



JUNIO 2006



BOLETÍN DE SEGUIMIENTO A POLÍTICAS PÚBLICAS - SEGUNDA ÉPOCA - AÑO III - N°4

•• **RADIOGRAFÍA** / La economía boliviana, a pesar de lograr un crecimiento sustantivo, tuvo escaso efecto en el mercado de trabajo, que se tradujo en un estancamiento del nivel de desocupación, que entre otros elementos explicados, es producto del ajuste en la producción a partir de la crisis de 1999.

Crece la economía pero no el empleo

•• EN 2006, EL PIB CRECERÍA EN 3,87%

HABRÍAN 124 MIL EMPLEOS NUEVOS Y 315 MIL DESEMPLEADOS

Los sectores con mayor crecimiento serían: Petróleo Crudo y Gas Natural 15,7% y Minería 11,2%; mucho más atrás: Agropecuaria 3,7%, Manufactura 3,0% y Comercio 2,0%, entre otros. Sin embargo, el primero —Petróleo Crudo y Gas Natural— sólo crearía 1.500 nuevos empleos, mientras que los mayores generadores serían: la Agropecuaria 60.000, la Manufactura 18.000 y el Comercio 13.000. ¿Cuál es la causa de esta aparente contradicción? La diferente proporción en la que la inversión se destina a la compra de capital constante y capital variable —fuerza de trabajo— en los distintos sectores.



Considerando el efecto combinado y simultáneo de las tendencias y condiciones del contexto internacional y de las condiciones económicas internas, los cálculos efectuados por el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) muestran un crecimiento estimado para la economía boliviana en el 2006 en torno del 3,87%.

En relación con 2005 que alcanzó 4,1%, se decrecería en 0,14%, esto se explica, sobre todo, por la desaceleración en el crecimiento de los sectores agropecuario e industrial manufacturero, contrarrestado simultáneamente por el crecimiento de los sectores Petróleo Crudo y Gas Natural, y Construcción. Es importante anotar que sólo estos dos sectores obtendrían crecimientos y los demás tendrían caídas en su ritmo de crecimiento lo que, al final, daría como resultado una disminución del Producto Interno Bruto (PIB), cuya composición sectorial para 2006, se puede observar en el Cuadro N° 1.

Lo anterior significa que el sector ligado al exterior —cuya producción no está destinada al mercado interno— crecería; sin embargo, los que no tienen este tipo de vincu-

Cuadro N° 1

BOLIVIA: PROYECCIONES DEL PIB SEGÚN ACTIVIDAD ECONÓMICA, 2006 (En porcentaje)

Actividad económica	Variación porcentual	Incidencia porcentual
Producto Interno Bruto (pm)	3,87	3,87
Derechos s/Import, IVA y otros Imp. Indirectos	6,14	0,55
Producto Interno Bruto (pb)	3,65	3,32
Agropecuaria	3,67	0,52
Petróleo Crudo y Gas Natural	15,70	1,04
Minería	11,20	0,43
Industria Manufacturera	3,05	0,49
Electricidad, Gas y Agua	2,97	0,06
Construcción	2,36	0,06
Comercio	2,02	0,16
Transporte y Comunicaciones	2,88	0,31
Servicios Financieros	0,40	0,04
Administración Pública	0,19	0,02
Otros Servicios	2,65	0,19

Fuente: CEDLA con información del PIB al 2005 del INE.
(p): Preliminar.

lación y que, por el contrario, están ligados al desempeño del consumo de los hogares, tendrían crecimientos modestos y, en algunos casos, menores que el año anterior. Una excepción sería el sector de la Construcción que, si bien tiene una estrecha correlación con el consumo de los hogares, también tiene un alto componente de la inversión por parte del gobierno a través de la inversión pública, lo que haría que crezca.

Si se considera la incidencia sectorial, las actividades con mayor influencia en el crecimiento del PIB serían el Petróleo Crudo y Gas Natural con 1,04%, el sector Agropecuario con 0,52%, la Industria Manufacturera con 0,49%, la Minería con 0,43% y finalmente, considerando los cinco primeros lugares, el sector de Transporte y Comunicaciones con 0,31%. Esto indica que la producción de gas natural nuevamente se llevaría el 27% del total del PIB estimado.

CRECIMIENTO POR SECTORES

Agropecuario

La actividad agropecuaria, dada su característica de estar fuertemente influida por su componente estacional, en 2005 creció en 5,1%, debido, sobre todo, a la expansión de la superficie cultivada y al incremento de su rendimiento, especialmente en el departamento de Santa Cruz. Se prevé para este año un cre-

cimiento de aproximadamente 3,65%, que es explicado, básicamente, por la disminución de los niveles de rendimiento, pues no será del mismo nivel que del año anterior:

Petróleo Crudo y Gas Natural

Esta actividad está caracterizada por una pronunciada tendencia de incremento en la extracción de Petróleo Crudo y Gas Natural a partir del año 2002. Este año, el sector tendría una tasa de crecimiento de 15,7% superior a la observada en 2005 que fue de 13,7%, gracias a los proyectos de ampliación de los volúmenes de exportación de gas natural a Brasil y Argentina que están en etapa de concreción.

Minería

La actividad minera en 2005 registraría un crecimiento de 11,2%. Este sector está caracterizado por una marcada tendencia al crecimiento debido principalmente al incremento de los precios de los minerales en el mercado internacional. Además, de estar influido por la adecuación, para la puesta en marcha, de los proyectos mineros de San Cristóbal y San Bartolomé que se iniciarían el próximo año.

Industria Manufacturera

Dada la tendencia y su comportamiento estacional, la Industria Manufacturera continuaría con un desempeño creciente, aunque

a menor ritmo de crecimiento. Para este año se estima un crecimiento de 3,0%, menor que el registrado el año anterior que fue de 3,2%. Esta estimación está sustentada por una lenta recuperación de la demanda interna y un comportamiento estable aunque en desaceleración de la economía internacional.

Construcción

Este sector muestra una tendencia, en los años recientes, hacia un posible estancamiento. Sin embargo, este año obtendría un crecimiento de 2,4% que está sustentado por los impactos de los proyectos de inversión pública en infraestructura de construcción de caminos que se realizan en esta gestión y por una leve influencia de la demanda interna.

Esta forma singular de crecimiento de la economía boliviana influiría, de forma decidida, en el desempeño del mercado laboral boliviano, más si se considera que para 2006 se espera un crecimiento de la economía mundial en el producto y en el comercio mundial, aunque menor que el año anterior. Este crecimiento, sin duda, tendrá su impacto en toda Latinoamérica y, por supuesto, en la economía boliviana, que nuevamente tendrá un crecimiento inercial: inducido por el comercio mundial y secundado, de manera vigorosa, por el comercio exterior boliviano.

EL EMPLEO, UNA ILUSIÓN

El 3,87% de crecimiento económico, en el mercado de trabajo significaría la creación de alrededor de 124 mil nuevos puestos de trabajo, de los cuales —de acuerdo a la estimación— unos 62.000 corresponderían al ámbito urbano. Los datos desagregados por sectores se pueden apreciar en el Cuadro N° 2.

El empleo en los sectores

Dentro del ámbito urbano, el sector de la Manufactura se constituiría en el principal generador de empleo luego de varios años de predominancia del sector de Comercio. Este aporte estaría alrededor de 18 mil puestos de nuevos empleos.

El Comercio se constituiría en el segundo aportante. Éste recibiría los impactos más fuertes del comportamiento de los sectores: agropecuario, minero, manufacturero e importador. Su aporte estaría alrededor de 13 mil nuevos puestos de trabajo.

Otro sector importante sería el de Otros Servicios² que, dadas las características de la

economía boliviana con gran predominio del sector terciario, no es de extrañar que su aporte sería de 12 mil nuevos puestos de trabajo.

Luego está el sector de Transportes y Almacenamiento que, a una buena distancia del precedente, tendría un aporte de 8 mil nuevos puestos de trabajo.

