



SEPTIEMBRE 2005



BOLETÍN DE SEGUIMIENTO A POLÍTICAS PÚBLICAS - SEGUNDA ÉPOCA - AÑO III - N°1

•• **TRIBULACIONES FISCALES** / En este número se pasa revista al comportamiento de la brecha fiscal en los países de la región andina, con un análisis detallado de Bolivia en este contexto. El denominado Consenso de Washington marcó el “deber ser” de la política fiscal, durante estos últimos 20 años, para los países de la región, con resultados nada alentadores en materia de equilibrios fiscales ni en el mejoramiento de indicadores sociales.

## Política fiscal en la región andina: orientación y resultados

### •• EL COMPORTAMIENTO FISCAL EN LA REGIÓN ANDINA: LA BRECHA QUE NO SE REDUCE

En la década de los noventa, la economía en la región andina mostró inestabilidad en el crecimiento, en parte como resultado de las reformas estructurales y de los shocks externos. A este comportamiento de inestabilidad económica, le acompañó un creciente déficit público global en América Latina, principalmente desde 1997, alcanzando en 1999 en promedio un déficit fiscal de alrededor del 3% del Producto Interno Bruto (PIB)<sup>1</sup>, el nivel más alto de la década de los noventa. Si bien estas cifras agregadas ocultan situaciones extraordinarias de crecimiento económico o flujos de capital en determinados países, el magro resultado social<sup>2</sup> es un factor común en gran parte de los países de la región.

Esta situación muestra que las reformas establecidas en el Consenso de Washington no trascendieron el propósito de la estabilidad macroeconómica y que el *trickle-down* no fue tan virtuoso como se esperaba. En este marco, los imperativos de reducir el Estado –para volverlo más eficiente– y mantener cierto orden y equilibrio fiscal se han traducido en un mayor empobrecimiento de las arcas fiscales, una incapacidad para atender demandas internas y una mayor dependencia del crédito externo.

Este desempeño en lo fiscal es revisado de forma general en este artículo, aunque profundiza lo que ocurre en países como Ecuador y Venezuela, pues en ellos es posible observar una fuerte relación entre la renta petrolera y los ingresos fiscales.

#### LA BRECHA FISCAL

Como ya se mencionó, la brecha fiscal creciente del sector público durante la década de los noventa en los países andinos fue principalmente el resultado de reformas como:

i Las dirigidas a limitar el rol del Estado, en la idea de que su participación genera dis-

torsiones en el mercado –limita la libre competencia– y que sus ineficientes operaciones generaron elevados gastos públicos colocando en riesgo la estabilidad de precios y por tanto la estabilidad macroeconómica.

ii Las que profundizaron la liberalización comercial y los procesos de privatización, que mermaron los niveles de ingresos públicos y la apertura del mercado de capitales, que evidenciaron la fragilidad del sistema financiero y la alta sujeción de economías de bajos ingresos a la dinámica de la economías desarrolladas. A lo anterior se suman las reformas de la seguridad social y la descentralización, que generaron mayores gastos al Estado al asumir parte de los pasivos en el proceso de privatización.

Estos elementos han determinado que la situación fiscal de gran parte de los países de la región se agudice, generando mayores gastos y pocos ingresos.

Como muestra el cuadro 1, durante más de diez años el comportamiento fue volátil y diferenciado en las finanzas públicas, expre-



Cuadro N° 1

**SALDO GLOBAL DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO  
(% de PIB)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003(p)	Desviación Estándar
Bolivia	-4,4	-4,2	-4,4	-6,1	-3,0	-1,8	-1,9	-3,3	-4,7	-3,5	-3,7	-6,9	-9,0	-7,9	2,13
Colombia	-0,6	0,1	1,6	0,2	0,1	-0,3	-1,7	-2,8	-3,7	-4,1	-4,0	-4,1	-3,5	-2,7	1,97
Ecuador	0,5	-0,5	-1,1	-0,1	0,5	-1,0	-2,7	-2,1	-4,8	-3,9	1,5	0,4	0,6	1,2	1,92
Perú			-3,9	-3,1	-2,8	-3,1	-1,0	0,2	-0,9	-3,2	-3,2	-2,6	-2,3	-1,9	1,19
Venezuela I/	-3,6	-3,6	-5,8	-2,1	-13,3	-5,7	6,8	3,6	-4,3	0,7	4,3	-4,5	-1,0	0,2	5,06

Fuente: Elaboración propia en base a datos del ILPES-CEPAL

Nota: (p) preliminar

(I) corresponde al sector público reducido

sado en el balance global del sector público no financiero (SPNF). Sin embargo, los niveles de déficit fiscal de las gestiones 2002 y 2003 permiten sostener que la situación de las finanzas públicas se ha deteriorado en referencia a lo registrado a principios de los noventa.

A excepción de Venezuela y Ecuador, que mantienen un superávit, explicado principalmente porque en los últimos años sus ingresos públicos se beneficiaron por el incremento en el precio del petróleo. Pero que en el caso de Venezuela tiene como contrapartida un comportamiento errático del déficit fiscal en la década de los noventa —la desviación estándar del déficit del SPNF es de 5,06—, a ello se suma que a mediados de los noventa registró el déficit más elevado de América Latina, por encima del 13%.

### Las políticas fiscales para la crisis

Luego de la recesión económica que afectó a muchas economías durante 1998 y 1999 —por ejemplo, los países de la región andina alcanzaron un déficit promedio de 2,8 % durante 1999, aproximado al promedio de América Latina— varios países adoptaron medidas públicas con el fin de contener y disminuir la brecha fiscal; estas medidas pueden ser resumidas en los siguientes elementos:

i Acorde a las “recomendaciones” del Fondo Monetario Internacional (FMI), los países redujeron su gasto público, disposición que quitó grados de libertad a la política fiscal con el riesgo de profundizar o sostener el ciclo económico recesivo. Para el control del gasto, principalmente se tomaron medidas como la eliminación de dobles pensiones, el incremento de la edad

de jubilación, un mayor control y fortalecimiento de las finanzas municipales y una mayor transparencia fiscal. Pero quizás el ajuste más significativo del gasto haya sido a la inversión pública, pues, según la CEPAL, este recorte podría agravar el ya crónico déficit de infraestructura de la región y podría mermar el potencial crecimiento de largo plazo de las economías. Para el caso de los países de la región andina, la tendencia global del gasto de capital declinó gradualmente: en promedio el gasto de capital respecto al PIB se redujo de 8,4% en 1996 a 6,7% en 2003<sup>3</sup>.

- ii Se implementaron leyes de responsabilidad fiscal en las que se fijaron límites máximos a la expansión del gasto público y metas plurianuales de déficit<sup>4</sup>.
- iii Se gestionaron estrategias de reestructuración y compra de la deuda pública; en el primer caso, se cambió deuda de corto plazo por una de mediano y largo plazo; asimismo, se dio una tendencia al uso de deuda interna, lo que debió reducir la exposición de los países a los vaivenes cambiarios, empero, también generó elevados costos en el servicio.
- iv Reformas tributarias dirigidas a incrementar los ingresos públicos<sup>5</sup>. Éstas se caracterizaron principalmente por el establecimiento de nuevos instrumentos y penas para reducir la evasión y elusión impositiva, la creación de impuestos al flujo financiero, modificaciones al IVA (alícuota y exenciones) y modificaciones de la alícuota del impuesto a la renta (en 1998 la alícuota del impuesto a la renta en promedio para América Latina a personas naturales y jurídicas fue de 29,8% y 30,4% respectivamente, en tanto que a julio del 2004 se registro 28,8% y 26,6%)<sup>6</sup>.

### VENEZUELA Y ECUADOR: EL PODER DEL PETRÓLEO

En los últimos 3 años, el aumento progresivo del precio del petróleo brindó mayor relevancia estratégica al sector de hidrocarburos, aspecto que ha beneficiado y seguirá beneficiando a países que mantienen esta actividad<sup>7</sup>; de forma paralela, también generó presiones en el gasto público y costos sociales, especialmente en países no petroleros, que, en los últimos años, estos costos fueron compensados medianamente por el incremento en los precios de sus productos básicos de exportación<sup>8</sup>.

La importancia del sector hidrocarburos en el PIB y su consecuente aporte a las finanzas públicas ha logrado otorgar cierto grado de libertad a la política fiscal en algunos de los países cuya matriz de ingresos depende altamente de este sector; sin embargo, pese a esta ventaja, no se han dejado de implementar algunas “recetas tradicionales” para la reducción de sus brechas fiscales. A fin de ilustrar todos estos elementos se elaboró una descripción general de la política fiscal emprendida en los últimos años en Venezuela y Ecuador; debido al peso que tiene la actividad de hidrocarburos en su PIB y a la disponibilidad de información.

