

**CONTROL
CIUDADANO**

OCTUBRE 2005



BOLETÍN DE SEGUIMIENTO A POLÍTICAS PÚBLICAS - SEGUNDA ÉPOCA - AÑO III - N°2

• **PARADOJA** / El optimismo respecto de una reducción significativa del déficit fiscal para la presente gestión oculta el trasfondo que dio origen a esta disminución: los ingresos fiscales se incrementaron, fundamentalmente, de la mano de una nueva Ley de Hidrocarburos, que sin ser la hija predilecta del entonces Gobierno ni de los movimientos sociales, nació a partir del enfrentamiento entre estos dos bandos.

Retrato de una política fiscal conservadora

• **TRIUNFALISMO INSOSTENIBLE Y ESTRUCTURAS QUE PERVIVEN**

REDUCCIÓN DEL DÉFICIT FISCAL SOBRE NUESTRAS ESPALDAS

Una preocupación rondó a la política fiscal durante estos últimos 4 años: la reducción del déficit fiscal. En la gestión 2002, el desempeño de este indicador alcanzó un 8,8% del Producto Interno Bruto (PIB). Casi tan alto como hace 20 años, uno de los factores que provocó las medidas de ajuste fiscal. De forma gradual bajó hasta llegar durante 2004 a 5,5% y se espera llegar, hasta finales de este año, a 3,5%.

¿Qué factores estuvieron relacionados con este gradual descenso del déficit? La combinación de un contexto externo favorable para las exportaciones, el aumento de la demanda de gas natural en el marco de una nueva Ley de Hidrocarburos que incrementa la recaudación impositiva y las medidas fiscales dirigidas al control del gasto público y a la generación de ingresos —esta última marcada por una mayor presión tributaria y por la ejecución de medidas extraordi-

narias— pueden constituirse en el principio de la respuesta. Como se verá en este artículo, estas medidas sólo han permitido paliar la situación sin asegurar una solución más sostenible a esta problemática.

Pero el trasfondo es un poco más complejo. Pese al control gradual del déficit, nadie puede ocultar —ni siquiera sus mentores, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial— el desempeño nada alentador de una política fiscal de carácter regresivo, que

se ha sostenido, fundamentalmente, sobre impuestos al consumo, ajustes del gasto y de la inversión pública y una dependencia del crédito para su financiamiento.

PGN: LO QUE MUESTRAN OCHO MESES DE EJECUCIÓN

En los primeros ocho meses de la gestión 2005, nuevamente el contexto externo es uno de los factores que explican el buen desempeño de algunas variables macroeconó-



micas como también de las finanzas públicas. A la par del favorable contexto externo, se produjo una serie de movilizaciones sociales que se desencadenaron por la aprobación de la nueva Ley de Hidrocarburos. Esta crisis política, en algún momento, fue enarbolada por el Poder Ejecutivo como el suceso que explicaría el posible deterioro fiscal al primer semestre de la presente gestión.

Contradictoriamente, los datos al primer semestre indican que el Estado ha cumplido holgadamente con las metas fiscales acordadas con el FMI. Por ejemplo, el déficit público a junio de 2005 fue fijado en Bs. 1.253 millones y los datos oficiales de la Unidad de Programación Fiscal (UPF) dan cuenta que el déficit global llegó a Bs. 478 millones. Este comportamiento significó una reducción del 58% del déficit respecto al periodo similar de la gestión pasada.

Los datos son aún más alentadores si se ve el comportamiento del déficit fiscal hasta agosto de este año, pues, respecto del mismo periodo del año pasado, se pasó de Bs. -2013 millones a sólo Bs. -27,8 millones (Ver Cuadro N° 1). Este resultado se debe a un crecimiento mayor y sostenido de los ingresos frente los gastos, que se exagera con el superávit de Bs. 736 millones durante el mes de julio.

El menor déficit fiscal ha significado cambios en la estructura de su financiamiento; a diferencia de lo registrado durante el periodo

2001-2004, en los primeros ocho meses de la gestión 2005 el déficit fue financiado en su totalidad por crédito externo; a pesar de que existieron ingresos por la emisión de bonos de las AFP, éstos fueron compensados principalmente por el mayor incremento de depósitos del Banco Central de Bolivia (BCB); en los primeros ocho meses de 2005 estos depósitos habrían acumulado Bs. 1.115 millones. Este comportamiento expresó un saldo neto negativo del crédito interno, situación contable que induce a sostener que el déficit fiscal está siendo financiado por crédito externo.

Este contexto fiscal establece, en el mediano plazo, un escenario favorable para el Estado, pues allana el acceso a nuevos recursos de los organismos internacionales y plantea mejores condiciones económicas para la firma de un posible acuerdo de largo plazo con el FMI² y para las negociaciones con el Grupo Consultivo de París.

Ingresos públicos "gasificados"

En los ocho primeros meses de la gestión 2005, el crecimiento de 25% en los ingresos públicos totales muestra un comportamiento diferente a lo registrado entre 1999 y 2004, periodo en el que éstos crecieron a una tasa promedio del 4,6%.

Al igual que en otros años, los ingresos por tributos explican gran parte de los ingresos corrientes, en la gestión 2005 estos significan el 79,3% de los ingresos corrientes.

Las recaudaciones tributarias -sin tomar en cuenta los impuestos específicos recaudados por hidrocarburos- en lo que va de la gestión 2005 tienen un comportamiento menor al evidenciado en la gestión pasada, ello se explica por las siguientes dos razones:

i) A fines de la gestión 2003 se ejecutó el Programa Transitorio Voluntario Excepcional; esta medida generó nuevos ingresos que tuvieron un mayor impacto en la gestión pasada. Este desempeño no se reflejó en los ocho primeros meses de 2005; según información del Servicio de Impuestos Nacionales (SIN), los ingresos por programas transitorios se habrían reducido en un 96% respecto a la gestión pasada para similar periodo, de \$us 74,5 millones recaudados en la gestión 2004 a sólo \$us 2,8 millones en 2005.

ii) Asimismo, la gran mayoría de los impuestos registró un menor crecimiento en su recaudación, resultado de la elevada recaudación en el 2004 que estableció una base muy difícil de igualar. Por ejemplo, los ingresos IT e ICE en la gestión pasada crecieron en 34% y 25%, mientras que en la gestión 2005 crecieron en 9% y 16%, respectivamente.

