

HACIA UN PACTO FISCAL PARTICIPATIVO E INCLUYENTE

Salinas Arnold Carlos ¹

¹Docente de la Facultad de Ciencias Económicas y Financieras, Universidad Autónoma Juan Misael Saracho,

Dirección para la correspondencia: Carlos Salinas Arnold, Av. Héroes del Chaco, Tarija, Bolivia.

Correo electrónico: csarnold1@hotmail.com

INTRODUCCION

Porque en el pasado la asignación de los recursos públicos ha estado sujeta a la presión política de instituciones o niveles de gobierno, como si el obtener recursos o fortalecer instituciones fuera un objetivo en sí, por encima del beneficiario final de los bienes y servicios públicos que es el pueblo boliviano.

Esta lógica de asignar recursos no ha llevado a un desarrollo equitativo y mucho menos a mejorar las condiciones de vida de la gente, sino a satisfacer intereses o beneficiar a actores públicos circunstanciales.

Por lo tanto, la participación de la sociedad civil en el Pacto Fiscal significa sobreponer las necesidades reales a los intereses particulares, y cumplir el mandato Constitucional que define que “la soberanía reside en el pueblo boliviano y de ella emanan las atribuciones de los órganos del poder público” (Artículo 7).

Porque determinaciones como la distribución de los recursos o la definición de impuestos son temas que demandan un tratamiento bastante delicado y políticamente difícil de encarar para cualquier gobierno.

Los recursos son limitados y, al momento de redistribuir, siempre existirá conflicto de intereses, por lo que la participación ciudadana, en sus diferentes formas y representaciones, coadyuva a concertar el beneficio mayor o el bien común, ante intereses sectoriales, partidarios o de los propios administradores circunstanciales del Estado.

Porque la Constitución Política del Estado, en el artículo 321, establece que “...la determinación del gasto y de la inversión pública tendrá lugar por medio de mecanismos de participación ciudadana y de planificación técnica y ejecutiva estatal...”; asimismo, el artículo 241 establece que “el pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, participará en el diseño de las políticas públicas”.

El Pacto Fiscal es la oportunidad y el escenario marco en el cual se podrán definir los gastos e inversiones del sector público, de acuerdo a prioridades y conforme a un criterio de planificación.

La Ley Marco de Autonomías, por su parte, establece que la propuesta técnica sobre el pacto fiscal deberá comprender el desarrollo de un proceso de concertación nacional y regional, como paso previo a cualquier tratamiento por las vías legislativas.

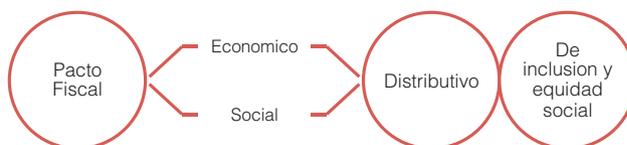
Es necesario tratar de fortalecer la percepción que tienen los bolivianos y bolivianas sobre los beneficios de los bienes y servicios públicos que reciben, por lo que tratar de enrolar a las mismas en los procesos y mecanismos de diseños de estos, sería como considerar un pacto entre la sociedad civil y el Estado

Finalmente, el Pacto Fiscal es el escenario que permitirá plasmar la visión de desarrollo del país, por lo que su discusión abierta, democrática y participativa adquiere demasiada importancia para todos.

Consideraciones Generales para Establecer las Bases para el Pacto Fiscal

1. Bases para su Análisis.

Habiendo recogido diferentes comentarios, propuestas sobre tan importante tema como es el pacto fiscal, es necesario todavía y en tanto haya espacio de discusión poder profundizar esta temática que no solamente muestre el análisis mecanicista de distribución equitativa de la recaudación de impuestos sino que permita tener la mirada de la gente.



1.1 Dos principios generales para un pacto fiscal

Las deudas y los déficit son como los pecados: moralmente reprobables, pero difíciles de evitar" (Eisner, mencionado por Martner 2010).

- Responsabilidad (sostenibilidad, evitar cargas tributarias crecientes).
- Estabilidad macroeconómica (niveles elevados de crecimiento y empleo).

2. Base Conceptual

El pacto fiscal es el acuerdo sociopolítico básico que legitima el papel del Estado y el ámbito y alcance de las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social (Bernes. 2010).

Una definición de la Gobernación del Departamento de Santa Cruz de la Sierra indica que "El Pacto Fiscal es un acuerdo político sobre el manejo y la administración de la política fiscal del gobierno central y de los gobiernos subnacionales".