En 1999, la situación de las economías de Venezuela y Ecuador se caracterizó por la presencia de una aguda recesión económica, la peor sufrida en toda la década de los noventa, con un notable fortalecimiento del precio de exportación del petróleo<sup>9</sup>. Posteriormente, entre 2000 y 2004 se evidenció un comportamiento errático de la actividad económica, que estuvo acompañado de un comportamiento similar del precio del barril del petróleo y del precio de otros bienes de exportación. A fines de 2004, el aumento de

precios y la reactivación de la demanda interna condujeron a un crecimiento favorable de la actividad económica, del 18% para Venezuela y 6,3% para Ecuador. Este crecimiento fue mayor a la gestión anterior y al desempeño registrado en la década de los noventa<sup>10</sup>.

En términos de política económica, Ecuador orientó sus esfuerzos a sostener e impulsar un nuevo esquema monetario: en enero de 2000 se sustituyó el Sucre por dólares americanos, medida que fue acompañada por reglas precautorias para el manejo de las finanzas públicas, como el control del gasto público, debido a que, en economías dolarizadas, la política monetaria tiene menos posibilidades de influir en el sector real. Una de las implicaciones de estas medidas fue que la política fiscal se constituyó en el principal instrumento de política económica para este país.

En el caso de Venezuela, la orientación de la política económica tuvo ajustes entre 2000 y 2004; al principio se pretendió encaminar una política fiscal expansiva (Ver recuadro) en la idea de canalizar los ingresos por la venta de hidrocarburos a la reactivación de la demanda interna; sin embargo, debido a problemas políticos, a la incertidumbre generada en el sector privado y a reformas en la política cambiaria se sobrevino una etapa recesiva de la economía, compensada en los últimos tres años por el sostenido incremento del precio del petróleo.

Como se observa en líneas generales en ambos países existieron contextos económicos y políticos diferenciados, que llevaron en ambos casos a asumir medidas fiscales aproximadamente similares (control del gasto e incremento de ingresos).

### Ingresos públicos

Ambos gobiernos sostuvieron un conjunto de medidas dirigidas a incrementar sus ingresos no petroleros, principalmente enca-

minando reformas al sistema tributario. De esta manera, las características de la estructura de los ingresos públicos de estos dos países pueden ser resumidos en tres aspectos:

- i *Participación elevada de los ingresos petroleros*: A diferencia de otros países, Venezuela y Ecuador mantienen una participación mixta en las actividades en el sector hidrocarburos, esto es, participan tanto el sector privado como el estatal en parte de la cadena de hidrocarburos; esta forma de participación no solo significó acceder a regalías e impuestos por esta actividad, también representó, transferencias directas al sector público por la venta de hidrocarburos. En el caso de Ecuador, la participación de los ingresos petroleros en el total de ingresos públicos representa, en promedio, alrededor del 30,7%; información preliminar mostró que en 2003 estos ingresos crecieron en no menos del 19,7%. Para Venezuela, la situación es aun más favorable, considerando el superávit de operaciones de PDVSA, éstos representan alrededor de 54% de los ingresos públicos<sup>11</sup>; sin embargo, si se consideran los ingresos públicos por el impuesto a la renta y a la ganancia de capital, la participación de los ingresos petroleros en el total de ingresos públicos alcanzaría aproximadamente el 60%. Los extraordinarios ingresos generados por el sector hidrocarburos, aunque de carácter inestable e imprevisible, condujo a que Venezuela y Ecuador instauraran fondos de estabilización con el fin de atenuar el efecto sobre las cuentas públicas de las variaciones de los ingresos que proporciona la actividad hidrocarburiñera<sup>12</sup>. Estos fondos también sirvieron, en el caso de Ecuador, para comprar títulos de deuda pública<sup>13</sup>.
- ii *Sistema tributario regresivo*: Para Ecuador, los ingresos tributarios representan aproximadamente, en promedio, el 52% de los ingresos públicos. En tanto que Venezuela

muestra una alta dependencia de sus ingresos petroleros, pues, en promedio, la participación de los ingresos tributarios en los últimos diez años es del 32% de sus ingresos públicos. En ambos casos, el sistema tributario es regresivo debido a que su estructura se basa principalmente en impuestos indirectos al consumo; para Ecuador, en promedio, el 76% de las recaudaciones proviene de impuestos indirectos al consumo, mientras que para Venezuela esta proporción alcanza el 69%.

En los últimos años ambos países han incorporado algunas modificaciones en su estructura impositiva, que puede ser resumida en tres aspectos:

- Modificaciones al impuesto al valor agregado (IVA): como se observa en el cuadro 2, en el caso de Ecuador y Venezuela la alícuota inicial fue del 10%, proporción que aumentó hasta alcanzar en el 2004 un 12% y 16% para Ecuador y Venezuela, respectivamente. Esta tendencia también se repitió en América Latina: de una tasa inicial promedio de 10,9%, se incrementó, en julio de 2004, a 14,6%.
- Creación de impuestos que gravan el flujo financiero: En Ecuador se denominó impuesto a la circulación de capitales. Fue creado en diciembre de 1998, con una alícuota inicial de 1% —luego bajó a 0,8%<sup>14</sup>— que gravaba al valor de todas las operaciones y transacciones que se realizaban a través del sistema financiero, sea en moneda nacional o extranjera. En Venezuela se registró el impuesto al débito bancario<sup>15</sup>, que entró en vigencia en 2002 con una alícuota inicial del 1%; sin embargo, mediante Ley de 2004, junto a otras reformas, se estableció una alícuota de 0,5%, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005<sup>16</sup>.
- Reformas a la administración tributaria dirigidas a mejorar su eficiencia: Ecuador se constituye en uno de los principales ejem-

**Cuadro N° 2**

### ALÍCUOTAS DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO Tasa general (%)

	Fecha introducción	Tasa inicial	Jul- 92	Oct- 93	Mar- 94	Sep- 95	Jul- 96	Jun- 97	Mar- 99	Jul- 00	Dic- 02	Jul- 03	Jul- 04
Ecuador	Jul-70	10	10	10	10	10	10	10	10	12	12	12	12
Venezuela	Oct-93	10	...	10	10	10	10	16,5	16,5	15,5	15,5	16	16
Prom. América Latina		10,9	12,1	12,0	11,7	13,1	13,5	14,0	14,2	14,2	14,2	14,5	14,6

Fuente: Tanzi (2000) para 1992 a 2000, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) para 2002 y 2003 y datos oficiales de los países para 2004.

plos del impacto de una reforma en la gestión tributaria, mediante Ley N° 41, el 13 de noviembre de 1997 fue creado el Servicio de Rentas Internas; el resultado de esta medida se expresó en un aumento en la presión tributaria, que pasó del 8% a 11,3% entre 1998 y 2002.

### Gastos

Considerando el periodo 2000-2003, la orientación de la política fiscal en ambos países fue, inicialmente, distinta. Mientras que Ecuador introdujo criterios restrictivos al gasto público, Venezuela pretendía aplicar medidas expansivas; no obstante, al final el propósito de la política fiscal convergió al control y reducción del gasto público.

Respecto al comportamiento del gasto público en ambos países, las características más importantes son las siguientes:

a) *El gasto corriente*: Al igual que en muchos países de la región, el gasto corriente mantiene un elevado peso sobre el total del gasto público; información preliminar a 2003 da cuenta que para Venezuela el gasto corriente significa el 69% del gasto público, mientras que para Ecuador la proporción es un poco mayor, 78%. El gasto corriente tiene, como variables determinantes de su inflexibilidad, al pago de sala-

rios, el servicio de la deuda pública y el de transferencias públicas<sup>17</sup>.

La imposibilidad de ajustar este tipo de gastos, además de su crecimiento sostenido, dan cuenta de posibles efectos en el ahorro público en el mediano y largo plazo, costo que por el momento es atenuado por los ingresos por la venta de hidrocarburos.

Para Ecuador, luego de que el pago de salarios alcanzara un crecimiento de aproximadamente 52% en 2001, su ritmo de crecimiento se redujo hasta alcanzar un 29% en 2003; a pesar de ello, la participación de esta partida en el total del gasto público en 2003 fue de 35%, mayor al evidenciado en la gestión anterior (29%).

En el caso de Venezuela, la orientación del gasto público fue más activa. En 2000, el pago de salarios creció en un 44% y la compra de bienes y servicios creció a un ritmo muy superior (77%). Como ya se mencionó, este comportamiento fue frenado por problemas políticos en la gestión 2002; esta situación pretendió ser compensada en el último trimestre de 2003 –precios altos del petróleo mediante– a través de la concesión de un bono especial a los empleados públicos.

b) *El gasto de capital*<sup>18</sup>: Debido al comportamiento volátil de la actividad económica y

a la variación del precio del petróleo, los ingresos fueron menores a los gastos públicos. Por ello, los ajustes que se realizaron en el gasto público se enfocaron, en parte, en la reducción del gasto de capital. En el caso de Venezuela, en el último lustro de la década de los noventa, la participación del gasto de inversión en el total del gasto público fue, en promedio, de 24%; a fines de 2003, esta participación se redujo a 16%. El impacto de estas reducciones en la formación bruta de capital fijo (FBKF) ha sido significativo: entre 2002 y 2003, la FBKF pasó de 14,1% a 9,5% del PIB.