La Minería aparece, este año, con un buen aporte dado que en 2005, fruto de su giro de 180 grados en su nivel de producción, inició una recuperación que será sostenida en 2006, pues generaría unos 5 mil nuevos puestos de trabajo.

El sector de la Construcción aparece como un posible generador de 4 mil nuevos puestos de trabajo gracias a la inversión pública por parte del gobierno y que, pese a que el gasto de consumo de los hogares se recupera lentamente, se constituiría en un buen aportante de nuevos puestos de trabajo, lo que permitiría que el nivel de desempleo no sea mayor.

Luego aparecen los demás sectores: Administración Pública; Electricidad, Gas y Agua; Comunicaciones y Servicios Financieros, con aportes mínimos de empleos nuevos y que, al final, lograrían generar 62 mil nuevos puestos de trabajo en el área urbana de la economía boliviana.



Correlacionando con la producción proyectada, se tiene que el sector que más incide en la producción —Petróleo Crudo y Gas Natural— apenas generaría alrededor de 1.500 puestos de trabajo.

A los nuevos puestos de trabajo que se crearían en el área urbana, se deben agregar los que se generarían en el sector agropecuario que, a mucha distancia de todos los demás sectores, se sitúa como el principal aportante de nuevos puestos de trabajo en toda la economía boliviana, pues en 2006 generaría 60 mil nuevos puestos de trabajo.

Esta asimetría entre los sectores Petróleo Crudo y Gas Natural y Agropecuario, se debe a que cada uno tiene diferentes niveles de Composición Orgánica del Capital (COC).

Pero, como ya se mencionó, de acuerdo a la definición de empleo urbano, ambos sectores no son tomados en cuenta para la estimación del empleo en el área urbana.

EL DESEMPLEO, MÁS QUE UN PROBLEMA

En cuanto al desempleo, éste —en el sector urbano— durante la presente gestión, alcanzaría una tasa de 11,8%, algo superior a la registrada en 2005 que fue de 11,7%. Este nivel se explica por dos factores: por el comportamiento del PIB que, a su vez, se explica por el desenvolvimiento de los sectores que lo constituyen, y por la evolución de la Población Ocupada (PO), junto con la Población Económicamente Activa (PEA).

Los resultados de los cálculos realizados muestran que, por tercer año consecutivo, la tasa de desempleo abierto en el área urbana se mantendría en los mismos niveles anteriores. Cabe recordar que en 2003 registró 12,3%, luego descendió al 11,4% en 2004; este nivel se mantuvo en 2005 al marcar 11,7% y en 2006 el nivel estaría en 11,8%. Este comportamiento relativamente estable, está muy influenciado por el desenvolvimiento del producto de la economía nacional, que se refleja en la evolución del PIB, sobre todo por el comportamiento diferenciado de los sectores que lo componen. En este escenario, los movimientos de la inversión constituyen, sin duda, el elemento explicativo fundamental y, en concreto, la COC (inversión que se destina, por un lado, a la compra de capital constante y, por el otro, a la de capital variable en proporciones diferentes en cada sector económico).

Este grado de desempleo para 2006, significaría tener 315 mil personas sin trabajo, las cuales están en condiciones de trabajar y, de manera activa, buscan trabajo, pero no lo consiguen. Este nivel está explicado, en primer lugar, por el crecimiento vegetativo de la población representada por los aspirantes a un puesto de trabajo que están en tránsito

Cuadro N° 2

BOLIVIA: POBLACIÓN OCUPADA ESTIMADA POR SECTORES ECONÓMICOS 2006-2005

Sector Económico	2005 Requerimiento de empleo	2006 Requerimiento de empleo	2006 - 2005 Empleos Nuevos
Agropecuario	1.697.145	1.757.711	60.565
Petróleo y Gas Natural	13.337	14.850	1.513
Minería	61.874	67.195	5.322
Manufactura	517.792	535.746	17.954
Ega	16.490	17.055	566
Construcción	151.164	154.787	3.623
Comercio	629.438	642.153	12.715
Transportes	189.567	196.149	6.582
Comunicaciones	18.617	19.143	526
Serv. Financieros	31.101	31.556	455
Adm. Pública	135.631	137.723	2.092
Otros servicios (*)	475.411	487.561	12.150
Total Bolivia	3.937.567	4.061.629	124.062
Total Urbano⁽¹⁾	2.227.085	2.289.068	61.984

(*) Otros Servicios incluye servicios a las empresas; propiedad de vivienda: servicios comunales sociales, personales y servicios domésticos; restaurantes y hoteles; y servicios bancarios imputados.

(1) No incluye el sector agropecuario ni Petróleo y Gas Natural.

Elaboración: CEDLA.

entre la Población en Edad de Trabajar (PET) y la Población Económicamente Activa (PEA), en segundo lugar; por los movimientos de la esfera de los ocupados a los desocupados, los cuales serán mediados por los cambios experimentados por la COC en el transcurso de la acumulación, y, en tercer lugar, por la interrelación entre la PET, la PEA con la Población Económicamente Inactiva (PEI). En el Cuadro N° 3 se pueden apreciar los datos al respecto.

Algo más sobre el desempleo

Considerando la Tasa Global de Participación (TGP)³ —tomando en cuenta la oferta laboral—, se ve que tuvo una leve disminución, esto indicaría que existe una reacción a no ingresar al mercado de trabajo ante el enorme nivel de desempleo y, consecuentemente, a la falta de oportunidades de encontrar empleo, esto, al mismo tiempo querría decir que existe una tendencia clara, y muy peligrosa, a incrementar la PEI.

Esta tasa de desempleo, apenas superior a la registrada el año anterior (11,7%), muestra, una vez más, las condiciones difíciles para encontrar empleo, que conjuntamente al comportamiento de la PEI, se constituyen en el elemento potencialmente conflictivo de la sociedad boliviana.

Además, si bien se tuvo un buen crecimiento del PIB, la tasa de desempleo no bajó de dos dígitos, ni tuvo una variación significativa, es decir, que aunque se den buenos crecimientos del producto, la generación de empleo no será tan dinámica como el incremento del producto. Puede suceder que a

futuro, cuando disminuya la fuerza impulsora del crecimiento de las economías mundial y boliviana, se sienta este efecto negativo, pues se tendrá —como efecto inmediato— una disminución de los niveles del PIB por lo que es muy probable que la tasa de desempleo se incremente.

Ante este nivel de desempleo surge, de inmediato, la pregunta sobre la calidad del empleo generado, empero, cabe señalar que este estudio no tiene las condiciones para realizar ni siquiera una estimación mínima al respecto, aunque es previsible que, ante estos niveles de desocupación, los empleos que se generen serían —en gran proporción— precarios.

EL CONTEXTO EXTERNO Y BOLIVIA

De acuerdo a pronósticos realizados por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el crecimiento mundial tendría un crecimiento imperceptible de 4,8% a 4,9%. Este crecimiento estaría sustentado por el crecimiento de la zona del euro, en razón de que es probable que crezca de 1,3% a 2,0%, Japón de 2,7% a 2,8% y el Reino Unido de 1,8% a 2,5%, que será reforzado por el crecimiento de los países en desarrollo, como Brasil y México. Sin embargo, este crecimiento estaría contrabalanceado por el decrecimiento de los Estados Unidos, pues se prevé que descienda de 3,5% a 3,4% y China de 9,9% a 9,5%.

También se prevé un crecimiento en el comercio mundial de 8,0% frente al 7,3% registrado el año anterior. Este crecimiento está



asentado en los crecimientos de las economías avanzadas y de los países en desarrollo.

También se pronostica un alza en el precio del petróleo en el mercado mundial; si bien el precio promedio en 2005 fue de \$us 53,35, se espera que llegue al año 2006 a \$us 61,25. Este comportamiento tendría influencias negativas en el crecimiento del producto mundial.