La menor recaudación y la caída de los ingresos por los programas transitorios fueron compensados principalmente por:

i) La mayor recaudación por el IEHD, que ha crecido en 69% en los primeros ocho meses de 2005.

ii) A diferencia de lo previsto, el impuesto a las transacciones financieras (ITF) mostró un comportamiento un poco mayor respecto a los primeros seis meses de su aplicación; así, el último semestre de la gestión 2004 se recaudó por concepto de ITF Bs. 313 millones, mientras que en la gestión 2005 ingresaron Bs. 338 millones. Se prevé que estos ingresos disminuyan debido a la caída en la alícuota del impuesto³, en los meses de julio y agosto de 2005 en promedio se recaudó Bs. 46,6 millones, cifra que está por debajo del promedio de recaudación en los primeros seis meses de la presente gestión.

iii) Por otro lado, entre junio y agosto de 2005, se habría recaudado aproximadamente \$us 91,9 millones por el IDH, si consideramos que en el mes de agosto se recaudó \$us 41 millones, manteniendo este comportamiento en la presente gestión se esperaría una recaudación de alrededor de \$us 257 millones. Este monto representa el 73% de la recaudación por IVA

Cuadro N° 1

EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (Agosto de cada gestión) (En millones de Bs.)

En millones de Bs.	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ingresos totales	9.854,6	11.054,9	11.154,8	10.362,5	11.269,6	12.195,2	15.253,2
Ingresos corrientes	9.436,8	10.580,9	10.478,8	9.627,3	10.326,7	11.251,0	14.310,5
Ingresos de capital	417,7	474,0	676,0	735,2	942,9	944,2	942,7
Egresos totales	10.452,8	11.707,4	12.643,2	12.574,8	13.779,6	14.208,2	15.281,0
Gastos corrientes	8.500,7	9.686,6	10.286,3	9.754,9	11.067,2	10.345,5	11.305,7
Gastos de capital	1.952,1	2.020,8	2.356,9	2.820,0	2.712,4	3.862,7	3.975,2
Déficit	-598,2	-652,4	-1.488,4	-2.212,4	-2.510,1	-2.013,0	-27,8
Crecimiento (en %)							
Ingresos totales	5,00	12,18	0,90	-7,10	8,75	8,21	25,08
Ingresos corrientes	4,28	12,12	-0,96	-8,13	7,26	8,95	27,19
Ingresos de capital	24,52	13,48	42,60	8,76	28,25	0,14	-0,16
Egresos totales	1,77	12,00	7,99	-0,54	9,58	3,11	7,55
Gastos corrientes	1,39	13,95	6,19	-5,17	13,45	-6,52	9,28
Gastos de capital	3,50	3,52	16,63	19,64	-3,82	42,41	2,91
Déficit	-32,45	9,06	128,13	48,64	13,45	-19,80	-98,62

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Unidad de Programación Fiscal

Cuadro N° 2

ESTRUCTURA Y EJECUCIÓN DE LOS INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO
 (Agosto de cada gestión) (En millones de Bs.)

					Tasa de Crecimiento				Estructura %
	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005	2005
Ingresos totales	10.362,5	11.269,6	12.195,2	15.253,2	-7,1	8,8	8,2	25,1	100,0
Ingresos corrientes	9.627,3	10.326,7	11.251,0	14.310,5	-8,1	7,3	9,0	27,2	93,8
Ingresos tributarios	4.964,1	5.241,9	7.189,4	8.377,7	5,1	5,6	37,2	16,5	54,9
Renta interna	4.529,7	4.858,8	6.723,8	7.829,2	4,9	7,3	38,4	16,4	51,3
Renta aduanera	405,6	344,9	415,0	478,9	7,8	-15,0	20,3	15,4	3,1
Regalías mineras	28,8	38,2	50,6	69,5	12,5	32,6	32,3	37,5	0,5
Impuestos / Hidrocarburos	1.778,3	1.870,7	2.134,8	3.723,4	-0,3	5,2	14,1	74,4	24,4
IVA e IT - desde el 2005 es IDH	0,041	0	0	744,4	-97,9	-	-	-	4,9
IEHD	973,5	713,0	739,8	1.249,8	18,4	-26,8	3,8	68,9	8,2
Regalías	804,7	1.157,7	1.395,0	1.729,2	-16,1	43,9	20,5	24,0	11,3
Hidrocarburos	1.232,8	1.676,2	256,1	388,9	-48,0	36,0	-84,7	51,9	2,5
Otras empresas	134,2	105,8	158,3	139,4	-4,2	-21,2	49,7	-12,0	0,9
Transferencias corrientes	399,9	477,9	442,0	491,6	33,9	19,5	-7,5	11,2	3,2
Otros ingresos corrientes	1.118,0	954,1	1.070,3	1.189,5	-3,9	-14,7	12,2	11,1	7,8
Ingresos de capital	735,2	942,9	944,2	942,7	8,8	28,3	0,1	-0,2	6,2

Fuente: Elaboración propia con información de la UPF

en los primeros siete meses de la presente gestión.

- iv) Finalmente, persisten acciones de fiscalización dirigidas a mejorar la eficiencia tributaria, de las que se mencionan por lo menos tres: i) control a establecimientos comerciales: en la emisión de factura o nota fiscal -entre abril y mayo se clausuraron alrededor de 1.200 establecimientos comerciales- y para el efecto se contrató nuevo personal para una mayor fiscalización; ii) por la importancia del sector hidrocarburos, se ha fortalecido la gerencia de hidrocarburos mediante la emisión de una resolución del Ministerio de Hacienda que consolida y otorga otras atribuciones a esta gerencia⁵; iii) está previsto que a fines de noviembre de este año las personas que ganen más de Bs. 7.000 presenten sus descargos de RC-IVA directamente al SIN, vía electrónica.

