



# ¿PARA QUIÉN TRABAJA EL ESTADO?

UNA LECTURA POLÍTICA  
DEL PRESUPUESTO  
GENERAL DE LA NACIÓN

# ¿Para quién trabaja el Estado?

Una lectura política  
del Presupuesto  
General de la Nación



# ¿Para quién trabaja el Estado?

Una lectura política  
del Presupuesto  
General de la Nación

CEDLA: Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario

¿Para quién trabaja el Estado? Una lectura política del Presupuesto General de la Nación. / por CEDLA.--

La Paz: CEDLA, febrero 2005, 77 p. --

I. t.

DESCRIPTORES:

<HACIENDA PÚBLICA> <PRESUPUESTO NACIONAL> <PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN> <PGN> <GASTOS PÚBLICOS> <POLÍTICA FISCAL> <POLÍTICA PRESUPUESTARIA> <RECURSOS PRESUPUESTARIOS> <INGRESOS FISCALES> <POLÍTICA TRIBUTARIA> <DEUDA EXTERNA> <DEUDA NACIONAL> <GASTO SOCIAL> <CRISIS FISCAL> <DÉFICIT FISCAL> <INFORMALIDAD> <INVERSIÓN EXTRANJERA> <REFORMAS DEL ESTADO> <EVASIÓN TRIBUTARIA>

DESCRIPTOR GEOGRÁFICO:

<BOLIVIA>

*Primera edición, febrero de 2005*

**2005, CEDLA**

**Depósito Legal:** 4-1-181-05  
**Editores:** CEDLA  
**Cuidado de edición:** Gustavo Guzmán  
**Fotografía de tapa:** David Mercado

Impreso en Bolivia  
*Printed in Bolivia*

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de tapa, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna ni por ningún medio, sin permiso previo del editor.

# Presentación

El Presupuesto General de la Nación (PGN) pertenece todavía al ámbito oscuro de los expertos, economistas y políticos, quienes, tras un mar de cifras, se esfuerzan por ocultar sus determinantes, sus desequilibrios y la ausencia de equidad para recaudar sus ingresos y para disponerlos.

Lo que trasciende de su complejo proceso de elaboración y aprobación son aspectos epidérmicos que tienen que ver más con intereses regionales, sectoriales y político-partidarios. Son muy conocidos temas como el déficit fiscal, el incremento a la masa salarial y el destino de la inversión pública. Sin embargo, pasan desapercibidos –o no existen– análisis acerca de su composición, la mayor presión tributaria al consumo –y por tanto a las familias–, la inflexibilidad del gasto o la creciente tendencia a contraer mayor deuda externa e interna.

Si el análisis de estos temas es casi inexistente, ni hablar de las causas que han dado lugar a estos problemas. Por ejemplo, si los que más aportamos –a través de nuestros impuestos– a las arcas públicas somos los ciudadanos

de a pie, parece no tener sentido que el mayor gasto del PGN sea la deuda pública, más aún si consideramos que parte de este compromiso –adquirido por diferentes gobiernos en estos 20 años de ajuste estructural– estuvo destinado a procesos de privatización que privaron –nótese la raíz común entre ambos términos– al Estado de fuentes genuinas de ingreso (YPFB quizás sea el caso más destacado).

La idea de esta publicación es justamente iniciar la discusión de estos y otros problemas. Si bien su tratamiento y análisis no se agotan con lo expuesto aquí, su intención es, al menos, poner en claro el problema político relacionado a una inquietante pregunta: ¿Para quién trabaja el Estado?

Esperamos que las reflexiones presentadas en este libro tengan utilidad para pensar el PGN, no sólo como un instrumento de gestión gubernamental de la política pública, sino atendiendo a las visiones políticas que influyen poderosamente en quienes toman las decisiones.

La Paz, enero de 2005

Javier Gómez Aguilar  
Director ejecutivo  
CEDLA

# Introducción

El presente documento busca contribuir al esclarecimiento de lo que significa el Presupuesto General de la Nación (PGN) para el país y la importancia de este instrumento con que cuenta el Estado. El PGN es el instrumento de política económica que más afecta a la vida cotidiana de la inmensa mayoría de la población: las calles por las que caminamos, el alumbrado público, las carreteras por las que nos desplazamos y la infraestructura de nuestras ciudades, dependen del presupuesto público; las escuelas a las que asisten la gran mayoría de los niños y niñas de Bolivia y los servicios de salud a los que tienen acceso las grandes mayorías de la población dependen del gasto público.

Para la población que vive en condiciones precarias, la inversión pública del Gobierno en educación, salud, vivienda e infraestructura básica, repercute de manera directa en su bienestar y en las posibilidades de transformar sus condiciones de vida; sus necesidades sólo serán atendidas si encuentran expresión formal y concreta en el presupuesto. Un presupuesto que brinde educación,

salud, infraestructura básica, cree empleo permanente y digno, y que impulse un desarrollo económico interno, es una aspiración legítima de los ciudadanos de Bolivia.

El texto que presentamos consta de dos partes: la primera contiene definiciones del PGN y sus componentes básicos; la segunda parte muestra las tendencias y los elementos esenciales de un PGN que fue consolidando sus características esenciales en las últimas décadas, en especial desde la implementación del Programa de Ajuste Estructural de 1985. A manera de fotografía, vamos a usar el PGN del año 2002 porque es el presupuesto nacional más actual, cerrado y consolidado. Vamos a mostrar sus características y describir lo fundamental de su intencionalidad como herramienta de política pública.

En definitiva, el objetivo fundamental del presente esfuerzo es entender el PGN y hacer una lectura política de este instrumento de política pública con la finalidad de contribuir a abrir posibles caminos de incidencia de la sociedad que estén fundados en argumentos sólidos y en datos rigurosos.

# Conceptos básicos<sup>1</sup>

## ¿Qué es el PGN?

El PGN es un instrumento de planificación económico-financiero de corto plazo en el que se expresan los objetivos y las metas del sector público, traducidos en programas operativos anuales. Es la herramienta de política fiscal más importante del Estado, refleja sus prioridades económicas y sociales. El presupuesto es también un cálculo financiero anticipado de los ingresos y los gastos del sector público, detalla la política del gasto público definida en base a los ingresos esperados, las necesidades de la población y los compromisos de gasto del Gobierno tanto internos como externos. Es un conjunto de principios, políticas, normas, metodologías y procedimientos

---

1. Para los conceptos básicos (PGN, Ingresos Fiscales, Gastos Fiscales) se han consultado y usado los siguientes documentos: a) Sistema de Presupuesto, Normas Básicas, Ley 1178, Ministerio de Hacienda, 2003; b) Guía Básica del Presupuesto General de la Nación, Congreso Nacional y Comisión de Hacienda, 2003; c) Bolivia: Estadísticas Económicas del proceso de descentralización, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, 2002; d) Clasificador Presupuestario, Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Presupuesto y Contaduría, 2004; e) Clasificador Presupuestario, Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Presupuesto y Contaduría, 2001; f) El ABC del presupuesto, Fundar, México 2002.

articulados alrededor del llamado sistema presupuestario; está normado por las leyes a través de la Constitución Política del Estado (CPE) en su parte tercera: “Régimen Económico Financiero”. La CPE determina que el presupuesto, también denominado Ley Financial, debe ser aprobado mediante ley de la república (Art. 147) y establece que el Poder Ejecutivo no puede hacer gastos que no estén contemplados en él.

### *Los ingresos fiscales*

El PGN contempla la estimación y fuentes de procedencia de los ingresos que se espera obtener durante el año fiscal. Al ser un cálculo financiero anticipado, los ingresos son de carácter indicativo, pues el ingreso efectivo a las partidas correspondientes depende de un conjunto complejo de variables económicas, sociales y políticas.

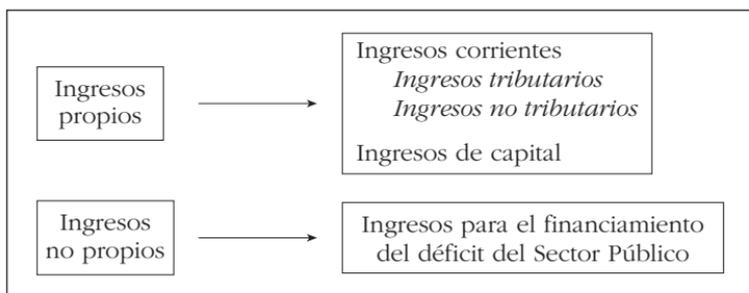
Las clasificaciones del ingreso son variadas y responden a diferentes objetivos; el Estado generalmente usa dos formas de presentación de los ingresos públicos: por tipo económico y por rubro o partida (clasificación que se utiliza en el PGN).

Considerando la clasificación por tipo económico, en el presente análisis se ha optado por agrupar los ingresos en dos grandes categorías: ingresos propios e ingresos no propios, estos últimos destinados al financiamiento del déficit del sector público (deuda) (Gráfico 1).

Los ingresos propios son los ingresos que el Estado prevé captar y disponer tanto del movimiento del propio Estado, sus empresas y del conjunto de la población; estos tipos de ingresos están divididos en dos grandes grupos: ingresos corrientes –tributarios y no tributarios– y de capital.

Los ingresos tributarios son los recursos que percibe el Estado por el cobro de impuestos a las diversas actividades económicas. Los ingresos no tributarios que percibe el Estado son los recursos monetarios que no provienen de fuentes impositivas, entre las más importantes, la venta de bienes y servicios públicos; estos ingresos surgen como contraprestación a un servicio público o del pago por el uso o explotación de los bienes y recursos del dominio público; provienen también de la venta de bienes y servicios de las empresas estatales.

### Gráfico 1 Estructura de los ingresos fiscales



**Fuente:** *Elaboración propia en base a información de la Unidad de Programación Fiscal (UPF), Ministerio de Hacienda.*

**Nota:** *Para un mayor detalle de la estructura de ingresos clasificada por tipo económico, se sugiere revisar el Dossier Estadístico de la UPF, 1990-2003 Vol. VI.*

Los ingresos de capital son los que se obtienen por la venta de activos fijos, transferencias de capital y donaciones<sup>2</sup>.

2. Según se pudo observar en la clasificación utilizada por la Unidad de Programación Fiscal (UPF) del Ministerio de Hacienda. De manera complementaria, queremos precisar que las donaciones en Hacienda se registran en ingresos corrientes.

La segunda gran categoría de ingresos del Estado –los ingresos no propios– es aquella que está dirigida al financiamiento del déficit del Sector Público y que proviene de la obtención de préstamos que pueden ser externos o internos.

La revisión de las cifras del PGN del año 2002<sup>3</sup> permite establecer que de los recursos con los que cuenta anualmente el Estado, el 60,1% son ingresos propios y el 39,9% créditos y donaciones. En promedio, de cada 10 dólares que maneja el Estado, seis provienen del pago de impuestos que desembolsan los ciudadanos y las empresas que operan en el país; los otros cuatro dólares provienen de préstamos y donaciones que hacen los organismos internacionales, los gobiernos extranjeros y los banqueros nacionales y extranjeros.

En el año 2002, los ingresos totales del Estado llegaron a un poco más de 2.900 millones de dólares: 1.756 millones como ingresos propios, y más de 1.166 millones como donaciones y créditos externos e internos.

Los ingresos del Estado pueden ser analizados desde muchos puntos de vista, sin embargo, lo más importante –para hacer una lectura política de las finanzas públicas– es preguntarse: ¿quiénes fueron los que más aportaron? Veamos:

- a) Los créditos y donaciones extranjeras son la fuente fundamental de los ingresos del Estado, constituyen la tercera parte de todo lo que el Estado utiliza para cubrir los gastos anuales del PGN (un poco más de 1.150 millones de dólares,

---

3. *Ver cuadros de ingresos del Sector Público de 2002, Págs. 9 y 10 (Cuadro 1, Gráfico 2).*

el 39,9% del total). Los créditos, que provienen del exterior e internamente de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y otros, elevan la deuda del país y muchos de ellos son condicionados al cumplimiento de una serie de reformas y requisitos. Las donaciones, en cambio, no generan deuda, pero sí obligan al Estado a cumplir lo que define el país u organización donante. El hecho de que la primera fuente de ingresos del Estado no sean ingresos propios nos muestra la situación de dependencia del Estado respecto a los gobiernos y organismos internacionales.

