

ANÁLISIS DE LA NECESIDAD
DE APLICAR AJUSTES
INTERCENSALES DE
FORMA TRIENAL PARA
LA DISTRIBUCIÓN DE
LA COPARTICIPACIÓN
TRIBUTARIA

*ANALYSIS OF THE NEED
TO APPLY INTERCENSAL
ADJUSTMENTS TRIENNALLY
FOR THE DISTRIBUTION OF
TAX CO-PARTICIPATION*

Marcos Leonardo Unzueta Caballero¹

1 Graduado de Ingeniería Económica.

Resumen

Esta investigación contempla las consecuencias de la modificación de la ley 1551 de Participación Popular por parte del presidente interino Jorge Quiroga el 29 de junio del 2000, ya que con dicha modificación introdujo la ley 2105, que elimina la posibilidad de realizar ajustes intercensales. Enfocándose en la necesidad de proponer ajustes demográficos intercensales de población y vivienda, y examina cómo se asignaron las transferencias del Gobierno Central a los municipios basándose en su población, a través de la coparticipación tributaria desde 1992 hasta el 2020.

El trabajo llevado a cabo en esta investigación realiza los cálculos pertinentes para determinar el monto que debería haber recibido el municipio de Santa Cruz de la Sierra y el departamento de Santa Cruz, tomando en cuenta los 56 municipios, por concepto de coparticipación tributaria.

Con esta investigación, se busca obtener una comprensión más profunda de cómo las modificaciones legislativas afectaron la distribución de fondos gubernamentales y cómo esto impactó a los municipios en términos de financiamiento.

Palabras claves: Coparticipación tributaria.

Abstract

This investigation contemplates the consequences of the modification of the law 1551 of Popular Participation by the interim president Jorge Quiroga on June 29, 2000, since this modification he introduced the law 2105, which eliminates the possibility of making intercensus adjustments. Focusing on the need to propose inter-census demographic adjustments of population and housing, it examines how transfers from the Central Government were allocated to municipalities based on the population, through tax co-participation from 1992 to 2020.

The work carried out in this research makes pertinent calculations to determine the amount that should have received the municipality of Santa Cruz de la Sierra and the department of Santa Cruz, taking into account the 56 municipalities, by concept of tax co-participation,

This research seeks to gain a deeper understanding of how legislative changes affected the distribution of government funds and how this impacted municipalities in terms of funding.

Keywords: Tax sharing.

Introducción

En Bolivia, se enfrenta a una disparidad entre regiones debido al dominio del Gobierno central en la toma de decisiones y asignación de recursos. Para abordar esta situación la descentralización permitió la transferencia de poder y recursos del Gobierno central a los laterales.

Sin embargo, por parte de la administración fiscal necesitaba un respaldo financiero, así nació la Ley

de Reforma Tributaria para regular y determinar los impuestos; y la coparticipación tributaria para asegurar una distribución equitativa de recursos.

Posteriormente la Ley de Participación Popular reforzó el proceso de descentralización con una distribución del 20% a municipios y 5% universidades. Por su parte, la Asociación de Municipalidades de Bolivia (AMB) denunció una reducción

del 30% por coparticipación tributaria en el último año la cual generaría problemas de liquidez (La Razon, 2021).

De esta manera Santa Cruz enfrenta una asignación asimétrica de recursos porque se utiliza un criterio poblacional para la distribución de recursos, que se refiere a la cantidad de habitantes que tiene dicha ciudad y en este caso se distribuirá los recursos de acuerdo a la cantidad de habitantes publicados en el último Censo del 2012, es decir una información de hace más de 11 años. Basándonos en datos de acuerdo al último PTDI publicado, tenemos 148 colegios de convenio, 643 fiscales y 270 privados, dos universidades públicas y 15 privadas, 68 centros municipales de primer nivel y 5 de segundo nivel, un policía por cada 310 habitantes a nivel departamental, 92% de cobertura eléctrica y 93 de cobertura de agua potable, un aumento de recursos económicos nos daría mayores oportunidades de crecimiento en estas variables ya mencionadas (Gobierno Autónomo Municipal de Santa Cruz de la Sierra, 2019).

El objetivo de esta investigación es apreciar los problemas que se presentan por no realizar ajustes intercensales de forma trienal a través de la estructuración de un cuadro de recursos no recibidos, con el fin de calcular la cantidad de dinero no recibido por concepto de coparticipación tributaria.