En el caso de la *renta aduanera*, estos ingresos muestran una caída significativa en su crecimiento, que pasó de 20% a 15% entre el 2004 y 2005, respectivamente, comportamiento que se explica principalmente por dos razones:

- i) Al igual que los impuestos de renta interna, la culminación del Programa de Regularización de Tributos Aduaneros, dispuesto por la Ley N° 2492, ha incidido en el total

de recaudaciones aduaneras; mientras a junio de 2004 los ingresos extraordinarios del Gravamen Arancelario (GA) ascendían a Bs. 30 millones, en la gestión 2005 este monto se redujo a Bs. 1 millón. Sin embargo, esta situación fue compensada por el crecimiento de las recaudaciones ordinarias de este impuesto al primer semestre de 2005, que creció en 20%, dinamismo mucho mayor al registrado en los últimos cuatro años en similar periodo.

- ii) Un segundo elemento, que desde hace varios años se convirtió en una de las razones estructurales para la menor recaudación aduanera, es la desgravación arancelaria como resultado del cumplimiento de acuerdos internacionales.

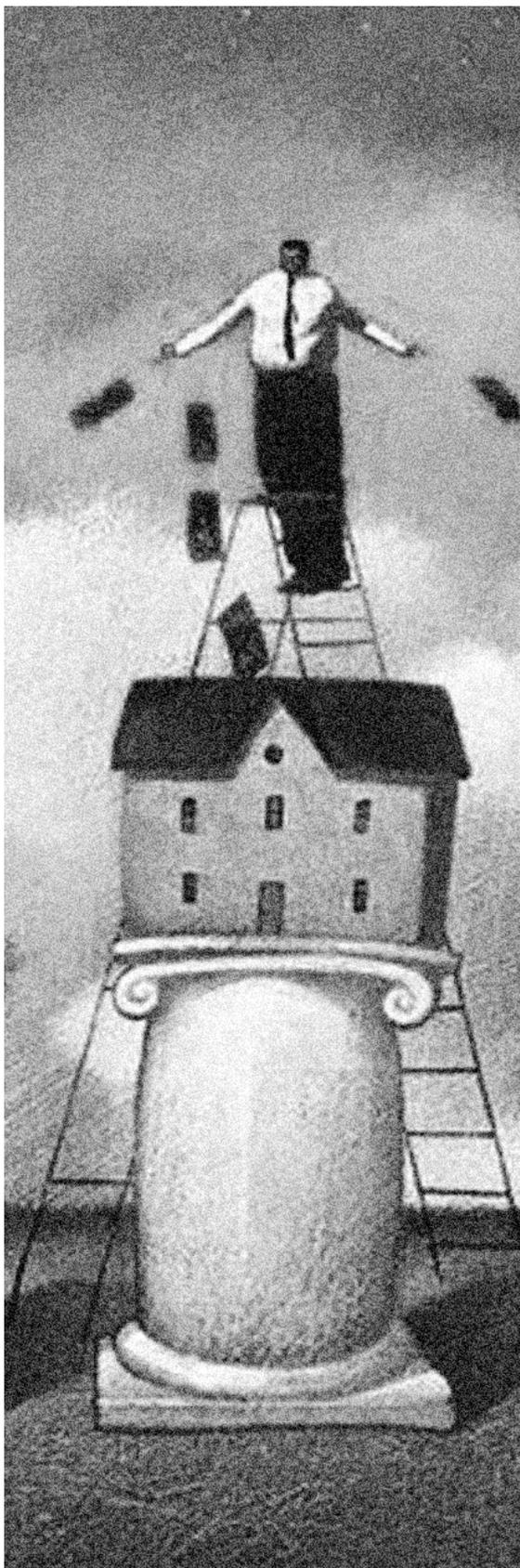
A junio de 2004, la tasa efectiva de recaudación por GA mostraba que de cada Bs. 100 que se importaba, se pagaba Bs. 4,4 como impuesto; esta relación se redujo a Bs. 3,92 en los primeros seis meses de 2005. Además, se debe considerar la tasa de liberalización, que mide el monto de dinero que deja de ingresar al Estado por acuerdos de desgravación arancelaria y liberaciones impositivas: entre 2004 y 2005 esta tasa aumentó de 3,21% a 3,67%, es decir que por cada Bs. 100 que se importa en la gestión 2005 deja de ingresar al TGN Bs. 3,67 por desgravación

arancelaria. En los primeros seis meses de 2005 no ingresó al TGN la suma de Bs. 298 millones por concepto del GA, monto que se eleva a Bs. 324 millones si se añade los impuestos de IVA e ICE. Si se considera los seis primeros meses de los últimos cinco años, el monto acumulado que dejó de ingresar al TGN fue de Bs. 1.259 millones⁶.

En el caso de las *regalías mineras*, los ingresos crecieron en 37,5%, de Bs. 50 millones recaudados hasta agosto de 2004 a Bs. 69,5 millones en 2005 para similar periodo; este desempeño se explica en gran medida por el aumento de los precios internacionales de los minerales⁷.

A pesar de la dinámica que registra este sector en estos últimos ocho meses, los ingresos por regalías mineras mantienen un peso mínimo en los ingresos públicos⁸; sin embargo, su relevancia gira en torno a la potencialidad para contribuir a las finanzas públicas en un régimen tributario diferente. Por ejemplo, en la gestión 2004 se exportó \$us 455,8 millones por concepto de minerales⁹ y el Estado percibió \$us 9,8 millones por el Impuesto Complementario a la Minería, monto que representa casi el 2% del valor de exportaciones registrado.

En el caso de los *impuestos que rigen en el sector de hidrocarburos*, éstos explican, en



gran parte, el crecimiento del 27% de los ingresos corrientes¹⁰; como se puede notar en el Cuadro N° 2, estos ingresos crecieron en casi 74,4%, dinámica que se debe principalmente a dos aspectos:

i) A fines de 2004, el presidente Carlos Mesa, mediante DS 27959, modificó el reglamento sobre el régimen de precios de los productos del petróleo y estableció nuevas alícuotas al Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD). Estas modificaciones significaron mayores recursos por la comercialización de productos hidrocarbúricos.