- b) Un poco más de la tercera parte del total de los ingresos del Estado (casi mil millones de dólares, el 33,7% del total) fue aportado básicamente por la población trabajadora que pagó impuestos, ya sea directamente –como contribuyentes directos– o indirectamente, como consumidores. Este monto, en el año 2002, constituye la segunda fuente fundamental de ingresos del PGN. Como contribuyentes directos, las familias bolivianas pagaron el Impuesto a las Transacciones (IT) y el impuesto que proviene del Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado (RC-IVA). Ambos son impuestos directos. Como consumidores y contribuyentes indirectos, las familias bolivianas pagaron el Impuesto al Consumo Específico (ICE), el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Gravamen Aduanero Consolidado (GAC) y el Impuesto Especial a los

Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD). Más adelante explicaremos cómo es transferido el pago de este tipo de impuestos de las empresas –que sólo actúan como agentes de retención– a los consumidores, a través de los precios de venta.

- c) La tercera fuente de ingresos más importante para el Estado en el año 2002 –aunque mucho menos significativa que las dos anteriores–, es la que se recauda por diferentes conceptos no tributarios. Por este concepto ingresa al presupuesto público aproximadamente el 15,4% del total de sus ingresos. Como señalamos, son ingresos no tributarios que contemplan ingresos, rentas, transferencias de capital, venta de bienes, servicios y activos de las empresas públicas.
- d) La última y menos importante fuente de ingresos del PGN es la que proviene del pago de impuestos del conjunto de las empresas privadas nacionales y extranjeras que operan en el país. Los impuestos directos pagados por estas empresas ingresan al presupuesto público tanto por concepto de pago del Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE) como por regalías petroleras y mineras; estos ingresos significan algo más de la décima parte (un poco más de 300 millones de dólares, el 11,2%) de los ingresos fiscales. Como podemos ver en el cuadro de ingresos (Cuadro 1, Gráfico 2), las petroleras contribuyen aproximadamente con el 5,9% de los ingresos del PGN.

## Cuadro 1

### Bolivia: Ingresos del Sector Público 2002

(en millones de dólares)

Ingresos	Monto	Porcentaje
<b>A. Ingresos propios</b>	<b>1.756,1</b>	<b>60,1%</b>
<b>1. Impuestos pagados familias/consumidores</b>	<b>984,7</b>	<b>33,7%</b>
<i>Impuestos indirectos</i>	803,1	27,5%
- IVA	475,3	16,3%
- Renta Aduanera	81,9	2,8%
- ICE	54,6	1,9%
- IEHD	191,2	6,5%
<i>Impuestos directos</i>	181,6	6,2%
- IT	153,6	5,3%
- RC IVA	28,0	1%
<b>2. Impuestos pagados por las empresas</b>	<b>326,6</b>	<b>11,2%</b>
- Impuesto a las utilidades de las empresas	147,5	5%
- Regalías petroleras	172,4	5,9%
- Regalías mineras	6,7	0,2%
<b>3. Impuesto a propiedad de inmuebles, vehículos</b>	<b>80,8</b>	<b>2,8%</b>
<b>4. Otros ingresos propios*</b>	<b>364,1</b>	<b>12,5%</b>
<b>B. Financiamiento externo e interno</b>	<b>1.166,7</b>	<b>39,9%</b>
<b>5. Donaciones extranjeras</b>	<b>178,1</b>	<b>6,1%</b>
<b>6. Financiamiento externo (deuda, HIPC, otros)</b>	<b>664,3</b>	<b>22,7%</b>
<b>7. Financiamiento interno (BCB, Bonos, AFP)</b>	<b>324,2</b>	<b>11,1%</b>
<b>C. Ingresos Totales (A+B)</b>	<b>2.922,8</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** *Elaboración propia sobre la base de informes del Fondo Monetario Internacional (FMI). Información complementada con reportes del Banco Central y del Ministerio de Hacienda. FMI 2003. Bolivia: Selected Issues and Statistical Appendix. Country report No. 03/258, 20 agosto 2003, p. 42, 44. Table 20, 22.*

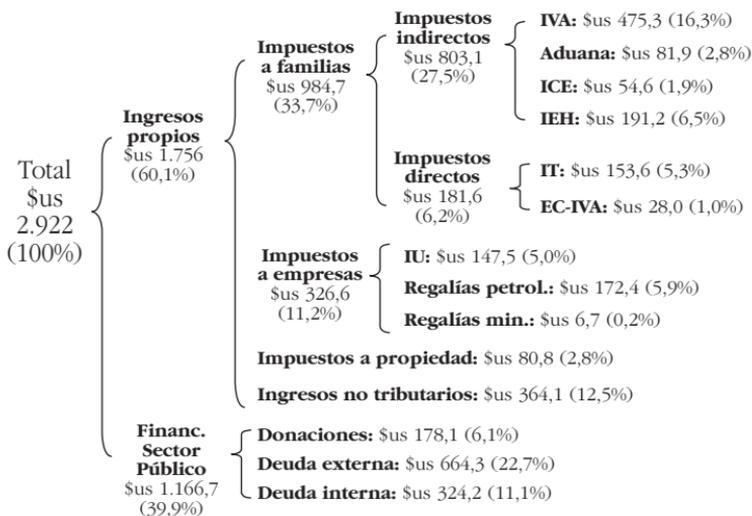
\* *Incluye transferencias como contribuciones a la seguridad social, intereses y otras rentas de la propiedad, transferencias de capital del sector público, recuperación de préstamos de corto y largo plazo, recuperación de préstamos en fideicomiso y otros ingresos menores. Venta de bienes y servicios de las empresas públicas, venta de activos de empresas públicas.*

**Nota:** *En el presente cuadro ya se han eliminado las transferencias que se efectúan entre las instituciones que conforman el Sector Público. No existen duplicaciones en las cuentas. Es un cuadro de ingresos consolidado de todo el Sector Público.*

## Gráfico 2

### Bolivia: Ingresos del Sector Público 2002

(en millones de dólares)



a) Créditos y donaciones	39,9%
b) Familias y consumidores	33,7%
c) Ingresos no tributarios	12,5%
d) Impuestos a empresas	11,2%
e) Impuestos a la propiedad	2,8%
<b>Total</b>	<b>100%</b>

## Los gastos del Estado

El PGN contempla también la estimación de los gastos que se prevén desembolsar conforme a los objetivos y las metas del Gobierno; estos gastos se expresan en programas operativos anuales y tienen su correlato en la asignación de los recursos en el presupuesto. Las estimaciones del

gasto que figuran en los presupuestos son límites máximos de gasto y se expresan mediante asignaciones específicas por partidas. El presupuesto de gastos es estructurado en base a la técnica de presupuesto por programas.

La programación o ejecución de los gastos puede presentarse bajo diferentes formas y agrupaciones en función de las definiciones y las necesidades. Las más importantes formas de definir y mostrar los gastos son: a) por tipo económico –gasto corriente y de capital–; y b) según la función que atiende, denominado también gasto funcional (Cuadro 2).

La clasificación del gasto por tipo económico diferencia el gasto corriente del gasto de capital y permite identificar los gastos en sueldos y salarios, alquileres, servicios, intereses deuda pública, etc., respecto del gasto de capital, que es todo egreso que se considera inversión y que supone traerá efectos benéficos desde el punto de vista de la creación de algún tipo de valor o riqueza (por ejemplo: la compra de maquinaria, infraestructura, el gasto en educación o en salud). Además de las dos categorías descritas anteriormente, por motivos contables se registra la amortización del capital de la deuda (externa e interna) en la categoría de financiamiento del déficit público.

La clasificación según la función permite identificar para qué tipo de actividad específica el Estado está destinando el gasto (por ejemplo: gastos en educación, salud, defensa y seguridad, asuntos económicos, servicios públicos generales, vivienda, deuda, etc.). Este tipo de clasificación será el más usado en el presente texto, porque como lo mencionamos anteriormente, es el más

revelador respecto del destino exacto de los recursos y es el que muestra qué tipo de función se está priorizando y cuál no.

## Cuadro 2

### Tipo de clasificación de gastos

Gasto por Tipo Económico	Gasto Funcional
<b>Gasto Corriente</b>	Defensa
Gasto en servicios personales	Orden público, Seguridad
Gasto en servicios no personales	Educación
Gasto en interés de deuda	Salud
Transferencias corrientes	Vivienda, etc.
<b>Gasto de capital</b>	
<b>Financiamiento del déficit público</b>	
Amortización de capital de deuda (interna y externa)	

**Fuente:** *Elaboración propia en base a Dossier Estadístico 1990-2003 Vol. VI UPF y Contaduría. Ministerio de Hacienda.*

**Nota:** *En la clasificación por tipo económico se han resaltado los principales grupos de gasto; para mayor detalle ver Dossier Estadístico 1990-2003 Vol. VI UPF.*

Es sobre todo en los gastos del presupuesto donde se reflejan las prioridades económicas y sociales que tiene un Estado. Veremos ahora la relación de los gastos según la función que atiende (por gasto funcional) porque éste es el tipo de clasificación más útil para poder aproximarnos de forma más precisa a las características fundamentales y esencia del PGN. Partamos de una pregunta fundamental:

¿Qué sectores e instituciones se benefician más del gasto público?

Los datos oficiales<sup>4</sup> muestran que la mayor parte de los gastos *agregados*<sup>5</sup> del Estado se destinan a los siguientes rubros, por orden de importancia:

- a) La primera prioridad de gasto es el pago de la deuda, tanto interna como externa. Anualmente, casi una cuarta parte (21%) de todos los gastos del Estado se destinan al pago de la deuda. En el 2002 el Estado destinó 1.117 millones de dólares para pagar los intereses y amortizar parte del capital adeudado, tanto a los acreedores externos como internos. Mantener la importancia del gasto en el PGN para el pago de la deuda a los organismos financieros (FMI, BM) es lo que esos organismos internacionales llaman “sostenibilidad” de la deuda.
- b. El segundo gasto más significativo es el que agrupa los gastos que el Estado realiza en el sostenimiento de sí mismo. Para sostener al Estado y al conjunto del sistema político, el PGN realiza los siguientes gastos: Defensa y Fuerzas Armadas, 148,5 millones de dólares, casi un 3% del total de gastos; en Policía y Seguridad 175,7 millones de dólares, el 3,3% de los gastos totales; en sueldos de la Administración Pública 678,1 millones de dólares, el 12,7% de los gastos. Los tres gastos sumados totalizan 1.002 millones de dólares para

---

4. Ver cuadros y gráfico de gastos del Sector Público del 2002, Págs. 17, 18 y 19 (Cuadro 3, Cuadro 4, Gráfico 3).

5. Los datos de gastos son agregados, y por lo tanto no se han depurado las transferencias intraestatales, por lo que, de manera inevitable, en algunas funciones de gasto se están duplicando las cifras. Sin embargo, los datos permiten ver claramente la tendencia fundamental de gasto del PGN.

el año de referencia. Sumando los tres componentes, en términos porcentuales obtenemos un 18,8% del total de los gastos (Cuadro 4).

- c) Un poco más que una sexta parte del PGN se destina a Educación (987,9 millones de dólares, 18,4%), constituyéndose en el tercer rubro en importancia del gasto del Estado (Cuadro 4).
- d) Un 15,8% del PGN se destina a Asuntos Económicos, rubro que contempla el apoyo a la producción, a la economía, asuntos comerciales, laborales, construcciones, infraestructura, saneamiento básico y transporte. Todos estos componentes suman un total de 846,2 millones de dólares, y es la cuarta prioridad de gasto del presupuesto (Cuadro 4).
- e) El pago a las jubilaciones y la atención al sector pasivo (Pensiones y otros en el Cuadro 4) es el quinto rubro más importante en la estructura de gastos del sector público. A este rubro se destinan anualmente 469,2 millones de dólares, equivalentes a un 8,7% de todos los gastos. Es importante apuntar que menos de uno de cada 10 dólares se destinan al pago de las jubilaciones.
- f) El rubro de Préstamos y Concesiones asciende a 362,6 millones de dólares (Cuadro 4); este rubro contempla básicamente los préstamos que realiza una repartición estatal a otra (por ejemplo: el Tesoro General de la Nación a una prefectura o municipio) y otro tipo de movimientos de caja y contingentes; este 6,8% de los gastos del sector

público se asignan a funciones múltiples de gasto, ya sea para cubrir deuda, gasto social o económico, o cualquier otro.