Diferentes autores coinciden que los objetivos del pacto fiscal son los siguientes



En el caso Boliviano, el PACTO FISCAL es la decisión del Gobierno Central solamente, en todo caso debería ser el ACUERDO entre el Gobierno Central, los Gobiernos Departamentales, los Gobiernos Municipales, las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas y las Universidades Públicas con los objetivos de garantizar la autonomía en la gestión y administración de los recursos asignados a cada uno de éstos, además de las fuentes de financiamiento necesarias para el ejercicio de las competencias transferidas de acuerdo a la Constitución Política del Estado.

3. Principios para un Pacto Fiscal

a) Asumir la Responsabilidad Fiscal

Con estabilidad Económica, tanto a nivel Micro como Macroeconómica.

b) Elevar la calidad del gasto e Inversión Pública

El soberano no ha encontrado un "vivir bien" en su diario vivir, se ve afectado cada día en su espiritualidad, cultura y derechos vulnerados además que su base económica salarial no le permiten vivir dignamente. La inflación oficial siempre ha estado por debajo de la inflación real. El gobierno central no ha podido siquiera garantizar los presupuestos de educación y salud que son generados por los impuestos directos e indirectos que religiosamente las personas naturales y jurídicas tributan bajo sistemas de seguimiento y control leonino donde la burocracia del Sistema de Impuestos Nacionales (SIN) tiene un enfoque a las recaudaciones sin considerar el tiempo del usuario.

La calidad de los servicios públicos, especialmente en los sectores sociales vulnerables como salud y educación no han mejorado.

c) La Inversión Pública

Nacionalización e Industrialización, puntos focales de la propuesta del gobierno. A más de un decenio de gestión, no se desarrollaron los sectores productivos, ni siquiera al sector de la pequeña empresa, por tanto no se ha generado empleo y se ha inducido al clientelismo político como la única opción de empleo que no es permanente.

En el sector industrial (Solo de ejemplo el complejo productivo de la quinua, favoreció al eslabón industrial e intermediario de comercialización en tanto el producto no existe en los mercados populares y si se encuentra el precio por kg. es inaccesible para una familia de ingreso medio).

Inversiones importantes con proyectos de impacto han sido paralizadas por muchos años y reactivadas después con los incrementos consabidos.

d) La Equidad

Surge entonces en el análisis, la equidad, interpretación que permitirá encontrar dos elementos esenciales para su discusión:

- Equidad como sinónimo de dar a cada actor social y productivo lo que le corresponda.
- Equidad desde la mirada justa: dar más al o a los actores sociales y productivos que más necesitan.



Todavía el habitante de las diferentes regiones del país no encuentra una explicación de donde van sus impuestos. Se ha mejorado y construido escuelas y centros de salud y hospitales, mas no se le ha equipado ni capacitado al talento humano.

El proceso de desarrollo se ve enervado y en la actualidad muestran un centralismo asfixiante, caduco que desconoce la importancia de la toma de decisiones vía descentralización.

La base impositiva de las empresas respecto al IUE no toma en cuenta el tamaño de la empresa, donde solamente se considera el giro comercial del negocio sin existir un patrón o base de cálculo que permita sin subjetividades clasificar a las empresas en micro, pequeñas, medianas y grandes. No solamente por su volumen de ventas, cantidad de trabajadores y patrimonio, sino también considerando el desarrollo tecnológico, sistemas de información, calidad del talento humano y otras.

Se indica que es necesario incentivar la creatividad e innovación y se privilegia a los emprendedores, sin embargo, estos antes de iniciar la actividad productiva de su emprendimiento, se ven asfixiados por los impuestos que a raja tabla deben cumplir.

Algunos sectores como es el caso de los profesionales independientes, no se aceptan como descargos del IVA, gastos de consumo familiar (educación, ropa, alimentación, y otros).

Negocios pequeños como librerías y otras, están

clasificadas en el régimen general, en tanto que otras actividades de comercio e intermediación con mayor presencia de capital en el mercado, están clasificadas en el régimen simplificado.

Dotar de mayor transparencia a la acción fiscal favoreciendo al desarrollo de la institucionalidad democrática.

4. Dicotomías en la normativa

Existe una dicotomía entre; la Constitución Política del Estado (CPE), la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), la Ley de Administración Presupuestaria. Las dos últimas en su contenido son contradictorias en contra de los preceptos establecidos en La Constitución Política del Estado, establece reglas contrarias a la gestión y administración independiente de los recursos de los gobiernos autónomos.