Ecuador también registró una reducción del gasto de capital. En 1999, la participación de este gasto era de 24%, que en 2003 se reduce a 22%; sin embargo, esta cifra relativa oculta una caída del gasto de capital en términos absolutos: entre 1997 y 2000 la tasa de crecimiento promedio es negativa (-11%), con una recuperación en su ritmo de crecimiento a fines del 2003 (1%).

c) *La deuda pública*: Frente a la carga de la deuda pública, ambos países gestionaron medidas dirigidas a su reestructuración y recompra, con el fin de reducir el gasto en intereses (servicio) y ajustar el saldo de deuda pública (interna y externa).

En el caso de Ecuador, el control de la deuda pública era una necesidad antes

Cuadro N° 3

### EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 <sup>(p)</sup>
<b>Ecuador</b>										
Deuda pública (Mill \$us)	13.857	14.491	14.237	15.675	16.767	14.168	14.174	14.159	14.509	14.564
Deuda interna I/	1.478	1.863	1.658	2.435	3.015	2.833	2.801	2.771	3.016	3.492
Deuda externa	12.379	12.628	12.579	13.241	13.752	11.335	11.373	11.388	11.493	11.072
Deuda pública (% PIB)	68,6	68,1	60,2	67,4	100,6	88,9	67,4	58,2	53,3	48,9
Deuda interna I/	7,3	8,8	7,0	10,5	18,1	17,8	13,3	11,4	11,1	11,7
Deuda externa	61,3	59,4	53,2	56,9	82,5	71,1	54,1	46,8	42,3	37,2
<b>Venezuela</b>										
Deuda pública (Mill \$us)	-	27.896	26.592	26.425	27.219	30.899	35.777	32.420	36.897	-
Deuda interna	-	2.387	2.642	2.985	4.399	9.085	13.252	9.881	12.736	-
Deuda externa	-	25.509	23.950	23.440	22.820	21.814	22.525	22.539	24.161	-
Deuda pública (% PIB)	-	45,2	30,9	28,4	28,2	26,2	29,9	41,0	42,9	-
Deuda interna	-	3,9	3,1	3,2	4,6	7,7	11,1	12,5	14,8	-
Deuda externa	-	41,3	27,9	25,2	23,6	18,5	18,8	28,5	28,1	-

Fuente: CEPAL.

Nota: Información elaborada en base a información de la oficina de crédito público, Ministerio de Finanzas de Venezuela, y el Banco Central y Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador

(p) Preliminar. Último dato a septiembre de 2004.

I/ Deuda interna del gobierno central.

que una posibilidad, pues el alivio de la deuda pública posibilitaría mayores grados de libertad a la política fiscal (su principal instrumento de intervención pública en la economía real). La reestructuración de la deuda pública externa con los acreedores privados y la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal que establecía reducir la deuda pública y el déficit fiscal<sup>19</sup> lograron disminuir el saldo de deuda externa. Como se puede observar en el cuadro 3, en 1999 el saldo de deuda externa era de \$us 13.700 millones, monto que se redujo a \$us 11.000 millones en 2004.

Un elemento particular, y similar a lo que acontece en Bolivia, es que el gobierno de Ecuador también recurre a la contratación de deuda interna con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), que puede invertir hasta el 50% de sus activos en el sector público<sup>20</sup>.

A pesar del crecimiento en el saldo de la deuda pública, la participación de este monto respecto al PIB se redujo, este indicador de solvencia paso de 68,6% a 48,95 entre 1995 y 2004.

Para Venezuela la orientación de una política fiscal activa puede explicar en parte el aumento en el saldo de deuda interna; en la gestión 2000 el crecimiento de deuda

interna fue mucho mayor al registrado anteriormente, llegando a duplicar el saldo de la gestión anterior. Esta tendencia de mayor endeudamiento y contracción de la actividad económica se tradujo en un deterioro del indicador de solvencia: en 1999 la relación deuda/PIB fue de 28,2%, mientras que en la gestión 2004 esta relación asciende a 42,9%.

### CONCLUSIÓN

A razón de todo lo anterior, en los últimos cinco años, como en parte de la década de los noventa, el contexto externo ha proporcionado beneficios que no han sido sostenibles en las economías de la región; esta volatilidad imprevisible se ha traducido en elevados costos económicos y sociales.

Asumir que la situación económica esta mejorando en los países de América Latina, por lo evidenciado en los últimos años, puede resultar una conclusión apresurada, si bien se puede ser muy optimista al observar el comportamiento positivo de las variables macroeconómicas, se debe anteponer a ese "beneficio" el impacto en las condiciones de vida de la población.

Lo recomendable en estas condiciones de dependencia, será dirigir la mirada y las evaluaciones a los acontecimientos económicos y políticos de las principales economías del



### Venezuela: gasto influido por crisis política

Durante los primeros años de la administración de Hugo Chavez, se promovió un modelo de crecimiento impulsado por el Estado, con una fuerte intervención del sector público en la provisión de bienes y servicios, junto con unidades militares se construyeron y reconstruyeron casas, se repararon escuelas, hospitales, albergues, por otro lado, dentro de las denominadas Leyes Habilitantes (aprobadas entre 2000 y 2001), se encaminaron reformar en el sector agrario, se favoreció a los pescadores artesanales, se facilitó el acceso al crédito para proyectos de cooperativas y asociaciones, la Ley de Seguridad Social garantizó una pensión mínima vital para todos a los 65 años, también se estableció una red de servicios de salud pública gratuita, entre otras medidas de corte social.

A pesar de los precios relativamente altos del petróleo, el comportamiento del gasto público en Venezuela fue mayor al del ingreso, el déficit de 2001 fue causado principalmente por una política fiscal expansionista; a esta gestión le continuó una aguda crisis política, que se manifestó de manera pronunciada en abril y diciembre de 2002.

Inicialmente el gobierno venezolano fue derrocado durante dos días para luego ser repuesto; en un segundo momento, los partidos políticos de oposición y entidades empresariales y obreras convocaron a un paro que se prolongó desde diciembre de 2002 hasta enero de 2003, provocando una brusca caída de la producción y las exportaciones de petróleo. A razón de todo lo anterior, las gestiones 2001 y 2003 cerraron con un balance fiscal negativo.

De no ser por esta crisis política – en la que es preciso recordar una participación del gobierno estadounidense fuertemente criticada por su apuesta al derrocamiento del presidente Hugo Chavez– el desempeño fiscal podría haber sido otro, el que hubiese continuado, de la mano del precio alto del petróleo, algo que no suele estar presente en los manuales del FMI: la expansión del gasto.





mundo, solo así podremos evaluar si las economías de la región mantendrán los niveles de crecimiento de los últimos años.

Aun con comportamientos económicos positivos, las finanzas públicas en los países de la región no han mejorado. Y es que los métodos de mejoramiento fiscal promovidos por el BM y el FMI —que buscaban fundamentalmente transferir las empresas públicas al sector privado antes que mejorar las condiciones de las finanzas— les redujeron las posibilidades de ingresos por venta y compra de bienes y servicios e incrementaron el peso de los impuestos indirectos y de créditos en los ingresos públicos.

Cabe destacar que los países que tienen una participación mayor en el control de la renta de los hidrocarburos (Venezuela y Ecuador), los ingresos han mejorado, aunque persisten los problemas en la eficiencia del gasto y de la inversión pública.

## NOTAS

- 1 El resultado financiero del gobierno central también terminó la década de los noventa con el déficit más alto de ese período (2,7% del PIB). Cf. CEPAL. Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1999-2000. Santiago de Chile.
- 2 En 1995 el desempleo en América Latina y el Caribe fue de 8,5%, en tanto que en las gestiones 2002 y 2003 el nivel de desempleo sobrepasa el 10%. La relación entre la proporción que recibe el 20% más rico y la que recibe el 20% más pobre se ha deteriorado, por ejemplo: para Venezuela y Argentina esta relación en 1990 fue de no menos del 13%, en 1999 esta cifra asciende a 18% y 16% respectivamente, el único país que muestra que la relación se ha duplicado es el de Bolivia, que pasó de 21 a 48 entre 1990 a 1999 respectivamente. Cf. Revista de la CEPAL N° 80.
- 3 Países como Colombia y Venezuela redujeron en promedio el gasto de capital medido respecto al PIB de un 11% a 8,4% de 1996 al 2003 respectivamente, en tanto que Bolivia, Ecuador y Perú registraron simi-

lar comportamiento, en promedio de 6,7% a 5,5% respecto al PIB.