- g) Los gastos en Salud representan un 6,1% del presupuesto. En cifras absolutas, estos gastos ascienden a 328,9 millones de dólares en el 2002 (Cuadro 5). Esto quiere decir que un poco más de medio dólar de cada 10 se utiliza en atender la salud de la población.
- h) El octavo rubro de gastos es el que se desembolsa para temas de Vivienda y Servicios Comunitarios; los gastos en vivienda ascienden a 127,9 millones de dólares y significan un 2,4% del PGN (Cuadro 4).
- i) Finalmente, para áreas de medio ambiente y otros, áreas culturales y de esparcimiento, se dedican 99,1 millones de dólares, casi un 2% del PGN (Cuadro 4).

Debemos advertir que estas cifras, especialmente las destinadas a la construcción de carreteras y a los proyectos sociales y de apoyo a la producción, pueden ser mucho menores debido a que un porcentaje significativo de los gastos públicos (el 10%, que equivale a 300 millones de dólares<sup>6</sup>, aproximadamente) se pierde en la corrupción gubernamental, que es otro mecanismo mediante el cual los altos funcionarios del Estado y los grupos de poder

---

6. *La Delegada Presidencial contra la Corrupción, Lupe Cajías, presentó un informe público a principios de abril de 2004 donde establece que anualmente Bolivia pierde 300 millones de dólares por casos de corrupción. Las pérdidas por los procesos de responsabilidad civil en el país suman 100 millones de dólares, por mala gestión en carreteras 100 millones de dólares y por otros pagos indebidos otros 100 millones de dólares.*

político y económico se apropian de los recursos del presupuesto.

En el cuadro de ingresos y gastos (Cuadro 3), en una serie de los últimos 10 años, podemos ver claramente que, además de las prioridades antes descritas, se observa que el tipo de gasto impide la formación de capital: casi no existe inversión en desarrollo humano y en infraestructura, equipo, maquinaria y demás elementos de una inversión productiva que permita el desarrollo. La inflexibilidad del gasto corriente es un punto central del presupuesto.

En los últimos 10 años, el Estado ha realizado gastos por 29.698 millones de dólares de los cuales 23.120 millones han sido destinados al gasto corriente (más del 80%) y solamente 6.578 millones a la formación de capital (menos del 20%).

Cuando la mayor parte de los egresos son gasto corriente y casi no existe inversión en formación bruta de capital, se demuestra la visión inmedatista del PGN y la inexistencia de una visión de desarrollo de mediano y de largo plazo del Estado.

**Cuadro 3**  
**Operaciones consolidadas del Sector Público No Financiero**  
(en millones de dólares)

<b>Cuentas</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002 (p)</b>	<b>2003 (p)</b>
<b>Ingresos totales</b>	<b>1.854</b>	<b>1.989</b>	<b>2.149</b>	<b>2.232</b>	<b>2.319</b>	<b>2.664</b>	<b>2.689</b>	<b>2.809</b>	<b>2.491</b>	<b>2.235</b>	<b>2.317</b>
Ingresos corrientes	1.762	1.842	2.040	2.057	2.206	2.545	2.538	2.623	2.296	2.053	2.084
Ingresos de capital	92	147	110	175	112	120	151	186	196	182	232
<b>Egresos totales</b>	<b>2.215</b>	<b>2.167</b>	<b>2.269</b>	<b>2.372</b>	<b>2.576</b>	<b>3.060</b>	<b>2.975</b>	<b>3.120</b>	<b>3.049</b>	<b>2.947</b>	<b>2.948</b>
Egresos corrientes	1.669	1.634	1.724	1.774	2.007	2.463	2.387	2.529	2.366	2.268	2.299
Egresos de capital	546	533	545	598	569	597	589	590	683	679	649
Sup (Def) global	-361	-178	-120	-140	-257	-396	-286	-311	-558	-712	-631

**Fuente:** *Dossier estadístico UPF N° VI.*

## Cuadro 4

### Bolivia: Gastos del Sector Público 2002

(en millones de dólares)

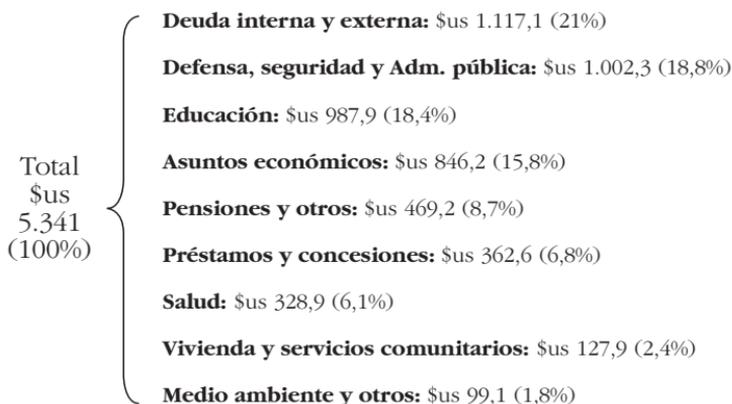
Rubro de Gastos	Monto	% del gasto
Defensa y Fuerzas Armadas	148,5	2,8%
Policía y Seguridad	175,7	3,3%
Deuda Externa e Interna	1.117,1	21%
Pensiones y otros	469,2	8,7%
Educación	987,9	18,4%
Salud	328,9	6,1%
Vivienda y Serv. Comunit.	127,9	2,4%
Asuntos Económicos	846,2	15,8%
Medio Ambiente y otros	99,1	1,8%
Adm. Pública	678,1	12,7%
Préstamos y Concesiones	362,6	6,8%
<b>Total</b>	<b>5.341,2</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base a los datos de Contaduría del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría del Ministerio de Hacienda.

**Nota:** No existen datos de gastos por función de gasto a nivel consolidado; el Estado, lamentablemente, no brinda esta información; por esta razón, el cuadro de gastos es agregado: sólo contempla los gastos a nivel agregado, por lo que los ingresos y los gastos no cuadran, ya que los gastos en algunos rubros como toda información agregada se duplican por las transferencias que realiza el Estado de una a otra repartición estatal para su ejecución.

*El cuadro sigue la clasificación por función del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001, FMI.*

**Gráfico 3**  
**Bolivia: Gastos del Sector Público 2002**  
(en millones de dólares)



a) Deuda Interna y Externa	21%
b) Defensa, Seguridad y Adm. Pública	18,8%
c) Educación	18,4%
d) Asuntos Económicos	15,8%
e) Pensiones y otros	8,7%
f) Préstamos y Concesiones	6,8%
g) Salud	6,1%
h) Vivienda y Servicios Comunitarios	2,4%
i) Medio Ambiente y otros	1,8%
<b>Total</b>	<b>100%</b>



# Principales rasgos y tendencias del presupuesto

Veamos ahora sintéticamente los principales rasgos, tendencias y dinámicas del presupuesto para aproximarnos a la esencia de este vital instrumento del Estado y la política fiscal:

- a) Son los consumidores los que financian la tercera parte de los gastos del Estado al pagar los impuestos indirectos al consumo y directos al ingreso. La mayor parte de los ingresos propios del Estado provienen de los consumidores y las familias; su aporte equivale al triple de lo que entregan las empresas nacionales y las transnacionales, incluidas las petroleras extranjeras. Esto ocurre a pesar de que dos tercios de las familias bolivianas subsisten en la pobreza (un tercio pasa hambre y otro tercio sólo tiene lo necesario para alimentarse y nada más), mientras que las empresas privadas, especialmente las extranjeras, pagan muy pocos impuestos y logran elevadas ganancias. Los consumidores contribuyen con casi 1.000 millones de dólares; las petroleras

–por concepto de regalías– con 172 millones; las empresas mineras –por concepto de regalías mineras– con casi 7 millones; y el resto de las empresas nacionales y extranjeras –a través del impuesto a las utilidades– con casi 150 millones de dólares.

En base a estas cifras podemos afirmar que la esencia del presupuesto público en Bolivia se basa en extraer –bajo la forma de recaudación tributaria– los recursos de los consumidores para sostener un Estado que no les da casi nada y, con ese dinero, sostener un régimen político y económico favorable a los sectores privilegiados y a las empresas transnacionales.

El presupuesto expresa la transferencia y distribución de los ingresos y de la riqueza en favor de las elites, las empresas transnacionales, los grupos empresariales nacionales y extranjeros, y los acreedores.

El PGN, así formulado, es un instrumento político que tiene dos funciones complementarias: extraer recursos de los consumidores y transferirla, a través de beneficios directos o indirectos, a las elites enriquecidas, en especial a las transnacionales. Algunos ejemplos de esta manera de estructurar el PGN son el programa de reestructuración de empresas y los “perdonazos” a la empresa privada.

- b) En algunos sectores estratégicos, las empresas nacionales y extranjeras pagan muy bajos impuestos. A pesar de obtener altas ganancias, su

aporte apenas alcanza a cubrir la décima parte de los gastos del Estado. La contribución de las empresas equivale a sólo un tercio de la contribución que hacen los ciudadanos y consumidores. Además, las empresas transnacionales y algunas nacionales reciben subvenciones y privilegios de los gastos públicos (por ejemplo: en los procesos de capitalización, el Estado se hizo cargo de las deudas de las empresas capitalizadas y corrió con los gastos de capitalización).

- c) El Estado no puede solventar una proporción creciente de sus gastos, y por ello recurre, cada vez más, al endeudamiento interno y externo para cubrir sus principales necesidades; el “hueco” o déficit que existe entre sus ingresos propios y sus gastos es cada vez mayor, lo que genera un escenario de crisis. El presupuesto es altamente dependiente de los créditos y donaciones externas: casi una cuarta parte de todos sus gastos (21%) se destina al pago de la deuda interna y externa. En el año 2002 se utilizaron 1.117 millones de dólares para pagar los intereses y amortizar parte del capital adeudado, tanto a los acreedores externos como internos. Esta es la prioridad más importante de los gastos del PGN.
- d) La creciente dificultad para recaudar internamente más impuestos (en especial a los grandes contribuyentes que de una u otra forma evaden o minimizan el pago de impuestos) o captar más deuda externa, está empujando al Estado a

financiar una buena parte de sus gastos con la contratación de más deuda interna en condiciones poco favorables para el país. Los elevados intereses que el Estado paga a las AFP frente a la deuda que contrae con los organismos multilaterales se ha convertido en un problema de primer orden. Debe recalcar además, que las AFP le prestan al Estado el dinero aportado por los trabajadores para su jubilación poniéndola en riesgo.

- e) El gasto social es bajo para un país con tantas necesidades y problemas sociales: el 35,6% del presupuesto está destinado al gasto social (Salud, Educación, Vivienda y Pensiones) frente al 39,8% de gastos en Defensa, Seguridad y Administración Pública.
- f) El presupuesto prioriza la atención a los grupos de poder, los gastos en defensa seguridad y administración pública son los segundos gastos más significativos: en el país con más pobreza de Sudamérica, como es Bolivia, se destinan a esos tres rubros 1.002 millones de dólares, el 18,8% del PGN.
- g) Está claro que el desarrollo del país no es una prioridad para el Estado y esto se refleja en el reducido gasto destinado a Asuntos Económicos: 15,8% del PGN.

Después de exponer sintéticamente los principales rasgos, tendencias y dinámicas del presupuesto, pasemos a desarrollarlos de forma más completa.

## **¿Quién paga realmente los impuestos?**

Siempre que se habla de impuestos, los empresarios nacionales y extranjeros aseguran que son ellos los que más cumplen con el pago de tributos y que son ellos los que, en última instancia, financian al Estado. Los empresarios muestran millonarias cifras de aportes al fisco, tal como aparecen en los registros oficiales, pero esto es sólo una apariencia porque estos impuestos son, en realidad, pagados por los consumidores.

Lo que ocurre es que muchos de los impuestos indirectos, como el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD), el Impuesto al valor Agregado (IVA), el Impuesto al Consumo Específico (ICE), el Gravamen Arancelario Consolidado (GAC) y otros, son incorporados como otro costo más al precio final de venta de los productos y servicios que producen y comercializan las empresas: son los consumidores y las familias quienes finalmente pagan estos impuestos que quedan incluidos en el costo de productos y servicios. En este caso, lo único que hacen las empresas es actuar como agentes de retención del tributo pagado por los consumidores, para luego transferirlo al Servicio de Impuestos Nacionales (SIN).

