

EVALUACION DEL SISTEMA DE COPARTICIPACION VINCULADOS Error! Marcador no definido.

CON LOS GASTOS DE LA PARTICIPACION POPULAR¹

César Calderón²
María Felix Delgadillo

1. INTRODUCCION

El objetivo del presente trabajo es analizar la evolución y la situación actual del sistema de coparticipación de ingresos vinculado a la Participación Popular. La mayor parte de las evaluaciones se han realizado desde el punto de vista de la distribución de ingresos y no desde la perspectiva del destino de los mismos.

Hasta el momento está claro que el proceso de participación popular está orientado a cumplir la función de redistribución de los recursos. Para un mejor cumplimiento de los objetivos de la Ley es necesario que los mecanismos institucionales de control cumplan una labor fiscalizada de los gastos ejecutados con dichos recursos en la medida que dispone la Ley. Son varias las instituciones como la Unidad de Programación Fiscal³, la Dirección de Municipios de la Subsecretaría de Presupuesto y otras que están empeñadas en captar la información necesaria para su respectiva evaluación.

El trabajo esta organizado de la siguiente forma: en el segundo punto se hace un breve resumen de la evolución del sistema de coparticipación existente a la fecha, incorporando las reformas emergentes de la Ley de Participación Popular y otras; este análisis es complementado, en el tercer punto, con el marco legal que autoriza y norma el procedimiento de ejecución de la coparticipación de los recursos.

El cuarto punto analiza el sistema actual de coparticipación e identifica los recursos coparticipables y no coparticipables, las características y el funcionamiento de la coparticipación en Bolivia. En el siguiente punto se describe el modelo del sistema de coparticipación para observar los efectos que el mismo tiene sobre los niveles de déficit del Gobierno Central.

Posteriormente, se realiza la evaluación del Sistema de coparticipación ligado a la Participación Popular, en el cual se describen no solamente los ingresos, provenientes de la coparticipación que reciben los municipios, sino que se analiza el destino de los mismos. Por último se plantean las conclusiones y recomendaciones del documento.

2. ANTECEDENTES

Con anterioridad a 1986, el único mecanismo de transmisión de recursos del gobierno central a las regiones o departamentos, eran las transferencias y/o subsidios del Tesoro General de la Nación a los Departamentos para cubrir sus gastos ordinarios. Adicionalmente, las regiones

¹ Documento elaborado en agosto de 1995.

² Consultor I, Centro de Investigación del Honorable Congreso Nacional (CICON)

³ La denominación anterior era SAFCO-"Programa de Emergencia".

productoras de determinados recursos naturales obtenían ingresos que provenían principalmente de las regalías mineras, madereras e hidrocarburos.

Desde mediados de 1986 rige un nuevo régimen tributario, así como una nueva redistribución del ingreso. Este régimen establecía que el producto de la recaudación de determinados impuestos⁴ debía ser distribuido entre el Tesoro General de la Nación (TGN), las Corporaciones Regionales de Desarrollo, Municipalidades y Universidades. Adicionalmente, se mantenía tanto el mecanismo de las transferencias presupuestales que otorgaba el TGN como los ingresos por concepto de regalías departamentales provenientes de los recursos forestales, mineros e hidrocarbúricos.

Esta distribución de recursos no consideraba ningún tipo de indicador que reflejara tanto la necesidad como la capacidad fiscal de cada departamento. Sin embargo, esta distribución de recursos es corregida por medio de la Ley de Participación Popular, la cual considera un factor de distribución que es la "**población**", insertando en el mismo un mecanismo proporcional⁵ de distribución de ingresos, dejando de lado la distribución del ingreso por presiones regionales, cívicas y políticas.

Con la Ley de Participación Popular no solamente se establece una redistribución más equitativa de los ingresos, sino que se integra a las comunidades indígenas, campesinas y urbanas, en la vida jurídica, política y económica del país, buscando corregir los desequilibrios históricos entre las áreas urbanas y rurales. Además, se determina la fiscalización por parte de la sociedad civil sobre la utilización de los recursos a cargo de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB's), Comites de Vigilancia y Consejos Municipales.

3. MARCO LEGAL DEL SISTEMA DE COPARTICIPACION

Inicialmente el marco legal que establecía el sistema de Coparticipación de los impuestos estaba plasmado en la Ley 843 de mayo de 1986 (Ley de la Reforma Tributaria), posteriormente esta fue modificada a través de la Ley 1551 de abril de 1994 (Ley de Participación Popular), que en primera instancia modifica la nómina de los ingresos coparticipables añadiendo el Impuesto a la Transferencia Gratuita de Bienes y el Impuesto a los Viajes al Exterior y transfiere a las municipalidades la totalidad de las recaudaciones del Impuesto a la Propiedad de Bienes. Adicionalmente, la Ley 1606 de diciembre de 1994 (Modificaciones a la Ley 843) transfiere a las alcaldías la administración y recaudación del Impuesto a las Transferencias Municipales (ITM) y el Impuesto al Consumo Específico a la chicha de maíz.

⁴ Los impuestos coparticipables eran: el Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto a las Transacciones (IT), Regimen Complementario al IVA (RC-IVA), Impuesto a la Renta Presunta de Empresas (IRPE), Impuesto a la Renta Presunta de Propietarios de Bienes (IRPPB), Impuesto Especial a la Regularización Impositiva (IERI), Impuesto al Consumo Específico (ICE) y el Gravamen Aduanero Consolidado (GAC).