En adscripción a lo analizado por la Gobernación de Santa Cruz, se menciona que "...Según La Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), en contraposición a lo establecido en la Constitución Política del estado (CPE), asigna potestades al gobierno central para congelar las cuentas de los gobiernos subnacionales no sólo por incumplimiento de la presentación de la ejecución presupuestaria, sino además por orden de juez "competente".

Se determina el débito automático de las cuentas de los gobiernos subnacionales, para el financiamiento de competencias, programas y proyectos que hayan sido asignados por el presupuesto y/o por una ley del gobierno central.

Se da al nivel nacional la potestad de autorizar cualquier modificación presupuestaria tanto intra como interinstitucional de las Entidades Territoriales Autónomas (ETAS)....."

Continúa el análisis del gobierno autónomo de Santa Cruz. "Las reglas fiscales (endeudamiento, creación y/o modificación de impuestos) son determinadas por una instancia ejecutiva del gobierno central".

"No se asigna ningún tipo de reglas fiscales sobre la gestión fiscal nacional, es decir el gobierno central tiene discrecionalidad absoluta para la ejecución de recursos públicos, sin tener que cumplir ninguna condición que garantice la estabilidad financiera".

"Se crea un ambiente de inestabilidad fiscal subnacional, como consecuencia de la discrecionalidad del gobierno central para modificar la política fiscal subnacional, sin participación alguna de las entidades territoriales autónomas".

Hay normativa que aún no ha sido desarrollada y que establecería “reglas de juego” más claras para todas las Entidades Territoriales Autónomas (ETAS).

Aunque la propia Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) determinaba un plazo no mayor a los 6 meses después de publicados los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda, el gobierno nacional aún no ha presentado ninguna propuesta técnica para llevar a cabo el Pacto Fiscal...”

4.1 Fuentes actuales de Compartición Tributaria

- > Impuesto al Valor Agregado (IVA)
- > Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado
- > Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas, Impuesto a las Transacciones
- > Impuesto a los Consumos Específicos
- > El Gravamen Aduanero y
- > El Impuesto a las Salidas al Exterior.

Distribución de Ingresos por coparticipación (en porcentaje)

Detalle	Situación actual	Señalamientos Importantes
Gobierno Central	75	Sin transparencia respecto a recaudaciones
Gobernaciones	0	
Municipios	20	
Pueblos Indígenas	0	
Universidades	5	

Los Ingresos Adicionales:

Si los ingresos son permanentes, las alternativas (en una situación previa de “equilibrio”) son:

- > Gastarlo (mejor alternativa en la mayoría de la región)
- > Gasto social
- > Políticas de desarrollo productivo (innovación)
- > Distribuirlo, vía reducción de impuestos
- > La secuencia debe evitar impactos no deseados, como la apreciación excesiva del tipo de cambio.
- > En los países que están consumiendo recursos naturales la deuda de equilibrio debe ser menor.

Propuesta de Metodología para Iniciar el Pacto Fiscal

El análisis profundo, detallado y sobre todo técnico sobre el pacto fiscal es uno de los temas en la agenda de Bolivia que parecería que nadie quiere tocar y que todos los actores nacionales departamentales, municipales, universidades y sociedad civil miran con

recelo y hasta algún temor el objeto de esta propuesta está basado en dos pilares fundamentales en los cuales descansa todo principio de redistribución de los recursos públicos por un lado, que sea un proceso participativo, en el cuál estén, no solamente los diferentes niveles de gobierno, sino también la sociedad civil en sus diferentes formas y representaciones; por otro lado, que la metodología esté orientada para sobreponer las decisiones técnicas y el bien común, a los intereses particulares o políticos.

Entre alguno de los aspectos más importantes a tratarse en el pacto fiscal es la redistribución de los recursos públicos, en este sentido está claro que los actores se diferencian de acuerdo a sus intereses en la distribución de los recursos y en este sentido los podemos enfocar en estos dos grupos:

Intereses territoriales (horizontal)

- Gobernaciones por cada departamento
- Gobiernos municipales (340)
- Universidades de cada departamento
- Representaciones territoriales de la sociedad civil (Juntas vecinales, Comités cívicos, otros)

Intereses por Niveles de Gobierno y Sectoriales (vertical)

- Nivel Central
- Gobernaciones
- Gobiernos Municipales (FAM)
- Universidades Públicas (CEUB)
- Representaciones sectoriales (Educación, Salud, Policía, Agropecuario, etc.

Todos los participantes del proceso son actores circunstanciales que representan a un nivel de gobierno, institución, región o sector, etc. y pueden centrar su posición en torno a un interés particular al margen del interés general, a pesar de que el interés general también les afecta al igual que a todos los bolivianos pero tal vez de manera menos directa.