Insistiremos brevemente en una explicación más en detalle, para cada impuesto, porque este tema es una clave fundamental para entender la forma en que se sostiene el Estado desde principios de la década de los años 90.

Lo señalado ocurre –en especial– con el IVA (Impuesto al Valor Agregado), el más importante ingreso tributario; el 16,3% de los recursos propios ingresan al Estado por este concepto; el IVA grava las ventas de una infinidad de productos y servicios, desde los más esenciales (alimentos,

medicamentos, salud, educación) hasta los de lujo (vehículos, joyas, viajes, etc.); el IVA es un impuesto pagado por el consumidor. Esto se demuestra, por ejemplo, cuando los dueños de los productos colocan un precio superior a su mercadería cuando la venden con factura, y otro menor cuando la venden sin factura.

Veamos el caso del ICE (Impuesto al Consumo Específico), que se aplica a los cigarrillos y tabacos, vehículos automotores, bebidas gaseosas y alcohólicas como la cerveza, los singanis y vinos. El ICE lo pagan los consumidores de estos productos, mientras que los fabricantes e importadores actúan como agentes de retención.

Con el IEHD (Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados) la historia se repite: los que pagan el impuesto no son las empresas petroleras ni los dueños de surtidores, son todos aquellos que cargan combustible y compran gasolina y diesel. Lo mismo pasa con los productos importados a los que se grava con el GAC (Gravamen Arancelario Consolidado).

Todos estos son los denominados impuestos “indirectos”. Se denominan así porque su pago es transferido al que compra o adquiere un producto o servicio: el consumidor acaba pagando “indirectamente” el impuesto. Por ello, cuando las cámaras empresariales de Industria y Comercio –y los empresarios en general– muestran a la prensa las abultadas cifras que la industria o el comercio entregan anualmente al fisco, como aporte tributario, lo que en realidad están mostrando es el tributo que pagan los consumidores a través de las empresas. Esas cifras figuran –con gran beneficio para las empresas– como si fueran ellas las que pagan los impuestos.

En el caso de otros impuestos, como el IT (Impuesto a las Transacciones), el aporte lo realizan los profesionales y todos aquellos que obtienen algún ingreso por desarrollar una actividad en el comercio, industria, oficios, alquiler de bienes y en la prestación de servicios. Es necesario precisar, en el caso de este impuesto, que los empresarios lo pagan parcialmente porque que pueden compensarlo, hasta cierto monto, con el Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE).

En cuanto al RC-IVA (Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado), al tratarse de un impuesto directo, es pagado por todos los trabajadores y empleados sujetos a una relación de dependencia, tanto en el sector público como en el privado. Los empresarios son únicamente agentes de retención del tributo, como en el caso de los impuestos indirectos.

Por tanto, es evidente que los empresarios no son los que más impuestos pagan en Bolivia, todo lo contrario: a lo largo de las últimas décadas se ha profundizado el proceso trasladar la carga impositiva en las espaldas de los consumidores<sup>7</sup>.

En rigor, los empresarios –nacionales y extranjeros– contribuyen con muy poco en el pago de impuestos. Las empresas grandes y pequeñas, incluidas las transnacionales que tienen el control del gas y el petróleo de Bolivia, pagaron el 2002 un total de 326,6 millones de dólares, lo que significa un aporte de 11,2% para los ingresos fiscales (Cuadro 1, Gráfico 2).

---

7. *Incluso muchas veces estos recursos que retienen las empresas no son transferidos al Estado, como en el caso del llamado “perdonazo”, en el que los impuestos indirectos al consumo fueron retenidos y apropiados por las empresas con el aval del Estado, convirtiéndose en una verdadera subvención directa de los consumidores a la empresa privada.*

Es importante recalcar que las petroleras transnacionales que operan en el país entregaron al Estado, por concepto de regalías y aportes al Tesoro General de la Nación, un total de 172,4 millones de dólares (5,9% del total de ingresos fiscales), mientras que el IUE (Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas) alcanza a 147,5 millones de dólares (el 5,0% de los ingresos). El aporte de las grandes empresas mineras es casi simbólico, apenas contribuyen con 6,7 millones de dólares, monto que representa el 0,2% de los ingresos del PGN. Volvemos a ver, de manera objetiva, cómo el sistema impositivo boliviano grava mayores impuestos al trabajo y en menor medida al capital (Cuadro 1, Gráfico 2).

Como se hace evidente, en Bolivia tenemos un sistema impositivo regresivo: los que más tienen pagan menos, y los que menos tienen pagan más.

La base fundamental de los ingresos propios del Estado son los impuestos indirectos, tributos que se recaudan a través de los impuestos al consumo, y que recaen especialmente sobre la población con menos recursos.

## **LAS PETROLERAS EXTRANJERAS\*, LAS GRANDES BENEFICIARIAS DEL MODELO ECONÓMICO**

Pocas veces en la historia latinoamericana se ha visto que empresas extranjeras gocen de tantas ventajas y privilegios como las que tienen hoy en Bolivia, en la industria petrolera. Invirtiendo muy poco y sin arriesgar casi nada, las transnacionales se han apoderado de los más importantes yacimientos y de las reservas de gas y petróleo, explorados y desarrollados, muchos de ellos, por la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB).

Las empresas extranjeras que controlan casi la totalidad de las reservas bolivianas son Petrobrás, Total, Maxus y Repsol, que en conjunto tienen la propiedad y el derecho de explotación sobre el 80% de las reservas. Las empresas Chaco y Andina, dirigidas por las transnacionales Amoco, British Petroleum y Repsol YPF, y en las que hay participación accionaria minoritaria de ciudadanos bolivianos, controlan el 15% de las reservas. Chaco y Andina han sido constituidas sobre la base de la privatización de la ex empresa estatal del petróleo, YPFB. Estas transnacionales también controlan las reservas probadas y probables de casi un millón de barriles de gasolina natural y gas licuado de petróleo, que son hidrocarburos líquidos asociados al gas natural.

### **Propiedad de las reservas de gas (2003)**

<b>Empresas</b>	<b>Reservas (TCF)</b>	<b>% Reservas</b>
Repsol / YPF (España/Argentina)	19,2	35,01
British Gas (Reino Unido)	8,2	14,92
Petrobrás (Brasil)	8,7	15,83
Total Fina Elf (Francia)	7,7	13,95
Exxon Mobil (EEUU)	3,5	6,43
British Petroleum (Reino Unido)	2,3	4,17
Pan America (EEUU)	3,5	6,41
Vintage (EEUU)	1,0	1,84
Pluspetrol (Argentina)	0,7	1,20
Otros (Argentina, EEUU, Corea)	0,1	0,24
<b>Reservas totales</b>	<b>54,9</b>	<b>100,00</b>

*Fuente: Informe Nacional de Desarrollo Humano 2004. Interculturalismo y Globalización. La Bolivia posible. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).*

Los beneficios que obtienen las petroleras extranjeras son enormes, tal como admitió públicamente el principal ejecutivo de la petrolera Repsol/YPF en Bolivia, Roberto Mallea: “La rentabilidad en la industria del petróleo y gas en Bolivia es sumamente alta; por cada dólar invertido una empresa petrolera gana 10 dólares”.

La elevada rentabilidad de las transnacionales petroleras es todavía mayor en el país al tener uno de los costos de producción más bajos del mundo, y por los reducidos tributos que pagan al Estado, por los elevados precios de venta de hidrocarburos y combustibles en el mercado interno, por las grandes facilidades y ventajas concedidas en el contrato de exportación de gas al Brasil y a la Argentina, y por el escaso o nulo control que ejercen las autoridades sobre estas empresas, lo que les ha permitido burlar el pago de impuestos, inflar sus costos e inversiones y maquillar su contabilidad.

En conjunto, todas las empresas petroleras que operan en Bolivia aportaron con regalías y tributos apenas 172,5 millones de dólares el 2002 y 219,3 millones el 2003. Estas cifras significan tan sólo el 6 a 7% de los ingresos totales del Estado. Un aporte insignificante de quienes explotan la única gran riqueza natural no renovable que queda en Bolivia. La historia de la plata, de la goma y del estaño se está repitiendo otra vez.

\* *Elaborado sobre informes de la agencia de prensa Econoticias, Informes de la Oficina del Delegado Presidencial para la Revisión y Mejora de la Capitalización (Cuadernos 2, 3 y 4), boletines de la Superintendencia de Hidrocarburos (2003) y datos del Informe de la Cámara Boliviana de Hidrocarburos, abril 2004.*

## **Créditos y donaciones: dependencia y altos costos**

Como se pudo ver claramente, los ingresos internos no alcanzan para cubrir los gastos, el Estado tiene que recurrir al endeudamiento, interno y externo, y a buscar recursos de donación.

Anualmente, por desembolsos para el PGN, el Estado obtiene más de 1.100 millones de dólares equivalentes a casi el 40% del total de ingresos. Con estos recursos se financia la mayor parte de la inversión pública y parte de los gastos de la administración pública. Estos recursos financieros que obtiene el Estado están constituidos en un 60% por deuda externa, en un 25% por deuda interna, y el restante 15% por donaciones.

Los desembolsos de origen externo alcanzaron el 2002 a 664 millones de dólares (más de 500 millones de dólares como desembolso de deuda externa y un poco más de 100 millones contabilizados como aporte del programa de alivio de deuda HIPC<sup>8</sup>). La mayor parte de estos recursos vienen atados al cumplimiento de determinadas políticas y metas favorables al funcionamiento de una economía de mercado y a profundizar el desmantelamiento del Estado proteccionista que estuvo en pie hasta 1985.

Otro efecto importante de la contratación de nuevos créditos es el crecimiento de la deuda externa y de las obligaciones que anualmente debe honrar el país a un alto costo. Bolivia, por su condición de país pobre altamente endeudado (HIPC, por sus siglas en inglés), se ha visto obligado a cubrir sus gastos a través de deuda interna,

---

8. *Ministerio de Hacienda. Presupuesto General de la Nación 2003. Documento de trabajo, 10 de febrero de 2003.*

debido a que ahora es más difícil acceder a crédito externo concesional. El crédito interno es más caro y con condiciones más duras. Esto ha puesto al Estado en una situación muy difícil y en una espiral de endeudamiento muy serio.

El crédito interno es el que proviene especialmente de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). La falta de recursos propios ha llevado a los administradores del Estado a contratar préstamos con altas tasas de interés, cuyo pago ya ha comenzado a convertirse en un nuevo problema para las finanzas públicas. En el 2002, el Estado contrató más de 280 millones de dólares como financiamiento interno a través de la venta de bonos públicos, obteniendo créditos de liquidez del Banco Central a través de la contratación de deuda con las AFP.

## **Bajo el peso de la deuda**

Cada año, Bolivia debe contratar nueva deuda para pagar sus viejos créditos. En el 2002, casi la mitad de los nuevos créditos se han destinado al pago de los intereses y el capital de las viejas deudas. En el periodo 1995-2002 este porcentaje era del 80%<sup>9</sup>, y aún así, crece la deuda y el país pierde cada vez más soberanía y capacidad de decisión.

Financiar gran parte de los gastos públicos con deuda interna y externa tiene un enorme costo para Bolivia. En el 2002, el Estado destinó 1.117 millones para pagar intereses y amortizar el capital de estas deudas. Este monto

---

9. *Banco Central de Bolivia. Memoria 2001 y 2002. Segunda parte. Deuda pública externa de mediano y largo plazo.*

es muy elevado para una economía como la boliviana porque equivale, por ejemplo, a más del total de recursos utilizados en el año para el sector de educación. Si comparamos este gasto con el gasto en salud, lo que se gasta en pagar la deuda interna y externa es tres veces mayor.

La deuda externa consume casi la cuarta parte de todos los gastos del Estado. El hecho de que casi uno de cada cuatro dólares que ingresan al presupuesto se gasten en pagar la deuda expresa el volumen de la carga más pesada que sobrelleva el Estado, impidiéndole priorizar los gastos en la atención de las necesidades de la población, en especial la creación de empleo, una adecuada atención de la educación y la salud, y la inversión en formación de capital para encarar un verdadero desarrollo. Si esta situación se mantiene en las próximas décadas, es objetivamente imposible un mínimo de desarrollo y mejora de la calidad de vida de la mayoría de la población.