1. Fundamentación Teórica

Para lograr una comprensión más profunda de los factores determinantes en la distribución de recursos de la coparticipación tributaria, es fundamental analizar los elementos que han influenciado este proceso de transferencias, así como sus repercusiones económicas:

Descentralización

En un sentido más moderno relacionado con lo institucional, se define la descentralización como un tipo de correlación entre los gobiernos y la prestación de servicios de manera equilibrada (Rivera, y otros, 2003, pág. 10).

Esta se propone desde un sentido de transferencias de poderes a aquellos gobiernos locales para que estas regiones puedan tener decisiones más autónomas sin depender en su totalidad del gobierno central (Rivera, y otros, 2003, pág. 261).

Crecimiento Poblacional

En su obra, el economista Malthus denotaba su preocupación por el crecimiento poblacional porque mencionaba que dicho aspecto tenía una correlación positiva con la pobreza, en si concluía que mientras la población crecía a una tasa geométrica debido a la reproducción sin control, la cantidad de alimentos tenía un crecimiento aritmético (Labandeira, Léon, & Vázquez, 2007, pág. 5).

Índice de Gini

El índice de Gini (1912), también llamado coeficiente de Gini, es uno de los índices más populares en el contexto de la literatura sobre desigualdad, tanto desde un punto de vista teórico como aplicado (Goerlich & Villar, 2009).

Si se considera el índice de Gini como uno indicador macroeconómico para evaluar la desigualdad económica en nuestro país, se podría mejorar la puntuación de cada región en este aspecto mediante un ajuste en la distribución de recursos hacia los municipios utilizando la propuesta de ajustes intercensales de la presente investigación.

2. Aspecto legal

En el caso de estudio presentado en este documento, resulta crucial identificar las leyes que desempeñaron un papel importante al explicar las posibles conclusiones derivadas de una investigación empírica y los efectos reflejados por la falta de ajustes intercensales en Bolivia.

Es relevante considerar tanto las leyes previas como las que están actualmente vigentes con respecto a la distribución de recursos mediante la coparticipación tributaria, así como los ajustes intercensales que se encontraban contemplados en el pasado.

Por lo tanto, se analizará detenidamente el aspecto legal relacionado con la asignación de recursos fiscales y los mecanismos de ajuste intercensal que fueron previamente establecidos para comprender cómo han influido en la situación actual y en las conclusiones obtenidas a partir de la investigación empírica.

Ley 1551 (Participación Popular)

La Ley de Participación Popular contiene varios artículos relevantes, siendo el artículo 21 uno de los más destacados, ya que establece que la coparticipación tributaria se distribuirá entre las municipalidades y universidades públicas según su número de habitantes y estudiantes, respectivamente. Por otro lado, el artículo 24 es también significativo, pues determina que, a partir del censo del 2000, la información sobre población se obtendrá cada 5 años a través de encuestas demográficas intercensales llevadas a cabo por el INE, mientras que los censos se realizarán cada 10 años. Además, para corregir y ajustar los datos del censo de 1992, se llevará a cabo una encuesta demográfica intercensal en 1996. (Ley de Participación Popular, 1994, art. 21,24).

Ley 2105

En consecuencia, surge la Ley 2105, la cual introduce una modificación relevante al artículo 24 de la Ley de Participación Popular. Esta modificación establece que, a partir del censo del 2001, la información sobre población se obtendrá mediante los censos levantados por el INE, los cuales serán realizados anualmente en los años terminados en cero. (Ley N° 2105, 2000, art. 2).

Ley 031 (Marco de Autonomía y descentralización Andrés Ibáñez)

La Ley 031 establece que los municipios y entidades territoriales autónomas indígenas originario campesinas recibirán transferencias equivalentes al 20% de la recaudación de impuestos coparticipables. Además, es importante destacar que el 5% de estos impuestos se destinará específicamente a las universidades públicas. Esta disposición busca promover el desarrollo y fortalecimiento de las comunidades indígenas y campesinas, así como el apoyo a la educación superior a través del financiamiento de las universidades públicas. Con esta medida, se busca fomentar la equidad y la inclusión en la distribución de recursos para impulsar el crecimiento socioeconómico y educativo en las áreas correspondientes. (Ley N° 031 Marco de autonomía y descentralización Andrés Ibáñez, 2010).