- 4 Los gobiernos de Argentina, Brasil, Ecuador y Perú han aprobado leyes de responsabilidad fiscal. Cf. CEPAL. Estudio económico de América Latina y el Caribe 1999-2000.
- 5 Para el incremento de ingresos se vio: (a) combinación de nuevos impuestos (3 países); (b) aumento de las tasas de impuestos en existencia (5 países); (c) mejoras en la fiscalización, recaudación y reducción de la evasión (6 países); (d) eliminación de exenciones y aumento de bases tributarias (4 países). Cf. CEPAL. Estudio económico de América Latina y el Caribe 2001-2002.
- 6 Ver [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl)
- 7 Considerando la estructura del producto interno bruto (PIB), en el caso de Venezuela y Ecuador las actividades de extracción de petróleo crudo, gas natural y actividades de servicios relacionadas representan el 26% y 20% respectivamente; en tanto que para Bolivia, Perú y Colombia la actividad no es muy representativa en el PIB, en Bolivia la participación es de aproximadamente el 6,9%, en tanto que para los dos últimos no sobre pasa el 3,5%. Si observamos la exportación de productos hidrocarbúricos, en la gestión 2003 cifras de la CEPAL dan cuenta que Venezuela registró un 80% de exportaciones petroleras, Ecuador mostró 43% sobre el total de exportaciones, en tanto que Bolivia, Perú y Colombia la participación es de 23%, 7,4% y 27%, respectivamente.
- 8 Cf. "Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2004", CEPAL.
- 9 Información de Energy Information Administration da cuenta que a principios de 1998 el precio de petróleo fue de aproximadamente 10 \$us, precio que aumentó paulatinamente hasta alcanzar un poco más de 30 \$us el barril a fines de la gestión 2000 (Ver World Oil Market and Oil Price Chronologies: 1970-2003).
- 10 En la gestión 2003 Ecuador y Venezuela crecieron a una tasa de 2,3% y -9,7% respectivamente, y durante la década de los noventa la tasa promedio de crecimiento fue aproximadamente 2,5% para ambos (el promedio de Venezuela es reducido debido a que en dos años el crecimiento fue negativo y en un año fue de aproximadamente cero)
- 11 Información del sector público restringido, que está conformado por : Gobierno Central Presupuestario,

PDVSA, Muestra de Empresas Públicas No Financieras, IVSS, FOGADE y FIV. La información fue obtenida del Ministerio de Finanzas de Venezuela.

- 12 En Ecuador se creó el Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP); mientras que en Venezuela se creó el Fondo de Estabilización Macroeconómica (FEM), creado en 2004. Fondos con características similares en la región existieron en: Chile, el Fondo de Compensación del Cobre (creado en 1985 y activado en 1987); Colombia, el Fondo Nacional del Café (creado en 1940) y el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP) (creado en 1995); México, el Fondo de Estabilización Petrolero (FEP) (creado en 2000). Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2004.
- 13 Por ley se estableció que el 70% de los recursos acumulados en este fondo debe destinarse a la recompra de la deuda pública externa
- 14 [http://www.sri.gov.ec/pages/guia\\_contribuyente/principales\\_impuestos/guia\\_icc/icc.html](http://www.sri.gov.ec/pages/guia_contribuyente/principales_impuestos/guia_icc/icc.html).
- 15 [http://www.seniat.gov.ve/pls/portal/docs/PAGE/SENIAT\\_CA/02INFORMACION/2.1TRIBUTOS\\_INTERNOS/2.1.2IMPUESTOS\\_NACIONALES/2.1.2.21MPUESTOS\\_IDB/IDB01\\_DEFINICIONES\\_BASICAS.PDF](http://www.seniat.gov.ve/pls/portal/docs/PAGE/SENIAT_CA/02INFORMACION/2.1TRIBUTOS_INTERNOS/2.1.2IMPUESTOS_NACIONALES/2.1.2.21MPUESTOS_IDB/IDB01_DEFINICIONES_BASICAS.PDF)
- 16 Otros países con actividades en el sector hidrocarburos, también incorporaron un impuesto al flujo financiero, en Colombia se modificó la alícuota de 3 a 4 por mil, resultado de la reforma tributaria iniciada en el 2001, en el caso de Perú este impuesto entró en vigencia a principios del 2004, con una alícuota del 0,1%.
- 17 Según un informe de recomendaciones para la estrategia de asistencia al país de Ecuador, se sostiene que los gastos públicos han sido extremadamente inflexibles, el 95 por ciento del presupuesto está asignado de antemano al servicio de la deuda, sueldos públicos o gastos por mandato legal, lo que deja apenas el 5 por ciento para poder hacer los reajustes requeridos. Ver [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)
- 18 En base a cifras de la CEPAL.
- 19 Que estipuló que el 70% de los ingresos fiscales se genere con la puesta en marcha de la OCP (construcción del Oleoducto Crudo Pesado) deberían destinarse al rescate de la deuda pública. Cf. Estudio económico de América Latina 2000-2001, 2001-2002, 2002-2003 y 2003-2004.
- 20 Cf. Estudio económico de América Latina 2003-2004



•• BOLIVIA:

## FINANZAS PÚBLICAS EN ARENAS MOVEDIZAS

El favorable comportamiento del precio de los bienes de exportación<sup>1</sup>, explicado por la creciente demanda de las principales economías del mundo, dio como resultado un leve crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB): de 1,68% en 2001 a 3,58% en 2004. En el fondo, este comportamiento encubre la fragilidad y dependencia de la economía boliviana respecto de la política económica que emprendan las economías de EE.UU, China y Japón<sup>2</sup>.

Durante la gestión 2004, este favorable contexto externo se expresó positivamente en los niveles de recaudación de renta interna y de ingresos por regalías; sin embargo, esta situación no ha remediado el aún elevado déficit fiscal. En este sentido, si bien es cierto que a mediados de los noventa este indicador alcanzó a 1,9% —el más bajo en este período— la presión del gasto público, la volatilidad de los ingresos públicos y las fluctuaciones de la economía internacional han significado que en la gestión 2002 el déficit trepara a 8,8%, el más alto en toda la región de América Latina.

Luego de este pico, el déficit fue controlado —en 2004 llegó a 5,5%— a través de políticas de control del gasto público, medidas extraordinarias de recaudación de ingresos tributarios y las donaciones recibidas del exterior. A pesar de estas acciones, que no han solucionado los problemas estructurales en la composición del gasto y de los ingresos públicos, hace suponer que el nivel de déficit será una meta de difícil sostenimiento.

### SENSIBILIDAD Y FRAGILIDAD EN LOS INGRESOS PÚBLICOS

Frente a la necesidad de dar grados de libertad a la política fiscal, el problema del déficit debió ser encarado con medidas dirigidas a incrementar los ingresos públicos provenientes de la renta del capital. Sin embargo, estas han apuntado a mantener la actual estructura del sistema tributario con medidas dirigidas a mejorar la eficiencia recaudadora y con la creación de impuestos extraordinarios.

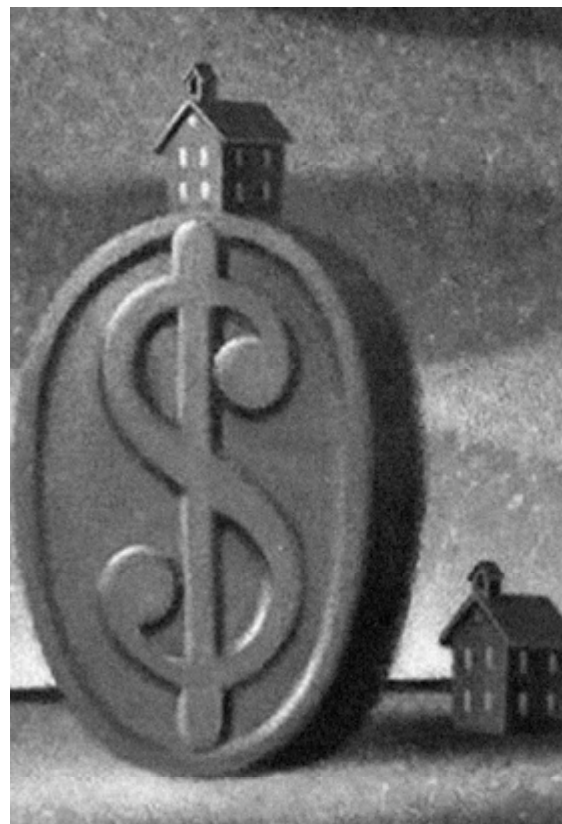
Por tanto, la población debió haber esperado una reposición —en forma de gasto social— de aquellos recursos destinados al pago de tributos, principalmente en asignaciones a servicios esenciales como salud y educación. Los datos sobre estos dos tipos de gasto público, para el período 1995-1997, un promedio de 10,24% respecto del PIB, en tanto que los impuestos pagados por consumidores

respecto al PIB para el mismo período fueron de 12,07%. En resumen, la población aportó más de lo que recibió en servicios públicos esenciales.

Por otro lado, como se mencionó anteriormente, el ahorro público en los últimos años fue insuficiente e incluso nulo para sostener los niveles de inversión en apoyo a la producción e inversión social<sup>3</sup>. Finalmente habría que considerar que poco más del 60% de la población se encuentra en una situación de pobreza y que el actual sistema tributario es regresivo, por lo tanto, es posible afirmar que las medidas tributarias tienen un mayor efecto en el consumo de gran parte de las familias.