Dentro de una metodología coherente que se pueda definir hay que tomar en cuenta una mirada global para que esta pueda tener el menor sesgo posible esta metodología que incluye diferentes etapas de discusión, ha sido diseñada de manera que, si bien todos los actores participan en el proceso, las definiciones sean tomadas por actores que no tienen un interés político o particular en el tema específico, sino por el resto de los actores, para cada tema a tratarse.

Entonces, por ejemplo, la distribución vertical, entre los diferentes niveles de gobierno y/o los bienes y servicios públicos que el estado provee, sería resultado de acuerdos sobre priorizaciones realizadas por las representaciones territoriales.

La idea central es que la asignación de los recursos finalmente este orientada a satisfacer las verdaderas necesidades y demandas más allá de los intereses, los recursos son limitados y lo que se quiere es que estén asignados de manera óptima.

Etapas del Proceso

La propuesta consta de seis etapas secuenciales, y en algunos casos, las definiciones de las diferentes etapas son resultados de las definiciones de las anteriores.

1. Etapa preparatoria
2. Etapa de Socialización y Definición de competencias
3. Compatibilización de agendas sobre el uso de los recursos
4. Ingresos públicos
5. Etapa de Asignación de Recursos
6. Acuerdos finales - etapa de transición

A continuación se desarrollan las seis etapas planteadas:

1. Etapa de Preparación

Para iniciar el proceso se define inicialmente, tanto los actores que participarán, como los contenidos que serán tratados.

Convocatoria a los Actores

El Pacto Fiscal debe ser un espacio en el que participen, además del Gobierno, en sus diferentes niveles, la sociedad civil.

Desde el Estado:

- > Nivel Central
- > Gobiernos Departamentales
- > Gobiernos Municipales

Desde la sociedad civil:

- > Universidad Autónoma Juan Misael Saracho
- > Organizaciones sociales
- > Pueblos indígenas, originarios
- > Organizaciones vecinales, barriales
- > Organizaciones sectoriales, funcionales
- > Centros académicos, colegios de profesionales
- > Empresarios, unidades productivas, cooperativas, asociaciones económico - productivas.

- > Organismos o redes que trabajan en los sectores de salud, educación y el desarrollo.
- > Trabajadores del Arte y la cultura, servicios, deporte
- > Partidos Políticos
- > Agrupaciones ciudadanas
- > Organizaciones de jóvenes, mujeres, niños, adultos mayores.
- > Y otros sectores de la sociedad civil en sus diferentes formas y representaciones

Los diferentes representantes de la sociedad civil debieran ser acreditados por sus propias organizaciones.

Definición de los Contenidos Bases a Tratar

Es necesario que todas las etapas resulten en acuerdos sobre temas fiscales que lleven a Bolivia hacia un desarrollo equitativo y sostenible.

Consideramos que, en el Pacto Fiscal, se deben abordar los siguientes contenidos:

- > Competencias (en el marco de la Constitución)
- > Sistema Tributario
- > Impuestos subnacionales
- > Liberación del IDH
- > Compensación por extracción de recursos naturales
- > Endeudamiento y donaciones
- > Acuerdos mínimos sobre atención de sectores, uso y priorización de gastos

Si bien el contenido específico se refiere a temas fiscales, consideramos que el Pacto Fiscal es un escenario que coadyuvara a definir el desarrollo del país, por lo que también se abordarán y estarán presentes de manera transversal los temas de desarrollo, equidad, medio ambiente y la sostenibilidad de las finanzas públicas y de la economía en general.

Los Participantes, para Encarar el Diálogo Departamental y Preacuerdos que se Deben Establecer

Una vez convocados los actores que participaran y definidos los contenidos que se abordaran, inicialmente se deberán establecer algunos pre acuerdos, que serían las reglas del proceso, con la finalidad de que éste sea desarrollado de manera exitosa.

Consideramos fundamental establecer los siguientes preacuerdos:

- > Transparentar la información y que esté a disposición de todos los actores

- > Respetar las determinaciones previas establecidas en la Constitución
- > Cumplir y respetar los acuerdos del proceso
- > Que las decisiones sean vinculantes
- > No politizar la participación - no campañas ni consignas. Que las decisiones técnicas no se contaminen con la protesta
- > Dar continuidad a los acuerdos en los espacios regionales y locales; y que los representantes de cada sector socialicen los acuerdos con sus bases.