Impuestos coparticipables

En lo que respecta a los impuestos coparticipables, se tiene el IVA (Impuesto al Valor Agregado), RC-IVA (Régimen complementario Impuesto al Valor Agregado), IT (Impuesto a las transferencias), IUE (Impuestos a las Utilidades Empresariales), ICE (Impuesto al Consumo Específico), ISAE (Impuesto a las Salidas al Exterior) y GA (Gravamen Aduanero).

3. Datos

El proyecto se enfoca en una investigación aplicada con el propósito de proporcionar retroalimentación para que las instituciones públicas tomen decisiones sobre la distribución de las transferencias relacionadas con la coparticipación tributaria en el departamento de Santa Cruz. Se utilizará un enfoque descriptivo para analizar la distribución actual de las transferencias y cómo dos factores clave, el peso de las transferencias y la población, influyen en ella durante el período de análisis. La estrategia empleada será de tipo documental, basándose en análisis previos realizados por diversas

instituciones, y se llevará a cabo en el Instituto Cruceño de Estadística. El estudio es de tipo longitudinal, recolectando datos históricos para investigar acontecimientos pasados relacionados con la distribución de las transferencias tributarias en el departamento. El objetivo final es mejorar la distribución de las transferencias en beneficio de la población.

Para realizar los cálculos respectivos, se emplearon bases de datos que contienen información sobre la distribución de recursos por Coparticipación tributaria y las proyecciones de la población desde el año 1992 al 2020.

Tabla 3.1. Estructura de Crecimiento Poblacional y sus Transferencias por coparticipación tributaria

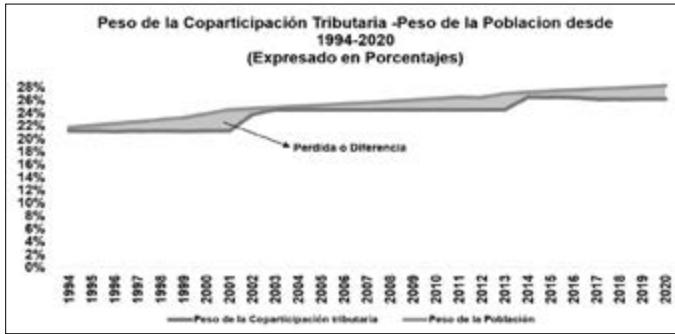
AÑO	BOLIVIA		DEPARTAMENTO DE SANTA CRUZ				
	Coparticipación tributaria total (Millones de Bs.)	POBLACIÓN TOTAL	Coparticipación tributaria de municipios (Millones de Bs.)	Peso de Copart. tributaria de los municipios	POBLACIÓN	Peso de población	Diferencia- Peso Pob. - Peso Copart.
1992	-	6.420.792	-	-	1.364.389	21,2%	-
1993	-	6.596.722	-	-	1.419.337	21,5%	-
1994	290,9	6.777.472	61,81	21,2%	1.476.923	21,8%	0,5%
1995	642,9	6.963.175	130,40	21,2%	1.537.278	22,1%	0,9%
1996	802,6	7.153.966	169,50	21,1%	1.600.542	22,4%	1,3%
1997	922,4	7.349.984	195,97	21,2%	1.666.862	22,7%	1,4%
1998	1.094,4	7.551.374	232,55	21,2%	1.736.392	23,0%	1,7%
1999	996,0	7.758.281	211,64	21,2%	1.809.296	23,3%	2,1%
2000	1.141,0	7.970.858	242,45	21,2%	1.909.126	24,0%	2,7%
2001	1.105,5	8.274.325	234,91	21,2%	2.029.471	24,5%	3,3%
2002	1.193,1	8.404.232	283,35	23,7%	2.075.809	24,7%	0,0%
2003	1.319,8	8.536.178	323,71	24,5%	2.123.533	24,9%	0,2%
2004	1.703,5	8.670.196	417,82	24,5%	2.172.695	25,1%	0,6%
2005	1.856,0	8.806.318	455,22	24,5%	2.223.351	25,2%	0,7%
2006	2.295,4	8.944.578	563,00	24,5%	2.275.561	25,4%	0,9%
2007	2.800,5	9.085.007	680,89	24,5%	2.329.387	25,6%	1,1%
2008	3.618,0	9.227.642	887,40	24,5%	2.384.893	25,8%	1,3%
2009	3.407,1	9.372.516	835,66	24,5%	2.442.148	26,1%	1,5%
2010	3.968,0	9.515.665	973,26	24,5%	2.501.225	26,3%	1,7%
2011	5.085,0	9.666.123	1.247,23	24,5%	2.562.199	26,5%	2,0%
2012	5.902,7	10.027.254	1.447,77	24,5%	2.655.478	26,4%	2,0%
2013	6.811,8	10.521.247	1.670,76	24,5%	2.845.628	27,0%	2,5%
2014	7.766,0	10.685.994	2.055,96	26,5%	2.911.845	27,2%	0,8%
2015	8.500,6	10.851.103	2.249,32	26,5%	2.977.758	27,4%	1,0%
2016	7.991,5	11.016.438	2.111,32	26,4%	3.043.354	27,6%	1,2%
2017	8.016,8	11.181.861	2.099,07	26,2%	3.208.498	27,8%	1,6%
2018	8.315,1	11.347.241	2.178,07	26,2%	3.173.151	28,0%	1,8%
2019	8.181,7	11.512.468	2.144,25	26,2%	3.237.223	28,1%	1,9%
2020	6.185,9	11.677.406	1.621,19	26,2%	3.300.603	28,3%	2,1%