⁵ Lo ideal en un proceso de coparticipación es que la distribución del ingreso se ajuste en base a indicadores que estén en función de los objetivos del gobierno; así la teoría clasifica a los prorratores en:

a) Redistributivos, que asignan los ingresos de la coparticipación beneficiando a jurisdicciones con bajos niveles de actividad económica o demográfica.

b) Proporcionales, aquellos que están vinculados directamente con el tamaño de la población de cada departamento.

c) Regresivos, aquellos que al estar vinculados al tamaño de la base económica, implican aportes per cápita más altos para las jurisdicciones de nivel económico relativamente más alto.

Los impuestos no coparticipables son: el Régimen Tributario Simplificado (RTS), el Sistema Tributario Integrado (STI), el Impuesto Especial a la Regularización Impositiva (IERI), la recaudación en valores fiscales, el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD)⁶ y otros ingresos provenientes de la venta de valores como ser: timbres, papel sellado, pasaporte, libreta de matrimonio, nacimiento, etc.

El Cuadro 1 establece una comparación entre el anterior y actual sistema de coparticipación:

CUADRO 1
RECURSOS NACIONALES DE LA COPARTICIPACION TRIBUTARIA

Ley 1606 Nacionales	Ingresos		Ley 843	Ley 1551
	Ref. Tributaria	Part. Popular	Mod.Ley 843	
Ing. Renta Interna ⁷				
IVA(a)	si	si		
RC-IVA	si	si		
IRPE (IU)	si	si		
IERI	si	no		
ICE	si	si		(b)
ITGB	no	si		
IVE	no	si		
IT (a)	si	si		
Ing. Renta Aduanera				
GAC	si	si		
CASOS ESPECIALES (c)				
IPR ⁸	si	si		
ITM	si	si		(b)
IRPPB	si	si		(b)

- (a) Incluye la recaudación de hidrocarburos, logro que obtuvieron las regiones a partir de 1992.
- (b) A partir de la Ley 1606 el ICE a la chicha de maíz y el ITM son administrados por los municipios. Adicionalmente, el IRPPB es reemplazado por el Impuesto a la Propiedad de Bienes y Automotores (IPBA).
- (c) La recaudación de estos impuestos a partir de la Ley de Participación Popular se constituyen en ingresos municipales.

⁶ Este impuesto tiene una distribución diferente; 25% para las Prefecturas y el resto al TGN.

⁷ Descripción de siglas: Impuesto a la Transferencia Gratuita de Bienes (ITGB), Impuesto a los Viajes al Exterior (IVE), Impuesto a la Renta Presunta de Propietarios de Bienes (IRPPB) que incluye: Impuesto a la Propiedad Rural (IPR), Impuesto a los Inmuebles Urbanos (IIU) e Impuesto sobre los Vehículos, Automotores, Motonaves Aeronaves (IVAMA). Para el resto de los impuestos ver pie de página 4.

⁸ La ley 843, determinaba que el 75% de la recaudación sea destinado al Fondo Nacional de Desarrollo Regional y 25% al Tesoro General de la Nación.

Los ingresos por concepto de coparticipación tienen la siguiente estructura: 20% de las rentas nacionales para las Municipalidades, 5% para las Universidades y el resto para el Tesoro General de la Nación, recursos que son distribuidos en proporción a la población de cada uno de los municipios⁹; en contraste con el antiguo régimen de 10% para las Municipalidades, 10% para las Corporaciones, 5% para las Universidades y 75% para el Tesoro General de la Nación, que no consideraba ningún indicador de distribución.

La distribución de recursos que establece la Participación Popular esta vinculada estrechamente con la Ley de Descentralización Administrativa (Ley 1654 de julio de 1995), por medio de la cual se disuelven las Corporaciones Regionales de Desarrollo transfiriendo el patrimonio de estas entidades a las Prefecturas Departamentales.

CUADRO 2
PORCENTAJES DE LA DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS CORRESPONDIENTES
A LA COPARTICIPACION

¡Error! Marcador no definido. ENTIDAD	Porcentaje de Distribución		
	Ley 843	Ley 1551	Ley 1654(*)
TGN	75%	75%	75%
Municipalidades	10%	20%	---
Prefecturas (Corpor.)	10%	---	25%
Universidades	5%	5%	---

Ley 843 Ley de la Reforma Tributaria (1986)

Ley 1551 Ley de Participación Popular (1994)

Ley 1654 Ley de Descentralización (1995)

(*) Establece que el 25% de la recaudación efectiva del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados sea destinado a las Prefecturas y el resto al TGN.

Adicionalmente, por medio de la Ley 1551 se establecen las obligaciones específicas de los Gobiernos Municipales, a los cuales se les fija el techo de sus gastos, corrientes y de capital, que pueden incurrir con los recursos de la Participación Popular. Así también se crean los Comites de Vigilancia quienes tienen la atribución de fiscalizar los gastos ejecutados por los Gobiernos Municipales.

⁹ La siguiente fórmula representa el reparto de recursos a los distintos municipios:

$$T_i = P_i / \Sigma P_T * R.COP.$$

Donde:

T_i = Transferencias a los distintos municipios

P_i = Población del municipio

ΣP_T = Sumatoria de la Población Total

RCOP = Recursos de la Coparticipación

CUADRO 3
 PORCENTAJES DE APLICACION EN GASTOS DE LOS INGRESOS DE COPARTICIPACION

¡Error! Marcador no definido. ENTIDAD de los Recursos		Porcentajes de Utilización	
TGN	NEPC	NEPC	NEPC
Municipalidades	NEPC	10% GC 90% GK	---
Corporaciones	NEPC	---	15% GC 85% GK
Universidades	NEPC	NEPC	---

NEPC = No existe parámetro de control

GC = Gasto Corriente

GK = Gasto de Capital

(*) Ley de Descentralización, que establece que el 25% de la recaudación efectiva del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus derivados sea destinado a las Prefecturas y el resto corresponde al TGN.