- > Cooperar en el financiamiento de una fase de transición para llegar gradualmente hacia los acuerdos
- > Sobre las conquistas de las regalías son pactos ya cerrados

2. Etapa de Socialización y Definición de Competencias

De manera general, gran parte de las competencias están definidas en la Constitución Política del Estado, esto es algo que no entra al debate. Posteriormente, la Ley Marco de Autonomías detalla gran parte de las competencias definidas en la Constitución.

Sin embargo, hay muchas competencias que aún no han sido definidas, no están reglamentadas o detalladas, además de las competencias que son compartidas y concurrentes.

Consideramos que éste es un tema que inicialmente debe ser definido, y para esto, antes de asignar competencias (las que se pueden), debería realizarse una evaluación del ejercicio de competencias, de la gestión pública y del gasto público departamental.

Evaluación del Ejercicio de Competencias

Uno de los ejemplos más exitosos dentro de la administración pública y a pesar que no existen muchas evaluaciones y ya a casi veinte años de la Participación Popular y la Descentralización Administrativa, leyes que han transformado la gestión pública hacia un diseño más descentralizado, no se ha realizado una evaluación clara de la gestión pública ni por el Estado ni la sociedad civil.

Seguramente existen avances y experiencias exitosas de la gestión pública y la atención de bienes y servicios públicos por parte de los diferentes niveles de gobierno, como también existen limitaciones y fracasos en sentido de atribuciones que los niveles subnacionales o el nivel central no logran atender de manera óptima, por lo que es fundamental realizar una evaluación.

En este sentido, consideramos que el Pacto Fiscal debe incorporar inicialmente un espacio de evaluación de la gestión pública y el ejercicio de competencias, tanto desde el Estado como desde la sociedad civil.

Definición de Competencias por Nivel de Gobierno

Posterior a la evaluación de la gestión pública, y conforme a los resultados de la misma, en sentido de determinar las capacidades, fortalezas y debilidades de cada nivel de gobierno para asumir las diferentes competencias, se deberán definir las competencias para cada nivel de gobierno, bajo el marco de las determinaciones de la Constitución.

En cierta medida esta sería un resultado de las conclusiones de la evaluación del ejercicio de competencias.

La definición de competencias sería realizada en un espacio amplio, tanto con participación de la sociedad civil como del Estado en sus diferentes niveles.

Antes de adentrarse al debate de los ingresos, distribución y gastos públicos, como parte central del Pacto Fiscal, es importante que todos los actores que participan en el proceso tengan la información completa sobre estos temas como también el de la compatibilización y transparentación de la información por parte del gobierno central puesto que existe diferencia en la información entre un ministerio a otro sobre la información, los temas que se deben tomar en cuenta son:

- > Costeo de las Competencias
- > Los Gastos rígidos en diferentes Obligaciones Estatales
- > Ejecución y Proyección de Ingresos

Costeo de Competencias

Siendo que el costo de un Bien o Servicio público, puede implicar diferentes niveles de atención o cobertura, consideramos que se podría realizar el costeo en tres escenarios:

- > Mínimo requerido para atender al sector o la finalidad
- > Actual (del presupuesto de la gestión – ejecutado, si no es el mínimo requerido)
- > Óptimo (Alcanzar la mayor cobertura o nivel de atención)

El costeo debería ser realizado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas como también por el sector o institución que actualmente ejecuta cada competencia, a nivel departamental y se debería tener un dato conciliado entre ambos.

El costeo debiera ser realizado diferenciando los gastos de inversión y los gastos corrientes.

Obligaciones Estatales - Gastos Rígidos

Existen algunos gastos que el Sector Público no puede reducir o dejar de atender por obligaciones contraídas o políticas de Estado, como pueden ser el servicio de la deuda, el pago de pensiones y otros.

Es importante identificar estos gastos y sus proyecciones a futuro, puesto que no serían incorporados a la discusión y además se debiera prever un monto de ingresos destinados a cubrir los mismos. Estos gastos deberían ser presentados por el Ministerio de Economía, el cuál debería justificar el por qué serían considerados como tales.

Ejecución y Proyección de Ingresos

El Ministerio de Economía deberá presentar la composición de los ingresos públicos y una proyección de los mismos, tomando en cuenta todos los conceptos de ingreso departamentales como son los Impuestos, Renta Extractiva, Recursos Propios, Ingresos de operación, Donaciones, Endeudamiento, Contribuciones a la Seguridad Social y otros.

Por último, las organizaciones, sectores y otras representaciones departamentales que participan en el Pacto Fiscal deberán socializar a sus bases la información de manera de cualificar la posición y la participación de cada uno de los actores.