Bolivia

El contexto interno está caracterizado por un comportamiento inercial de la economía, pues en los diferentes mercados —monetario, fiscal, real, cambiario—, hasta el momento que se elabora este documento, no existen noticias acerca de medidas que realicen cambios fuertes que impacten en la orientación y dirección de la política económica. La excepción, sin embargo, es el decreto de nacionalización de los hidrocarburos, que está dando mayor participación al Estado en la cadena de producción hidrocarburífera.

NOTAS:

- 1 La incidencia es el aporte de cada sector económico en el total del crecimiento del PIB y resulta de considerar el crecimiento del sector y de su ponderación en el año base.
- 2 Otros Servicios incluye servicios a las empresas; propiedad de vivienda; servicios sociales comunales, sociales, personales y servicio doméstico; restaurantes y hoteles; y servicios bancarios imputados.
- 3 La Tasa Global de Participación es la relación entre la población económicamente activa y la población en edad de trabajar.

Cuadro N° 3

BOLIVIA: ÁREA URBANA. TASA DE DESEMPLEO ABIERTO (Número de personas)

Variables	2003	2004	2005	2006
	Estimación Dic	Estimación Dic	Estimación Dic	Proyección Dic
Población Total (PT)	5.701.299	5.875.679	6.055.392	6.219.586
Población en Edad de Trabajar (PET)	4.493.104	4.659.349	4.831.745	5.010.519
Población Económicamente Activa (PEA)	2.491.420	2.549.221	2.610.147	2.680.882
Población Ocupada (PO)	2.183.976	2.258.746	2.303.874	2.365.858
Población Desocupada (PD)	307.443	290.474	306.273	315.024
Población Económicamente Inactiva (PEI)	2.001.684	2.110.128	2.221.598	2.329.637
Tasa Global de Participación	55,4	54,7	54,0	53,5
Tasa de Desempleo Abierto	12,3	11,4	11,7	11,8
Tasa Crecimiento PEI	6,9	5,4	5,3	4,9

Elaboración: CEDLA.

• SE AVANZA, PERO...

LA ESTABILIDAD FISCAL AÚN ES FRÁGIL

El ingreso total creció en 27,8% y el gasto en 13,3%. ¿El saldo final de gestión?, déficit de 2%. Esto significa menos problemas para el TGN, pero aún están presentes y son siempre una amenaza, sobre todo: el peso de la deuda pública, el gasto en pensiones y las transferencias corrientes.

La economía nacional en 2005, se desarrolló dentro de un contexto externo favorable; sin embargo, para Bolivia fue otro año marcado por la profunda crisis política que arrastra desde el 2003. En el marco de las finanzas públicas, dos acontecimientos sellaron su comportamiento y reafirmaron el manejo ortodoxo de la política fiscal: primero, las modificaciones en la alícuota del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD); y segundo, las movilizaciones por la nacionalización de los hidrocarburos que culminaron en la aprobación de la Ley 3058 —actual Ley de Hidrocarburos— la que, además de beneficiar a los gobiernos municipales y *prefecturales*, fue determinante para el favorable balance fiscal.

La política fiscal, expresada en el Presupuesto General de la Nación (PGN) 2005, no fue indiferente a los objetivos trazados a principios de gestión: recuperar la estabilidad fiscal y mantener la austeridad y estabilidad económica; incentivar el crecimiento económico con mejor asignación de los recursos públicos, dando prioridad a la inversión pública; y continuar con la estrategia de lucha contra la pobreza, a través de programas de empleo —PROPAIS, PLANE—, salud, educación y desarrollo de la capacidad productiva: infraestructura caminera.

Estos objetivos, como sucedió en años anteriores, no permiten revelar la cara de la política pública orientada a facilitar el proceso de acumulación capitalista, porque la denominada estabilidad fiscal ha significado sólo el ejercicio de mayor presión tributaria en la población. Estos recursos captados, dan al Estado la capacidad de generar políticas dirigidas a reponer los ingresos extraídos de la economía a través de los impuestos, sobre todo a determinados sectores empresariales, a la par de ejecutar otras medidas o reformas dirigidas a cubrir el costo social que dejaron políticas anteriores que, además, buscan mayor legitimidad estatal.

EL INGRESO CRECE CON BASE EN LOS HIDROCARBUROS

De similar manera que en años anteriores,

en 2005, la política fiscal estuvo dirigida al aumento de los ingresos públicos con el objetivo principal de reducir la brecha fiscal y, de forma complementaria, de sostener la actual estructura de gastos públicos, pero sin cambiar, en esencia, el actual sistema tributario regresivo, ni los “incentivos” fiscales a determinados sectores económicos. Este cuadro no ha permitido mejorar la situación financiera del Estado, ni responder a los requerimientos de mayor inversión pública.

En 2005, los ingresos públicos crecieron cerca del 28% (21 puntos porcentuales más que en 2004), gracias al comportamiento de los ingresos corrientes, en tanto que los ingresos de capital —donaciones—, disminuyeron en 5%, tal como se puede apreciar en el Cuadro N° 1.

IMPUESTOS EN GENERAL

En 2005, los impuestos² siguieron siendo la fuente principal de financiamiento del Esta- ••



CUADRO N° 1

COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS PÚBLICOS

	En millones de Bs.			Crecimiento en %			Participación en %	
	2003	2004	2005 ^(P)	2003	2004	2005 ^(P)	2004	2005 ^(P)
INGRESOS TOTALES	17.917,4	19.120,2	24.442,8	14,06	6,71	27,84		
INGRESOS CORRIENTES	16.120,2	17.376,0	22.791,3	11,72	7,79	31,17	100	100
Ingresos Tributarios	8.168,9	10.804,7	12.438,9	9,67	32,27	15,12	62,18	54,58
Renta Interna	7.559,6	10.062,2	11.534,6	10,97	33,1	14,63	57,91	50,61
Renta Aduanera	558,9	659,6	784,2	-4,98	18,00	18,89	3,80	3,44
Regalías Mineras	50,4	83,0	120,1	5,46	64,69	44,70	0,48	0,53
Impuestos S/ Hidrocarburos	2.831,2	3.479,9	6.904,7	8,45	22,91	98,42	20,03	30,30
IVA e IT, IDH desde el 2005	0,012	0,000	2.321,3	-69,68	-100	-	0,00	10,19
IEHD	1.068,3	1.146,9	1.885,9	-18,45	7,36	64,43	6,60	8,27
Regalías	1.762,9	2.333,0	2.697,5	35,57	32,34	15,63	13,43	11,84
Hidrocarburos	2.726,9	386,5	618,2	50,44	-85,83	59,94	2,22	2,71
Otras Empresas	163,7	224,8	207,3	-11,45	37,30	-7,78	1,29	0,91
Transferencias Corrientes	737,2	680,7	748,8	17,12	-7,66	10,00	3,92	3,29
Otros Ingresos Corrientes	1.492,3	1.799,3	1.873,4	-14,40	20,58	4,12	10,36	8,22
INGRESOS DE CAPITAL	1.797,2	1.744,2	1.651,4	40,49	-2,95	-5,32		

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Unidad de Programación Fiscal – Ministerio de Hacienda.



do, aunque crecieron menos que 2004. Empero, cabe recordar que en dicha gestión se recaudó gran parte de los beneficios del Programa Transitorio Voluntario Excepcional³ (PTVE)⁴.