Si bien en términos fiscales significa nuevos ingresos para el Estado, al ser el IEHD un impuesto indirecto, con él se está gravando nuevamente el consumo final de algunos productos de la canasta familiar; esta medida se reflejó en un incremento en la variación mensual del Índice de Precios al Consumidor (IPC): en enero de 2005 registró una variación de 1,37% respecto al índice de diciembre de 2004; los tres principales artículos más inflacionarios fueron los pasajes de micro, pasajes de minibus y gasolina, situación que se reflejó en una variación del índice de precios del transporte en 5,7%.

ii) Por otro lado, las exportaciones por hidrocarburos en los primeros ocho meses de 2005 crecieron en casi el 50% respecto al periodo similar de la gestión pasada. En el caso del gas natural, se explica por el aumento en el volumen de exportación, cifras disponibles a junio registran un crecimiento del 35%. En el caso del petróleo, el valor de exportaciones creció en un 90% al primer semestre del 2005, nivel que se explica por el crecimiento del precio del barril del petróleo: en el mes de agosto habría registrado un precio de \$us 63,53. Ambos casos explican el mayor ingreso por concepto de regalías.

Finalmente, los ingresos de capital o donaciones se han reducido (-0,16%), comportamiento muy particular frente a lo registrado en los últimos años. Entre 1999 y 2004 éstos crecieron a una tasa promedio del 19%, debido a que las donaciones fueron demandas para cubrir el creciente déficit fiscal.

En resumen, el buen desempeño de los ingresos públicos no es el resultado de cambios estructurales en la política fiscal. La modificación en el IEHD, por sus características, nuevamente afecta al ingreso disponible de la población, ratificando el carácter regresivo del sistema tributario. La creciente liberaliza-

ción arancelaria, producto de la apertura comercial, evita que el TGN cuente con nuevos ingresos. Las acciones dirigidas a mejorar la presión tributaria es otra muestra más de que la lógica de recaudación no deja de mirar al IVA como una fuente primordial de captación de ingresos. La participación reducida de la actividad minera en el total de ingresos, frente a los niveles de exportación que se ha registrado en los últimos años, coloca nuevamente el debate sobre la participación estatal en el control del excedente generado por los recursos naturales.

El control del gasto público

El mejor desempeño de las finanzas públicas fue el producto de un mayor crecimiento de los ingresos públicos, pero también de un manejo o control del gasto público. Este creció a una tasa del 7,55%, explicado por el mayor crecimiento en el gasto corriente¹¹ y por el menor dinamismo de los egresos de capital, variable que expresa la ejecución de la inversión pública¹².

Muy a pesar del crecimiento extraordinario en los ingresos públicos, ha regido la lógica de mayor control del gasto público, que fue fo malizada a partir de la promulgación del DS 28045, mediante el cual se inmoviliza las asignaciones presupuestarias del TGN, se establece límites máximos al financiamiento de la inversión pública y restricciones al incremento del gasto institucional; las variaciones a estos límites deben ser aprobadas mediante decreto supremo. Esta medida, más otros aspectos de gestión del gasto público, incidieron en la baja ejecución. Según UDAPE¹³, la ejecución al primer semestre de este año está por debajo de lo programado, tanto para el gasto corriente como para el gasto de capital.

Entre 2002 y 2005, el gasto corriente y el gasto de capital representan en promedio el 76% y el 24% del gasto total, respectivamente; esta composición refleja, de alguna forma, el persistente grado de inflexibilidad del gasto público. Por otro lado, cuestiona los objetivos del PGN 2005, referido a incentivar el crecimiento económico mediante una mayor asignación de los recursos públicos, priorizando la inversión pública.

En los ocho primeros meses de las gestiones de 1999 a 2005, el gasto en servicios personales explica el 36% del gasto corriente; como se recordará, en la gestión 2004 el Estado emitió un conjunto de decretos para controlar el gasto en el sector público; entre algunas de las medidas, se eliminaron pagos adicionales a las remuneraciones mensuales,

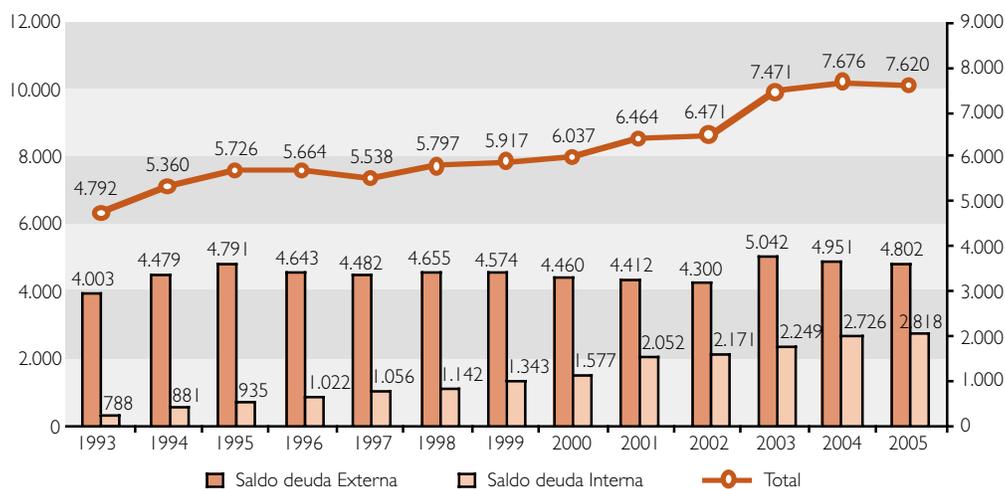
se establecieron niveles máximos de remuneración al Poder Ejecutivo, reducción de los gastos reservados. El resultado fue un comportamiento menor del gasto público, por ejemplo, entre 2003 y 2005, el pago en servicios personales disminuyó su ritmo de crecimiento de 12,1% a 6,2%.

Según un informe de UDAPE, la ejecución de gastos en remuneraciones para el primer semestre del 2005, fue menor a lo programado, debido a la postergación del bono de permanencia rural en el sector de educación.

Si se desagrega el gasto en servicios personales, se nota que en los primeros ocho meses de 2005 hay un incremento de aproximadamente el 90% en gasto por indemnizaciones, si bien los Bs. 45,3 millones es una cifra poco importante respecto al total de salarios, ésta significa un mecanismo de alivio del gasto público para el mediano y largo plazo, pues algunos o gran parte de los trabajadores que son despedidos son recontratados pero sin ingresarlos a planta, lo que permite al Estado un ahorro en gastos de seguridad social, transfiriendo el costo de la seguridad social a los trabajadores.