Para el pago de la deuda interna, el Estado destina cada año más y más recursos para pagar los créditos concedidos por las AFP y por otras fuentes privadas. Las AFP le prestan al Estado con una elevada tasa de interés que inicialmente estaba fijada en 8% y que ahora se ha reducido a 5%<sup>10</sup>. Esta tasa de interés (5%) es más del doble de la tasa de interés de los créditos externos;

---

10. *El Decreto Supremo 25513 de fecha 17 de septiembre de 1999 autoriza al Tesoro General de la Nación emitir bonos del tesoro para cubrir sus necesidades. Hasta entonces, el Estado pagaba una tasa de interés del 8%, la Resolución Ministerial 1355 de diciembre de 2002 la redujo a 5%.*

los plazos para el pago de este tipo de créditos son menores a los establecidos en los créditos externos: entre 9 a 15 años<sup>11</sup>.

Pero además, el dinero de las AFP que se presta al Estado proviene de los ahorros que los trabajadores les entregan como aportes para su jubilación. Por ello, la deuda interna, sumada a la insolvencia fiscal del Estado, pone en riesgo las futuras jubilaciones de los trabajadores.

---

11. Resolución Ministerial 1355 de diciembre de 2002.

## **ATRAPADOS POR LA DEUDA EXTERNA**

Bolivia ha caído en una espiral de endeudamiento que inviabiliza su desarrollo: cada año debe contraer nuevos créditos que destina casi en su totalidad al pago de los intereses y parte del capital de sus viejas deudas. En el periodo 1995-2002, el país contrató nuevos créditos por un total de 3.064,6 millones de dólares, pero tuvo que pagar en intereses y amortización de sus viejas deudas un total de 2.437,7 millones, en ese mismo periodo. En promedio, cada año ingresaron, como nueva deuda, 383,1 millones de dólares, de los cuales 304,7 millones fueron utilizados de inmediato para pagar a los acreedores externos. Esto quiere decir que de cada cinco dólares que se presta Bolivia de los organismos internacionales y de otros países, cuatro dólares se utilizan para pagar las viejas deudas y sólo uno se invierte en el país.

Esto ocurre a pesar de las condonaciones parciales y los programas de alivio a la deuda externa, que sólo han servido, por lo menos hasta ahora, para que no estallen las frágiles finanzas del país y para crear mecanismos más sofisticados de condicionalidades impuestas por el FMI y el BM.

A fines del 2003 la deuda boliviana ya había superado los cinco mil millones de dólares, que equivalían a cerca de dos terceras partes de toda la riqueza que anualmente genera el país (64% del PIB) y su tendencia es a seguir creciendo, lo que puede profundizar todavía más la crisis en la que nos encontramos. Muchos temen, incluso, que en un futuro no muy lejano Bolivia no pueda pagar los intereses ni devolver los créditos y préstamos, que en su generalidad no han servido para promover el progreso del país ni mejorar la calidad de vida de la población, sino para favorecer a la burocracia estatal, a privilegiados sectores empresariales locales y a las empresas transnacionales.

Este es el caso, por ejemplo, de los créditos otorgados bajo presión de los organismos internacionales para impulsar la capitalización de las principales empresas públicas del país que

ocasionó la pérdida del excedente productivo, de la soberanía económica y de los recursos naturales estratégicos.

En este proceso nocivo para el país, Bolivia fue perjudicada por doble partida: primero porque perdió sus empresas más rentables y sus riquezas naturales (gas y petróleo) y, segundo, porque tiene que pagar los créditos con los que se ha diseñado la capitalización, el peor negocio que podía hacer el país y el mejor que hicieron las transnacionales y los grupos internos de poder.

La capitalización se financió con créditos del Banco Mundial (BM), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Corporación Andina de Fomento (CAF) por un total de 188,9 millones de dólares que deben ser pagados con los impuestos de los ciudadanos de a pie. Gran parte de estos recursos se destinaron a pagar millonarios estudios y consultorías que beneficiaron a profesionales y funcionarios vinculados a los partidos neoliberales en el poder, y a financiar campañas de publicidad y propaganda en los medios de comunicación. Otra parte de los créditos se perdió en prebendas y sobornos para la alta tecnocracia estatal.

**Fuente:** *Memorias del Banco Central de Bolivia (2001-2002) / Econoticias / Informes de la Oficina del Delegado Presidencial para la Revisión y Mejora de la Capitalización (Cuaderno No. 5).*

En los últimos ocho años han crecido tanto la deuda interna como externa (Cuadro 5). Dos datos revelan claramente la magnitud del peso de la deuda en Bolivia: a) el monto total de deuda para el año 2003 se aproxima peligrosamente al monto total del 100% del PIB, que llegó a 7.856 millones de dólares en ese año<sup>12</sup>; b) el monto de la deuda llega a casi el triple de todo el presupuesto consolidado del Estado Boliviano (PGN), que es de aproximadamente 3.000 millones de dólares.

## Cuadro 5

### Evolución de la deuda interna y externa 1996-2003

(en millones de dólares)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Externa	4.642	4.482	4.654	4.573	4.460	4.412	4.299	5.041
Interna	1.021	1.055	1.142	1.343	1.575	2.051	2.170	2.429
<b>Total</b>	<b>5.663</b>	<b>5.537</b>	<b>5.796</b>	<b>5.916</b>	<b>6.035</b>	<b>6.463</b>	<b>6.469</b>	<b>7.470</b>

**Fuente:** *Elaboración propia en base a "La deuda externa de Bolivia: 125 años de renegociaciones, ¿cuántos más?"; Carlos Villegas. CEDLA. La Paz 2001, Memorias del Banco Central 2002, 2003.*

El Cuadro 6 nos muestra cómo la dinámica del capitalismo global –entre las décadas de los años 70 y 80– ha atrapado totalmente al Estado y la sociedad. Durante la mayor parte de este periodo, Bolivia ha sido un país exportador neto de capitales, es decir, que han salido más capitales de los que han entrado, inviabilizando el desarrollo del país y, a la vez, logrando que en 30 años la

12. *Estamos hablando del PIB nominal, dato del CEDLA en base a datos del Instituto Nacional de Estadística (INE).*

deuda externa se haya multiplicado casi por diez, de 591 millones de dólares a 5.041. Es decir, que mientras más pagamos, más nos endeudamos y menos atendemos las necesidades de las mayorías del país.

## Cuadro 6

### Evolución de la deuda externa 1971-2003

(en millones de dólares)

1971	1978	1985	1995	2003
591	1.799	3.294	4.790	5.041

**Fuente:** *Elaboración propia en base a "La deuda externa de Bolivia: 125 años de renegociaciones, ¿cuántos más?"; Carlos Villegas. CEDLA. La Paz 2001, Memorias del Banco Central 2002, 2003.*

Ambos cuadros (Cuadro 5 y 6) nos muestran que la deuda externa –desde hace décadas–, y la deuda interna –desde fines de los años 90–, se han convertido en un verdadero callejón sin salida en el que se encuentra atrapado el Estado boliviano.

## El gasto social

Si sumamos para el año de referencia (2002) todo lo que está considerado en el PGN como gasto social, obtenemos una cifra que representa el 35,6% del gasto total. Este porcentaje es menor del que se gasta en las dos primeras prioridades del PGN: deuda, defensa, seguridad y administración pública (39,8%). Este dato refleja la tendencia del presupuesto a no priorizar las necesidades de la población.

El PGN destina a Educación un 18,4% del total de los gastos del Estado; si a esta cifra le sumamos el 8,7% que

se asigna a Seguridad Social (Pensiones), el 6,1% a Salud y el 2,4% a Vivienda y Servicios Comunitarios (Cuadro 4), tenemos un 35,6% del PGN destinado al gasto social; en cifras absolutas del gasto agregado, ese porcentaje no llega a los dos mil millones de dólares en total (1.913,9 millones de dólares).

Estos datos son en sí mismos alarmantes: mientras las necesidades sociales de los ciudadanos del país crecen año tras año, los gastos del presupuesto destinados a cubrirlas se mantienen en el mismo nivel, o incluso se reducen.

Si además comparamos el gasto social en Bolivia con los gastos de la región<sup>13</sup>, vemos un panorama más grave aún (Cuadro 7, Gráfico 4).

Los cuadros de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) nos indican que hay nueve países –de 18 en Latinoamérica– que tienen un gasto social público por habitante menor de 200 dólares. Bolivia es uno de ellos. El gasto social del Estado boliviano por habitante en el periodo 1994-1995 fue de 121 dólares, y el promedio latinoamericano, en ese mismo periodo, fue de 444 dólares, casi cuatro veces más que el de Bolivia. Más o menos la misma relación se mantiene para los periodos posteriores: entre 1996-1997 el gasto social de Bolivia por habitante fue de 147 dólares, y el promedio de la región llegaba a 473 dólares; finalmente, en el periodo 2000-2001 el gasto social en Bolivia fue de 183 dólares por habitante y el de la región de 540 dólares.

---

13. Datos de la CEPAL, "Panorama Social de América Latina 2002-2003".

## Cuadro 7

### América Latina (18 países): Gasto público social per cápita

(en dólares de 1997)

País	Periodo					
	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999	2000-2001
Argentina	1.211	1.452	1.589	1.584	1.709	1.650
Bolivia a/	...	...	121	147	169	183
Brasil	786	773	906	843	936	936
Chile	441	540	598	718	838	936
Colombia	158	195	297	403	357	337
Costa Rica	469	492	533	568	610	689
Ecuador b/	88	94	121	134	126	131
El Salvador c/	...	53	63	70	78	82
Guatemala	52	65	67	73	103	109
Honduras	60	63	60	56	57	77
México	259	334	358	352	407	456
Nicaragua	48	44	49	47	57	61
Panamá d/	497	582	606	653	712	853
Paraguay	57	114	132	150	153	148
Perú	76	101	146	166	178	187
Rep. Dominicana	60	87	104	108	132	170
Uruguay	888	1.095	1.248	1.390	1.533	1.494
Venezuela	320	355	287	317	307	402
América Latina e/	342	399	444	473	513	540

**Fuente:** CEPAL, base de datos sobre gasto social.

a/ La cifra en la columna 1994-1995 corresponde a 1995.

b/ La cifra en la columna 1990-1991 corresponde a 1991, y la de 2002-2001 al 2000.

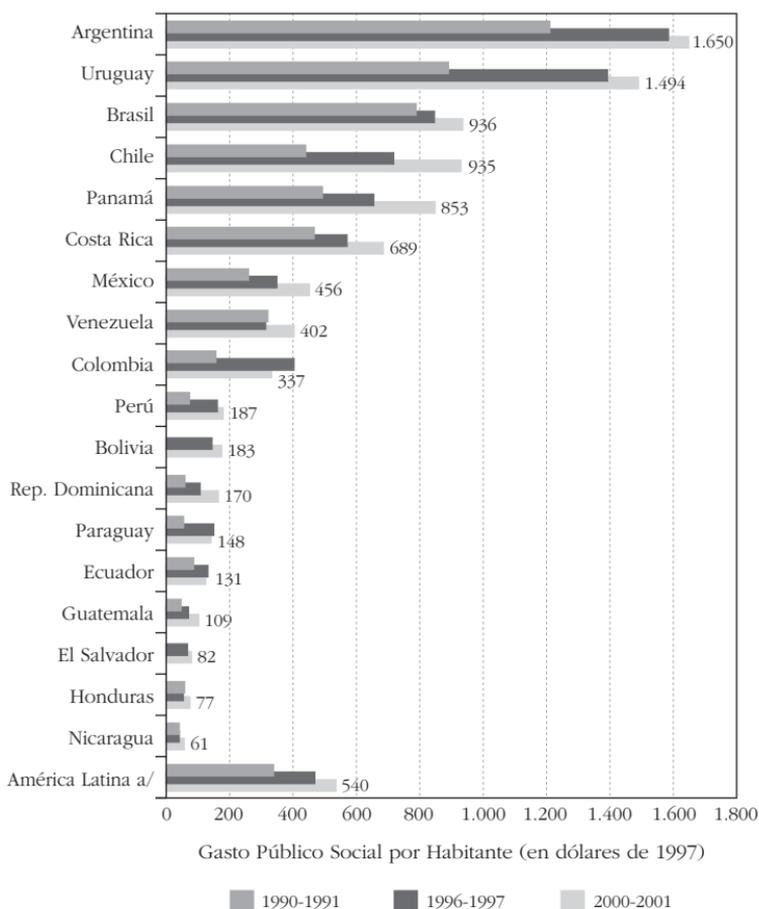
c/ La cifra en la columna 1992-1993 corresponde a 1993.

d/ La cifra en la columna 2000-2001 corresponde al 2000.

e/ Promedio simple de los países, excluidos Bolivia y El Salvador. El promedio de América Latina si se incluyen estos países en los bienios 1994-1995, 1996-1997, 1998-1999 y 2000-2001, es de 404, 432, 470 y 494 dólares, respectivamente.