La conclusión del PTVE y la demora en la aprobación de la actual Ley de Hidrocarburos, obligó al Estado a crear medidas dirigidas a cubrir el agujero financiero que dejaría la conclusión del *perdonazo* y los recursos previstos por el Impuesto Complementario a los Hidrocarburos (ICH)⁵, éste incorporado, de forma arbitraria, en el PGN 2005. Al no contar con esos ingresos, se establecieron nuevos mecanismos para el control tributario, y siguió con otros habituales para obtener recursos. Éstos se pueden resumir; sobre todo, en dos aspectos:

MÁS PRESIÓN Y MENOS EVASIÓN

Mayor presión fiscal sobre la población y reducción de la evasión tributaria, principalmente, a través de cuatro medidas:

- Con el fin de reducir el contrabando —a mediados de mayo y mediante el DS 28164— se aprobó la *Estrategia de Lucha Contra el Contrabando*. El Viceministerio de Política Tributaria hizo un diagnóstico sobre la situación del contrabando de importación, documento que proporciona elementos orientadores para la mencionada estrategia⁶, que cuenta, en lo esencial, con tres ejes: campañas de educación e información tributaria, manejo de incentivos fiscales y eficiencia en la administración tributaria. Ésta es similar a las asumidas en la reforma tributaria del país y de la región.
- La *incorporación de tecnología* que coadyuvó al incremento de las recaudaciones y a la reducción de la evasión. Se aplicaron sistemas como el COPÉRNICO, NEWTON y DAVINCI. Éste último, desarrollado para optimizar el control en la presentación de descargos periódicos realizados por los sujetos pasivos del Régimen Complementario del Impuesto al Valor Agregado (RC-IVA)⁷, identificando las facturas falsas y no válidas y a declarantes. Los sujetos que deberán utilizar el DAVINCI son los que cuentan con un sueldo o salario bruto superior a Bs. 7.000. Se estima que el módulo registrará las facturas de alrededor de 15.000 contribuyentes.

Los resultados de la implementación del DAVINCI serán valorados, con mayor precisión, a fines de 2006; empero, viendo datos del Servicio de Impuestos Nacionales (SIN), se constata que en diciembre de la pasada gestión, las recaudaciones por RC-IVA crecieron casi en 56% respecto del mismo mes de 2004. Pese a estos resultados, los recursos que capta este impuesto aún son reducidos frente al total de recaudaciones. En los anteriores diez años, su participación —en promedio— fue de alrededor del 2,6%, en tanto que en 2005 registró 1,4%⁸. Cabe recordar que el RC-IVA tiene como uno de sus propósitos el *control* al Impuesto al Valor Agregado (IVA).

La reducida participación del RC-IVA, es utilizada por el gobierno como uno de los argumentos para implementar un impuesto a los ingresos de las personas; sin embargo, si se asume la lógica del frustrado impuesto de febrero de 2003, las modificaciones al RC-IVA no tendrían un impacto signi-

ficativo en las recaudaciones; por tanto, si se pretende recaudar más por él, debería gravarse la parte de la *renta de las personas* que no proviene de los ingresos por la venta de la fuerza de trabajo (salario, honorarios, horas extras...), que ya está gravada, de manera indirecta, por el IVA, y acompañarse con medidas dirigidas a gravar la *ganancia del capital* de personas jurídicas.

- En el marco de la Ley 2492 se dispuso la creación de un *nuevo Padrón Nacional de Contribuyentes*, que dio origen al Número de Identificación Tributaria (NIT), cuyo fin es contar con información adecuada, que permita ejecutar las tareas de recaudación, control, verificación y fiscalización⁹. Esta medida posibilitó iniciar acciones de verificación y depuración de los sujetos pasivos que se beneficiaban de los regímenes especiales, los cuales les permitían eludir el pago de tributos. Con el fin de cumplir con este propósito —a principios de marzo de 2005— el DS 28028 estableció un plazo adicional para que esas personas se inscriban al nuevo Padrón Nacional de Contribuyentes, fijándose la conclusión de dicho mes como plazo final, y su no inscripción como contravención tributaria. Sin embargo, esta medida fue insuficiente, pues el SIN tuvo que emitir otras más, destinadas a la ampliación de los plazos de inscripción: DS 28061, 28314 y 28479.

Las recaudaciones por este concepto —durante 2005— disminuyeron, registrando un crecimiento negativo del 20%. Al parecer, el problema del empadronamiento, más la posible depuración de los contribuyentes de los regímenes especiales, podrían explicar, al menos en parte, la caída de las recaudaciones. Además, al igual que las recaudaciones por RC-IVA, las de los regímenes especiales tienen reducida participación dentro de las recaudaciones totales, alrededor del 0,09% del total.

A lo anterior, se deben sumar las modificaciones al Régimen Tributario Simplificado (RTS). Los cambios realizados en mayo de 2004, según un diagnóstico del SIN, provocaron dificultades a los contribuyentes y a la administración tributaria, lo que explica que a fines de 2005, se hicieran otras modificaciones¹⁰ (se determinó la reducción de las categorías de capital, el incremento de los montos de capital, de ventas anuales y de los precios unitarios). Esta medida, sumada a las anteriores, determinaron un crecimiento negativo en las recaudaciones del RTS, de 42%.

En resumen, la modificación en los regímenes especiales (busca identificar a contribuyentes que usan estas categorías tributarias para eludir el pago de impuestos) hizo recaudar menos, aunque —cabe recordar— su impacto, en el total¹¹ de recaudaciones, es pequeño.

- Las tareas de *control sobre la emisión de facturas*, fueron intensas. Así, desde agosto de la pasada gestión, se puso en marcha la Unidad de Fedatarios, cuyos funcionarios tienen el propósito de poner al descubierto a los contribuyentes que incumplen con la emisión de facturas. En este marco se promulgó el DS 28247 que, además de las modalidades de verificación establecidas por el SIN, faculta a sus dependientes la práctica de la observación directa y las compras de control¹². Estas acciones habrían contribuido a que el IVA haya crecido por sobre el 19% —casi cuatro puntos porcentuales más— que en 2004. Según la *Memoria Institucional 2004-2005* del SIN, en 2004 se clausuraron en las ciudades más importantes de Bolivia 2.460 negocios, en tanto que durante el 1er semestre de 2005 fueron 2.189 en todo el país¹³.

OTRAS MEDIDAS “HABITUALES”

Por otro lado, se continuó con algunas medidas habituales para la recaudación de tributos y otras que intentaron mantener los beneficios de programas transitorios. Entre ellas, y a manera de ejemplificar, se pueden mencionar:

- Se emitió un conjunto de decretos dirigidos a la actualización de algunos impuestos. Se actualizó la alícuota máxima del IEHD¹⁴, también los valores de las cuotas fijas por hectárea del Régimen Agropecuario Unificado (RAU)¹⁵. Asimismo, se actualizaron las tasas específicas del Impuesto al Consumo Específico (ICE)¹⁶, cuyos efectos se notarán en la presente gestión, pues el pago está determinado desde enero de 2006.
- Se establecieron nuevos procedimientos para facilitar el pago¹⁷, así como ampliar y flexibilizar las garantías ofrecidas por los sujetos pasivos o terceros responsables.
- Considerando el impacto que tuvo el PTVE en las recaudaciones de la gestión 2004, el SIN, en la intención de reglamentar algunos aspectos de este programa, proporcionó a los sujetos que se acogieron al Pago Único Definitivo o al Plan de Pagos (modalidades de pago del programa), un tiempo adicional

para regularizar sus cuotas, en caso de no hacerlo perderían los beneficios del programa. Así, el SIN se aseguró captar estos recursos adicionales, que en 2005 le permitieron recaudar Bs. 31,6 millones.

POLÍTICA TRIBUTARIA Y ACUMULACIÓN DE CAPITAL

Otro rol de la política tributaria —complementario a la búsqueda de mayores ingresos por recaudación— es el de servir de instrumento de facilitación de la acumulación del capital. En esta lógica se pueden mencionar los siguientes aspectos:

- La *exención tributaria* ha sido utilizada por el sector público como un mecanismo de promoción económica, en la idea de liberar a las empresas de impuestos que afectan su nivel de utilidad y aumentan los precios de sus productos. Es decir que lo que surgió en un principio, como una iniciativa de corto plazo para promover asentamientos económicos e impulsar determinadas actividades económicas, se ha transformado en un factor perpetuo en las estrategias de mantenimiento de la ganancia empresarial.