Asimismo, el Nivel Central, a través de las instancias correspondientes deberá difundir la información, de forma oficial a los gobiernos departamentales y estos deberán llevar adelante un proceso de sensibilización y concientización con relación al Pacto Fiscal y su importancia.

Se deberá otorgar un tiempo para que los diferentes actores se compenetren con la información difundida.

3. Etapa de Compatibilización de Agendas Sobre el Uso de los Recursos

En esta etapa se debatirá el destino de los recursos,

que posiblemente sea el tema más importante a tratarse, porque está directamente relacionado al desarrollo de la región y del país, en especial al considerar los grandes recursos de la renta extractiva, aspecto que no ha sido abordado anteriormente con la importancia del caso para nuestra región.

En el cual se podrían plantearse dos momentos, el primero referente a una discusión, principalmente desde el Sector Público, en el que se lleguen a consensos generales sobre reglas fiscales, sostenibilidad y enfoque de desarrollo en el uso de los recursos, que definan un marco general; y posteriormente un debate nacional sobre el destino de los recursos, que puede ser abordado desde las regiones.

Pactos Generales, Sobre Reglas Fiscales, Sostenibilidad y Desarrollo.

Previo al debate sobre el destino de los recursos, se deberían tratar diferentes elementos, que establecerán un marco general y el enfoque estratégico para el uso de los recursos públicos, que en algunos casos son aspectos técnicos, y están relacionados a la sostenibilidad y desarrollo que se quiere alcanzar a través de las decisiones fiscales, en el marco de la Constitución.

A continuación se señalan los diferentes elementos que consideramos debieran debatirse en esta fase:

- > Fondos de estabilización
- > Niveles de inversión/crecimiento
- > Cambio de matriz/Inversión pública productiva
- > Destino de la Renta extractiva y el Crédito
- > Límite de gastos de funcionamiento

- > Otras reglas fiscales
- > Fondo para proyectos estratégicos nacionales y regionales
- > Endeudamiento y Donaciones
- > Progresividad y equidad de las Finanzas Públicas.
- > Dispersión - Atomización de recursos públicos
- > Rol del Estado/Empresas públicas
- > Informalidad de la economía y el empleo

Éste sería un espacio de discusión a nivel del Sector Público en sus diferentes niveles departamentales, pero con participación de la sociedad civil en calidad de observador.

Diálogo Sobre la Priorización en el Uso de los Recursos Públicos Desde las Regiones

Después de haber logrado un acuerdo departamental de las Finanzas Públicas en relación al desarrollo, sostenibilidad y otros, se deberá abordar la Discusión sobre la priorización de recursos públicos en los diferentes sectores y finalidades, por ejemplo educación, salud, seguridad, etc.

Este debate sería abordado desde las provincias, encabezados por la Universidad y en él participaría la sociedad civil a través de representaciones territoriales (no sectoriales) en las definiciones. Los diferentes niveles de gobierno y sectores solo participarían proporcionando información.

Ésta priorización de sectores y uso de recursos, implica realizar una jerarquización de las necesidades y demandas de la población, y la misma debería considerar los acuerdos o lineamientos generales del punto anterior y las determinaciones de la Constitución Política del Estado. En esta parte del debate se incluiría a la discusión la asignación de recursos hacia otros fines como son los bonos o la subvención a los hidrocarburos y otros.

4. Etapa de Ingresos Públicos

Los resultados de la etapa anterior y de la definición con relación a los gastos rígidos, se debería tener cuantificada la totalidad de recursos que se necesitan, en esta etapa se abordará el análisis y debate con relación a los ingresos que se tienen para financiar todos estos gastos.

Conciliación entre ingresos y Gastos

El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas realizará un ejercicio de conciliación entre los ingresos proyectados y los gastos totales, presentando los resultados a todos los participantes del proceso. Para realizar esta conciliación, se deberán considerar los acuerdos con relación a las reglas fiscales y otros.

Un elemento a considerarse en esta parte del proceso es el tratamiento de determinados ingresos específicos como pueden ser algunas tasas, ingresos de operación y otros, que nos son sujetos a discusión en su asignación por el hecho de que están directamente relacionados a los gastos correspondientes para la provisión de un determinado servicio público o producción de bienes.

Como resultado del ejercicio de conciliación entre ingresos y gastos, uno de los escenarios más probables es el hecho de que en el mediano y largo plazo, se tenga la necesidad de generar mayores ingresos públicos para sostener los gastos.