**Gráfico 4**  
**América Latina (18 países): Nivel del gasto social per cápita en 1990-1991, 1996-1997 y 2000-2001**  
 y 2000-2001

(en dólares de 1997)



**Fuente:** CEPAL, base de datos sobre gasto social.

a/ Corresponde al promedio simple de los países, excluidos Bolivia y El Salvador.

Bolivia, el país más pobre de Sudamérica –y uno de los más pobres de toda Latinoamérica–, necesitaría hacer un gasto social al menos ligeramente mayor al promedio de gasto por habitante de Latinoamérica durante varias décadas sólo para cubrir las necesidades elementales de su población. Sin una adecuada asignación de recursos del presupuesto a este rubro, es imposible plantearse avanzar hacia un verdadero desarrollo social, tal como lo han demostrado los países industrializados que han invertido significativamente durante décadas en inversión social y productiva.

Esto es lo que el actual presupuesto de la nación está impedido de realizar.

Después de analizar los principales rasgos y tendencias del presupuesto, pasemos finalmente a considerar la crisis fiscal y sus componentes, para poder comprender los límites de un modelo económico que ha llegado a su límite en términos su expansión, y en sus posibilidades de cambio para la sustentación de las finanzas públicas.

## **La crisis fiscal**

La falta de recursos propios del Estado boliviano es un fenómeno que se produce desde hace mucho tiempo atrás, pero se agravó en los últimos años. Hasta 1995, los ingresos fiscales le permitían cubrir sus gastos de funcionamiento; los créditos y donaciones del exterior se utilizaban para financiar la inversión pública. Pero ahora, cuando los ingresos propios son tan escasos, son los préstamos y donaciones del exterior los que cubren no sólo los gastos de inversión, sino gran parte de los sueldos y salarios de la administración pública.

A simple vista se puede detectar que la crítica situación de las finanzas públicas y el considerable déficit fiscal (que se produce cuando los ingresos fiscales internos no alcanzan para cubrir la totalidad de los gastos públicos) son producto del aumento considerable de los gastos públicos en los últimos años, mientras que los ingresos fiscales propios provenientes de impuestos y regalías, que deberían solventar los gastos del Estado, no han aumentado en casi nada.

Durante varias gestiones, los ingresos fiscales han seguido un curso descendente. Eduardo Zegada, presidente del Servicio de Impuestos Nacionales (SIN), denunció en varias oportunidades que las compañías petroleras le deben al Estado 600 millones de bolivianos por evasión de impuestos<sup>14</sup>. El ejecutivo de la Superintendencia Tributaria, Ramiro Cabezas, por su parte, informó que en sólo cuatro meses (entre enero y abril del 2004) la institución que preside recibió 136 recursos (entre ellos cuatro de las petroleras) para dejar sin efecto los procesos judiciales que el SIN había iniciado por evasión tributaria a grandes empresas<sup>15</sup>.

Estos son sólo algunos ejemplos que muestran cómo los grandes empresarios y las transnacionales evaden sistemáticamente el pago de impuestos.

### *¿Por qué no aumentan los ingresos propios?*

Entre las causas más visibles que explican por qué los ingresos del Estado no han aumentado en los últimos años están, según establecen diversos estudios<sup>16</sup>, las siguientes:

---

14. *Bolpress*, 21 de junio de 2004.

15. *Bolpress*, 21 de junio de 2004.

16. *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2004 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Interculturalismo y Globalización. La Bolivia posible.*

- a) Un gran número de contribuyentes –especialmente empresarios– que no pagan o evaden los impuestos de ley o que pagan menos de lo que deberían. El Servicio Nacional de Impuestos estima que la evasión fiscal es del orden del 38%, lo que quiere decir que no se están pagando al fisco aproximadamente 450 millones de dólares.
- b) El fuerte impacto de la recesión y crisis de los últimos cinco años sobre la capacidad de la economía para aportar al fisco se explica por la reducción del dinero circulante en la economía. Los menores niveles de crecimiento y producción han determinado un bajo nivel de consumo que obedece a los graves y sostenidos niveles de desempleo vigentes desde 1998. El empleo, a su vez, determina la baja recaudación de impuestos. Estudios citados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>17</sup>, aseguran que una disminución del uno por ciento en la tasa de crecimiento de la economía ocasiona que la recaudación de los impuestos indirectos, que son la base de las finanzas públicas, se reduzca en casi 3%.
- c) En caso de que el Estado quisiera seguir financiando sus economía a través de impuestos indirectos a los consumidores, debería decretar un “gasolinazo”, lo que es “políticamente” muy

---

17. *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2004 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Interculturalismo y Globalización. La Bolivia posible.*

difícil: la presión social frena las posibilidades de que se produzca un aumento en el precio interno de los carburantes, congelados en los últimos años, aunque el gobierno de Carlos Mesa ha empezado a dejar que el mercado fije los precios internos de los hidrocarburos (desregulación de precios) provocando graduales subidas en los precios del gas y la gasolina. El “gasolinazo” fue uno de los principales mecanismos recaudatorios del Estado, a pesar de sus negativos efectos en la marcha de la economía y en las condiciones de vida de la población. El desempleo y la grave crisis que padece la gran mayoría de bolivianos son problemas graves del mercado de trabajo que muestran la imposibilidad de exigir que la población con menos recursos siga financiando el presupuesto.

- d) El impacto negativo que tuvieron las principales reformas estructurales sobre las recaudaciones fiscales es una de las causas centrales del empobrecimiento del Estado. La capitalización y privatización que, como todos sabemos, fue impulsada por los organismos internacionales, ha sido la reforma estructural más dañina para el PGN. Con la capitalización de las empresas estatales, en especial YPFB y ENTEL, el Estado ha perdido más de dos tercios de sus ingresos que llegaban por doble vía: transferencias de ganancias y pago de impuestos de las dos mencionadas empresas. La información oficial establece que el aporte tributario de las empresas capitalizadas

hoy apenas alcanza al 0,7% del PIB en el periodo 1998-2002, con una tendencia decreciente en los dos últimos años<sup>18</sup>. Sus aportes a los ingresos del PGN no llegan ni a un 5%.

### *¿Por qué no disminuyen los gastos?*

Entre las *causas más visibles* para que los gastos del Estado no hayan disminuido y, por el contrario, hayan ido en permanente aumento, están las siguientes:

- a) Las crecientes obligaciones que tiene el Estado para pagar la deuda interna y externa.
- b) Los gastos significativos de un país pobre en defensa, seguridad y administración pública.
- c) La mayor necesidad de utilizar recursos públicos para financiar los gastos de salud, educación y salarios de la administración pública (debemos precisar que las necesidades no pueden reducirse, por el contrario, la población crece y las necesidades son cada vez mayores; los recursos que se destinan a ellas deberían crecer en una magnitud mayor).
- d) Las reformas estructurales, especialmente las llamadas capitalizaciones y la reforma de pensiones, han resultado más costosas de lo que inicialmente pensaban las autoridades y los expertos de los organismos internacionales que presionaron para su ejecución. Actualmente, la mayor parte del gasto público se destina a pagar la factura de estas reformas que han dejado

---

18. Informe de la Oficina del Delegado Presidencial para la Revisión y Mejora de la Capitalización. 2004. "Contribución Tributaria y Pago de Dividendos". Cuaderno No. 2.

al Estado sin su principal fuente de financiamiento: las empresas públicas que han sido desmanteladas. El costo de las reformas no deja de crecer y presiona para un mayor endeudamiento interno y externo.

### *El déficit fiscal*

La grave situación de las finanzas públicas se expresa, en términos concretos, en el elevado déficit fiscal que hoy tiene casi la misma magnitud que el experimentado a mediados de la década de los años 80, cuando se hundía el Estado proteccionista en medio de una grave espiral de hiperinflación de precios. En 1985, cuando se erosionaban las finanzas públicas, el déficit fiscal era de 10,6% del PIB, mientras que ahora, en el bienio 2002-2003, el déficit alcanzó cifras mayores al 8% del PIB, configurando una situación insostenible en términos financieros.

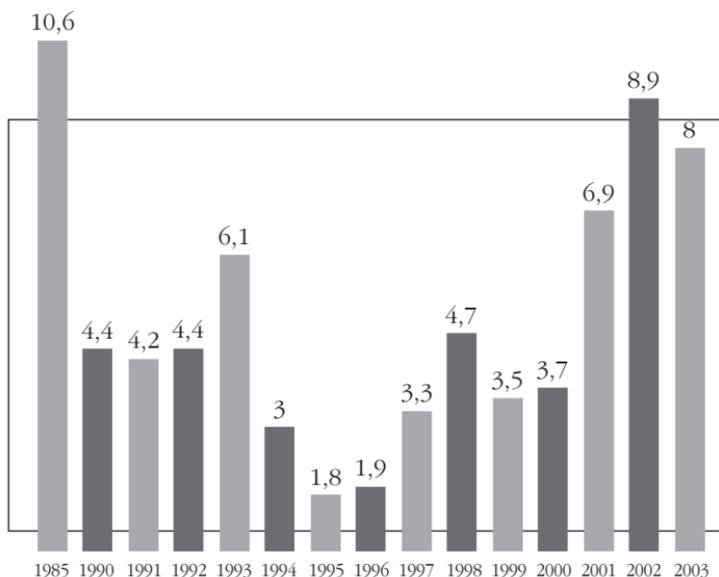
Por otra parte, los datos oficiales muestran que el deterioro fiscal se ha agudizado desde el año 2001, tal como se puede apreciar en el Gráfico 5.

En cifras redondas, el déficit fiscal alcanza a 700 millones de dólares al año, monto que el Estado debe cubrir con dinero de la cooperación internacional mediante donaciones o créditos externos, una operación que resulta cada vez más difícil y, por ello, el Estado se ve obligado a recurrir a las AFP. El crédito obtenido de las AFP, a su vez, ocasiona el incremento de la deuda interna que es más costosa.

## Gráfico 5

### Déficit fiscal

(porcentaje del PIB)



**Fuente:** UDAPE. Radiografía Fiscal, 2004.

### *¿Quién paga el desastre?*

La crisis fiscal del Estado es tan evidente que incluso los propios propugnadores de las políticas neoliberales consideran que esta situación no puede prolongarse por mucho más tiempo. Por esto se explica la presión que ejercen los funcionarios de los organismos internacionales al gobierno nacional para disminuir el tamaño del “hueco” fiscal mediante un recorte de los gastos internos y, sobre todo, un aumento considerable de los ingresos, ya sea a través de mayores cargas tributarias sobre la población y/o el aumento del precio de los carburantes en el mercado interno.

Pero esta receta (que sean otra vez los más pobres los que con su sacrificio salven las finanzas públicas) no es viable política y socialmente, por lo menos por ahora. La rebelión popular de febrero y la insurrección pacífica de octubre de 2003 han mostrado que la población no está dispuesta a aportar más recursos para sostener al Estado.

Esto lo saben los organismos internacionales, que son los que definen la suerte de la economía y de las finanzas bolivianas. Así, por ejemplo, el PNUD<sup>19</sup> señala en su último informe que “cuando las condiciones políticas y el Estado de la economía lo permitan”, se debería impulsar una reforma fiscal de mediano plazo para cerrar la brecha fiscal a través de tres medidas: a) crear un nuevo impuesto sobre los ingresos; b) ampliar el universo tributario con un mayor número de contribuyentes (seguramente para que los informales y campesinos paguen más impuestos directos, además de los indirectos); y c) reajuste y aumento progresivo de los precios de los carburantes.

