

El modelo económico limita los cambios



La inversión pública ha aumentado, pero no significativamente en los sectores social y productivo. Aún no hay una estrategia que reoriente a esas áreas los nuevos recursos provenientes de una mayor presión tributaria y de las exportaciones y el aumento de los precios del gas y el petróleo.

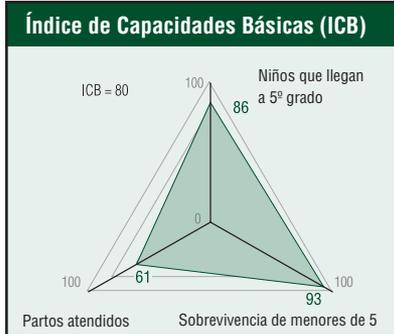
Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA)

El incremento del precio de los bienes de exportación¹, produjo un crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) de 1,68% en 2001 a 4,06% en 2005. Esto responde a la alta dependencia de la economía boliviana del comportamiento económico de los países industrializados².

Durante los últimos dos años, este favorable contexto externo se expresó positivamente en los niveles de recaudación de renta interna y de ingresos por regalías e impuestos a los hidrocarburos, pero no ha remediado el déficit fiscal. Si bien a mediados de la década de 1990 este indicador alcanzó 1,9%, en 2002 se ubicó en 9%, el más alto de América Latina, debido a la presión del gasto público, la volatilidad de los ingresos públicos y las fluctuaciones de la economía internacional. Luego de este pico el déficit fue controlado – en 2005 llegó a 2% – a través de políticas de control del gasto público, medidas extraordinarias de recaudación de ingresos tributarios, donaciones recibidas del exterior y fundamentalmente los nuevos ingresos provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)³.

No obstante, siguen sin solucionarse los problemas de composición del gasto y los ingresos públicos. En 2005, más de 70% del gasto público estaba comprometido en el servicio de la deuda, salarios y pensiones. Aspectos preocupantes de la economía son el escaso crecimiento de la inversión pública en sectores sociales y productivos y la alta dependencia de la mayor presión tributaria (énfasis en impuestos indirectos a los ingresos de las personas) y del comportamiento de las exportaciones y los precios del gas y el petróleo.

El actual Gobierno presentó en junio de 2006 un nuevo Plan de Desarrollo con el que se propone reducir antes de 2011 la pobreza en 9 puntos porcentuales, de 58,9% a 49,7%, la pobreza extrema



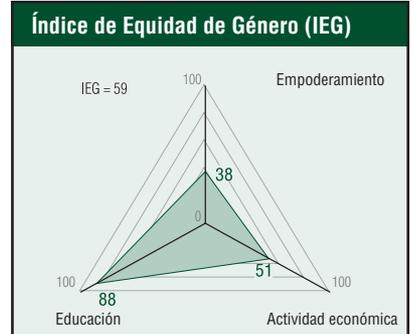
de 35,3% a 27,2% y el Coeficiente de Gini de 0,59 a 0,58. El cumplimiento de estas expectativas podría estar amenazado por la alta dependencia de la inversión pública si se deja librada al mercado la generación de empleo, fuente fundamental de ingresos en los hogares.

La fragilidad de los ingresos públicos

Ante la necesidad de liberar la política fiscal y la fuerte demanda de las organizaciones sociales de nacionalización de los hidrocarburos, en 2005 se usaron los recursos provenientes del sector para reducir el déficit. Sin embargo, la estructura del sistema tributario se mantuvo, se aprobaron medidas orientadas a una mayor eficiencia recaudadora y se crearon impuestos extraordinarios.

La población no ha obtenido una reposición de los recursos destinados al pago de tributos en forma de gasto social, principalmente a través de asignaciones a servicios esenciales como salud y educación. En el periodo 1995-1997, el gasto en salud y educación representó 10,24% del PBI, mientras que los impuestos tributados por los consumidores equivalieron a 12,07% del PBI. En resumen, la población aportó más de lo que recibió en servicios públicos esenciales.