A modo de ejemplo, en 2005 se dio continuidad a una de estas iniciativas con el DS 27945. Con ella se establecieron beneficios fiscales¹⁸ a todas las nuevas industrias productivas que se establezcan en la ciudad de El Alto, o a las existentes que hagan ampliaciones de inversión. Según este Decreto, la exención del Impuesto a la Utilidad Empresarial (IUE) durará un máximo de diez años, mientras que los otros beneficios fiscales que brinda el gobierno municipal de El Alto, tienen menor duración. Esta excepción —que abre la posibilidad de generar un crecimiento de establecimientos productivos en esta urbe— puede, por lo visto en otros años, convertirse en privilegio de pocos, que genere condiciones favorables para éstos y afecte, de forma negativa, a emprendimientos semiempresariales pequeños y medianos.

- La *liberalización arancelaria*: la renta aduanera o Gravamen Aduanero (GA), en 2005, creció cerca del 19% —muy similar al registrado en 2004—, comportamiento limitado por el cumplimiento de acuerdos de desgravación arancelaria y por liberaciones impositivas autorizadas por el Ministerio de Hacienda¹⁹. En 2005 se dejó de recibir cerca de \$us 80 millones del GA por la liberalización, 28% más que en 2004, monto que puede resultar

Renta de las personas

Son los ingresos que reciben las personas naturales provenientes del trabajo, uso y acumulación de bienes materiales y financieros (alquiler de bienes inmuebles u otra forma de explotación de inmuebles o cosas muebles, acumulación de inmuebles o cosas muebles, e ingresos recibidos por operaciones financieras: intereses, rendimientos, entre otros).

Ganancia del capital de personas jurídicas

Son los ingresos que recibe una persona jurídica fruto de la asociación con otras en un organismo o sociedad económica. Pueden ser, por ejemplo, distribución de utilidades, rendimiento de valores, entre otros.

pequeño, pero que comparado con las recaudaciones ordinarias de este gravamen, ha representado el 80% en 2005. Si al GA se le suma la recaudación liberada por IVA e ICE, la suma asciende a \$us 87 millones, el doble del valor recaudado por RC-IVA en 2005.

La liberalización arancelaria (forma de subvención a la producción) ha sido concebida por los anteriores gobiernos como una medida dirigida a reactivar el aparato productivo, sobre todo de los segmentos empresariales relacionados con el mercado mundial y que, además, disponen de condiciones económicas para aprovechar la medida, dejando de lado a pequeños productores que por sus condiciones no podrían acceder a este beneficio.

Desde el 5 de junio de 2005, se amplió —en 18 meses más— el pago diferido del GA a cero por ciento para la importación de plantas industriales no producidas en la subregión Andina²⁰.

- Otro instrumento que beneficia a parte del sector empresarial y que su corrección posibilitaría mayores ingresos para el Estado, es el *Certificado de Devolución Impositiva (CEDEIM)*. En 2005, el Poder Ejecutivo identificó una sobre devolución de impuestos —en promedio— por CEDEIM que benefició a los exportadores. A éstos, por cada Bs. 2 que pagaban por concepto de IVA, el fisco les devolvía Bs. 13, es decir que Bs. 11 se cargaban en perjuicio de la hacienda pública²¹.

Este costo económico habría transcurrido sin observación alguna en la medida que el PTVE²² alcanzaba a los impuestos devueltos por el SIN, mediante CEDEIM, entregados a los exportadores hasta el 30 de junio de 2003²³. Esto significa que para casi los Bs. 868 millones emitidos o transferidos en valores CEDEIM entre el 2001 y el 2003, no hay posibilidad de revisar; ni realizar acciones judiciales correspondientes. Este fenómeno generó mucho debate en torno a la devolución de impuestos a los exportadores y abrió el cuestionamiento del beneficio al sector de hidrocarburos, que derivó en una propuesta o intención de algunos diputados²⁴ de anular el DS 25504 que otorga el CEDEIM a la actividad de los hidrocarburos y que se concretó en el artículo N° 19 de la Ley Financial N° 3302, que lo elimina.

Empero, lo que puede ser una señal correcta, está en riesgo de ser suspendida, pues se conoce de la existencia de una norma que pretende anular la aplicación del Art. N° 19 de la Ley Financial.

En general, eliminar la devolución del CEDEIM a todos los sectores significaría —en promedio— liberar alrededor de Bs. 370 millones anuales, muy superior a lo recaudado por los regímenes especiales, e incluso por los recursos captados por RC-IVA.

Impuestos del sector de hidrocarburos

El aumento de los ingresos públicos se explica, principalmente, por la participación y crecimiento ascendente de los impuestos del sector de hidrocarburos que ascendió de 16% en 1998, hasta 30% en 2005²⁵. Esta dinámica se inicia en 2004 y se reafirma en 2005, registrando un crecimiento del 98% (ver Cuadro N° 1), dato que —en términos absolutos— significa un incremento de Bs. 3.424 millones, monto que representa el 64% de la variación absoluta de los Ingresos Totales entre 2004 y 2005.

Las razones que explican este dinamismo, se resumen en tres aspectos:

– *Modificación de las alícuotas del IEHD*: mediante DS 27959, se modificó el Reglamento sobre el Régimen de Precios de los Productos del petróleo y estableció nuevas alícuotas para el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados.

Los datos preliminares a 2005, muestran que la recaudación por IEHD se incrementó en 64%, sin duda, un crecimiento extraordinario frente al registrado en 2004 de 7,3%.

Este resultado positivo para las finanzas públicas, ha significado para el ciudadano común encarecimiento de algunos bienes y servicios debido al carácter indirecto de

este impuesto, cuyo comportamiento se reflejó en mayores precios. Así, en enero, el Índice de Precios al Consumidor (IPC) registró una variación de 1,37% respecto al de diciembre de 2004, debido principalmente, a la variación de precios del transporte público y transporte personal.

– *La aprobación de la nueva Ley de Hidrocarburos 3058* hizo reducir la brecha fiscal registrada en los años recientes, pues el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) recaudó alrededor de Bs. 2.321 millones, monto que representa cerca del 30% del total de egresos de capital.

Si bien la recaudación del IDH favoreció al balance global de las finanzas públicas, su distribución (definida por los gobiernos municipales), podría, dependiendo de esta orientación, no lograr la reactivación productiva, lo que impediría esperar un efecto multiplicador del gasto realizado con los recursos de este impuesto. Por ello, es fundamental dirigir estos recursos a sectores estratégicos que posibiliten —en el mediano plazo— reeditar otros y nuevos ingresos para el erario nacional. Esto lleva a revisar si es conveniente que los gobiernos municipales sean los principales ejecutores de estos recursos.

– *Las exportaciones del sector de hidrocarburos* explican la importante participación



de los recursos que generan éstas en los ingresos totales, pero también muestra que todas las posibilidades de aumentar las recaudaciones fiscales por esta actividad, pasan por mantener la orientación exportadora de materias primas.

Según datos del Banco Central de Bolivia (BCB), en 2005, el valor de las exportaciones de petróleo y de gas natural habría crecido en 80% y casi 59%, respectivamente, en ambos casos debido, sobre todo, al crecimiento de sus precios²⁶, comportamiento que —en términos fiscales— se refleja, fundamentalmente, en la regalías y el IDH.

En síntesis, la política de ingresos del sector público, en la gestión pasada, no fue diferente a la de años anteriores, con el aditamento que el actual sistema tributario ha mostrado tener aún más aire para seguir recaudando y lo más probable es que reafirme su regresividad.

“SUELDOS, PENSIONES Y DEUDAS” CONCENTRAN EL GASTO

La política de gastos en 2005, mantuvo la estructura de años anteriores, caracterizada por controlar su crecimiento y, en lo posible, ajustar el gasto público. Esta orientación —casi a mediados de año— fue formalizada mediante norma²⁷, cuando se aprobó el *Marco Estratégico 2005–2007 para el Fortalecimiento de las Finanzas Públicas* (documento más novedoso por su divulgación, que por su contenido).