Entre otras medidas planteadas por los organismos internacionales<sup>20</sup> están: a) la superación del déficit –ocasionado por la reforma de pensiones– con “aportes adicionales temporales” que harían los trabajadores afiliados a las AFP; y b) la promoción de significativos montos de exportación de gas como materia prima para incrementar los ingresos tributarios en el corto y mediano plazo.

---

19. *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2004 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Interculturalismo y Globalización. La Bolivia posible.*

20. *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2004 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Interculturalismo y Globalización. La Bolivia posible.*

El propio Presidente de la República informó que el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial lo presionan<sup>21</sup> para que aumente en un 18% el precio de los principales carburantes; esta medida aumentaría la recaudación de tributos pagados por los consumidores y familias, y reduciría el nivel del déficit fiscal. Otra alternativa, sugerida también por los organismos internacionales y rechazada por la población, fue la eliminación del régimen impositivo simplificado y especial en el que figuran comerciantes minoristas y transportistas.

Como se ve, el recetario de los organismos internacionales insiste en resolver la crisis con las mismas políticas y medidas que la han originado. Para ellos, la crisis es un fenómeno coyuntural y no como es en realidad: una crisis de carácter estructural que muestra el agotamiento de un sistema político y económico.

## **Un modelo agotado**

La grave crisis fiscal se constata al ver que, en gran medida, el Estado ya no es capaz de solventar sus gastos debido al propio accionar del modelo (reformas estructurales y privatizaciones que dejan sin recursos al Estado) y a que la población ya no puede ni quiere pagar más tributos e impuestos. En lo inmediato, el Estado ya no puede, por lo menos pacíficamente, imponer “gasolinazos” e “impuestazos”, aunque éstos parecen

---

21. *Declaraciones del Presidente Carlos Mesa en el aniversario de creación de la Policía Nacional, el 24 de junio del 2004, en la ciudad de El Alto. Dirección Nacional de Comunicación Social (ver también: El Deber, Santa Cruz, abril 25, 2004: “Mesa: El FMI y el Banco Mundial presionaron por un gasolinazo”).*

ser inevitables para la subsistencia simultánea del modelo y del Estado.

En suma, la grave situación del Estado y sus finanzas es por demás evidente, y las razones de fondo que la explican se encuentran en la estructura económica del país y en la forma en que se ha venido organizando la economía y la sociedad desde 1985.

Bajo el denominado “Consenso de Washington”, ese conjunto de reformas neoliberales y de apertura económica impulsadas por las transnacionales, Estados Unidos y los organismos internacionales, se aplicaron en casi todos los países de América Latina, y con especial énfasis en Bolivia. Fueron las políticas de libre comercio y de privatización/capitalización las que dejaron en manos de la empresa privada nacional y extranjera la suerte de la economía, de la producción y la del propio país.

Estas políticas generaron mayor exclusión e injusticia social, una mayor concentración de la riqueza en pocas manos, el aumento de la pobreza, el desempleo y la marginalidad de la mayor parte de la población, el hundimiento y deterioro de importantes actividades productivas y una creciente polarización y enfrentamiento social, sectorial, racial y clasista pocas veces vista en la historia nacional.

Desde el punto de vista de las finanzas públicas, la adopción del modelo vigente desde 1985 en sustitución del estatismo que prevaleció desde 1952 hasta 1985, no ha traído, como esperaban los gobernantes y organismos internacionales, la solución a los problemas que tiene un Estado que gasta mucho en el pago de la deuda, defensa, seguridad y burocracia. Es un modelo que recauda muy

poco entre los que tienen mucho, y mucho entre los que tienen muy poco. Definitivamente, el remedio ha resultado peor que la enfermedad.

Hoy el Estado parece más vulnerable y menos sostenible que antes, producto de los siguientes factores:

*Cambio de las bases de sustentación de las finanzas públicas*<sup>22</sup>

En la etapa estatista la mayor parte de los ingresos corrientes del Estado provenían de los recursos generados por las empresas públicas, mientras que en la fase neoliberal, son los impuestos pagados por la población los que aportan con la mayor parte de los ingresos.

Los datos oficiales muestran que, entre 1980 y 1986, las ventas de bienes y servicios de las empresas públicas proporcionaban el 77,1% de los ingresos corrientes; el pago de impuestos, en ese mismo periodo, tan sólo contribuía con el 5,8% de los ingresos. Con el neoliberalismo, en el periodo 1997-2001, se produce un cambio radical: las ventas de las empresas públicas apenas alcanzaron el 6,9% de los ingresos totales; los impuestos, por su parte, cubrían sólo el 17,9% del presupuesto. En esos cinco años, el 70% de los ingresos que percibía el Estado de las empresas públicas desaparecieron gracias a la capitalización que, como bien puede entenderse, es en realidad una descapitalización tanto para el Estado como para las empresas y el país.

Este cambio en las fuentes de ingresos estatales propugnado por el neoliberalismo no trajo consigo el aumento

---

22. *Acápite elaborado en base al artículo "Impuestos a los ingresos: Un fácil recurso para un Estado insolvente". Control ciudadano. CEDLA. Septiembre 2003. Boletín trimestral No. 5.*

en las recaudaciones fiscales. Veamos las cifras: en el periodo 1980-1986 la totalidad de los ingresos corrientes equivalían a un promedio anual del 31,1% del PIB; en el periodo neoliberal, los ingresos totales del Estado alcanzaron sólo el 29,8% del PIB.

Estas cifras demuestran que el aumento de los impuestos no ha logrado igualar los aportes de las ex empresas públicas, algunas de ellas muy rentables, como la petrolera estatal YPF. Así, el Estado no sólo ha perdido sus empresas, ha perdido también los ingresos que lo sostenían. Ésta es la causa por la que el Estado ha tenido que triplicar la carga tributaria sobre una población empobrecida y sobre unas empresas privadas con escasa tradición en el pago de tributos.

Las cifras demuestran también el cambio de la base de sustentación del Estado. Antes, la economía estatal se sostenía gracias a los recursos del país que explotaban las empresas públicas; hoy, como las empresas públicas han sido entregadas al capital internacional y pagan muy pocos impuestos, el Estado tiene que vivir fundamentalmente de los impuestos que recauda de los consumidores. En concreto, el cambio consiste en gravar más y más impuestos al trabajo y dejar de gravar impuestos al capital.

### ***Más carga tributaria sobre una población empobrecida***<sup>23</sup>

La reforma tributaria regresiva<sup>24</sup> de 1986 y sus posteriores enmiendas y complementaciones permitió aumentar

---

23. Acápito elaborado en base al artículo "Impuestos a los ingresos: Un fácil recurso para un Estado insolvente". Control ciudadano. CEDLA. Septiembre 2003. Boletín trimestral No. 5.

24. Un sistema tributario es regresivo cuando quienes sostienen al Estado son los que menos tienen, y los que más tienen, tributan menos.

significativamente el nivel de pago de impuestos. Entre 1987 y 1989 la presión tributaria (la totalidad de los impuestos pagados en el país como porcentaje del PIB) era de 5,6%; en el periodo 2000-2002 esta presión tributaria ya era de 14,2%.

Esta mayor carga tributaria ha recaído con mayor énfasis entre la población consumidora que paga los impuestos indirectos y en menor proporción sobre las empresas y los impuestos directos.

El cambio ha sido radical. En el periodo 1980-1984, el 70% de los tributos recaudados provenía de los impuestos directos que gravan los ingresos y las rentas de las personas y de las empresas; sólo el 21% de los tributos se originaba en los impuestos indirectos que gravan el consumo y que son pagados por las familias y la población consumidora.

Desde 1987 ocurre todo lo contrario: los impuestos directos sobre el ingreso y las empresas aportan con apenas el 18% de los tributos recaudados, mientras que los impuestos indirectos sobre el consumo lo hacen con el 75%.

### *Más informalidad y mayor evasión tributaria*

El crecimiento de la informalidad es otro importante factor que contribuye a erosionar los ingresos del Estado. Es un fenómeno generado por el propio modelo económico.

Al retirarse el Estado de la actividad económica y ante la extrema debilidad de la empresa privada nacional y la lógica de enclave de la inversión extranjera que impide desarrollar el mercado interno, diversificar la producción y encarar el desarrollo de la producción y generar empleo, gran parte de la población se ha visto empujada hacia la informalidad y al trabajo por cuenta propia,

ambos mecanismos de sobrevivencia en medio de la crisis económica.

Con la crisis y el neoliberalismo, más del 65% de la fuerza laboral boliviana trabaja en la informalidad, en precarias condiciones económicas y sin posibilidades reales de tributar al Estado. Así, lejos de ampliar la base tributaria, el neoliberalismo, en los hechos, está ampliando la informalidad y reduciendo peligrosamente el universo potencial de contribuyentes.

Por otra parte, la ausencia de políticas de fomento y de apoyo a los sectores productivos, especialmente para la pequeña y micro empresa, también ha contribuido a impedir que la mayor parte de estos sectores superen sus grandes problemas, se consoliden y aporten más al fisco.

Por ello no extraña que en este escenario, en el que se combina la crisis económica, una creciente informalidad, fuertes niveles de contrabando y, por tanto, una dura competencia interna y externa, sean muchos los sectores –grandes y pequeños– que eluden el pago de impuestos (la evasión fiscal alcanzaría, según diversos estudios<sup>25</sup>, a más del 40% en el caso del IVA y a más del 50% del ICE).

### ***Las enormes ventajas concedidas a la inversión extranjera***

Las ventajas concedidas a la inversión extranjera y su escaso aporte al país es otro de los factores fundamentales que ha erosionado los ingresos del Estado. Al imponer bajísimas cargas tributarias a las transnacionales y a todas las empresas extranjeras que operan en los sectores y

---

25. Artículo "Impuestos a los ingresos: Un fácil recurso para un Estado insolvente". *Control ciudadano. CEDLA. Septiembre 2003. Boletín trimestral No. 5.*

actividades más rentables e importantes de Bolivia, el Estado ha perdido millonarios ingresos.

Contrariamente a lo que esperaban los últimos gobiernos, la inversión extranjera directa no fue el motor del crecimiento del conjunto de la economía ni del desarrollo del país, y mucho menos el sostén de las finanzas públicas.

Las facilidades impositivas y las ventajas que han recibido los inversionistas extranjeros (reducidos niveles tributarios, facilidades para reexportar capitales y otras concesiones legales), no han generado empleo ni se ha podido recaudar más impuestos para conseguir un impacto positivo en el resto de la economía.

Por el contrario, las condiciones en las que se desenvuelve la inversión extranjera en sectores claves para las finanzas públicas, como es el caso de los hidrocarburos, ha determinado que el Estado deje de recibir millonarios ingresos. Estudiosos del tema aseguran que el fisco pierde más de 250 millones de dólares al año como resultado de la capitalización/privatización de la estatal petrolera de YPFB y del sector de hidrocarburos<sup>26</sup>.

Antes de la reforma, los ingresos que entregaba YPFB eran, en promedio, de 470 millones de dólares al año, en tanto que con la privatización/capitalización las petroleras extranjeras entregan apenas 219 millones de dólares. Esta disminución de ingresos se debe, fundamentalmente, a que la generalidad de las empresas petroleras pagan apenas el 18% de impuestos sobre la producción en boca de pozo,

---

26. El economista Pablo Ramos sostiene que la estatal petrolera de YPFB aportaba anualmente al Estado un promedio de 470 millones de dólares antes de la capitalización; en el año 2003 las petroleras extranjeras entregaron al fisco un total de 219 millones de dólares. (ABI/8 de abril, 2004).

en vez del 50% como sucedía en tiempos del estatismo. Es ésta la causa que explica las bajas recaudaciones del fisco, a pesar del auge de la producción y exportación de gas.

Hoy, en Bolivia se producen y se venden muchos más carburantes en el mercado interno y se exportan muchos más hidrocarburos que antes, pero los ingresos son menores. Ésta es la magia de las llamadas “reformas estructurales”: enriquecen a las petroleras y empobrecen al Estado y a los bolivianos.