En el caso del pago de intereses de deuda pública, éste ha tenido un comportamiento ascendente. Si se considera los primeros ocho meses del periodo 1998 a 2005, se nota que el pago de intereses creció de Bs. 594 millones a Bs. 1.376,7 millones, con la particularidad de que desde la gestión 2003 el servicio en intereses de deuda interna es mayor al servicio de intereses de la deuda externa.

Gráfico N° 1
EVOLUCIÓN DEL SALDO DE DEUDA PÚBLICA
Millones \$us



Persiste la carga de la deuda pública en el presupuesto público. Al primer semestre del 2005 el saldo de deuda pública asciende a \$us 7.620 millones (Ver Gráfico 1), alrededor del 87% del PIB.

El saldo de deuda interna es de \$us 2.818 millones a junio de 2005, monto que representa el 37% del total de deuda pública; en el caso de la deuda externa, el saldo ha disminuido gradualmente desde la gestión 2003. La gestión 2004 hubo una reducción importante por la condonación de deuda bilateral del Japón, pero fue compensada por la variación cambiaria positiva. Por otra parte, la

disminución registrada en la gestión 2005 se explica principalmente por el efecto negativo de la variación cambiaria, es decir, la apreciación del dólar frente a otras divisas significó una disminución del saldo de deuda externa por un monto de \$us 176 millones. Lo anterior muestra el grado de fragilidad y sostenibilidad en el manejo de deuda externa, pues depende, en parte, de las fluctuaciones en el mercado de divisas.

En el caso de pensiones, éste mantiene su peso en el gasto total. A agosto del 2005 se pagó Bs. 1.928 millones por este concepto, cifra que está muy por encima del actual dé- ••

Cuadro N° 3

ESTRUCTURA Y EJECUCIÓN DE LOS GASTOS DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO
(Agosto de cada gestión) (En millones de Bs.)

					Tasa de Crecimiento				Estructura %
	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005	2005
Egresos totales	12.574,8	13.779,6	14.208,2	15.281,0	-0,5	9,6	3,1	7,6	100
Egresos corrientes	9.754,9	11.067,2	10.345,5	11.305,7	-5,2	13,5	-6,5	9,3	74,0
Servicios personales	3.474,7	3.894,0	4.179,3	4.439,0	4,1	12,1	7,3	6,2	29,0
Bienes y servicios	2.358,8	2.897,8	1.261,3	1.288,4	-31,1	22,9	-56,5	2,2	8,4
Intereses de deuda externa	365,5	473,1	506,6	605,0	-14,2	29,4	7,1	19,4	4,0
Intereses de deuda interna	364,6	500,8	701,3	793,4	9,6	37,4	40,0	13,1	5,2
Transferencias corrientes	518,5	570,7	840,1	797,4	-3,7	10,1	47,2	-5,1	5,2
Otros egresos corrientes	972,1	1.141,3	1.162,3	1.209,4	20,1	17,4	1,8	4,1	7,9
Gastos no identificados	101,1	-69,8	-88,6	244,9	-	-	-	-	1,6
Pensiones	1.599,5	1.659,3	1.783,3	1.928,3	11,4	3,7	7,5	8,1	12,6
Egresos de capital	2.820,0	2.712,4	3.862,7	3.975,2	19,6	-3,8	42,4	2,9	26,0

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Unidad de Programación Fiscal.

ficit fiscal, y aproximadamente el 48% de los egresos de capital.

Finalmente, el gasto de capital o gasto de inversión muestra un crecimiento reducido, muy a pesar del incremento en los ingresos corrientes, que casi triplicaron el crecimiento registrado en el 2004. De esta manera, la inversión creció en casi el 3% en los primeros ocho meses del 2005, muy por debajo del crecimiento registrado en similar periodo para el 2004, que fue de 42,4%. Esta discordancia nuevamente muestra que el principal objetivo de la política fiscal es la administración del déficit fiscal, antes que constituirse en un instrumento de política económica activa.

A razón de todo lo anterior, el desempeño de las finanzas públicas se sostiene en una estructura inflexible del gasto público¹⁴, explicada por los persistentes problemas estructurales, que se puede resumir en el peso de la deuda pública y el costo de las reformas desarrolladas en la década de los noventa (la Reforma de Pensiones).

CONCLUSIONES

Más allá de que el desempeño fiscal hasta agosto de este año brinde señales positivas a los organismos internacionales y permita pensar en un escenario interesante para este gobierno de transición y para el futuro que venga luego de las elecciones del 4 de diciembre próximo, las estructuras insostenibles y frágiles perviven. Las escenas de una vieja película vuelven a cruzarse y opacan el estreno de la reducción del déficit, el gran protagonista de la política fiscal.

Así, un menor déficit fiscal tiene como base un mayor esfuerzo fiscal del mercado in-