En la pasada gestión, el gasto total creció en 13,3% (menos que el de los ingresos públicos: 27,8%); empero, mayor al de años anteriores, sobre todo de 2004 que creció 0,8%. Este comportamiento lo refleja el Cuadro N° 2.

En 2005, como en otros años, la política de gasto estuvo marcada por el estrecho margen de maniobra que le imponen, sobre todo, el peso de los servicios personales, servicio de deuda y pago de pensiones.

Los servicios personales

A principios de 2005, el entonces viceministro de Tesoro, Waldo Gutiérrez, sostuvo que no se preveía incremento salarial para el sector público²⁸, esto coincidió con la posición del FMI, frente a la caída en los ingresos y a la “sugerencia” de hacer correcciones. No obstante, después de aprobarse la Ley 3058, y bajo la presión de los sectores sociales, entre otros factores, mediante norma²⁹ el gobierno aprobó el incremento salarial del

	En Millones de Bs.			Tasa de Crecimiento (En %)			Participación (En %) ⁽²⁾	
	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2004	2005
	EGRESOS TOTALES	22.797,2	22.979,9	26.044,9	10,0	0,8	13,3	100,0
EGRESOS CORRIENTES	17.783,0	16.631,2	18.288,2	11,6	(6,5)	10,0	72,4	70,2
Servicios Personales	6.269,1	6.666,7	7.065,0	9,7	6,3	6,0	40,1	38,6
Bienes y Servicios	4.519,6	1.950,7	2.224,8	23,7	(56,8)	14,1	11,7	12,2
Intereses de Deuda Externa	758,8	776,9	944,6	29,0	2,4	21,6	4,7	5,2
Intereses de Deuda Interna	863,7	1.060,5	1.108,1	43,6	22,8	4,5	6,4	6,1
Transferencias Corrientes	934,4	1.347,6	1.722,4	(3,7)	44,2	28,0	8,1	9,4
Otros Egresos Corrientes	1.817,1	1.929,3	1.962,3	2,9	6,2	1,7	11,6	10,7
Gastos No Identificados(1)	(86,3)	(81,7)	151,0	(210,5)	(5,3)	(284,8)	(0,5)	0,8
Pensiones	2.706,6	2.981,1	3.110,0	5,3	10,1	4,3	17,9	17,0
EGRESOS DE CAPITAL	5.014,2	6.348,6	7.756,7	5,0	26,6	22,2	27,6	29,8

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Unidad de Programación Fiscal – Ministerio de Hacienda.
Nota (1): Es una partida de ajuste que, dependiendo del signo (+ o -), deberá considerarse un ingreso o gasto.
(2): Las cifras de participación de los egresos corrientes y de capital fueron elaboradas respecto al TOTAL DE EGRESOS; mientras que la participación de las variables que componen el gasto corriente, fueron calculadas respecto al TOTAL DE EGRESOS CORRIENTES.

3,5%, retroactivo al 1° de enero de 2005; además de un ajuste al Bono Pro Libro (Bs. 700), a ser cancelado en septiembre.

Con o sin aumento salarial, el peso de la masa salarial sobre el gasto público seguirá elevado. Las medidas desarrolladas en 2004 por el gobierno de Carlos Mesa, como las de Evo Morales, no redujeron significativamente esta partida. Es decir, como política dirigida a reducir el gasto en salarios, su efecto es poco relevante, empero, *la medida cobra importancia cuando, además de disminuir los salarios, éstos son reasignados a partidas de gasto productivo o social*, sentido planteado por el gobierno actual, aunque este esfuerzo es insuficiente para solucionar los grandes problemas de salud y educación. Esta realidad, reflejada en el cuadro N° 2, muestra cómo los servicios personales crecieron al 6%, manteniendo una participación del 38,6%.

El gasto en pensiones

El gasto en pensiones creció, aunque a menor tasa que en 2004, que fue algo más de 4%³⁰, dato no muy lejano del incremento inicialmente programado para la masa salarial que se cancela a los jubilados, que fue de 4,35%.

En 2005, el gobierno continuó con medidas dirigidas a controlar el crecimiento de esta partida, e incluso a reducirla. Dentro de ellas se pueden mencionar: (i) mediante resolución ministerial, se determinó que —desde septiembre de 2005— el límite máxi-

mo mensual de percepción de rentas del sistema de reparto es de Bs. 7.974³¹. La medida reduciría el gasto anual en alrededor de \$us 3,3 millones, casi el 1% de lo pagado en 2005; (ii) se continuó con el proceso de identificación de rentas con irregularidades en su calificación. Además, en agosto se conoció que el Estado presentaría al Fondo Monetario Internacional (FMI) un plan para reducir el gasto en casi Bs. 300 millones, mediante la reingeniería del Servicio Nacional del Sistema de Reparto (SENASIR), la institucionalización de los cargos, la reducción del fraude y la digitalización de la información.

A modo de ejemplo, si la reducción del gasto —alrededor de Bs. 300 millones— se hubiera logrado en 2005, el gasto en pensiones habría disminuido en cerca del 6%, comportamiento que también se habría reflejado en la participación del gasto de pensiones sobre el total, así la participación se habría reducido de 17% a 11%.

La carga de las deudas

A diferencia de 2004, el pago de intereses de la deuda externa creció más que el pago de intereses de deuda interna. Se pagó por ambos conceptos Bs. 2.311 millones, que representa casi el 30% del gasto de capital (inversión).

Si a esta cifra se la agrega el de la amortización, se puede ver que el servicio de la deuda interna significó, en promedio para los seis años anteriores, el 14% del gasto público, ci-

fra mayor que la de la deuda externa sobre el gasto total, que fue 11% en promedio, tal como se puede apreciar en el Gráfico N° 1.

Respecto de los ingresos públicos, el comportamiento no es diferente y lo refleja el Gráfico N° 2, en el que se puede ver que, si bien en 2005 el peso del servicio total de deuda pública, en relación con los ingresos, descendió del 36% al 31%, la deuda interna —en términos absolutos: Bs. 7.662 millones—, representa casi el 99% del gasto de capital.

Mientras el servicio de deuda interna se caracteriza por ser de corto plazo —con elevadas tasas de interés y con un efecto negativo en el rendimiento de los Fondos de Capitalización Individual (FCI)—, el servicio de deuda externa significa transferir al mercado externo parte del escaso excedente económico que se genera en la economía nacional.

La transferencia de este excedente económico, responde al aún sostenido comportamiento del saldo de deuda pública externa. Como se puede ver en el Gráfico N° 3, la gestión 2005, una vez más, muestra una disminución ligera del saldo de la deuda externa, debido a la amortización de deuda (\$us 263 millones) y, sobre todo, por la particular apreciación del dólar de los Estados Unidos respecto a otras divisas. Este hecho ha significado la reducción del saldo de deuda pública en \$us 235 millones. Así, mientras en 2004 registró \$us 5.045 millones como saldo, en 2005 fue de \$us 4.935 millones —equivalente al 81 % del Producto Interno Bruto (PIB)—. Sin embargo, así como este saldo se ve favorecido por la apreciación del dólar estadounidense, puede también jugar en contra.

“Alivios” que no alivian

Frente al peso persistente de la deuda externa sobre las finanzas públicas, nuevamente surgió en la gestión pasada, otro mecanismo de alivio. Así, a mediados de 2005, los ministros de Finanzas del Grupo de los Ocho (G8) acordaron cancelar la deuda externa de 18 países, dentro de ellos Bolivia. Esta iniciativa fue recibida, de manera inicial, con agrado, empero, no se tardó en concluir que sus características no solucionaban el enorme peso de la deuda externa, además del efecto financiero que significa la condonación para los organismos acreedores. Este cuadro ha generado cierta incertidumbre en su realización, y su discusión está en torno de:

- El *impacto reducido en el servicio de la deuda pública*, que en los términos actuales de la condonación del G8, es reducido, pues de los \$us 367,6 millones pagados en 2005, sólo \$us 66,4 millones son del servicio de deuda transferidos al Banco Mundial (BM) y al FMI, es decir, el 18% del servicio total, por tanto, el monto liberado por este servicio no es de gran alivio para el gasto público.