En los últimos cinco años, al igual que en toda la década de los noventa, las recaudaciones tributarias se constituyeron en la principal fuente de ingresos públicos. En promedio la participación de estos ingresos fue del 45%. Para la presente gestión es de 54%.

Un segundo elemento que no ha variado es la dependencia de los recursos externos. Si consideramos los desembolsos por crédito externo y las donaciones, la participación en promedio de este grupo llega a no menos del 32% sobre el total de ingresos. Finalmente, la categoría de “Otros ingresos propios”



ha mostrado una paulatina reducción en su participación, pasando de 33% a 14% entre las gestiones 2000 a 2004, situación que se explica, principalmente, por la privatización de refinerías lo que afectó los ingresos por venta de hidrocarburos.

Este escenario es el resultado de las reformas de la década de los noventa, principalmente la privatización de las empresas estatales, que condujo a una disminución de los

Cuadro N° 1

### ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS PÚBLICOS (En porcentajes)

	2000	2001	2002	2003	2004	Proyecto 2005 <sup>(1)</sup>
Tributos	44,2	42,0	45,2	42,4	51,7	54,1
Otros ingresos propios	33,0	26,0	21,9	18,2	14,1	15,2
Desembolsos de deuda	17,1	26,1	26,8	32,1	27,4	23,9
Donaciones	5,6	5,9	6,1	7,2	6,8	6,9
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en información de la UPF, BCB, Viceministerio de Tesoro y Crédito Público, Servicio de Impuestos Nacionales y PGN 2005.

Nota: (1) Información construida con base en el PGN 2005, cifras que se prevé se modificarán debido a la aplicación de la nueva Ley de Hidrocarburos.

ingresos por la venta de bienes y servicios<sup>4</sup>. Entre 1980 y 1986 la participación de estos ingresos sobre el total de ingresos corrientes fue del 77%, mientras que entre 1997 y 2004 la participación se redujo a 18%<sup>5</sup>.

Como se observa, la estructura de ingresos públicos no mostró grandes variaciones, pues se mantiene un sistema tributario regresivo y dependiente de las fluctuaciones de la actividad económica; alta dependencia de los recursos de financiamiento bilateral y multilateral. Por lo evidenciado en los últimos años, el sistema tributario ha sido auxiliado por medidas excepcionales, denominadas programas transitorios cuyo propósito fue atenuar la caída de los ingresos públicos.

### RECAUDACIONES TRIBUTARIAS Y MEDIDAS EXCEPCIONALES

La participación de las recaudaciones tributarias en los ingresos públicos está determinada en gran medida por el comportamiento del mercado interno y la volatilidad del mercado internacional.

Por ejemplo, en la gestión 2001, debido a la desaceleración económica mundial<sup>6</sup> y a la contracción de la actividad económica de gran parte de los países de América Latina y el Caribe<sup>7</sup>, los niveles de recaudación tributaria para Bolivia se redujeron. Mientras que el 2000 ésta creció a una tasa del 21,7%, a 2001 su crecimiento fue de -1,41%. En términos absolutos se recaudaron Bs 102 millones menos respecto a la gestión anterior, similar situación a lo que sucedió con las recaudaciones por renta aduanera, cuya tasa de crecimiento fue negativa, (-13,6%).

Analizando la estructura de los ingresos tributarios, se observa una caída, en términos relativos, en gran parte de los impuestos. Esto se explica, en el caso de la renta aduanera, por las menores importaciones registradas y que tuvieron su efecto en la disminución de las recaudaciones por ICE (en 2001 el ICE tuvo un comportamiento negativo de -85%).

Otras disposiciones que también tuvieron efecto en la disminución de ingresos tributarios fue la reducción del Gravamen Arancelario (GA) para bienes producidos fuera de la Comunidad Andina de Naciones (CAN)<sup>8</sup>, en el marco de los compromisos asumidos por el Estado boliviano, principalmente con el MERCOSUR.

En resumen, además de factores internos (contracción de la demanda agregada) y de factores externos (la volatilidad de los precios de bienes de exportación y la crisis eco-

nómica mundial), el proceso de apertura de los mercados ha empujado al Estado a formular acuerdos o medidas públicas que afectaron los niveles de recaudaciones tributarias en el país.

Frente al paulatino y sostenido crecimiento del gasto público, la urgencia por captar mayores ingresos ha llevado al gobierno a la aplicación de medidas de corte temporal y reformas dirigidas a sancionar la evasión y la elusión: (i) reforma al Código Tributario, generó mayor presión tributaria por el temor a las sanciones penales, entre el 2000 al 2004 aumentó de 13,96% a 15,18%, respectivamente<sup>9</sup>; (ii) la creación del Impuesto a las Transacciones Financieras, que recaudó en el primer semestre de su vigencia Bs 316 millones<sup>10</sup>, representando el doble de recaudaciones por RC-IVA para similar periodo, y aproximadamente 34% de las recaudaciones por el IVA efectivo; (iii) programas para la captación de recursos extraordinarios. El primero fue creado en la gestión 2001 mediante Ley 2152, posteriormente, en la gestión 2003, mediante Ley 2492, se estableció el Programa Transitorio, Voluntario y Excepcional (PTVE) para el tratamiento de adeudos tributarios en mora al 31 de diciembre de 2002, que luego fue ampliado mediante Ley N° 2626. Estos programas, más las medidas dirigidas a la nacionalización de vehículos indocumentados, compensaron la caída en la recaudación de algunos tributos.

### LOS INGRESOS POR LA ACTIVIDAD HIDROCARBURÍFERA

En los últimos años, la elevación permanente del precio del barril del petróleo ha evidenciado la importancia estratégica del sector de hidrocarburos en economías que mantienen esta actividad, relevancia que pasa por su efecto en las finanzas públicas y como insumo energético esencial para la producción, beneficios que varían de acuerdo a una mayor o menor participación del Estado en la cadena de hidrocarburos.

En el caso de Bolivia, los ingresos por regalías petroleras han mostrado un comportamiento ascendente, que se explica en parte por el incremento del precio del barril del petróleo y en su mayoría por el crecimiento de los niveles de exportación de gas<sup>11</sup>. En 1997 los ingresos por regalías fueron de \$us 77,7 millones, mientras que en la gestión 2004 fue de \$us 293 millones. Esta última cifra representó, aproximadamente el 48,2% de la inversión pública ejecutada en 2004, y el

53% de las recaudaciones por IVA en la misma gestión.

Mediante Ley N° 1606 se creó el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD), dirigido a gravar la comercialización de hidrocarburos o sus derivados en el mercado interno, sean éstos producidos internamente o importados. El DS 24055 estableció un monto fijo en bolivianos por litro del producto comercializado o importado; es decir, se fijó precios de comercialización de un conjunto de productos.

Las diversas modificaciones en los precios para el IEHD originaron un comportamiento muy particular en las recaudaciones por este impuesto. Inicialmente, los precios se incrementaban cada fin de año y respondían a requerimientos fiscales. Posteriormente, a partir del Reglamento de Precios de 1997, los precios internos de los productos dentro del IEHD se ajustan a los precios de los productos con características técnicas y calidad, similares en el mercado internacional<sup>12</sup>, es decir, los precios internos varían según el comportamiento de los precios del mercado internacional.

La sujeción de los precios internos a los precios internacionales ha llevado al gobierno a formular medidas dirigidas a atenuar el efecto de las fluctuaciones del precio internacional del petróleo en los precios del mercado interno. Estas medidas dieron lugar a un pasivo para las finanzas públicas y a un comportamiento volátil de las recaudaciones por IEHD.

La información oficial muestra que las recaudaciones por IEHD se redujo paulatinamente desde la gestión 2000, en la cual las recaudaciones crecieron en 417% respecto a la gestión anterior, dinámica que no se reflejó en los siguientes años, registrando dos momentos con tasas negativas de crecimiento (-6,3% y -17,1% en la gestión 2001 y 2003, respectivamente), y cerrando en la gestión 2004 con un crecimiento del 5,5%.

Sin embargo, a pesar de las medidas que afectaron las recaudaciones por IEHD, los ingresos por este concepto mantienen cierta relevancia en las recaudaciones tributarias. En la gestión 2004, estos recursos representan el 49% de los impuestos recaudados por IVA e ICE importaciones, el 62% de las recaudaciones en mercado interno por IVA en efectivo y representan 25% más que los recursos recaudados por impuestos en valores mercado interno<sup>13</sup>.

El 2005 las actividades del sector hidrocarburos aportará con mayores recursos al



erario nacional, debido a la nueva Ley de Hidrocarburos. Mientras en el presupuesto del 2005, el gobierno proyectó la recaudación de un poco más de \$us 90 millones con la creación del Impuesto Complementario a los Hidrocarburos,<sup>14</sup> esta cifra resultó insignificante frente a los \$us 264 millones que se prevé recaudar en la presente gestión con el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)<sup>15</sup>, monto que representa aproximadamente el 54% del déficit fiscal de 2004. No obstante, todavía existen algunos aspectos pendientes, por ejemplo, el tratamiento que se dará a los campos marginales y pequeños, el que podría significar alguna modificación en el nivel de recaudación estimado.