4. CARACTERISTICAS Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE COPARTICIPACION ACTUAL

4.1. Características del Sistema de Coparticipación Actual

El régimen de coparticipación presenta las siguientes características:

- i) La centralización tributaria de los ingresos nacionales permite realizar economías de escala; pero la distribución del mismo es automática entre los entes coparticipantes. Este mecanismo de coparticipación automática se implementó a partir de 1986 por medio de la recaudación de impuestos por el sistema bancario. La distribución de recursos es ejecutada en forma diaria en función de los porcentajes establecidos por Ley.
- ii) La base para calcular el monto correspondiente a cada Municipio considera la **"recaudación efectiva"** de los ingresos coparticipables, tanto de renta interna como de renta aduanera.
- iii) El factor de distribución de los recursos coparticipables considera como parámetro la "población"; es decir, el sistema "per cápita"¹⁰
- iv) La recaudación de los ingresos nacionales a través de valores fiscales no es objeto de

¹⁰ Esta modalidad si bien es de fácil administración, no considera aspectos estructurales al interior de las regiones por su heterogeneidad.

coparticipación¹¹.

4.2. Funcionamiento del Sistema de Coparticipación

Es necesario analizar los siguientes aspectos relacionados con el funcionamiento del régimen de coparticipación de impuestos:

- Un punto importante a resaltar es la composición de los recursos a financiar por medio del TGN, el cual resulta de una mezcla de recursos coparticipables, no coparticipables y otros ingresos.
- El Poder Legislativo a instancias del Poder Ejecutivo¹² dicta la Legislación Impositiva a través de Leyes. Al mismo tiempo, el Ejecutivo emite Decretos, Resoluciones Ministeriales y otros actos administrativos, como también establece reglamentaciones considerando la evolución de las variables macroeconómicas vinculadas con el sector externo, monetario u otras actividades, llegando a adoptar en algunos casos objetivos no fiscales pero que los mismos tienen impacto sobre los recursos del gobierno¹³.
- Adicionalmente, no toda la recaudación potencial se convierte en efectiva por dos razones:
 - i) La existencia y operación reglamentada por el Gobierno Central respecto a las desgravaciones, exenciones, moratorias, condonaciones, etc. Asimismo, en términos de política fiscal, el Gobierno Central desde 1987 hasta la fecha ha utilizado instrumentos fiscales para incentivar o apoyar a otros sectores de la economía, ocasionando efectos no deseados en la distribución de los recursos.
 - ii) El margen de evasión fiscal efectivamente registrada. Al considerar la evasión fiscal es necesario establecer que al interior de la misma se evidencia lo siguiente:
 - la evasión fiscal de las recaudaciones por concepto de renta interna, de acuerdo a una estimación efectuada por UDAPE¹⁴, llega a más del 45% de la recaudación potencial. Es necesario, además considerar que la evasión en determinadas regiones es mucho mayor a la de otras.
 - la presencia de regímenes especiales como ser el Régimen Tributario Simplificado (RTS) y el Sistema Tributario Integrado (STI), hacen que el sistema tributario actual basado en el IVA no sea eficiente, puesto que existen contribuyentes que debiendo pertenecer al Régimen General están inscritos en los Regímenes Especiales.

¹¹ Entre los valores fiscales podemos citar a el: CENOCREN (Certificado de Notas de Crédito Negociables), CEDEIM (Certificado de Devolución Impositiva), CRA (Certificado de Reintegro Arancelario), etc.

¹² El Poder Ejecutivo, previamente define una Política Tributaria dependiendo de sus necesidades presupuestarias.

¹³ Un ejemplo, es la quiebra de los bancos privados por el cual el Gobierno se hace responsable ante los depositantes, dando lugar al déficit cuasifiscal, en el caso que el BCB no recupere la parte de la cartera de los bancos en quiebra.

¹⁴ Estimación del Potencial Tributario, UDAPE y Dirección General de Impuestos Internos.

De acuerdo a la evolución histórica de los denominados recursos tributarios (renta interna y renta aduanera), la participación de los recursos coparticipables respecto al total presenta incrementos; por ejemplo en 1987 estos alcanzaron el 74.9% del total recaudado y a medida que se fue consolidando la reforma tributaria, el porcentaje llega al 92.6% en 1992 (ver cuadro 4 y anexo 1). A partir de la implementación de la Participación Popular y la Ley 1606, este porcentaje se reduce, principalmente, porque tanto el Impuesto a la Propiedad de Bienes, Vehículos y Automotores, el Impuesto a las Transacciones Municipales y el ICE a la chicha de maíz, pasan a ser de dominio de los Gobiernos Municipales, incrementando los recursos de estos. Aunque, a partir de Ley 1551 se incorporan dentro de los recursos coparticipables el Impuesto a los Viajeros al Exterior (IVE) y el Impuesto a la Transferencia Gratuita de Bienes (ITGB).