Debate Nacional sobre la Generación de Ingresos Públicos

Se ha considerado, en la presente metodología, el debate de los gastos, previo al de los ingresos, con la finalidad de que la necesidad de generar mayores ingresos, que podría implicar la creación de impuestos para determinados sectores, sea el resultado de la voluntad general, acorde con las necesidades y demandas de la población por la atención de bienes y servicios públicos.

Si bien, el tratamiento de los diferentes elementos relacionados a la generación de ingresos públicos, como es la revisión del sistema impositivo, es un tema bastante amplio y complejo, que requeriría una metodología aparte para su abordaje, consideramos, de manera general que debiera ser tratada en dos momentos:

- > Definición de tributos y otras rentas
- > Definición del nivel de gobierno que recauda

Y, para la discusión, consideramos fundamental que se debe tomar en cuenta los siguientes elementos:

- > Deber de tributar en proporción a la capacidad económica de acuerdo a la Constitución.
- > Reforma Tributaria (cobertura, evasión, quiénes pagan y quiénes no)
- > Explorar las diferentes posibilidades de generar ingresos públicos (impuestos, tasas, etc.)
- > Análisis por sectores (Mineros, Comerciantes, Agropecuario, etc.)
- > Impuestos Subnacionales (creación, transferencia, delegación)
- > Fuentes extractivas (Sostenibilidad)
- > Endeudamiento
- > Incorporar un sentido de correspondencia o vínculo entre el esfuerzo que hacen las personas al tributar en un determinado espacio territorial y los beneficios de los servicios públicos que reciben.
- > La base impositiva de las empresas respecto al cálculo del IUE
- > Descargos para profesionales y otros sectores del IVA.

En esta parte deberían participar los tres niveles de gobierno y las representaciones territoriales de la sociedad civil, en las decisiones. No las representaciones sectoriales porque en el debate podría tratarse la creación de tributos hacia determinados sectores; éstas sí podrían participar proporcionando información sobre su sector, en caso de ser pertinente.

5. Etapa de Asignación de Recursos

Distribución vertical

La propuesta está enfocada de manera tal que la distribución vertical de recursos, entre los diferentes niveles de gobierno, y que sería uno de los temas más delicados a tratarse, sea un resultado de las etapas previas.

La distribución sería el resultado de relacionar y sistematizar, la asignación de recursos definida en la priorización de sectores (incluyendo los gastos rígidos), con las competencias para cada nivel de gobierno definida en la etapa dos.

Acuerdos mínimos sobre priorización de sectores

En esta parte del proceso, cada nivel de gobierno, tendría sus competencias y su asignación de recursos, además que se conocería la priorización de gastos como resultado de la voluntad manifestada en un debate departamental.

Sin embargo, en el marco de las competencias establecidas en la Constitución, como se señaló anteriormente, cada entidad es autónoma por decidir el uso de sus recursos, además que naturalmente existirán diferentes necesidades, demandas y visiones en las distintas regiones del país.

Consideramos que en el Pacto Fiscal se deberían llegar a acuerdos mínimos sobre atención de los sectores prioritarios. En esta parte del proceso deberían participar los tres niveles de gobierno y la sociedad civil como observadora.

Distribución Horizontal

Si bien se espera que bajo el diseño de Estado, con autonomía de los gobiernos subnacionales, estos puedan recaudar mayores ingresos, y justamente la generación de mayores tributos por parte de las entidades territoriales autónomas podría ser un resultado del Pacto Fiscal, es de suponer que una parte importante de los ingresos sería recaudado por el nivel central. Esto no solamente depende de un factor de decisión, sino que por determinadas características, muchos tributos técnicamente no pueden ser discriminados por espacio territorial.

Al efecto se tendría el momento de debatir con relación a la distribución horizontal de los recursos públicos recaudados por el nivel central, y que en el resultado de la distribución vertical corresponden ser transferidos

a los gobiernos subnacionales.

Las representaciones sectoriales observarían que la distribución horizontal permita asegurar la atención de cada sector, en todas las regiones.

Es importante señalar que existen determinaciones previas en la Constitución que no se pueden considerar al momento de debatir la distribución horizontal, como es la definición de la asignación del 11% correspondiente a la regalía departamental por hidrocarburos, también respecto a la inamovilidad del 4% de participación departamental del Impuesto Directo a los Hidrocarburos

Consideramos que esta distribución debiera tener dos momentos.

A. Definición de principios sobre Distribución Horizontal

Momento en el cual se debatirían elementos generales sobre la distribución horizontal y la equidad, en base a la Constitución Política del Estado, sus principios y valores. Se pretende responder a la pregunta ¿Cuántas veces más recursos pueden recibir una región con relación a otra?