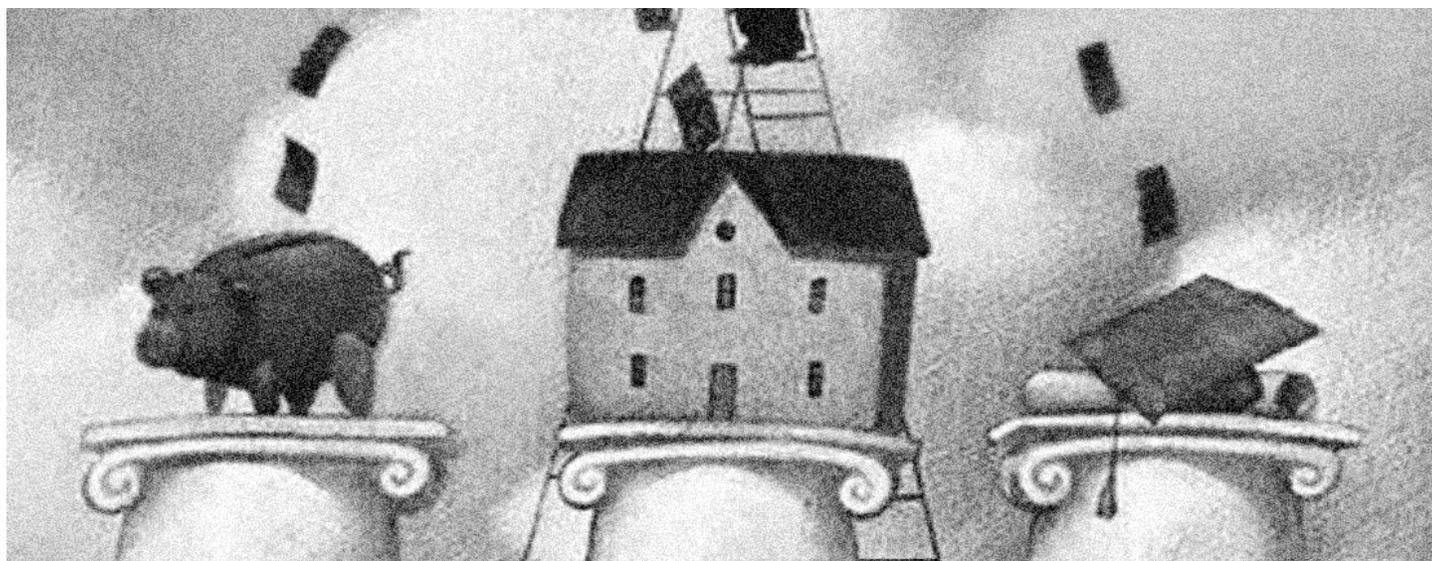
temo dirigido a proporcionar ingresos al Estado. Como su ineludible acompañante aparece el manejo prudencial del gasto público. A grandes rasgos, estas son las dos medidas de equilibrio fiscal que ratifican a un Estado que administra la brecha entre ingresos y gastos a costa del sacrificio de la gente, ya sea porque les quita parte de sus ingresos a través de los impuestos que afectan indirectamente a su consumo o controla la posibilidad de que la población acceda a mejores servicios públicos a través de la inversión pública.

A lo anterior es preciso sumarle otro hecho que pocos tienen el agrado de reconocer como factor que ayudó a mejorar la salud fiscal. El Estado ahora cuenta con mayores ingresos producto de movilizaciones ocurridas desde octubre de 2003. No fue un mérito de uno u otro gobierno que, por iniciativa propia, haya buscado reformar leyes para captar mayores recursos de un sector que genera excedente, como es el de gas y petróleo. Y a pesar de que las demandas sociales expresadas durante octubre de 2003 y mayo-junio de 2005 vayan más allá de transformar gradualmente el aporte tributario de empresas transnacionales que explotan en el sector de hidrocarburos, no puede obviarse su impacto sobre los nuevos ingresos con los que cuenta el TGN en la actualidad: Bs. 744 millones entre mayo y agosto de 2005.

Irónicamente, la orientación de la política fiscal continúa ingrata con quienes luchan por una mayor autonomía del Estado boliviano en materia de ingresos, y se mantiene complaciente con quienes han abogado por los equilibrios fiscales que afectan al ciudadano de a pie.

NOTAS

- 1 Para la gestión 2005, el Presupuesto General de la Nación (PGN) estimó un déficit fiscal similar al registrado en el 2004, sin embargo, la evaluación del programa financiero (Stand By) que mantiene el Estado con el Fondo Monetario Internacional (FMI), significó una reprogramación del déficit para la presente gestión, acordándose un nivel del 5,2%, que luego bajó esa meta a 3,5%.
- 2 Se refiere a la firma de un Servicio de Crecimiento y Reducción de Pobreza, un programa de asistencia con metas económicas y sociales que tiene una duración de 3 años. Sus siglas en inglés son PRGF (Poverty Reduction and Growth Facility).
- 3 El artículo 6 de la ley 2646 determinó que la alícuota del impuesto será de 0,3 por ciento durante los doce primeros meses de su aplicación y del 0,25 por ciento en los siguientes doce meses.
- 4 Ver "La Razón (5/5/2005) Impuestos clausura 1.200 negocios por no entregar factura"
- 5 Ver "La Prensa (7/4/2005) Gerencia de Hidrocarburos adquiere nuevas competencias"
- 6 Ver "Recaudaciones por Importación para el Tesoro General de la Nación", N° 19, Aduana Nacional de Bolivia.
- 7 Ver "Boletín Informativo del Viceministerio de Minería enero-marzo 2005" e "Informe de UDAPE: Desempeño económico y social primer semestre del 2005".
- 8 En los últimos cinco años en promedio representan el 0,3 por ciento de los ingresos totales.
- 9 Boletín del Sector Externo N° 19, Banco Central de Bolivia.
- 10 El aumento de los ingresos por hidrocarburos en los ocho primeros meses de la gestión 2005 (Bs. 1.588,6 millones) representa el 52% del incremento en los ingresos corrientes (Bs. 3.059,5 millones).
- 11 En la gestión 2004, se redujo el gasto corriente a una tasa del -6,5%, en tanto que en 2005 se registró nuevamente una tasa positiva de crecimiento del 9,3%.
- 12 En 2004 esta partida creció en 42,4%, durante 2005 su crecimiento es de 2,91%.
- 13 Ver "Desempeño Económico y Social primer semestre del 2005", La Paz Agosto del 2005.
- 14 Considerando el gasto en pensiones, servicio de intereses de deuda pública y servicios personales. En la gestión 2005 la participación de estas partidas en el gasto total es de 51



• PLATAFORMA DE ACCIÓN CONTRA LA POBREZA*

BOLIVIA CONDONACIÓN SIN CONDICIONES¹

Bolivia viene aplicando casi 20 años de reformas estructurales bajo el estricto seguimiento del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Estas reformas fueron promovidas en el marco del denominado Consenso de Washington e hicieron énfasis en la liberalización de los mercados, la generación de un entorno favorable a la atracción de inversión extranjera directa, la privatización de empresas estatales y el ajuste ortodoxo de las cuentas fiscales (recorte de gastos públicos e incremento de impuestos al consumo y otros).