Por otro lado, como se preveía, la distribución de los recursos por hidrocarburos fue uno de los aspectos debatidos en su formulación. En ese marco, los gobiernos municipales solicitaron acceder a los recursos del IDH; es decir, que este impuesto ingrese en la bolsa de aquellos tributos que son co-participables a nivel municipal. Esta demanda fue acogida antes de la promulgación de la Ley de Hidrocarburos; sin embargo, la Ley aprobada no atendió el pedido de los gobiernos municipales.

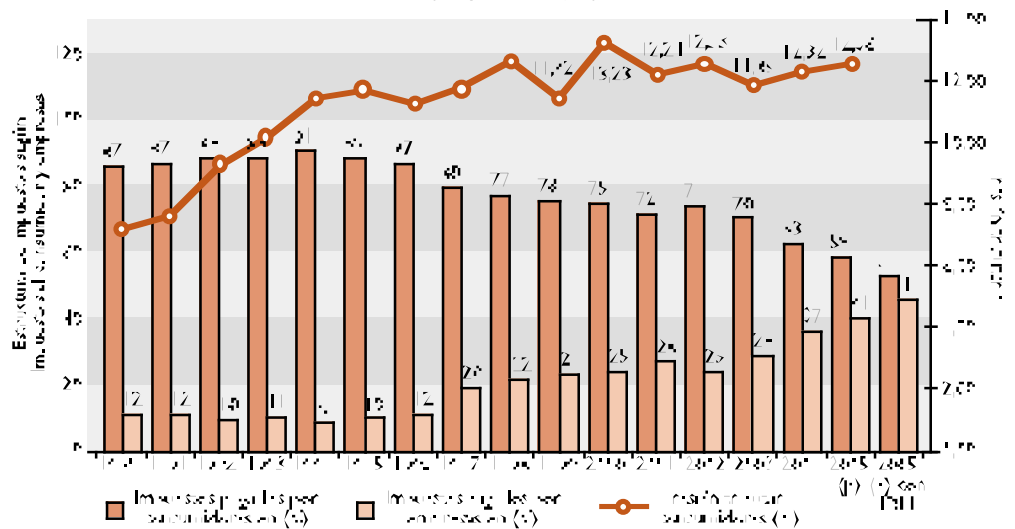
Si consideramos las previsiones de recaudación por el IDH, éste estaría aumentando la participación de los impuestos que son pagados por las empresas, si bien es cierto que el gráfico refleja que las contribuciones que realiza el consumidor tiende a disminuir, esta conducta no se refleja en su presión tributaria, entre 1999 a 2004 la presión tributaria era en promedio del 12,3%, comportamiento que se prevé será ligeramente superior en 2005.

En el caso de tributos pagados por las empresas, la presión tributaria en promedio era de 5%, situación que daría un giro en 2005, registrando una presión del 9%, debido al IDH<sup>16</sup>.

**¿DEPENDENCIA ETERNA?**

La inestabilidad de los ingresos propios del Estado, más el creciente e inflexible gasto público, ha otorgado el carácter perdurable a la contratación de deuda pública. La trayectoria del déficit fiscal estableció en las gestiones precedentes la necesidad de una mayor contratación de deuda, que se caracterizó por una preferencia en la contratación de deuda interna. Esta situación se ha reflejado en un incremento en los desembolsos de deuda; entre 2000 y 2004, los desembolsos habrían crecido un poco más del 50%.

**Gráfico N° 1**  
**ESTRUCTURA DEL SISTEMA TRIBUTARIO (1990-2005)**  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en información del Servicio de Impuestos Nacionales, UPF e INE.  
Nota: En la elaboración de la estructura del sistema tributario boliviano se ha incorporado los recursos por renta aduanera (GAC) y regalías (petroleras y mineras). Por lo anterior, las cifras de presión tributaria presentadas en este boletín son distintas a las que el Servicio de Impuestos Nacionales difunde en su página web.

Otro tipo de ingresos externos que dispone el gobierno son las donaciones, que adquirieron importancia por constituirse en un colchón financiero para el gasto corriente y gasto de capital. Si observamos el cuadro N° 2 realizando el ejercicio de añadir las donaciones al componente de financiamiento<sup>17</sup>, el déficit fiscal omitiendo las donaciones habría alcanzado en la gestión 2002 la cifra de -11%, mientras que a fines del 2004 habría registrado el 8%, déficit por encima de las metas fiscales pactadas con el FMI.

Por lo anterior, es entendible la preocupación del gobierno para participar en espacios como el Grupo Consultivo de París, que además de ofrecer créditos externos, le

proporciona una idea de los niveles de donación que podría recibir. La ausencia de estos recursos podría representar ajustes más duros en la política fiscal dirigida a reducir el déficit.

En resumen, la estructura de los ingresos públicos propios supone fragilidad, volatilidad e insuficiencia frente a la demanda de gasto público y, por ende, mayor dependencia de los recursos externos. Sin embargo, en la gestión 2005, con la recaudación del IDH la creciente demanda de gasto público podría atenuarse.

Por regalías e impuestos petroleros el país prevé recibir aproximadamente \$us 622 millones, es decir, más del 100% de la inversión ••

**Cuadro N° 2**

**DÉFICIT FISCAL ANUAL Y SU FINANCIAMIENTO**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Déficit fiscal % del PIB	-4,7	-3,5	-3,7	-6,8	-8,8	-7,9	-5,5
Financiamiento externo neto (participación %)	59	55	53	44	68	67	73
Financiamiento interno neto (participación %)	41	45	47	56	32	33	27
Déficit fiscal % del PIB (sin donaciones)	-6,1	-5,3	-5,9	-9,2	-11,1	-10,8	-8,0
Financiamiento externo neto (participación %) <sup>(1)</sup>	68	71	70	59	74	76	82
Financiamiento interno neto (participación %)	32	29	30	41	26	24	18

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Unidad de Programación Fiscal (UPF).  
Nota: (1) Considera las donaciones, debido a su carácter fundamentalmente externo.

Cuadro N° 3

## IDENTIFICACIÓN DE LAS PRINCIPALES PARTIDAS DE GASTO PÚBLICO Y SU PARTICIPACIÓN

CUENTAS	2000		2001		2002		2003		2004		2005 <sup>(1)</sup>	
	\$us	%	\$us	%	\$us	%	\$us	%	\$us	%	\$us	%
Sueldos y salarios e Indem.	820	24	810	24	796	24	817	23	839	24	883	22
Bienes y servicios	897	26	687	20	509	16	589	17	245	7	543	14
Servicio de deuda pública	455	13	493	15	553	17	777	22	839	24	842	21
Pensiones	346	10	354	11	358	11	353	10	375	11	404	10
Egresos de capital	594	17	679	20	665	20	654	18	799	23	784	20
Transf corr: y otros gastos Corr.	324	9	340	10	381	12	359	10	412	12	516	13
Total <sup>(2)</sup>	3.435	100	3.364	100	3.262	100	3.549	100	3.510	100	3.972	100

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Unidad de Programación Fiscal, Tesoro General de la Nación y Presupuesto General de la Nación 2005.

Notas: (1) Elaborado con base en el PGN programado 2005.

(2) Por la combinación de fuentes de información y la disponibilidad de información desagregada, este dato debe ser considerado una aproximación al total de gasto público.

pública ejecutada en la gestión 2004, lo que evidencia la importancia estratégica de la actividad del sector hidrocarburos, que podría incluso mejorar si se retoma la demanda de diversos sectores de la sociedad para nacionalizar los hidrocarburos.

Además, la importancia de estos recursos, en la ejecución de las políticas de Estado, dependerá del carácter complementario de estos sobre el actual nivel de ingresos externos y sobre el gasto productivo y social, es decir, de poco servirían los recursos del IDH si es que la cooperación reduce o anula sus niveles de donación, o si el gobierno decidiera destinar una proporción mayor de ingresos propios al servicio de deuda.

### El gasto público y su inflexibilidad

La expansión del gasto público es uno de los mecanismos del Estado para dinamizar la economía interna; empero, éste siempre ha sido mayor a los ingresos públicos: la proporción promedio del gasto e ingresos respecto al PIB fue de 36% y de 31% en 1990 y 2004, respectivamente. A ello se suma que el comportamiento de los gastos es más regular que el de los ingresos (la desviación estándar de la tasa de crecimiento del gasto es de 7,9%, en tanto que para el ingreso es de 9,7%). Debido a que estos últimos son inestables, se ha optado por medidas dirigidas a controlar determinadas partidas de gasto (salarios, renta de jubilados, inversión pública, compra de Bs y \$us y transferencias públicas) y, en el caso de otros (servicio de la deuda), los esfuerzos estuvieron encaminados a su reestructuración y a la adquisición de ingresos externos que aseguren su pago.