- Los *efectos en la política de ingresos*, considerando los términos en los que se debate la condonación del G8, significará —en el corto y mediano plazo— la aplicación de políticas dirigidas a ejercer mayor presión fiscal en el ciudadano, pues estarán acompañadas de una reducción de dólar por dólar en flujos brutos de asistencia³². Esto significa, que por cada dólar estadounidense que condone el organismo, éste se deduce de los flujos de asistencia pro-

gramados para el país; en los hechos, representaría reducir los recursos de asistencia que proporcionarían la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y el FMI. A modo de ejemplo, si a principios de 2005 se habría previsto la condonación de los \$us 66 millones, este monto tendría que haber sido reducido de las asignaciones previstas por la AIF y el FMI para dicha gestión, lo que habría originado un hueco financiero por los \$us 66 millones condonados, obligando al Estado a tener que cubrirlos.

- Estimaciones del BM sostienen que el efecto de la medida recaería, sobre todo, en la AIF, casi el 75% del costo. Sin embargo, éste variaría según los acuerdos que asuman los organismos internacionales respecto a la fecha de corte de la iniciativa y a la fecha de implementación (de forma preliminar, la fecha de corte sería el 31 de diciembre de 2004 y la de implementación el 1° de julio de 2006), y a la cobertura elegible del crédito, este último determinaría si la condonación es menor o igual al 100%.

A pesar de los variados mecanismos de alivio de deuda, todo parece indicar que no tuvieron el resultado esperado, pues el gobierno se vio obligado a pedir nuevos créditos (entre 1998 al 2005 se habría prestado alrededor de \$us 4.146 millones). Esta actitud responde a los persistentes problemas estructurales económicos y sociales que requieren políticas redistributivas más eficientes y mayor asignación financiera. En este marco, los gobiernos municipales, que en un principio fueron valorados como los actores llamados a ejecutar los recursos condonados dentro de la “Estrategia de Alivio de la Deuda Externa para Países Pobres Altamente Endeudados”, más conocida como iniciativa HIPC por sus iniciales en inglés —*Highly Indebted Poor Countries*—, tropezaron nuevamente con dificultades administrativas, técnicas y de gestión pública, debilitando la eficiencia esperada con los recursos condonados.

BALANCE FINAL

El crecimiento de los ingresos públicos (27,8%) y del gasto público (13,3%), explica que el déficit fiscal disminuyera en más de tres puntos porcentuales —de 5,5% en 2004 a 2% en 2005—. Esto ha significado cambios en la estructura de financiamiento del déficit fiscal que se cubrió, en su totalidad, con crédito externo, pues a pesar de

Gráfico N° 1
PARTICIPACIÓN DEL SERVICIO DE DEUDA PÚBLICA SOBRE EL TOTAL DE GASTOS PÚBLICOS (En %)

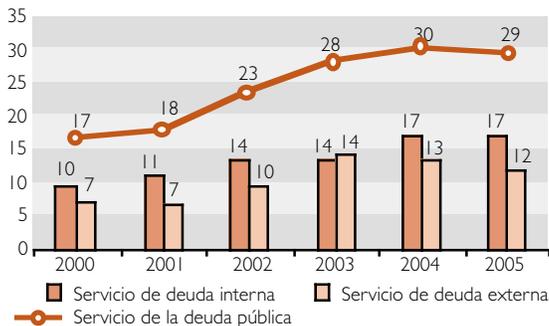
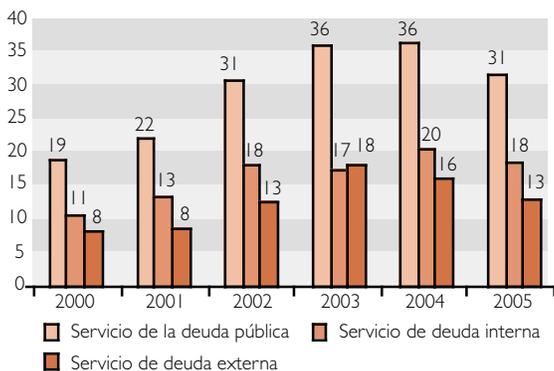
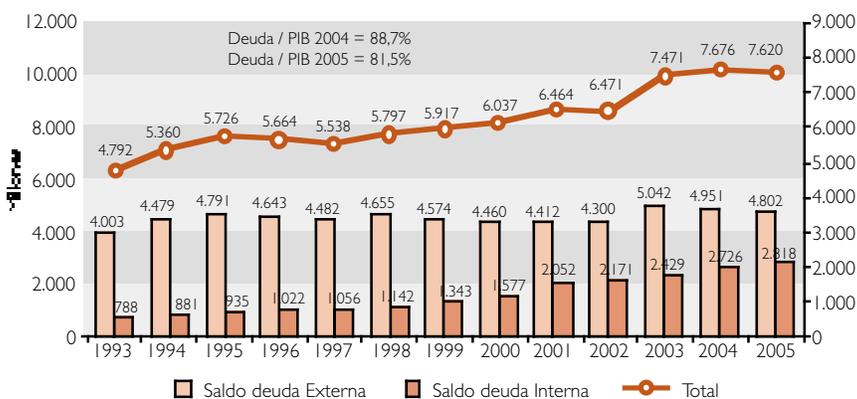


Gráfico N° 2
PARTICIPACIÓN DEL SERVICIO DE DEUDA PÚBLICA SOBRE LOS INGRESOS PÚBLICOS (En %)



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Unidad de Programación Fiscal y el Flujo del Tesoro General de la Nación

Gráfico N° 3
EVOLUCIÓN DEL SALDO DE DEUDA PÚBLICA



Fuente: Banco Central de Bolivia y Unidad de Programación Fiscal

los ingresos por la emisión de bonos de las Administradoras de Fondos de Pensiones, éstos fueron compensados, sobre todo por el crecimiento en los depósitos del BCB (en 2004 fueron Bs. 359,9 millones y en 2005 Bs. 1.284,9 millones). Esto dio un saldo neto negativo del crédito interno, situación contable que induce a sostener que el déficit fiscal está siendo financiado por crédito externo.

Pese a que el déficit ha disminuido, los problemas por los que atraviesa el TGN aún no han sido resueltos, sobre todo: el peso de la deuda pública, el gasto en pensiones y las transferencias corrientes. Esto supone que la estabilidad fiscal —en el mediano y largo plazo— aún es frágil. Ello se refleja, hoy en día, en el tratamiento de nuevas reformas al sistema tributario, en la lógica que se requiere mayores esfuerzos fiscales para mantener la actual brecha entre los ingresos y gastos.

En 2006, la iniciativa del G8 puede constituirse en una medida de real alivio para el TGN, lo que no significa que el gasto aliviado se asigne a partidas de gasto improductivo; es decir, los recursos liberados deberían ser asignados a programas y proyectos que faciliten mayor creación de riqueza, beneficiando en el mediano plazo al Estado a través, por ejemplo, del fortalecimiento financiero y técnico de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos.

MIRADA AL CONTEXTO EXTERNO

El 2005 nuevamente registró un desempeño favorable en la actividad económica de los países de América Latina, no obstante su dinámica no fue como en 2004. Cifras preliminares muestran que creció —en prome-

dio— alrededor del 4,3%, lo que significa 1,6 puntos porcentuales menos que en 2004. Para 2006, según la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL), se espera crezca en 4,1%³³.

El comportamiento de la economía mundial, fue uno de los elementos que mantuvo el crecimiento de la región por encima del 4%. De acuerdo a datos de la CEPAL, la actividad mundial mostró en 2005 un crecimiento del 3,2%³⁴, impulsado por los Estados Unidos y China. Sin embargo, y pese a que ambos crecieron menos en 2005³⁵ respecto de 2004, serían los impulsores en el mediano y largo plazo.