Las consecuencias de estas reformas fueron diversos, casi ninguno con un balance positivo: una economía frágil, altamente expuesta a los shocks externos; un sector productivo estancado, con pequeñas islas vinculadas a los mercados externos de materias primas y con escasos eslabonamientos con otros sectores de la economía boliviana; un Estado débil, tanto en su institucionalidad como en sus equilibrios fiscales, lo que repercute en su capacidad para atender sus problemas internos; una población mayoritariamente pobre (64%) y con preocupantes niveles de desempleo y subempleo, el 11% y 60% de la población económicamente activa del área urbana respectivamente.

Un aspecto sobresaliente de este desempeño que ayuda a entender las causas del endeudamiento del Estado boliviano es justamente su fragilidad fiscal. Las reformas de corte fiscal han originado que la brecha entre ingresos y gastos alcancen niveles similares a los obtenidos hace dos décadas: Bolivia es el principal país deficitario en América Latina, con un déficit muy cercano al 9%, casi tan cercano al déficit mostrado antes de las reformas (en 1985 fue poco más de 10%).

Esta situación es el resultado de una estructura de ingresos volátil, que tiene como principal fuente de financiamiento un sistema tributario regresivo y frágil por el efecto de reformas estructurales como la privatización de empresas públicas³. Por ejemplo, entre el 2000 y el 2004, el negocio de la explotación de los recursos naturales -mayoritariamente en manos de empresas transnacionales- exportó excedentes por más de 1.500 millones de dólares en calidad de renta de inversión; es decir, aproximadamente el 44% de IED que ha ingresado al país⁴ en ese mismo periodo.

Por tanto, las reformas han ocasionado que el Estado boliviano dependa, ya no de sus ingresos genuinos -ahora exportados como excedentes de la actividad privada de

compañías transnacionales- sino del cobro de impuestos al consumo y del acceso a donaciones y créditos concesionales de países desarrollados y de organismos multilaterales de cooperación.

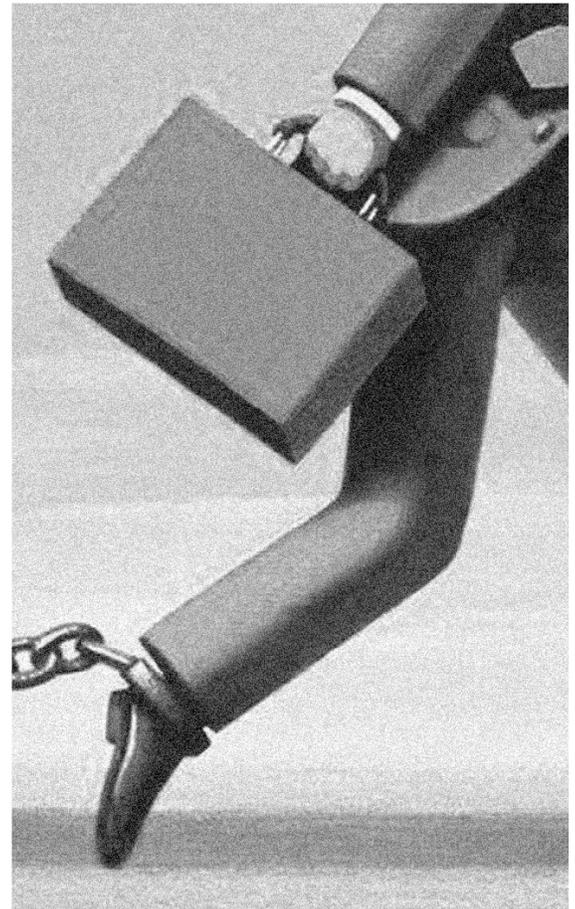
DEUDA EXTERNA: UN CÍRCULO PERVERSO

La creciente demanda social por mejores condiciones de vida, la frágil actividad económica y la aguda crisis fiscal del país determina que el Estado anualmente asuma nuevos créditos públicos. Actualmente, la deuda pública -interna y externa- representa aproximadamente el 87% del Producto Interno Bruto (PIB).

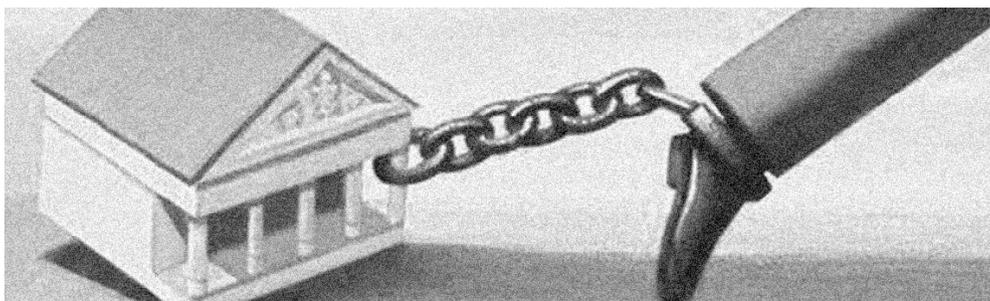
El servicio de la deuda externa, de no menos de 250 millones de dólares en los últimos años, es uno de los factores más importantes de inflexibilidad del gasto público y, por tanto, de restricción para el uso de los ingresos públicos: solamente el servicio de deuda externa en la gestión 2004 representó un poco más del 11% de los ingresos públicos totales.

Frente al peso de la deuda externa, los organismos e instituciones financieras internacionales han establecido distintos procesos de reducción del saldo pendiente (reprogramación, condonación, recompra); sin embargo, su efecto ha sido escaso o nulo. Si consideramos la iniciativa Países Pobres Altamente Endeudados (HIPA, por sus siglas en inglés) a Bolivia se le ha condonado efectivamente \$us 776 millones de dólares en los siete primeros años de su aplicación⁵. Este monto es insignificante en comparación a los nuevos créditos contratados entre 1998 y el 2004, que ascienden a 3.490 millones de dólares.