Por otro lado, habría que recordar que el crecimiento o reducción del gasto público está relacionado con tres factores básicos<sup>18</sup>. El primero, referido a la configuración de la demanda de intervención pública, que significa que el Estado debería proporcionar, mediante sus instrumentos de política económica, mejoras en las condiciones de vida de la población; el segundo, que contempla el problema del crecimiento del gasto público por el lado de la oferta pública, determinada por la forma de desarrollo que el Estado asuma, y por la respuesta o interpretación de la demanda ciudadana, que generalmente tiene distorsiones debido al comportamiento de los intermediarios políticos; y el tercero, que influye en los dos anteriores, que consiste en que el financiamiento y ejecución de cualquier programa público requieren del apoyo financiero para su ejecución, lo que puede dificultar o acelerar su gasto. Es a partir de este último factor que la condicionalidad habría jugado un rol importante en el crecimiento del gasto público.

Para Bolivia, la expansión o contracción de determinadas partidas de gasto ha estado influenciada por estos tres aspectos, pero en mayor medida por la oferta pública y los problemas de financiamiento.

El comportamiento del gasto público puede ser resumido en dos elementos:

- *La inflexibilidad del gasto corriente y la inversión pública la variable de ajuste.* Cuando se habla de inflexibilidad del gasto, se hace referencia a la dificultad que tiene el gobierno para reducir o controlar ciertas partidas de gasto. Entre los principales factores destaca el gasto en salarios<sup>19</sup>, pensiones y el peso de la deuda pública expresada en el servicio. En la

gestión 2004, el peso de estas partidas en el gasto total fue del 58%.

El incremento salarial en el sector público se ha constituido en una demanda social constante, que se expresa cotidianamente en movilizaciones de diversos sectores, principalmente los de salud y educación. Según se pudo constatar, los salarios de maestros y médicos representan en promedio el 42% del total de la masa salarial del SPNF<sup>20</sup>, participación que echa por tierra las afirmaciones referidas a que el gasto en salarios de los sectores salud y educación, explicaría en gran medida la inflexibilidad del gasto público. Por otro lado, aun cuando representa aproximadamente el 50% de la masa salarial del sector público, el salario de los maestros es reducido frente a las condiciones mínimas que debe brindar a su familia. Por ejemplo, en la gestión 2003, el haber básico del personal docente que trabaja 72 horas osciló entre \$us 64 y \$us 101<sup>21</sup>, cifra que recibe un incremento dependiendo de la categoría del docente. El incremento más elevado sería del 150% sobre el haber básico; sin embargo, el 55% de la planilla salarial está dentro de las dos categorías más bajas (interino y quinta categoría), que reciben un aumento del 10% y 30%, respectivamente.

Frente al peso del gasto en remuneraciones en el gasto público total, en la gestión 2004, además de las medidas de reducción del gasto corriente<sup>22</sup>, se incorporaron límites a la remuneración de las autoridades del Poder Ejecutivo<sup>23</sup>.

En el caso de pensiones, las medidas se dirigieron a la identificación de rentas con problemas en su calificación, indexación del mantenimiento de valor de las rentas a UFV's y el desconocimiento de la renta míni-

ma de jubilación para aquellas personas que logran su calificación o jubilación desde la gestión 2003<sup>24</sup>. Pese a estas medidas, entre 2003 y 2004 el gasto en pensiones se incrementó en un 10%<sup>25</sup>, aproximadamente el doble de la gestión precedente. Ese resultado evidenció que el propósito trascendía la pretensión económica de reducir este gasto, convirtiéndose más bien en una señal política hacia la cooperación internacional.

Pese a las dificultades y connotaciones sociales que implica reducir o mantener los salarios o rentas de los jubilados, persiste la intención de reducir el gasto de pensiones en 0,5% del PIB por año, que significa aproximadamente \$us 44 millones. Además, se pretende un ajuste a la planilla salarial del sector público, principalmente reducir el número de consultores de la partida 252 y, al igual que en 1999, el BM ha recomendado revisar las transferencias a las familias de veteranos de la Guerra del Chaco, las que el año 2004 estuvieron alrededor de \$us 26 millones. Sin embargo, como se ve, su impacto en la reducción del déficit fiscal sería mínimo.

A lo anterior se suma el incremento del gasto en transferencias, que se explica principalmente por transferencias por emisión de certificados fiscales y a las universidades públicas.

A diferencia de las anteriores asignaciones de gasto, la compra de bienes y servicios se redujo, gasto que en la lógica del gobierno formaba parte de su estrategia de reactivación de algunos sectores productivos. En la gestión 2000 se registró por este concepto un gasto de \$us 897 millones, en tanto que en 2004 fue de \$us 245 millones, comportamiento que se pretende modificar en la gestión 2005, programando un gasto de \$us 543 millones.

Debido a lo anterior y al peso de la deuda, uno de los mecanismos de ajuste del déficit fiscal fue la inversión pública, principalmente por los disminuidos o nulos recursos internos (ahorro público) que incidieron en el apalancamiento de recursos externos comprometidos para determinados proyectos. Esto se tradujo en una reducción paulatina del gasto de inversión, como se puede observar en el cuadro N°3. Entre 2001 y 2003, el gasto de capital se redujo, situación distinta en el año 2004 debido al apoyo de la cooperación.

Este mismo comportamiento también se reflejó en la información emitida por el VIP-FE<sup>26</sup>. En la gestión 2001, la inversión pública ejecutada fue de \$us 638 millones. Para el

año 2003 la ejecución se redujo a \$us 500 millones; este comportamiento se revirtió en la gestión 2004, alcanzando un nivel de ejecución de \$us 608 millones, explicado por una relativa mayor disponibilidad de recursos externos –un 27%<sup>27</sup> mayor–; lo anterior permitió una mayor ejecución en infraestructura y saneamiento básico.

En cuanto al comportamiento de la inversión por sectores, se observa que el gasto en infraestructura pasó de representar el 35% de la inversión pública en 2000 a aproximadamente el 50% en 2004, comportamiento que fue acompañado por una reducción de la inversión social, de 49% a 37%, respectivamente. Similar conducta se reflejó en el presupuesto programado para 2005: 55% para infraestructura y 27% para el área social. En resumen, parte de la reducción de la inversión pública estaría siendo explicada por el sector social.

- *La deuda pública y su peso.* El sostenido déficit fiscal ha conducido al Estado a la contratación de créditos externos e internos. En el primer caso, la reducción del saldo de deuda bilateral, debido primordialmente al programa de alivio HIPC, fue compensada o anulada por la contratación de nueva deuda externa: entre 1998 y 2004 el monto contratado ascendió a \$us 3.490 millones, principalmente del BID, BM y la CAF. Esto ha significado que el saldo de deuda externa este próximo a los \$us 5.000 millones. Por otro lado, habría que mencionar que el FMI no es uno de nuestros principales acreedores, ya que en la gestión 2004 su participación en el saldo total de deuda fue del 6,2%. Sin embargo el Fondo mantiene injerencia en las decisio-

nes de política económica en el país y que se expresa en la serie de acuerdos stand by que se tiene con este organismo.

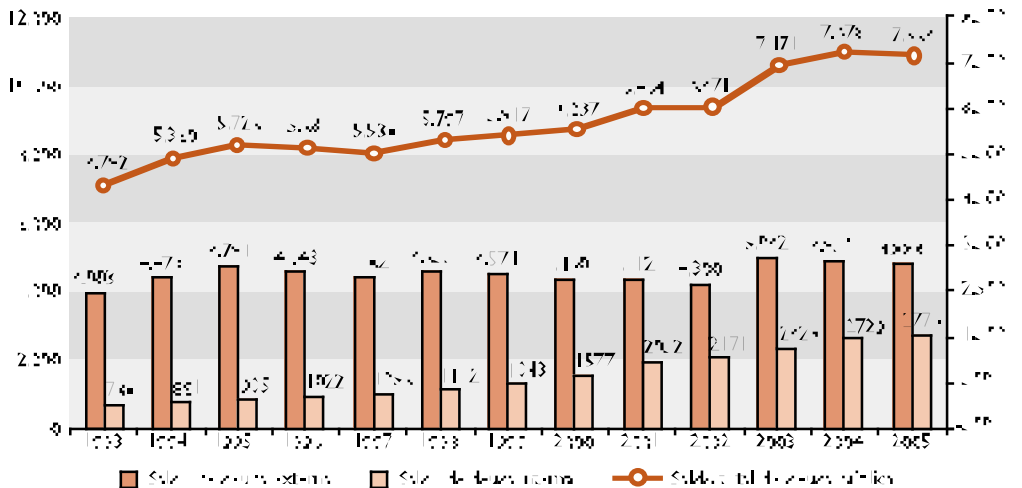
En el caso del saldo de deuda interna, se observa dos peculiaridades: (i) entre 1993 y 2000, el principal acreedor del gobierno fue el sector público, es decir, el Banco Central de Bolivia (BCB). En promedio su participación fue del 72%, situación que dio un giro a partir de 2001, cuando se agudizó la situación fiscal en Bolivia, mostrando por primera vez un déficit corriente<sup>28</sup>. Este contexto condujo al gobierno a duplicar las Operaciones de Mercado Abierto (OMAS), y por ende, el sector privado se convirtió en el principal acreedor del Estado; (ii) a partir de la privatización del sistema de pensiones, los recursos que están en manos de las AFP se convirtieron en una nueva fuente de financiamiento del déficit fiscal. El crecimiento de la deuda interna se debe justamente a la concesión en préstamo de parte de los recursos del Fondo de Capitalización Individual (FCI). El saldo con las AFP a marzo del 2005 representa 15 veces más que el registrado en 1997<sup>29</sup>.

