entonces **la capacidad técnica tiene que ir por la planificación, por la creación de entes planificadores institucionalizados.**

Tiene que haber un sistema de incentivo y de castigo. Quién lo hizo bien, quién impactó, logró tener impacto y mejoró la situación de sus territorios, pues tiene

que tener un premio; y quién no lo hizo, se robó la plata, no ejecutó o tuvo una ejecución muy baja, pues tiene que tener su castigo, esto en la asignación.

Waldo Gutiérrez

Un tema clave: **el nivel nacional también tiene que estar sujeto a reglas fiscales claras** respecto a niveles de endeudamiento, generación de ingresos, superávit corriente, etc.

Darío Monasterio

Hay un modelo económico que prioriza la inversión pública sobre la inversión privada. **Para poder mover la economía se tiene que fomentar la inversión privada, las obras de infraestructura pública que las ejecuten los privados, las empresas constructoras.**

## SISTEMA Y PROCESOS DE GESTIÓN PÚBLICA - SAFCO

Waldo Gutiérrez

Es importante, no tanto modificar la ley SAFCO, que está bien estructurada, que habla de gestión orientada por los resultados, habla de los sistemas. **Lo que está fallando es la implementación de esos sistemas en un nuevo marco estatal de autonomías, tienen que pasar a la administración autonómica y evitar la centralización de los mismos.**

Germán Molina

**Utilizar la ley SAFCO.** Esta ley no ha perdido en nada su esencia, ahí presenta el presupuesto por resultados; si bien ha sido concebida en un Estado central, con base en esto **se permitiría que a nivel departamental tengan su ley SAFCO, y que ésta sea la norma básica.**

Darío Monasterio

**La Ley SAFCO, sin modificar sus criterios y su esencia de fiscalización, se la debería actualizar,** crear mecanismos virtuales, mecanismos digitales.

Leonardo Ugarte

No tenemos una ley de administración y control gubernamental autonómico.

Hemos trasladado del anterior modelo neoliberal todo lo que son las reglas fiscales, los límites al gasto, procedimientos, a la Ley de Autonomías y

Descentralización, y todas estas reglas limitan la aplicación de una política autónoma del gasto. Hemos puesto todas las limitaciones que tenían en el anterior sistema, entre esas viene la Ley SAFCO, esta ley tiene que cambiarse.

La **LEY SAFCO obstaculiza determinado tipo de políticas que necesitan ser mucho más ágiles**, porque se requiere que las inversiones sean más rápidas, que el proceso del gasto sea más eficiente. **Una nueva ley nos puede generar mucha más eficiencia y eficacia en la gestión pública.**

**Ahora deberíamos tener nuestro propio modelo de Ley de Administración y Control Gubernamental autónomo, y eso tiene que ver con la capacidad institucional, que determina la capacidad de ejecución del gasto.**

El control de la Ley SAFCO a la corrupción y a cualquier tipo de anormalidades que haya surgido en la gestión pública se ha distorsionado; por lo tanto, hay que encontrar otros mecanismos.

**Hay que cambiar el enfoque y dejar de hacer todas las auditorias con el enfoque de las tres "E", economía, eficiencia y eficacia**, y pasar al enfoque de las segundas tres E que se usa en el sistema de control gubernamental en Europa, que son: **Efectividad** para ver el impacto, ya no viendo sólo el uso eficiente de los recursos. La segunda es la **equidad**, que significa que todos tengan la misma oportunidad. La tercera E que es **ecología**, que es la sostenibilidad del gasto y del ingreso.

La segunda modificación es el control gubernamental: Si tenemos un Estado autónomo, **el control gubernamental tiene que ser descentralizado**, tienen que haber contralorías departamentales; y dentro de esas contralorías departamentales, un departamento de control gubernamental municipal y de control gubernamental de AIOC.

En el caso boliviano, no hay una ligación entre el control social y control gubernamental; entonces no se tiene ninguna coordinación, ese es un tema clave y así podemos dar un avance cualitativo.

## SOBRE EL PROCESO DEL PACTO FISCAL

Germán Molina

**El Pacto Fiscal debe ser consensuado entre todos**, no puede ser una decisión del agente económico Estado o los agentes económicos de los movimientos sociales. **Debemos incorporar actores económicos sociales, debe estar el sector privado y los ciudadanos**, a través de ciudadanos representativos, porque son los que pagan impuestos y son los que van a recibir los servicios públicos.

Debemos intercambiar los puntos de vista, la debilidad del Pacto Fiscal, los riesgos que tiene. **No generar mucha expectativa al ciudadano que con el Pacto Fiscal se soluciona todo. El Pacto Fiscal nos va a permitir ordenar, consensuar, que se conozca la realidad económica**; y no como señalan: hay dinero, gasten nomás.

**El Pacto Fiscal va legitimar el papel del Estado, y el ámbito de alcance de sus responsabilidades gubernamentales en la esfera económico social**, quiere decir que está implícito discutir el rol y el tamaño del Estado.

**A semejo el Pacto Fiscal como un complejo contrato, con cláusulas, que deben ser integradas en consenso, de lo que puede, debe o no hacer el Estado**, eso es fundamental. Pero si el Estado dice, el Pacto Fiscal es que no me digan qué tengo que hacer, no, eso no es Pacto Fiscal, estamos perdiendo el tiempo.