Fuente: UDAPE-Transferencias años 1994 a 2019, INE-Indicadores de población, Ministerio de Economía y Finanzas-Transferencias años 2018 a 2021, INE-Anuario 2020, ICE- Instituto Cruceño de Estadística. Elaboración Propia.

En la tabla 3.1 representa las transferencias recibidas por coparticipación tributaria tomando en cuenta los 56 municipios que conforman el departamento de Santa Cruz. Se ha observado un crecimiento poblacional en Bolivia y Santa Cruz a lo largo de los años, pero no en la misma

proporción que las transferencias destinadas a cada uno de los municipios de este departamento siendo notable que los años 2001 y 2013 presentaron la mayor diferencia o pérdida entre el crecimiento poblacional y las tasas de transferencia.

Ilustración 3.1. Relación del Peso de transferencia y Peso de Población



Fuente: ICE- Instituto Cruceño de Estadísticas. Elaboración Propia.

En la ilustración 3.1 se puede apreciar que las transferencias acumuladas que destinaron a los 56 municipios desde 1994 al 2020 están por debajo del crecimiento poblacional que tuvo el departamento de Santa Cruz y esta es la razón por la cual más adelante se complementará el análisis para poder disminuir esa brecha existente entre ambas variables a través de un ajuste intercensal de cada 3 años.

4. Resultados de Aplicar Ajustes Intercensales

Seguidamente se tiene los cálculos respectivos si se hubieran realizado ajustes intercensales tomando como datos de referencias de ajustes las proyecciones del INE. Antes de explicar detalladamente las respectivas tablas y gráfico se debe mencionar que la columna de “Cuantificación de coparticipación tributaria no percibida” representa el monto que el departamento tendría que haber recibido si se hubieran realizado ajustes intercensales de forma trienal y la “Cuantificación de la coparticipación tributaria que se debió recibir” es la coparticipación tributaria recibida mas lo que se debería haber recibido en aquellos años de ajustes intercensales.

A manera de visualizar mejor los resultados de la tabla 4.1 se elaboraron las siguientes gráficas de barras en la ilustración 4.1 para reflejar el efecto

que tiene la realización de ajustes intercensales de forma trienal como bien se propone en esta investigación. Comparando el total del monto esperado por coparticipación tributaria desde 1992 al 2020 con el monto realmente recibido, donde queda en evidencia que existe una diferencia o pérdida de aproximadamente 515 millones de bolivianos.

En la ilustración 4.2 se toma en cuenta las variables del peso de las transferencias y el peso de la población, pero estas gráficas tienen una diferencia entre ambas y es que en una se aplica un ajuste intercensal (Derecha) y la otra no se aplica ajustes intercensales (Izquierda), la aplicación de dicho ajuste provoca que en la segunda gráfica de la derecha disminuya e incluso se iguale en muchos años el peso de las transferencias con el peso de la población.