B. Definición de criterios de distribución horizontal por tipo de ingreso

En base a los principios sobre la equidad en la distribución, en esta parte se definirían, para cada fuente de ingreso correspondiente a los recursos de los niveles subnacionales recaudados por el nivel central, los criterios de distribución, entre los que se pueden señalar los siguientes: poblacional, extensión territorial, necesidades básicas - pobreza, indicadores de desarrollo, niveles de recaudación impositiva, origen de la producción, u otros, siendo posible combinar los diferentes criterios.

6. Etapa de Acuerdos Finales – Transición

Por último, consideramos se deberían formalizar los acuerdos alcanzados y tomar algunas determinaciones finales, que se señalan a continuación:

- Acuerdos de plazos para la implementación y para realizar una evaluación, revisión y reformas (resultados del pacto fiscal). Deberían definirse en un espacio ampliado, tanto de Estado como sociedad civil.

- > Elaboración de leyes que puedan operativizar los acuerdos del Pacto Fiscal
- > Fase de transición, para lo cual se deberá contemplar una asignación de recursos que permita que los cambios puedan ser efectivizados de manera gradual.
- > Dar continuidad a los acuerdos del Pacto Fiscal en procesos regionales y locales.
- > Propuesta metodológica de seguimiento al cumplimiento de los acuerdos generados. (designar una comisión, un consejo, etc.)

Aspectos Generales a Tomar en Cuenta

- > Respeto e inamovilidad del 11% de Regalías Hidrocarburíferas Departamentales.
- > Respeto e inamovilidad del 4% de participación departamental del Impuesto Directo a los Hidrocarburos
- > Para lograr un pacto fiscal congruente con los objetivos de desarrollo, este debe tener en cuenta el objetivo macro del Plan Nacional de Desarrollo, y los objetivos asumidos por cada uno de los Gobiernos Departamentales y Municipios, como también los de nuestras superiores casas de estudio y dotar de las condiciones presupuestarias para su logro.
- > Con el establecimiento constitucional de las autonomías departamentales, se han establecido competencias, que para desarrollarlas se hace necesario la realización de planes, programas y proyectos técnicamente viables y ECONOMICAMENTE factibles.

Algunas Conclusiones a Tomar en Cuenta

- > Los ingresos Departamentales correspondientes a los conceptos de Regalías e IDH se mantienen inalterables para los Departamentos.
- > Al ejecutar la presente propuesta, la afectación al TGN es mínima.
- > Se realiza una distribución más equitativa de los recursos, acercándolos a la gente a través de sus instituciones locales.
- > Se pueden emprender nuevos proyectos y programas para cumplir los objetivos enmarcados en los planes locales de desarrollo y de gestión Universitaria
- > El impacto en los presupuestos de gobiernos municipales, departamentales y universidades es alto en comparación de la afectación al TGN.
- > Los recursos que son provenientes de los impuestos

gravados en los distintos departamentos vuelven a sus contribuyentes.

- > La generación, socialización, discusión de una posición departamental a cerca de una propuesta de pacto fiscal a nivel nacional debe ser una tarea urgente, para que en éste contexto el Departamento de Tarija no sea afectado nuevamente con la reducción de sus recursos, por lo cual se deber abrir el diálogo para que el debate y concertación generen una propuesta de Pacto Fiscal Nacional y que sea asumida como propia en cada una de las instituciones, actores sociales y sociedad civil del Departamento de Tarija.

BIBLIOGRAFIA

Análisis del Presupuesto General de Estado 2014 Reporte de coyuntura N° 23 marzo de 2014

Bernes, Pacto Fiscal, Mimeo 2010 pág. 14

Martner, R. 2010. El Pacto Fiscal Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública, ILPES, CEPAL, Naciones Unidas.

Propuesta Técnica de Diálogo "Rumbo al Pacto Fiscal en Bolivia" Ministerio de Economía y Finanzas Publicas febrero de 2015

Pacto Fiscal" Coloquios Económicos" N° 27 diciembre de 2013

Propuesta Metodológica para el Pacto Fiscal. "Bien Común" diciembre. 2013

Propuesta de Redistribución de los Recursos Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz. 2013.

Resolución N° 001/2015 aprobación de la Metodología de la Propuesta Técnica de Dialogo Rumbo al Pacto Fiscal en Bolivia, mayo de 2015

Pacto Fiscal: Un instrumento para la concertación entre la sociedad civil y el Estado junio 2013

Perspectivas Políticas y Económicas de los Resultados del Censo 2012 junio 2013

Artículo Académico

Recibido: 28 de agosto de 2015

Aprobado: 5 de octubre de 2015