CUADRO 4
INGRESOS POR RENTA INTERNA Y RENTA ADUANERA, CLASIFICADOS EN
COPARTICIPABLES Y NO COPARTICIPABLES
(Estructura Porcentual)

¡Error! Marcador no definido. D E T A L L E				1987	1988	1989	1990	1991	1992
TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS				100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
INGRESOS COPARTICIPABLES				74.9	90.7	90.7	83.7	91.9	92.6
Renta Interna				50.9	65.8	72.2	70.5	80.9	81.7
Renta Aduanera				23.9	24.9	18.4	13.3	11.1	10.9
INGRESOS NO COPARTICIPABLES				25.2	9.3	9.4	16.3	8.1	7.4
Renta Interna				21.4	5.4	6.5	12.5	6.8	5.8
Renta Aduanera				3.7	3.9	2.9	3.8	1.4	1.6

(b) Datos correspondientes al período enero-junio de 1995

FUENTE: UDAPE, elaborado en base a la información de la DGII y SAFCO

5. MODELO DEL SISTEMA DE COPARTICIPACION

El funcionamiento del sistema de coparticipación de impuestos, puede apreciarse a partir de la observación de la restricción presupuestaria de los dos niveles de gobierno.

$$GC = R = (1-a)*RC + RNC + OI + D \quad (1)$$

$$GM = a*RC + RP \quad (2)$$

Donde:

GC = Gastos Totales del Gobierno Central

R	=	Recursos Totales del Gobierno Central
RC	=	Recursos Coparticipables (corresponden a Renta Interna y Renta Aduanera y no incluye valores fiscales), donde: a' = 20%, a'' = 5%, a = 25% y (1-a) = 75%
RNC	=	Recursos No Coparticipables (corresponden también a Renta Interna y Renta Aduanera e incluyen valores fiscales)
OI	=	Otros Ingresos (incluye entre otros: excedentes de YPFB y ENTEL, regalías de hidrocarburos, donaciones, etc.)
D	=	Déficit Fiscal Financiado por el BCB
a	=	Es la suma de la participación porcentual correspondiente a los Gobiernos Municipales (a') y Universidades (a''). Donde: a = a'+ a''
a'	=	Participación Porcentual de los Gobiernos Municipales en el total de los recursos coparticipados
GM	=	Gasto del Conjunto de los Municipios
RP	=	Recursos Propios del conjunto de los Municipios

La ecuación 1 muestra la posibilidad de sustitución entre las distintas fuentes de recursos por parte del Gobierno Central; por ejemplo, si los recursos no coparticipables (RNC) o el déficit fiscal financiado por el BCB (D) disminuyen, un mismo nivel de Gastos del Gobierno Central puede financiarse con mayores recursos coparticipables (RC)¹⁵, pero este aumento tiene un impacto directo sobre las finanzas de los gobiernos municipales como puede observarse en la ecuación 2.

Los ingresos propios y/o los gastos locales deberían ajustarse a los cambios de los recursos del Gobierno Central. Las relaciones analizadas ilustran el modo en que las variables fiscales regionales dependen de decisiones unilaterales del Gobierno Central en cuanto a la forma de financiar sus gastos.

La ecuación 2 se cumplirá solo si existen limitaciones de endeudamiento en los presupuestos de los Gobiernos Municipales; la ecuación de financiamiento en realidad es:

$$GM = a' * RC + RP + OTGC + E \quad (3)$$

Donde:

OTGC = Otras transferencias del Gobierno Central
E = Endeudamiento Municipal

La ecuación 3 indica que si disminuyen los recursos coparticipables (RC), y si los Recursos Propios (RP) y los Gastos Regionales (GR) no se ajustan en forma compensatoria, la brecha fiscal regional se cerrará con otras transferencias del gobierno central (OTGC) o endeudamiento municipal (E).

¹⁵ Este análisis es factible en términos del modelo, sin embargo, para el caso boliviano en el corto plazo (un año) el incremento de los recursos coparticipables depende de varios factores a considerar.

6. EVALUACION DEL SISTEMA DE COPARTICIPACION VS. LA PARTICIPACION POPULAR

6.1 Evaluación de los Ingresos Distribuidos de la Participación Popular

Considerando los ingresos obtenidos por los Municipios por concepto de la Coparticipación, podemos señalar que el período julio-diciembre de 1994, respecto al mismo período de 1993, presenta un incremento real de 139%¹⁶ (ver cuadro 5).

CUADRO 5
INGRESOS OBTENIDOS POR CONCEPTO DE COPARTICIPACION DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES, DURANTE EL PERIODO JULIO - DICIEMBRE
(En millones de bolivianos)

Incremento Municipales ¹⁷	Gobiernos			Incremento		
	1993	1994	94/93	1993(*)	1994(*)	94/93
La Paz	54.35	97.94	80%	43.30	72.45	67%
Santa Cruz	33.42	61.81	85%	26.63	45.72	72%
Cochabamba	17.92	50.29	181%	14.28	37.21	161%
Oruro	3.47	15.41	344%	2.76	11.40	312%
Chuquisaca	4.08	20.56	404%	3.25	15.21	368%
Tarija	2.70	13.20	390%	2.15	9.77	355%
Potosí	0.99	29.26	2862%	0.79	21.65	2650%
Beni	0.41	12.51	2946%	0.33	9.26	2728%
Pando	0.08	1.73	2084%	0.06	1.28	1928%
TOTAL	117.40	302.70	158%	93.55	223.93	139%

(*) Se deflactaron los valores nominales con el IPC promedio, julio-diciembre para 1993 y 1994.

FUENTE: Ministerio de Hacienda

Si bien todos los departamentos presentan incrementos reales importantes, los más beneficiados fueron los departamentos de Beni, Potosí y Pando.

Por otro lado, si consideramos los ingresos por concepto de Coparticipación Tributaria para los años 1993 a 1995¹⁸, los ingresos provenientes de la coparticipación en 1994 presentan un incremento real de 75% y para 1995 se prevé un incremento del 54%, debido al incremento en las recaudaciones tributarias y a la vigencia plena de la Ley de Participación Popular, con un ingreso programado por concepto de coparticipación de Bs. 685 millones, frente a una ejecución de Bs. 413.6 millones de la gestión 1994.

¹⁶ Para la obtención de los valores reales, se deflactaron los valores nominales con el IPC promedio, julio-diciembre para 1993 y 1994.

¹⁷ La información corresponde a 304 municipios, los cuales están agregados por departamento.