Finalmente, se tiene la ilustración 4.3 la cual contempla la coparticipación tributaria per cápita, que indica el promedio de la coparticipación tributaria por persona y de acuerdo a las gráficas se observa que la coparticipación tributaria Per cápita ajustada presenta un mejor escenario frente a la coparticipación tributaria per cápita no ajustada.

Tabla 4.1.: Cuantificación de Coparticipación tributaria no Percibida en Santa Cruz

AÑO	BOLIVIA		DEPARTAMENTO DE SANTA CRUZ						
	Coparticipación tributaria total (Millones de Bs.)	POBLACIÓN TOTAL	Coparticipación tributaria de municipios (Millones de Bs.)	Peso de Copart. tributaria de los municipios	POBLACIÓN	Peso de población	Diferencia: Peso Pob. - Peso Copart.	Cuantificación de copart. tributaria no percibida (millones de Bs.)	Cuantificación de la Copart. tributaria que se debió recibir (en millones de Bs.)
1992	-	6.420.792	-	-	1.394.389	21,2%	-	-	-
1993	-	6.596.722	-	-	1.419.337	21,5%	-	-	-
1994	2908	6.777.472	61.81	21,2%	1.476.523	21,8%	0,5%	-	61.8
1995	5429	6.963.175	136.40	21,2%	1.537.278	22,1%	0,9%	5,5	141,9
1996	8026	7.153.966	199.50	21,1%	1.600.342	22,4%	1,3%	-	169.5
1997	9324	7.349.984	196.97	21,2%	1.666.862	22,7%	1,4%	-	196.0
1998	10944	7.551.374	232.55	21,2%	1.736.302	23,0%	1,7%	19,1	251,6
1999	9960	7.758.282	211.64	21,2%	1.809.296	23,3%	2,1%	-	211.6
2000	13410	7.970.858	242.45	21,2%	1.908.126	24,0%	2,7%	-	242.4
2001	13255	8.214.325	234.91	21,2%	2.029.471	24,5%	3,2%	36,2	271,1
2002	13931	8.404.232	282.35	23,7%	2.075.809	24,7%	0,9%	-	282.4
2003	13198	8.536.178	322.71	24,5%	2.123.533	24,9%	0,3%	-	323.7
2004	17035	8.670.296	417.82	24,9%	2.172.695	25,1%	0,5%	9,1	436,9
2005	18540	8.806.318	456.22	24,9%	2.223.351	25,2%	0,7%	-	455.2
2006	22954	8.944.578	552.00	24,9%	2.275.941	25,4%	0,9%	-	553.0
2007	28065	9.085.007	636.89	24,9%	2.329.387	25,6%	1,1%	31,2	718,0
2008	34180	9.227.642	887.40	24,9%	2.384.833	25,8%	1,3%	-	887.4
2009	34071	9.372.516	836.66	24,9%	2.442.148	26,1%	1,5%	-	835.7
2010	34960	9.519.665	973.26	24,9%	2.500.225	26,3%	1,7%	80,3	1.042,6
2011	50850	9.669.123	1.247.23	24,9%	2.562.199	26,5%	2,0%	-	1.247.2
2012	59017	10.027.254	1.447.77	24,9%	2.626.478	26,5%	2,0%	115,4	1.563,2
2013	68118	10.521.247	1.670.76	24,9%	2.846.628	27,0%	2,9%	-	1.670,8
2014	73160	10.685.994	2.055.96	26,5%	2.873.845	27,2%	0,8%	-	2.056,0
2015	85066	10.851.503	2.249.32	26,5%	2.877.258	27,4%	1,0%	63,4	2.332,7
2016	79915	11.016.408	2.111.32	26,4%	3.043.354	27,6%	1,2%	-	2.111,3
2017	82168	11.181.861	2.099.07	26,2%	3.138.498	27,8%	1,6%	-	2.099,1
2018	83351	11.341.241	2.179.07	26,2%	3.173.151	28,0%	1,8%	148,2	2.325,2
2019	83817	11.512.468	2.144.25	26,2%	3.237.223	28,1%	1,9%	-	2.144,2
2020	63859	11.677.436	1.621.19	26,2%	3.300.603	28,3%	2,1%	-	1.621,2