También persisten factores que pueden perturbar el crecimiento de las principales economías avanzadas³⁶, lo que repercutiría en los países de la región, pues la incidencia económica de los primeros sobre los segundos es enorme.

Riesgos para el crecimiento

— El comportamiento del mercado del petróleo y la crisis de oferta de petróleo han desencadenado un crecimiento en sus

precios que se extiende a sus derivados, lo que genera costos económicos y sociales para los gobiernos que son importadores netos de hidrocarburos. Esto tiende a pronunciarse con consecuencias negativas.

— La acentuación de actitudes proteccionistas que, al parecer, surgen como resultado de los desequilibrios en cuenta corriente, según el FMI. ¿Un ejemplo? El respaldo que se dio en Estados Unidos a una ley que fija aranceles indiscriminados a los productos chinos.

— Posible alza de las tasas de interés³⁷ en el mediano plazo.

El crecimiento de las economías avanzadas coadyuvó a que la demanda externa incida en el crecimiento de las economías de la región, que se reflejó —por tercera vez consecutiva— en *superávit en la cuenta corriente de la balanza de pagos*. En 2005, el valor de las exportaciones de América Latina y el Caribe creció en 19%. Esto se explica, sobre todo, por el crecimiento de los precios de los bienes de exportación, antes que por el de su volumen. Si se consideran los precios de los productos básicos exportados, se constata que éstos crecieron en 20,6%, donde, principalmente, los precios de los productos energéticos y minerales contribuyeron al crecimiento de las exportaciones en 2005³⁸.

Latinoamérica y el Caribe, buen año fiscal

A razón de lo anterior y a otros factores más, se registró un *buen desempeño de la política fiscal en América Latina y el Caribe*, que puede ser descrito, sobre todo, por tres elementos:

— Los ingresos fiscales aumentaron gracias al ascenso del nivel de actividad y la mejora en los términos de intercambio. En este escenario sobresalen los sectores de hidrocarburos y minería. Según la CEPAL —



- de 2002 a 2005—, habrían significado un crecimiento entre 2% y 3% del PIB para Chile, Ecuador, México, Venezuela y Bolivia.
- Hubo *incremento del gasto*, aunque no como en gestiones pasadas, cuando los gobiernos aplicaron políticas expansivas en el gasto frente a la mejora de los indicadores macroeconómicos, es decir, fue un crecimiento controlado.
 - Hubo *superávit primario* como producto del incremento de los ingresos y el manejo prudencial del gasto público, que fue dirigido al pago de deuda y que contribuyó a reducir la relación deuda y PIB³⁹, de 50% a 43% entre 2004 y 2005.



NOTAS:

- 1 Presentación del Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Presupuesto y Contaduría sobre el PGN 2005.
- 2 No se consideran impuestos o regalías del sector de hidrocarburos.
- 3 En la gestión 2004, por el Programa Transitorio se recaudaron alrededor de Bs.792 millones, mientras que en la gestión 2005 esta cifra fue poco más de Bs.31 millones.
- 4 Si se utilizan las cifras del SIN y se descuentan los recursos del Programa Transitorio de la gestión 2004, entonces el crecimiento de recaudaciones para el 2005 habría estado en torno del 25%.
- 5 La creación del ICH estaba prevista en el Proyecto del Ley de Hidrocarburos presentado por Carlos Mesa, después del Referéndum. La posible recaudación por el cobro del impuesto fue incorporada en el PGN de 2005.
- 6 La pautas mencionadas en el anexo del mencionado documento son: necesidad de una nueva orientación de los incentivos fiscales, continuar con campañas de educación y reflexión para no consumir productos importados, ampliar el Programa de Educación Tributaria, políticas de desarrollo de zonas fronterizas, políticas de organización y manejo de personal, simplificación o facilitación de procedimientos aduaneros, entre otros.
- 7 Resolución Normativa de Directorio 10.0029.05
- 8 Para el cálculo se consideró las recaudaciones totales de cada gestión. Esta información fue extraída de la página web del SIN, estos datos no consideran el GAC.
- 9 Ver Resolución Normativa de Directorio 10-0013-03.
- 10 Ver DS 27924.
- 11 En los 16 años anteriores, la participación de las recaudaciones por los regímenes especiales asciende a 0,12 por ciento.
- 12 Para mayor detalle sobre las modalidades de observación directa y compra directa ver Resolución Normativa de Directorio (RND) 10-0020-05.
- 13 Ver Memoria Institucional 2004-2005 del Servicio de Impuestos Nacionales. (www.impuestos.gov.bo)
- 14 Resolución Normativa de Directorio (RND) 10-0026-05, del 1° de septiembre de 2005.
- 15 RND 10-0031-05 del 14 de septiembre de 2005.
- 16 RND 10-0050-05 del 14 de diciembre de 2005.
- 17 RND 10.0042.05.
- 18 Exención del Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas, exención del pago del Gravamen Arancelario e Impuesto al Valor Agregado por importación de maquinarias, exención y descuento de impuestos de dominio municipal, y pago único de 3% por importaciones menores a los \$us 3.000 (para mayor detalle ver DS 27945).
- 19 Ver Recaudaciones por Importación para el Tesoro General de la Nación, enero 2006, Servicio Nacional de Aduanas.
- 20 Ver DS 28067.
- 21 Nota de prensa emitida en la página web del Ministerio de Hacienda, La Paz, julio 28 de 2005.
- 22 Ley N° 2857, del 1° de octubre de 2004.
- 23 Es importante aclarar; que aquellas solicitudes de devolución de CEDEIM que hasta el 2003 no se habrían ejecutado, aún están sujetas a verificación y fiscalización; es decir, las devoluciones pendientes hasta mediados de 2003 podrían ser anuladas si en la verificación del hecho se identificara un acceso indebido a estos valores.
- 24 Ver Jornada del 21 de noviembre de 2005: "Diputados anularán devolución de CEDEIM a empresas petroleras".
- 25 Participación que puede ascender un poco más si se consideran los ingresos por la venta de hidrocarburos en el mercado interno y mercado externo; y también si se suman los impuestos ordinarios (IVA, IT, IU).
- 26 Las cifras del BCB muestran que el volumen de exportaciones de petróleo y gas natural crecieron en casi 26% y 24%, respectivamente.
- 27 Ver DS 28156.
- 28 Nota de prensa La Razón (01/02/2005), "El Gobierno oficializa que no habrá incremento salarial".
- 29 DS 28239.
- 30 En la gestión 2004, el gasto de pensiones creció alrededor del 10%, comportamiento que se explica, principalmente, por la incorporación del Pago de Reparto Anticipado (PARA) y del Pago Mensual Mínimo (PMM), ambos entraron en vigencia desde mediados de 2004.
- 31 Resolución Ministerial N° 485, del 1° de septiembre de 2005.
- 32 Implicancias del Acuerdo Sobre Deuda del G7, Documento ONG EURODAD, 14 de junio de 2005.
- 33 Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2005, CEPAL, diciembre de 2005.
- 34 Ídem.
- 35 Estados Unidos mostró un crecimiento del 4,2% en el 2004, mientras que en 2005 fue de 3,5%; China presentó un comportamiento similar; 9,5% en 2004 y 9% en 2005. (Ver Perspectivas de la Economía Mundial, Sep 2005, FMI).
- 36 Según la clasificación del FMI, las economías avanzadas son los siete países con mayor PIB del mundo: Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y el Reino Unido.
- 37 Uno de los posibles resultados del alza de las tasas de interés en los países en desarrollo, es su efecto en las condiciones de financiamiento, pues aumentaría el costo de los empréstitos en el futuro. (ver <http://web.worldbank.org>)
- 38 Cifras preliminares de la CEPAL dan cuenta que la contribución de los productos energéticos y minerales y metales al crecimiento fue del 51% y 44%, respectivamente.
- 39 Otro de los elementos que permitió reducir la relación deuda y PIB, fue el conjunto de las medidas de reestructuración de deuda, así como la revaluación de las monedas nacionales frente al dólar estadounidense.