Asimismo, como se mencionó, en los últimos años el ahorro público fue nulo o insuficiente para sostener inversiones de apoyo a la producción y los servicios sociales⁴. Finalmente, hay que tener en cuenta que poco más de 60% de la población vive en la pobreza y que el actual sistema tributario



es regresivo. Por lo tanto, es posible afirmar que las medidas tributarias tienen un mayor efecto en el consumo de gran parte de las familias.

En los últimos cinco años, al igual que en toda la década de 1990, las recaudaciones tributarias se constituyeron en la principal fuente de ingresos públicos. En ese periodo, en promedio la participación de la recaudación tributaria en los ingresos públicos fue 45%. En la presente gestión alcanza 54%.

Un segundo elemento que no ha variado es la dependencia de los recursos externos. Los créditos externos y las donaciones se aproximan a 32% del total de los ingresos. Finalmente, la categoría Otros Ingresos Propios ha mostrado una paulatina reducción, pasando de 33% a 14% de 2000 a 2004, situación que principalmente se explica por la privatización de refinerías, que afectó los ingresos por venta de hidrocarburos.

Este escenario es el resultado de las reformas económicas de la década de 1990, en especial la privatización de las empresas estatales, que condujo a una disminución de los ingresos por venta de bienes y servicios⁵. Entre 1980 y 1986 la participación de estos ingresos sobre el total de ingresos corrientes fue de 77%, mientras que entre 1997 y 2004 se redujo a 18%⁶.

La estructura de ingresos públicos no ha mostrado grandes variaciones pues se mantiene un sistema tributario regresivo y altamente dependiente de las fluctuaciones de la actividad económica así

1 El índice de precios de exportación, con base en 2000 registró en 2005 un valor de 111,5%.

2 Según un informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en 2005 no se registró el mismo desempeño económico.

3 En mayo de 2005 se aprobó la Ley de Hidrocarburos 3058 que, entre otros, determinó la creación de un impuesto directo a su producción, generando un ingreso para el Estado que en 2005 alcanzó USD 287 millones.

4 En los últimos tres años, la tasa de crecimiento promedio del gasto de inversión en apoyo a la producción y la inversión social fueron de -8,4% y -7%, respectivamente (datos elaborados en base a información en USD).

5 Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas. *Evaluación de la economía 2000, 2001, 2002*. p. 30, 35, 38.

6 Arze Vargas, C. (s.f.). *Crisis fiscal: La insolencia del estado neoliberal*. Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario. La cifra de 18% se elaboró con datos de la Unidad de Programación Fiscal.

como una alta dependencia de los recursos de financiamiento bilateral y multilateral.

El nuevo gobierno y las finanzas

La información fiscal disponible del primer bimestre de 2006 muestra un superávit global de aproximadamente BOB 1.018 millones (USD 128 millones), lo que supone un cambio en relación a los últimos seis años⁷. Sin embargo, considerando la fragilidad y la volatilidad de los ingresos públicos, resulta muy apresurado entusiasmarse con este resultado.

Los principales elementos que explican el superávit fiscal en el primer bimestre de la presente gestión son el aún favorable contexto externo⁸, las políticas de Estado ortodoxas de gobiernos anteriores, entre ellas las modificaciones a las alícuotas del Impuesto Específico a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD), las medidas tributarias dirigidas a mejorar la recaudación (presión tributaria) y fundamentalmente, la aprobación de la nueva Ley de Hidrocarburos como resultado de la presión social.

Como se observa en la Tabla 1, los ingresos públicos muestran un crecimiento extraordinario de casi 40% en 2006, sobre todo basado en los hidrocarburos (115%). Entre enero y febrero de 2005 y 2006 la variación absoluta de los ingresos recibidos por impuestos sobre hidrocarburos fue BOB 860 millones (USD 108,2 millones), monto que representa el 67,7% de la variación absoluta de los ingresos públicos.