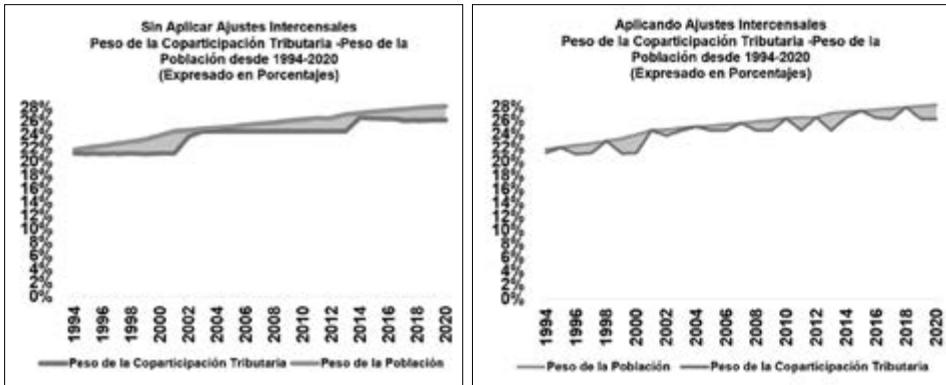
Fuente: UDAPE-Transferencias años 1994 a 2019, INE-Indicadores de población, Ministerio de Economía y Finanzas-Transferencias años 2018 a 2021, INE-Anuario 2020, ICE- Instituto Cruceño de Estadística. Elaboración Propia.

Ilustración 4.1. Cuantificaciones de Coparticipación Tributaria Recibida-Cuantificación de Coparticipación Tributaria que se debió recibir en Santa Cruz, 1994-2020



Fuente: ICE-Instituto Cruceño de Estadística. Elaboración Propia.

Ilustración 4.2. Impacto de los Ajustes intercensales en Santa Cruz



Fuente: ICE-Instituto Cruceño de Estadística. Elaboración Propia.

Ilustración 4.3. Impacto de los Ajustes intercensales en Santa Cruz



Fuente: ICE-Instituto Cruceño de Estadística. Elaboración Propia.

5. Conclusiones

Para concluir, es evidente que la falta de ajustes intercensales afecta significativamente la distribución de recursos, especialmente cuando se produce un retraso en la realización del CENSO de Población y Vivienda. Es fundamental tener en cuenta estos resultados para mejorar la planificación y distribución de recursos en el futuro. La necesidad de realizar ajustes intercensales de forma trienal es clara, como se refleja en la asimetría de la distribución de recursos

en algunos municipios, donde algunos resultan desfavorecidos, lo que se traduce en un impacto directo en el presupuesto destinado a obras, hospitales, carreteras, escuelas y otros servicios.

La falta de recursos que no llegan a los departamentos, como en el caso de Santa Cruz, limita su crecimiento económico y potencial de desarrollo. No sólo las transferencias por coparticipación tributaria se ven afectadas, sino también

otras fuentes de recursos, como el IDH, el Fondo de Compensación del IDH y el IEHD, ampliando aún más la pérdida de recursos y su impacto negativo en el desarrollo de las regiones afectadas. Es necesario abordar estas deficiencias en la planificación y realizar ajustes intercensales de manera oportuna para asegurar una distribución más equitativa de recursos y fomentar el crecimiento sostenible de todas las regiones del país.

Es alentador considerar la experiencia y metodología de países como México y Brasil, que han implementado ajustes intercensales con éxito, y adaptar sus prácticas a nuestra realidad para mejorar significativamente el panorama y alcanzar un desarrollo más justo y equitativo.

Referencias Bibliográficas

- Gobierno Autónomo Municipal de Santa Cruz de la Sierra. (2019). Plan Territorial de Desarrollo integral ajustado 2016-2020. Santa Cruz.
- Goerlich, F., & Villar, A. (2009). Desigualdad y bienestar social, de la teoría a la práctica.
- La Razón. (2021). Mercado y Empresa. Bolivia: La AMB denuncia reducción del 30% de los recursos de Coparticipación Tributaria.
- Labandeira, X., León, C., & Vázquez, X. (2007). Economía Ambiental. Pearson Educación.
- Ley de Participación Popular. (1994).
- Ley N° 031 Marco de autonomía y descentralización Andrés Ibáñez. (2010).
- Ley N° 2105 . (2000).
- Rivera, R., Carrión, F., Ortega, M., Wallace, G., Umaña, C., Cordova, R., . . . Lavell, A. (2003). Descentralización y Desarrollo local (Primera ed.).