¹⁸ Los datos de los ingresos de Participación Popular de 1995 fueron extraídos del Presupuesto General de la Nación, a diferencia de las gestiones anteriores que son datos ejecutados, con la diferencia de que la cobertura 1994 abarca a 304 municipios.

Los departamentos más beneficiados, al contar con mayores niveles de actividad y mayor población, son La Paz con Bs. 202.8 millones, Santa Cruz con Bs. 145.6 millones y Cochabamba con Bs. 118.4 millones. Sin embargo, los mayores incrementos reales respecto a la gestión de 1994 se darán en los departamentos de Pando con 114.1%, Beni con 112.2% y Potosí con 110.4%.

CUADRO 6
EVOLUCION DE LOS RECURSOS DE LA COPARTICIPACION TRIBUTARIA PARA LOS GOBIERNOS MUNICIPALES GESTIONES 1993-1995
(En millones de bolivianos)

Municipales	Gobiernos			Programado				
	INCREM. 1993	INCREM. 1994 ¹⁹	INCREM. 1995	1993(*)	1994(*)	1995(*)	94/93	95/94
La Paz	105.87	144.84	202.78	86.36	109.53	142.90	26.83%	30.47%
Santa Cruz	58.04	95.14	145.56	47.34	71.94	102.57	51.96%	42.57%
Cochabamba	34.76	68.97	118.44	28.35	52.16	83.46	83.95%	60.03%
Oruro	7.00	20.07	36.28	5.71	15.18	25.57	165.64%	68.49%
Chuquisaca	6.07	22.74	48.41	4.95	17.20	34.11	247.10%	98.38%
Tarija	4.89	16.62	31.09	3.99	12.57	21.91	214.83%	74.31%
Potosí	1.96	30.52	68.90	1.60	23.08	48.56	1340.68%	110.39%
Beni	0.78	12.94	29.46	0.64	9.79	20.76	1434.88%	112.18%
Pando	0.12	1.77	4.06	0.10	1.34	2.86	1289.30%	114.12%
TOTAL	219.50	413.60	684.98	179.05	312.77	482.71	74.68%	54.33%

(*) Se deflactaron los valores nominales con el IPC promedio, enero-diciembre para 1993, 1994 y 1995.

FUENTE: Ministerio de Hacienda

6.2. EVALUACION DE LOS GASTOS SEGUN FUENTE DE FINANCIAMIENTO

Es importante resaltar que la reglamentación de la Participación Popular establece vinculación entre el presupuesto y la inversión pública municipal y señala que la formulación, presentación y ejecución de los presupuestos municipales deben sujetarse a las directrices del Ministerio de Hacienda. Asimismo, señala que la ejecución presupuestaria de los Gobiernos Municipales debe sujetarse a las normas establecidas por dicha cartera y esta última deberá verificar la correcta utilización de los recursos de la coparticipación tributaria.

Por otro lado, la Ley de Participación Popular establece que los Comites de Vigilancia, deben velar para que los recursos provenientes de esta fuente no se destinen a gastos corrientes del Gobierno Municipal en más del 10%.

Considerando los antecedentes de los anteriores párrafos y con la limitación de la información disponible se realiza el análisis correspondiente al destino de los recursos de Participación Popular²⁰.

¹⁹ La información corresponde a 304 municipios, los cuales están agregados por departamento.

²⁰ La información de 1994, corresponde únicamente a 258 municipios de un total de 304 municipios registrados, acuerdo al siguiente detalle:

Las cifras elaboradas por la Dirección de Municipios de la Subsecretaría de Presupuesto, muestran que durante 1994 las diferentes alcaldías obtuvieron un monto de Bs. 371.8 millones por concepto de Participación Popular y únicamente Bs. 166.5 millones fueron destinados a gastos de capital, que equivale al 44.8% de los ingresos de la Participación Popular y no así al 90% que dispone la Ley.

Durante 1994 los Municipios pertenecientes a Potosí gastaron el 23.9% en gastos de capital; en cambio, los municipios de Tarija presentan los niveles más elevados de ejecución de gastos de capital, no llegando al 90% que establece la Ley de Participación Popular.

CUADRO 7
PARTICIPACION DE LOS GASTOS DE CAPITAL VS. INGRESOS DE LA
PARTICIPACION POPULAR-1994
(En millones de bolivianos)

Relación Municipales	Gobiernos		Ing.Partic.	Gastos de Capital
	Popular	Ejecutado	Potencial	Gto.Cap.vs.I.PP
Chuquisaca	22.3	6.6	20.1	29.59%
La Paz	140.0	61.8	126.0	44.17%
Cochabamba	53.2	24.6	47.9	46.25%
Oruro	17.6	5.3	15.8	30.11%
Potosí	19.6	4.7	17.6	23.86%
Tarija	14.2	9.1	12.8	63.96%
Santa Cruz	91.6	48.3	82.4	52.73%
Beni	12.5	5.8	11.3	46.86%
Pando	0.8	0.3	0.7	42.56%
TOTAL	371.8	166.5	334.6	44.78%

(*) Incluye amortizaciones

FUENTE: Dirección de Municipios de la Subsecretaría de Presupuestos

Si los municipios destinaran el 90% de los ingresos de la coparticipación en gastos de capital la inversión potencial de los municipios debería haber llegado a 334.6 millones de bolivianos y no así a 166.5 millones.

Dpto. Diferencia	Mun. Registrados	Mun. Observados
La Paz	75	66
Santa Cruz	47	45
Cochabamba	43	33
Chuquisaca	28	26
Tarija	11	9
Oruro	31	26
Otras Actividades	69	53
Total	304	258

A diferencia de lo anterior, los gastos corrientes ejecutados con recursos de la participación popular equivalen al 55.43% de los mismos (ver cuadro 8), donde la mayoría de los municipios presentan porcentajes de ejecución superiores al 50%, llegando en algunos casos como ser Potosí a gastar dichos recursos en gastos corrientes más del 75%, la excepción se presenta en los municipios de Tarija y Santa Cruz que presentan porcentajes menores pero que superan el 10% fijado por la Ley de Participación Popular.