### *El Estado y la población asumen los costo de las reformas*

El Estado asumió los costos de las millonarias reformas “recomendadas” e impuestas por los organismos internacionales para beneficiar al gran capital internacional. Las reformas ocasionaron un triple impacto negativo en las finanzas públicas: 1) redujeron los ingresos del Estado; 2) aumentaron sus gastos y obligaciones del Estado en tareas que no resuelven las necesidades de la población; y 3) elevaron la deuda externa e interna y las obligaciones emergentes de su pago. Se trata, además, de reformas cuyos costos los asume el Estado, pero es la población quien los solventa a través de los impuestos que paga.

Así ha sucedido en el caso de reformas como la capitalización de las empresas públicas y la reforma del sistema de pensiones. Con la privatización/capitalización de YPFB, el Estado pierde por lo menos 250 millones de dólares al año, y con la reforma de pensiones heredó un costo anual de 350 millones de dólares<sup>27</sup>.

---

27. En su discurso a la nación el Presidente Carlos Mesa informó que el Estado paga anualmente en pensiones 2.800 millones de bolivianos (ABI, Enero, 2004).

Ambas reformas explican, por tanto, casi el 80% del actual déficit fiscal y son el ejemplo más claro de cómo las políticas que “sugieren” los organismos financieros internacionales pueden llevar casi al abismo a una economía tan pequeña y frágil como la boliviana.

## **CAUSAS DE LA INSOLVENCIA FISCAL**

Entre los factores que han llevado al Estado a la insolvencia, al extremo que no pueda ni siquiera pagar los sueldos de la administración pública, están los siguientes:

1. La sustitución de ingresos elevados y seguros, como eran los excedentes de las rentables empresas públicas como YPFB, por otros altamente volátiles, como son los impuestos pagados por una población consumidora con elevados niveles de pobreza y por empresas privadas con escasa tradición en el pago de tributos.
2. La aplicación de la mayor carga tributaria sobre la población consumidora con los impuestos indirectos, y no así sobre las empresas y sectores de altos ingresos.
3. La reducción de la base tributaria y la población sujeta al pago de tributos al incentivar la informalidad, la mayor evasión fiscal y el abandono de los sectores productivos. El vacío dejado por el Estado en el ámbito productivo y en la creación de empleo no fue llenado por la empresa privada, por lo que más gente tuvo que “inventar” su propio trabajo, aunque casi siempre precario, con bajísima productividad y que sólo permite la subsistencia, sin posibilidades reales de aportar al fisco.
4. La imposición de bajas cargas tributarias a las transnacionales y a las grandes empresas extranjeras que operan en las actividades más rentables e importantes del país. Los últimos gobiernos han ofrecido muchas y extraordinarias ventajas para los inversionistas extranjeros (reducidos niveles tributarios, facilidades para reexportar capitales y otras concesiones legales), esperando que estas inversiones fortalezcan los sectores productivos, desarrollen el conjunto de la economía, multipliquen las exportaciones y generen más empleo y más riqueza, y por tanto, sean el sostén de las

finanzas públicas. Pero nada de eso aconteció: la inversión extranjera se limitó a desarrollar sólo los sectores en los que opera, no fue el motor del crecimiento y desarrollo nacional, y su aporte en términos de empleo y recaudaciones es insignificante.

5. El haber asumido el costo de las reformas impuestas por los organismos internacionales como la capitalización, la reforma de Pensiones y otras. Estas reformas redujeron los ingresos del Estado, inflaron peligrosamente sus gastos e hicieron crecer las obligaciones de la deuda interna y externa. Todas las reformas empobrecieron al Estado y dejaron una economía en crisis.

# Conclusiones

Las ideas centrales que han guiado nuestras reflexiones están articuladas alrededor de un par de preguntas: ¿Para quién trabaja el Estado?, ¿quién se beneficia de la forma en la que se maneja el PGN en los últimos 20 años?

Para responder esas preguntas, hemos mostrado, a partir de una lectura política del PGN, las tendencias y prioridades centrales del Estado que indudablemente nos señalan que vivimos un momento de agudización de la dependencia en la que el problema de la deuda es un asunto económico grave, sobre todo porque se ha profundizado su importancia política. Vivimos la consolidación de un sistema impositivo regresivo gracias a la destrucción del aparato productivo estatal: el Estado ha empezado a cobrar más impuestos a los consumidores para poder sostenerse; el gasto del Estado no está volcado a atender las crecientes necesidades de la población que no puede menos que incrementarse año tras año; este proceso ha creado un déficit crónico, histórico y estructural de la atención de las necesidades más elementales de la población.

Del esfuerzo empeñado en este trabajo, lo que con toda certeza podemos asegurar es que el PGN es un presupuesto cortoplacista y sin proyecto de desarrollo, un presupuesto sin proyecto de futuro.

Recordando sintéticamente:

- a) La dependencia del presupuesto respecto a los créditos es significativo; los créditos y donaciones extranjeras son la fuente fundamental de ingresos, constituyen la tercera parte de todo lo que el Estado utiliza para cubrir sus gastos anuales. Esta dependencia hace que el país se vea sometido a las condicionalidades de las instituciones financieras. Estas instituciones se han convertido en el principal sostén de un Estado que enfrenta una grave crisis fiscal. El vínculo y las condicionalidades que atan al Estado con las organizaciones financieras internacionales retroalimentan un proceso de encarecimiento, endurecimiento e incremento de la deuda a través del mecanismo de endeudamiento interno; éste será un tema que en los próximos años se convertirá en un gravísimo problema fiscal: en nueve años más, el Estado deberá comenzar a devolver la deuda contraída internamente.
- b) Un poco más de la tercera parte del total de los ingresos del presupuesto fue aportado por la población trabajadora que paga impuestos. Los trabajadores se han convertido en la segunda fuente de ingresos del presupuesto. Éste el dato que mejor expresa el cambio de sustentación financiera del presupuesto nacional. La privatización

dejó al Estado sin fuentes de financiamiento: al desmantelar las empresas públicas, el Estado empezó a vivir de los impuestos.

- c) Como hemos señalado, una cuarta fuente de aporte al presupuesto son los pocos impuestos que pagan las empresas privadas nacionales y extranjeras. Éste es el complemento necesario del proceso de cambio de sustentación de las finanzas del Estado. En los últimos 20 años, hemos asistido a un proceso de cambio radical que ha transformado totalmente la lógica de sostenimiento del Estado y, por lo tanto, su esencia misma. Hoy tenemos un Estado que para poder sostenerse grava impuestos fundamentalmente al trabajo (vía impuestos indirectos al consumo) y deja de gravar impuestos al capital.
- d) En cuanto a las prioridades de gasto, el pago de la deuda es la principal preocupación. Bolivia no es un país que pueda definir soberanamente las prioridades del gasto público porque está condicionado a priorizar lo que los documentos oficiales del FMI y el BM llaman eufemísticamente “sostenibilidad de la deuda”.
- e) El gasto público para el sostén de funciones administrativas, de defensa y seguridad, muestran a un Estado volcado a sostener un sistema político y un modelo económico que ha beneficiado a una pequeña elite.
- f) Un país como el nuestro, con tantos problemas crónicos y estructurales necesidades insatisfechas históricamente, se retrata claramente en el bajo

gasto social que figura en su presupuesto. Así lo constatamos cuando comparamos el gasto social con los otros gastos del presupuesto, y más aún cuando lo comparamos con el promedio de gasto social por habitante en Latinoamérica. Todo lo dicho nos confirma cuáles son verdaderamente las tendencias de un Estado que se encamina, desde hace ya varios años, a ser un simple viabilizador de mercados y creador de condiciones de funcionamiento con altas tasas de ganancia para las empresas extranjeras.

- g) En conjunto, esta lógica de captación de recursos y priorización de ciertos gastos que se ha ido consolidando en las últimas décadas y que se expresa en la estructura del PGN, tiende a consolidar el modelo. Todo este proceso se lo ha impulsado bajo el supuesto de que la inversión extranjera y los exportadores, como nuevos agentes del desarrollo, serían la “locomotoras que nos llevarían al progreso”.
- h) El panorama de la economía nacional ha desencadenado una grave crisis fiscal. El impacto negativo que tienen las principales reformas estructurales sobre las recaudaciones fiscales ha creado una crisis de ingresos que el Estado no puede resolver. La capitalización y privatización fueron las reformas más dañinas para el PGN, dejaron sin recursos al Estado. Con la capitalización de las empresas estatales, en especial YPF y ENTEL, el Estado ha perdido más de dos tercios de sus ingresos que llegaban por doble vía:

las transferencias y el pago de impuestos de las mencionadas empresas.

- i) Además, estas reformas han resultado más costosas de lo que inicialmente pensaban las autoridades y los expertos de los organismos internacionales que presionaron para su ejecución. Actualmente, una gran parte del gasto público se destina a pagar la factura de estas reformas, a través del endeudamiento interno y externo. El costo de las reformas no deja de crecer y presiona hacia un mayor endeudamiento, produciendo un círculo vicioso del que el Estado no puede salir y que se agudizará en los próximos 15 años.
- j) Las ventajas concedidas a la inversión extranjera y su escaso aporte al país es un factor decisivo en la actual crisis fiscal. El modelo vigente ha impuesto bajísimas cargas tributarias a las transnacionales y a todas las empresas, en especial a las empresas petroleras que producen con bajos costos, obtienen altas ganancias y aportan muy poco al sostenimiento del Estado vía impuestos. Y son esas empresas las que explotan el más importante y el último recurso no renovable de los bolivianos.
- k) Si se siguen consolidando las tendencias descritas, vemos una situación seria de insostenibilidad de las finanzas públicas, la agudización de los problemas y las necesidades de la población, y la imposibilidad del desarrollo nacional.
- l) La lectura que hemos realizado de las finanzas públicas pretende aportar con conocimiento útil

para dar un viraje a toda esta lógica que ya lleva casi dos décadas inviabilizando las posibilidades de desarrollo del país.

# Índice

<b>Introducción</b> .....	1
<b>Conceptos básicos</b> .....	3
¿Qué es el PGN? .....	3
<i>Los ingresos fiscales</i> .....	4
Los gastos del Estado .....	10
<b>Principales rasgos y tendencias del presupuesto</b> .....	21
¿Quién paga realmente los impuestos? .....	25
Créditos y donaciones: dependencia y altos costos .....	31
Bajo el peso de la deuda .....	32
El gasto social .....	38
La crisis fiscal .....	42
<i>¿Por qué no aumentan los ingresos         propios?</i> .....	43

<i>¿Por qué no disminuyen los gastos?</i> .....	46
<i>El déficit fiscal</i> .....	47
<i>¿Quién paga el desastre?</i> .....	48
Un modelo agotado .....	50
<i>Cambio de las bases de sustentación de las finanzas públicas</i> .....	52
<i>Más carga tributaria sobre una población empobrecida</i> .....	53
<i>Más informalidad y mayor evasión tributaria</i> .....	54
<i>Las enormes ventajas concedidas a la inversión extranjera</i> .....	55
<i>El Estado y la población asumen los costo de las reformas</i> .....	57
<b>Conclusiones</b> .....	61

# Índice de gráficos

<b>Gráfico 1</b>	Estructura de los ingresos fiscales .....	5
<b>Gráfico 2</b>	Bolivia: Ingresos del Sector Público 2002 .....	10
<b>Gráfico 3</b>	Bolivia: Gastos del Sector Público 2002 .....	19
<b>Gráfico 4</b>	América Latina (18 países): Nivel del gasto público social per cápita en 1990-1991, 1996-1997 y 2000-2001 .....	41
<b>Gráfico 5</b>	Déficit fiscal .....	48



# Índice de cuadros

<b>Cuadro 1</b>	Bolivia: Ingresos del Sector Público 2002 .....	9
<b>Cuadro 2</b>	Tipo de clasificación de gastos .....	12
<b>Cuadro 3</b>	Operaciones consolidadas del Sector Público No Financiero .....	17
<b>Cuadro 4</b>	Bolivia: Gastos del Sector Público 2002 .....	18
<b>Cuadro 5</b>	Evolución de la deuda interna y externa 1996-2003 .....	37
<b>Cuadro 6</b>	Evolución de la deuda externa 1971-2003 .....	38
<b>Cuadro 7</b>	América Latina (18 países): Gasto público social per cápita .....	40

Esta edición de 500 ejemplares  
se terminó de imprimir en Edobol,  
calle Abdón Saavedra N° 2101,  
en el mes de febrero de 2005.