Este paradójico comportamiento de la deuda externa se explica por dos elementos claves: (i) todo proceso de condonación o renegociación ha estado acompañado por un paquete de reformas estructurales y



de convenios entre el Estado y organismos multilaterales como el FMI y el BM, condiciones que se reflejan en cartas de intenciones, estrategias de asistencia al país y acuerdos de largo plazo, como el Servicio de Crecimiento y Reducción de la Pobreza (PRGF, por sus siglas en inglés); (ii) el problema del peso de la deuda es un elemento más dentro de una estructura económica, social y fiscal en crisis, es decir, la reproducción constante de niveles de déficit fiscal es el resultado de una forma de desarrollo que ha debilitado al Estado. Por tanto, si bien recibimos reducciones de deuda, los factores de reforma que acompañan estos procesos generan en la economía otros problemas que mantienen o agudizan la situación fiscal. Frente a ello, el país no tiene otra alternativa que seguir recurriendo a nuevos préstamos, **reproduciendo un círculo perverso de contratación de deuda**, que sólo tendrá solución en la medida en que los países acreedores y los organismos internacionales renuncien a las condicionalidades. Sólo entonces, Bolivia podrá realizar una transformación de sus políticas económicas sustentada ••



das en la libre determinación y en un mayor control de los excedentes de la explotación de sus recursos estratégicos.

Por lo anterior, el anuncio realizado por el G8 de condonación de deudas con el BM, el FMI y el Banco Africano de Desarrollo (BAD), podría convertirse en un pretexto más de intervención política y económica para los países elegidos.

El efecto de esta condonación para Bolivia se resume principalmente en tres aspectos:

La deuda con el BM y el FMI, a abril del 2005, se elevó a un poco más de 2.000 millones de dólares, representando el 41% del total de deuda externa, que asciende a aproximadamente 4.900 millones de dólares. Por tanto, la condonación no sería del 100% de la deuda externa.

La relación saldo de deuda externa y PIB sitúa al país como una economía severamente endeudada; con la condonación anunciada, esta relación disminuye al 39%. Por tanto, Bolivia ingresaría nuevamente a una condición que le posibilitaría acceder a nuevos préstamos que sin solucionar su capacidad de producir nuevos ingresos genuinos, llevaría al país en el corto plazo a repetir el ciclo de endeudamiento.

Considerando el pago de intereses y amortización de la deuda, el alivio sería limitado. Si se toma como referencia el servicio de la deuda externa pagado el 2004, de un total de 277 millones de dólares, la medida propuesta por el G8 significaría un alivio de sólo 44 millones de dólares. En cambio, los pagos de intereses y amortizaciones al BID y a la CAF alcanzaron a 214 millones de dólares, es decir, más de las tres cuartas partes del servicio total pagado por Bolivia.

Pese a estos impactos reducidos, para acceder a esta condonación, Bolivia deberá asegurar condiciones jurídicas estables, eliminar barreras a la inversión privada nacional y extranjera, asegurar la estabilidad macroeconómica y la apertura económica, entre otras. Es decir, dejar de cancelar 44 millones de dólares no debería significar que el

Estado boliviano se comprometa, por ejemplo, a la firma de Tratados de Libre Comercio, a la participación en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y mantener sin modificación las actuales leyes de protección a la inversión y a la propiedad privada de los recursos naturales, que generan desigualdad económica, conflictividad social y daño ambiental. Todas estas medidas, rechazadas por la mayoría de la sociedad boliviana, demostrarían además la doble moral de los países del G8 y las instituciones financieras internacionales.

¿QUÉ SE DEMANDA?

Las reformas estructurales han ocasionado una reducción de los ingresos públicos y un incremento en el gasto público, generando exclusión y desigualdad. Por tanto, se constituyen en el principal factor que explica la reproducción de la deuda externa y la difícil situación social de la población boliviana; en este sentido, profundizar las orientaciones de una economía ortodoxa de libre mercado generará en el mediano y largo plazo la agudización de los actuales problemas de desarrollo de los países. Por lo expuesto anteriormente, los miembros de la Plataforma de Acción Contra la Pobreza demandan:

Condonación total: la viabilidad fiscal del Estado requiere la condonación total de la deuda externa, ya que hasta ahora los ineficaces mecanismos de alivio (iniciativa HIPC y otras) han sido insuficientes para lograr equilibrio macroeconómico y reducir la pobreza.

Esta medida sería una contribución para alcanzar las metas del milenio.

Apoyo financiero adicional: la actual situación de crisis es el resultado de las reformas estructurales emprendidas en gran parte de los países en vías de desarrollo. Por tanto, la condonación deberá estar acompañada por un mayor apoyo financiero que no signifique ningún tipo de contraprestación. La condonación debería contribuir a la solución de la pobreza de gran parte de la población boliviana, dejando al Estado boliviano la decisión soberana respecto a las mejores medidas a adoptar.

Metas del Milenio: Garanticen avances y progresos genuinos y cuantificables para alcanzar las Metas del Milenio.

Cambio en las reglas del comercio internacional: es imprescindible un cambio en las reglas del comercio internacional que ahogan a la pequeña producción y a la industria nacional y subordinan políticas nacionales a intereses multinacionales, situación que impacta a lo productivo, a las familias más pobres que subsisten de esta actividad, y la capacidad del Estado de defender los derechos de la población. Por otra parte, los países ricos mantienen mecanismos para proteger su producción nacional a través de subsidios y medidas para arancelarias, mientras a los países pobres se imponen aperturas destructivas.

NOTAS:

- * Espacio de debate y reflexión, conformada por organizaciones e instituciones de la sociedad civil.
- 1 Documento difundido en la campaña Global Call to Action Poverty (GCAP) en Edimburgo, Escocia, del 2 al 9 de julio durante las reuniones del G8.
- 2 En la gestión 2002 Bolivia registró un déficit del 8,8%
- 3 Entre 1980 a 1986 los ingresos por venta de bienes y servicios representaban el 77% de los ingresos públicos corrientes, participación que se redujo paulatinamente en los últimos 20 años, entre 1997 y 2004 la participación promedio es de 19%.
- 4 Datos elaborados en base a información de la Balanza de Pagos, Banco Central de Bolivia.
- 5 la condonación acordada es de 3.193 millones de dólares, a ser efectiva hasta en 40 años.

Director
Carlos Arze Vargas
Edición General
Unidad de Comunicación
Escriben
Juan Luis Espada y
Plataforma de Acción contra la pobreza
Diseño y armado
SALINASANCHEZ



Av. Jaimes Freire 2940,
Tel. 241 2429, Fax. 241 4625
cedla@cedla.org www.cedla.org
Los artículos firmados son de exclusiva
responsabilidad de sus autores.