CUADRO 8
PARTICIPACION DE LOS GASTOS DE CORRIENTES VS. INGRESOS DE LA
PARTICIPACION POPULAR: DURANTE 1994
(En millones de bolivianos)

Municipales	¡Error! Marcador no definido.Gobiernos		Ing.Partic.	Gastos Corrientes
	Relación Popular	Ejecutado	Previsto p/Part.Pop.	Gto.Cte.vs.IPP
Chuquisaca	22.3	15.7	2.2	70.41%
La Paz	140.0	78.6	14.0	56.13%
Cochabamba	53.2	28.6	5.3	53.75%
Oruro	17.6	12.3	1.8	69.89%
Potosí	19.6	14.9	1.9	76.14%
Tarija	14.2	5.1	1.4	36.04%
Santa Cruz	91.6	42.8	9.1	46.72%
Beni	12.5	6.6	1.3	53.14%
Pando	0.8	0.4	0.1	57.44%
TOTAL	371.8	206.1	37.1	55.43%

FUENTE: Dirección de Municipios de la Subsecretaría de Presupuestos

Las cifras muestran que durante 1994 los municipios dispusieron de casi el 45% de los recursos de la Participación Popular para el pago de salarios, el siguiente cuadro muestra la proporción de dichos gastos por municipios.

CUADRO 9
 PARTICIPACION DE LOS SERVICIOS PERSONALES VS. INGRESOS
 DE LA PARTICIPACION POPULAR: DURANTE 1994
 (En millones de bolivianos)

Relación % Municipales	Gobiernos	
	Popular	Ing.Partic. Ser.Per.vs.IPP
Chuquisaca	22.3	29.58%
La Paz	140.0	44.14%
Cochabamba	53.2	46.25%
Oruro	17.6	30.11%
Potosí	19.6	23.86%
Tarija	14.2	63.96%
Santa Cruz	91.6	52.73%
Beni	12.5	46.86%
Pando	0.8	42.56%
TOTAL	371.8	44.78%

Ser. Per. = Servicios Personales

IPP = Ingresos de la Participación Popular

FUENTE: Dirección de Municipios de la Subsecretaría de Presupuesto

Para el período enero-junio de 1995²¹, se realizó una inferencia puesto que no se cuenta con información detallada respecto a la fuente de financiamiento de los gastos de las alcaldías. Por lo tanto, al asumir que los gastos de capital son financiados únicamente por los recursos de participación popular los mismos se están subestimando puesto que no se están considerando las otras fuentes de financiamiento²².

En este sentido, y a pesar de la subestimación de los gastos de capital, se observa que los municipios no vienen cumpliendo con lo establecido con la Ley de Participación Popular que establece que el 90% de los recursos de la Participación Popular deben ser destinados a gastos de capital. Los municipios que presentan distorsiones son los pertenecientes a La Paz, Oruro, Potosí, Santa Cruz, El Alto y el resto de Alcaldías.

²¹ La información corresponde a las Municipales de las capitales de Departamento, además de la alcaldía del y otras que agrupa a las Alcaldías de Beni y Pando.

²² Es importante reiterar que los gastos de los municipios (ver modelo) pueden ser financiados con los recursos de la Participación Popular, los recursos propios de los municipios y otros ingresos, lo cual es aplicable a los gastos de capital.

CUADRO 10
 PARTICIPACION % DE LOS DE CAPITAL VS. INGRESOS
 DE LA PARTICIPACION POPULAR:
 PERIODO ENERO-JUNIO 1995

¡Error! Marcador no definido.Gobiernos	
Relación	
Chuquisaca	119.63%
La Paz	61.39%
Cochabamba	90.93%
Oruro	68.57%
Potosí	35.72%
Tarija	164.57%
Santa Cruz	77.24%
El Alto	55.75%
Otras Alcaldías	67.02%

FUENTE: Unidad de Programación Fiscal (SAFCO)

La relación entre gastos de capital vs. ingresos de la Participación Popular refleja que los recursos no se los viene canalizando de la forma más apropiada y que los mismos están siendo destinados a gastos corrientes.

A más de un año de la implementación de la Participación Popular, es obvio que tanto las autoridades del Gobierno Central, de los Municipios y la población en general, se han orientado a apoyar la formación de las Organizaciones Territoriales de Base, los Comites de Vigilancia²³, la delimitación y demarcación geográfica de municipios y cantones, a difundir la Ley de Participación Popular, a iniciar la transferencia de la infraestructura de educación, salud e infraestructura básica, a la capacitación para la recolección de los impuestos que fueron transferidos en su totalidad a los Municipios, además se han elaborado sistemas de asignación de recursos y todos aquellos problemas logísticos que implica una reforma estructural como es el caso de la Participación Popular.

Adicionalmente, todo proceso de transformación necesita tiempo para que su implementación respectiva se vaya realizando paulatinamente. En este entendido, se cree que el proceso de Participación Popular en la etapa de la distribución de recursos a los diferentes municipios, viene cumpliéndose en su cabalidad. Es de esperar que los municipios también cumplan su parte, no solamente con la presentación de información en forma continúa y oportuna, sino dando cumplimiento a las disposiciones legales que determina el porcentaje de recursos que deben destinarse a la inversión pública, con la finalidad de que el proceso de Participación Popular no presente distorsiones en su aplicación a futuro.