El resultado final es un saldo de deuda pública de aproximadamente el 87% del PIB de 2004.

La contratación de deuda llevó a que el pago de la misma creciera y se constituyera en uno de los principales factores de inflexibilidad del gasto público y de absorción de ingresos públicos. Entre 2000 y 2004, el servicio de deuda pública casi se habría duplicado, principalmente por el servicio de deuda interna, que se prevé crecerá aun más cuando el Estado comience a pagar a las AFP el capital del préstamo.

∴

**Gráfico N° 2**  
EVOLUCIÓN DEL SALDO DE DEUDA PÚBLICA (MILL DE \$US)



En ambos casos, el servicio de la deuda interna y externa ha significado captar una proporción mayor de los ingresos públicos. En la gestión 2000, el servicio de deuda pública representaba aproximadamente el 14% de los ingresos públicos, porcentaje que aumentó a fines de 2004 a 25% de participación del total de ingresos públicos.

En resumen, la inestabilidad en los ingresos públicos y la estructura inflexible del gasto público ha llevado al Estado a formular medidas fiscales dirigidas a incrementar los ingresos y al control del gasto. Sin embargo, si bien algunas de ellas contribuyeron a la reducción de la brecha entre ingresos y gastos, los posibles efectos sociales que acompañan a estas medidas opacan estos resultados económicos. Por tanto, la reducción del déficit debe efectuarse considerando las condiciones sociales, políticas y económicas de nuestro país; es decir, en la actual situación afectar a la población con medidas tributarias y con el control de determinadas partidas de gasto público no ayudan a la reactivación de la demanda interna.

## NOTAS

- 1 El índice de precios de exportación, de base 2000, registró a 2004 un valor de 111,5%.
- 2 Según un informe de la CEPAL, se prevé que en 2005 no se registrará el mismo desempeño económico que en la anterior gestión. La probable desaceleración de las economías japonesa y china, los efectos recesivos e inflacionarios del alto precio del petróleo, la desaceleración y desequilibrios de la economía estadounidense y su posible reflejo en las tasas de interés y el valor del dólar, más la posible adopción de medidas proteccionistas, son los principales elementos que conforman el escenario previsto.
- 3 En los últimos tres años, la tasa de crecimiento promedio del gasto de inversión en apoyo a la producción e inversión social fue de -8,4% y -7%, respectivamente (datos elaborados en base a información en dólares americanos).
- 4 Cf. Bolivia: Evaluación de la economía 2000, 2001, 2002, UDAPE, Pág. 30, 35, 38.
- 5 La cifra de 77% corresponde al documento "Crisis Fiscal: La Insolvencia del Estado Neoliberal", Carlos Arze Vargas, CEDLA. Mientras que el dato de 18% se ha elaborado con información de la UPF y considerando la metodología utilizada en el documento de Carlos Arze.
- 6 La desaceleración económica mundial fue la más baja en una década, el crecimiento cayó de 3,8% en 2000 a 1,3% en 2001. Cf. "Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2001", CEPAL.
- 7 Cifras de la CEPAL dan cuenta que entre 2000 y 2001 la tasa de crecimiento de América Latina y el Caribe se redujo de 3,7% a 0,4%. Cf. "Apéndice: Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2003-2004".
- 8 Cf. DS 25704 e informe de Evaluación Económica 2001, UDAPE.

**Cuadro N° 4**

### SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA (En millones de \$us)

Cuentas	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Servicio de deuda pública	455	493	553	777	839	842
Deuda interna	228	283	279	352	455	460
Amortizaciones	142	164	156	223	296	296
Intereses	86	120	123	128	159	164
Deuda externa	227	210	274	426	384	382
Amortizaciones	122	118	192	327	286	261
Intereses	105	92	82	99	98	120

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Unidad de Programación Fiscal, Ministerio de Hacienda y el Presupuesto General de la Nación 2005.

Por lo anterior, y por los acontecimientos de octubre de 2003 y junio del 2005, las organizaciones sociales han identificado que parte de la solución de la actual crisis que vive el país es la nacionalización de los hidrocarburos. Ello significa una política nacional de desarrollo que utilice de forma soberana los beneficios que proporciona el uso y

control total de uno de los recursos naturales estratégicos para nuestro país. También significa atacar el problema del déficit fiscal partiendo de medidas que afecten la tasa de ganancia de las empresas transnacionales con el fin de aumentar los ingresos públicos y no así por medidas tributarias y de ajuste de gasto.

- 9 Los valores fueron elaborados con base en información del Servicio de Impuestos Nacionales y del Instituto Nacional de Estadística.
- 10 Cf. Boletín de Recaudaciones Tributarias por Banco y Anexo ITF, enero-diciembre 2004.
- 11 Por ejemplo, en la gestión 1999, el volumen de exportación de gas al Brasil fue de 77,69 MM PC/día, en tanto que el 2004 se exportaron 1.062,24 MM PC/día.
- 12 Cf. "Cálculo de precios de los productos regulados", Superintendencia de Hidrocarburos, La Paz, 2004.
- 13 No incorpora recaudaciones IVA e ICE en valores por importaciones.
- 14 El proyecto de Ley del presidente Carlos Mesa, proponía la creación del Impuesto Complementario a los Hidrocarburos.
- 15 Ver nota de prensa EL DIARIO (27/07/2005) "Impuestos Nacionales recaudó 289,8 millones de bolivianos".
- 16 En la elaboración de la estructura del sistema tributario boliviano se ha incorporado los recursos por renta aduanera (GAC) y regalías (petroleras y mineras), por lo anterior las cifras de presión tributaria presentadas en este boletín son distintas a las que el Servicio de Impuestos Nacionales difunde en su página web.
- 17 Originalmente las donaciones se registran como un ingreso corriente, es decir, como un ingreso propio interno. Para observar el efecto de estas donaciones en la estructura de financiamiento del déficit y en el mismo nivel de déficit fiscal, se ha realizado el ejercicio de asignar los ingresos por donación al componente de financiamiento externo por su carácter externo. Este ejercicio significa reasignar estos ingresos de la estructura de ingresos corrientes, dando como resultado una modificación en el nivel de déficit fiscal.
- 18 Cf. "La Economía Política del Gasto Público en España", María Dolores Gadea Rivas, 1996.
- 19 El comportamiento del gasto en dólares está influenciado por la depreciación promedio anual de cada

gestión, por ese motivo se registran tasas de crecimiento negativas entre 2000 y 2002, situación que podría malinterpretarse como una disminución de estos gastos.

- 20 Dossier Estadístico 1990-2004, Vol VII, UPF.
- 21 Cf. "La Educación en Bolivia: indicadores, cifras y resultados", Ministerio de Educación, 2004.
- 22 Se pretendía la reducción del 5% del total del gasto corriente del PGN, reducción de los gastos reservados en 58% (asignando en la gestión 2004 el monto de Bs. 60 millones) y reducción en 10% de los gastos de consultoría (DS 27327, 27407 y 27450).
- 23 Cf. DS 27327. Art 3: Se establece los siguientes niveles máximos de remuneración: Presidente de la República, Bs 26.900. Ministros de Estado, Bs 19.900. Viceministros, Bs 17.900. Directores Generales, Bs 16.900.
- 24 Según información de la Confederación Nacional de Jubilados y Rentistas de Bolivia.
- 25 La tasa fue calculada con base a Bs corrientes.
- 26 Existen diferencias metodológicas en el registro del gasto de inversión entre la Unidad de Programación Fiscal (UPF) y el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE). Para mayor detalle ver Memoria del BCB 2003.
- 27 En las gestiones 2002 y 2003 la tasa de crecimiento promedio de los recursos externos fue de 1,9%.
- 28 El déficit corriente es la diferencia entre ingresos corrientes y gastos corrientes, el resultado es considerado como ahorro público que puede asignarse a la inversión pública. En las gestiones 2001, 2002 y 2003 no se disponía de recursos propios que pudieran ser asignados al gasto de capital.
- 29 Información de la unidad de Programación fiscal (UPF) muestra que en 1997 el saldo con las AFP era de \$us 72,5 millones, en tanto que a marzo de 2005 la cifra es de \$us 1.087,39 millones.