Pensaban que **con la bonanza económica no se requería un Pacto Fiscal, al contrario, debería haberse aprovechado esa coyuntura que fue de 2003 hasta 2013** porque de ese modo podrían haberse allanado muchas diferencias que actualmente se tienen.

Waldo Gutiérrez

**Todo el proceso que se está realizando de Pacto Fiscal no puede excluir al ciudadano**. Todas las reformas tienen que tomar en cuenta al ciudadano como un elemento central. Tiene que ser un pacto, que necesariamente, pase por recoger las demandas del ciudadano, cualificarlas, sistematizarlas y enfocar hacia eso todo el esfuerzo, y ya no solamente fiscal, sino el esfuerzo de cada uno de los sectores de la economía.

**Las mesas deberían ser mesas sectoriales**, y el sector fiscal tiene que acompañar. Al final del día, eso es gestión por resultados.

## Mario Galindo

Pacto Fiscal: **no se ha abierto el debate a la sociedad civil, se lo ha cerrado y, es más, se restringe**, porque la presentación de propuestas **está limitada a los ingresos tributarios o a los ingresos que tienen en este momento los niveles autonómicos**. No se tocan los ingresos no tributarios, no se toca el tema de deuda, no se toca el tema de los fondos y bancos de desarrollo, **en otras palabras, es un Pacto Fiscal chuto, incompleto, recortado, limitado y totalmente dirigido desde el Nivel Central.**

## Carlos Rocabado

**Las gobernaciones y municipios deberían tener una comisión permanente para lo fiscal y no sólo para el Pacto Fiscal.** El Consejo Nacional de Autonomías no muestra esta nueva institucionalidad autonómica, que es el único lugar donde los ejecutivos subnacionales pueden pronunciarse y hablar de sus problemas.

## Darío Monasterio

Ahora es el momento de las gobernaciones, también se puede ir reforzando lo que son los municipios. Ojalá se llegue a debatir técnicamente, que no prime lo político porque se distorsiona todo, pero sí lo histórico.

**Con toda su diversidad, la mejor forma de unir a Bolivia es a través de este Pacto Fiscal, porque reconoce las diferencias, pero también nos compromete y une a todos en un mismo sistema nacional.**



# CONCLUSIONES

Claramente se presentan diferentes problemas, inconsistencias y limitaciones, en el actual ordenamiento fiscal que justifican la importancia de abordar un espacio de reformas como es el Pacto Fiscal, más aún dada la necesidad de adecuar el sistema conforme a las transformaciones y mandatos de la Constitución.

Por lo tanto, existen diferentes desafíos en la agenda fiscal, tanto desde la generación de ingresos públicos y su distribución, así como del uso de los recursos. Cada uno incluye una amplia variedad de elementos complejos, y que han sido abordados y desarrollados por los especialistas entrevistados para la presente publicación.

Las propuestas han sido planteadas como un aporte para el proceso de diálogo del Pacto Fiscal, y se adecuan en las diferentes etapas definidas por la metodología aprobada.

Evidentemente, pueden haber distintos enfoques con relación a qué reformas y cómo debieran implementarse, que han sido planteados en este documento de manera amplia; pero, a su vez, hay preocupaciones y propuestas comunes que sin duda alguna debieran ser tomadas en cuenta.

Los planteamientos que Fundación Jubileo considera más relevantes son los siguientes:

- Cualquier reforma del Sistema Tributario, y en general del Sistema Fiscal, debe ser realizada en el marco de una estrategia de desarrollo, de manera que no distorsione la asignación de recursos de la economía con impuestos muy altos y que no desaliente iniciativas productivas privadas.
- No incrementar las alícuotas impositivas, sino ampliar la base tributaria de contribuyentes y eliminar los regímenes especiales.
- Adecuar el Sistema Tributario en el marco de las autonomías y asignarle mayores recursos al nivel departamental para el cumplimiento de sus competencias, a través de una mayor coparticipación de impuestos y de mayores potestades tributarias.

- Revisar la distribución de recursos entre las regiones incorporando elementos que reduzcan las inequidades. Asimismo, incorporar otros criterios de distribución, además del poblacional, como ser pobreza o esfuerzo fiscal.
- Debe haber una priorización del gasto en sectores clave como: educación, salud, producción, etc., además de revisar la calidad del gasto y la inversión.
- Darle mayor énfasis a la planificación en todos los niveles de gobierno, y su vinculación con la asignación de recursos en los presupuestos. Retomar/implementar la gestión y el presupuesto por resultados.

Los diferentes análisis y propuestas presentados en este documento son un aporte técnico valioso para el diálogo del Pacto Fiscal, por lo que esperamos puedan ser adecuadamente recibidas por los actores convocados a participar en este proceso, con el mismo espíritu propositivo con el que han sido planteados.

Lamentablemente, la sociedad civil ha sido excluida del Pacto Fiscal, a pesar de que debía ser la contraparte del Estado con la cual se debían generar los acuerdos. No hubo la voluntad política para abordar este proceso de manera amplia; sin embargo, esta publicación es un canal para presentar las preocupaciones y criterios surgidas desde la sociedad.

Finalmente, esperamos que el Pacto Fiscal sea un verdadero espacio de generación de reformas que pueda contribuir a un desarrollo más equitativo y sostenible por el bienestar de todos y todas.



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



@JubileoBolivia



+591 72025776



Fundacion Jubileo