²³ A los Comites de Vigilancia se les da una serie de responsabilidades para que cumplan el papel de vigilancia de la Administración Municipal. Por el momento, no parece que estas instancias de control esten adecuadamente, ya que su organización en la práctica no se habría concluido lo que se requiere para que los gastos no esten encuadrados en lo prescrito por Ley.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

7.1. Conclusiones

- La Ley de Participación Popular considera una mejor redistribución del ingreso y optimización de sus usos. El proceso de Participación Popular sirve de base para eliminar las diferencias regionales y es un instrumento que permite llegar a los estratos pobres de cada región en particular.
- A partir del Sistema de Coparticipación y con la implementación de la Participación Popular, los recursos coparticipables representan un alto porcentaje de los ingresos tributarios; es de interés no solamente del Gobierno Central sino de los Gobiernos Municipales velar que la recaudación de los mismos no presente reducciones a través de los diferentes mecanismos como ser: forma de pago de los impuestos, la reglamentación de la legislación impositiva que modifica el gobierno, la evasión fiscal, etc. Estos aspectos influyen en los montos de coparticipación.
- A un año de su promulgación también queda explícito que se deben encarar varias acciones dirigidas a su aplicación efectiva, entre ellas están las acciones de tipo administrativo y técnico en cuanto al uso de los recursos.
- Debido a la magnitud de los ingresos que vienen recibiendo los municipios, es necesario buscar que los gastos del proceso de Participación Popular no se concentren en gastos corrientes en el Sector Público, sino se debe buscar que el mismo coadyuve con el proceso de Modernización del Estado y aporte con el nuevo rol que debe cumplir en la reasignación de recursos hacia la formación de capital humano, educación, salud e inversión en infraestructura física.

No se debe olvidar que la vinculación de este tema con los objetivos más importantes de la política económica son inmediatos e implican aspectos de eficiencia, equidad regional, estabilidad y desarrollo económico social.

- Con la Ley de Participación Popular existe la posibilidad de establecer mecanismos de apalancamiento financiero de mediano y largo plazo que incrementen los recursos de los municipios; esto naturalmente debe estar regulado.

7.2. Recomendaciones

- Se recomienda que las autoridades del Gobierno Nacional, a través de la Secretaría de Participación Popular, inicien un proceso de apoyo y asistencia técnica sobre temas vinculados específicamente con el destino que se debe dar a los recursos de la Participación Popular y su respectiva fiscalización de los gastos, con la finalidad de que el proceso de Participación Popular no presente distorsiones en su aplicación a futuro. Los temas recomendados son:

i) es necesario encontrar mecanismos de control y fiscalización de los gastos ejecutados con los recursos de la Participación Popular. Se debe proporcionar indicadores ágiles, simples y oportunos que permitan ayudar a realizar el seguimiento de esos recursos, sobre todo a los organismos encargados de esta tarea a fin de que cuenten con los instrumentos necesarios para su efectivo control. Un indicador global del gasto puede ser:

ii)

$$FBK_i = T_i * 0.90$$

donde:

FBK_i = Formación Bruta de Capital del municipio i

T_i = Transferencias de Coparticipación del municipio i

ii) elaborar manuales y proporcionar capacitación a través de talleres, seminarios, etc. a los Comites de Vigilancia y Organizaciones Territoriales de Base sobre temas específicos del gasto, tanto corriente como de capital, de tal forma que los mismos puedan diferenciarlos rápidamente. Asimismo, orientar a los Gobiernos Municipales sobre la composición de los gastos de capital, principalmente en educación, salud, caminos vecinales, etc.; a fin de evitar sanciones establecidas por Ley por el inadecuado manejo de los recursos.

iii) difundir a través de los diferentes medios de comunicación social disponibles, que al margen de que el gobierno viene cumpliendo con la asignación de recursos, los Municipios deben responder en la misma medida con el cumplimiento de los objetivos que establece la Ley de Participación Popular, considerando además, que estos últimos están incorporados dentro del alcance de la Ley SAFCO.

iv) se recomienda que el Gobierno Central establezca un mecanismo de premios y castigos (al margen de la congelación de recursos, que establece la Ley) por el cual aquellos municipios que no ejecuten sus gastos de acuerdo a Ley podrán ser objeto de retención **"irrecuperable"** de un determinado porcentaje de los desembolsos que le corresponde, para luego éstos ser transferidos en favor de los municipios que se enmarcan dentro de lo establecido.

v) promover mecanismos de acción conjunta entre los municipios colindantes a fin de evitar la dispersión de los gastos; para lo cual es necesario faccionar carteras de proyectos y su seguimiento que estén ligadas al desarrollo mismo y no se gasten recursos basados en la óptica política de corto plazo.

vi) en lo institucional, tanto los Comites de Vigilancia cuanto los Consejos Municipales deben acelerar su funcionamiento y las normas de control, ya que los recursos de la Participación Popular se están destinando a gastos corrientes.

ANEXO 1

RECAUDACION POR TIPO DE IMPUESTOS DE RENTA INTERNA Y RENTA ADUANERA CLASIFICADOS EN COPARTICIPABLES Y NO COPARTICIPABLES (En millones de Bolivianos)

DETALLE	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995 (a)
TOTAL RECAUDAC.DE RENTA INTERNA	425.4	628	789.7	1,072.80	1,440.60	2,035.10	2,517.90	3,118.20	1,651.30
IMP. COPARTICIP. DE RTA. INT.	299.4	580.8	724.0	911.4	1329.7	1900.2	2268.4	2714.3	1458.1
Transferencia Grat. de Bienes								1.2	0.6
Renta Presunta de Empresas	10.7	28.4	45.4	60.4	85.5	104.7	137.3	142.2	31.8
Consumo Especifico (M.Int.)	23.2	41.5	64.1	61.0	110.9	128.5	153.5	123.5	118.6
Consumo Especifico (Imp.)	0.6	4.4	17.0	22.1	30.0	44.8	50.3	76.3	42.8
Valor Agregado (M.Int.)	74.5	128.5	158.4	178.1	233.3	383.4	443.8	588.2	307.5
Valor Agregado (Imp.)	72.8	143.9	159.0	178.3	275.3	480.4	586.2	700.1	424.8
Reg. Complementario al IVA	24.3	48.4	56.2	62.1	86.4	106.7	150.2	164.3	71.9
Transacciones	23.3	51	66.3	136.0	211.7	276.1	332.5	406.5	277.3
Propiedad Rural	0.0	0	0.0	2.0	2.7	1.8	2.1	1.2	0.1
Regularización Impositiva	2.3	1.5	0.5	0.3	0.2	0.1	0.0	0.0	0
IVA-IT YPFB	36.1	83.3	105.5	140.1	201.5	267.2	285.1	349.6	177.7
Viajes al Exterior								18.8	4.9
Renta Pres.a Prop.de Bienes	31.7	49.7	52.4	70.8	92.2	106.5	127.3	142.5	0.0
IMP. NO COPARTICIPABLES DE RTA.	126.0	47.5	64.9	161.4	111.0	134.9	249.6	403.9	193.2
Utilidades Mineras	0.0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.6	0.0
Viajes al Exterior	0.0	0	0.0	1.9	11.2	17.8	21.2	0.0	0.0
Reg. Tributario Simplificado	2.9	4.6	3.8	3.3	1.9	2.5	2.7	3.3	1.9
Sist. Tributario Integrado	0.0	2.9	1.4	1.0	0.5	0.2	0.1	0.1	0.0
Otros Ingresos	119.4	19.5	12.2	19.9	17.1	12.2	13.5	16.9	12.2
Valores Fiscales	3.6	20.3	47.0	134.5	79.1	101.4	210.8	383.0	179.0
Transferencia Grat. de Bienes	0.0	0.2	0.5	0.8	1.1	0.9	1.4	0.0	0.0
TOTAL IMPUESTOS RENTA ADUANERA	162.7	254.2	213.1	220.9	204.0	291.0	322.4	396.4	230.2
IMP. COPART. DE RTA. ADUANERA									
Gravamen Aduan. Consolidado	140.0	219.9	184.3	171.8	181.8	254.1	298.7	365.1	214.7
IMP. NO COPART. DE RTA. ADUANERA.									
Gravamen Aduan. Consolidado	22.0	34.3	28.8	49.1	22.2	36.9	23.8	31.4	15.5

(a) Los datos corresponden al primer semestre

FUENTE: Dirección General de Impuestos Internos y SAFCO

RESUMEN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS, CLASIFICADOS EN COPARTICIPABLES Y NO COPARTICIPABLES

(En millones de bolivianos)

DETALLE	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995 (a)
TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS	588.07	882.56	1,002.81	1,293.65	1,644.58	2,326.08	2,840.39	3,514.65	1,881.46
INGRESOS COPARTICIPABLES	440.14	800.69	909.09	1,083.16	1,511.45	2,154.25	2,567.07	3,079.39	1,672.79
Renta Interna	299.41	580.79	724.77	911.37	1,329.66	1,900.18	2,268.38	2,714.33	1,458.12
Renta Aduanera	140.73	219.91	184.32	171.79	181.79	254.07	298.69	365.06	214.67
INGRESOS NO COPARTICIPABLE	147.92	81.87	93.72	210.49	133.13	171.84	273.32	435.27	208.67
Renta Interna	125.96	47.55	64.95	161.41	110.96	134.91	249.57	403.91	193.18
Renta Aduanera	21.97	34.32	28.77	49.08	22.17	36.93	23.75	31.36	15.49

(a) Los datos corresponden al primer semestre

FUENTE: Dirección General de Impuestos Internos y SAFCO

BIBLIOGRAFIA

DIEGO E., FERNANDEZ. 1994. "Análisis de la equidad del sistema de transferencias del impuesto al valor agregado en Colombia". Centro de Investigaciones Económicas. Buenos Aires, Argentina. Julio.

DIRECCION GENERAL DE IMPUESTOS INTERNOS, Ley 843 del 20/05/86 y sus Reglamentos.

GACETA OFICIAL DE BOLIVIA. 1985. Ley Orgánica de Municipalidades. Ley 696 del 10 de Enero.

----- . 1994. Ley de Participación Popular. Ley 1551 del 20 de abril. Gaceta n. 1828.

----- . 1994. Reglamento de la Ley de Participación Popular, D.S. 23813 del 30 de junio. Gaceta n. 1837.

----- . 1994. Reglamento de las Organizaciones Territoriales de Base, D.S. 23858 del 9 de Septiembre. Gaceta n. 1848.

----- . 1994. Modificaciones a la Ley 843, Ley 1606 del 22 de Diciembre. Gaceta n. 1863.

----- . 1995. Decretos Reglamentarios de la Ley 1606 del 29 de junio, (diferentes decretos) Gaceta n. 1887.

----- . 1995. Ley de Descentralización Administrativa, Ley 1654 del 28 de julio. Gaceta n. 1894.

MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. "Hacienda Pública, Teoría y Aplicación". Buenos Aires, Argentina: Mc Graw Hill.

PORTO, A. 1990. Federalismo Fiscal, el Caso Argentino. Buenos Aires, Argentina.

SISTEMA DE ADMINISTRACION FINANCIERA Y CONTROL GUBERNAMENTAL (SAFCO). 1985. Información Consolidada y Anexos.