El IDH llegó a recaudar el primer bimestre de 2006 alrededor de BOB 800 millones (USD 100,6 millones), cifra que representa casi 90% de lo ejecutado en egresos de capital (inversiones). Si al IDH se le suman los ingresos del IEHD y regalías, la cifra asciende a BOB 1.608 millones (USD 202,3 millones), monto que casi duplica las inversiones y representa 36% de los ingresos, trece puntos porcentuales más que en 2005.

Sistema tributario regresivo

En el caso de los ingresos por tributos, el crecimiento registrado (14,8%) es el resultado de viejas y nuevas medidas tributarias, pero todas ellas respetando y dando continuidad a la lógica empleada en el manejo de la política de ingresos, que tiene como fin mejorar la eficiencia tributaria, a partir de la lucha contra la evasión, la elusión y el contrabando. En general, se podría afirmar que no hay cambios ni novedades en la política de ingresos.

En resumen, el crecimiento de los ingresos públicos al primer bimestre del 2006 refleja y reafirma la lógica en el manejo de la política de ingresos desarrollada por el Estado, orientación que busca mayor presión tributaria y mayor eficiencia tributaria manteniendo las características regresivas del actual sistema tributario. Frente a lo anterior, las propuestas de cambio ofrecidas por el ac-

7 Considerando los primeros dos meses de los últimos seis años se registró en promedio un déficit de BOB 320 millones.

8 Según la CEPAL, en 2005 el PBI de América del Sur creció 4,9%, cifra que está por encima del crecimiento de las economías avanzadas, situado por el FMI en 2,5%.

TABLA 1

Ingresos, gastos y déficit fiscal (en millones de BOB)							
	2002 ENERO- FEBRERO	2006 ENERO- FEBRERO	CRECIMIENTO (%)			ESTRUCTURA (%)	
			2004 ENERO- FEBRERO	2005 ENERO- FEBRERO	2006 ENERO- FEBRERO	2005 ENERO- FEBRERO	2006 ENERO- FEBRERO
Ingresos totales	2.475,3	4.470,3	0,8	26,4	39,7	100	100
Ingresos corrientes	2.318,8	4.325,9	-0,02	27,0	41,5	96	97
Ingresos de capital	156,5	144,4	-13,3	15,5	1,0	4	3
Egresos totales	2.747,6	3.452,3	2,9	11,1	2,0	100	100
Egresos corrientes	2.276,5	2.560,7	-7,8	11,9	-4,3	79	74
Egresos de capital	471,2	891,6	20,7	8,1	25,9	21	26
Superávit/déficit corriente	42,4	1.765,2	-109,1	2151,0	363,4		
Superávit/déficit global	-272,4	1.018,0	-12,2	-64,2	-652,9		

Fuente: Calculado con datos de la Unidad de Programación Fiscal.

tual Gobierno no son visibles, dejando únicamente buenas intenciones y por el momento ninguna política concreta.

Gasto público aún sin estrategia definida

En cuanto al gasto público, el primer bimestre de 2006 muestra un reducido crecimiento de 2% a causa, entre otros, de la reducción del pago de intereses de deuda interna (11%) y la disminución del gasto en pensiones (0,5%), un crecimiento del gasto de bienes y servicios (50%) y un aumento de los egresos de capital (25,9%).

El gasto de inversión creció 25,9% pues las municipalidades y prefecturas reciben transferencias por el IDH⁹. Si bien los recursos del IDH permiten incrementar la inversión pública, no existe a la fecha un marco estratégico nuevo y distinto que reorienta estos nuevos recursos a sectores estratégicos. Esta reorientación no solamente implica la reestructuración del gasto público, sino también valorar e identificar a los actores públicos o instancias del sector público que ejecutarían los recursos del IDH.

Las cifras reflejan dos aspectos:

- El gasto de inversión pública ha crecido gracias a una mayor recaudación de impuestos a los hidrocarburos; no obstante, esto no debería significar la profundización del actual sistema tributario regresivo.
- La disminución de los egresos dentro del Marco de Austeridad y Racionalidad del Gasto Público; estas medidas se tomaron durante el gobierno de Carlos Mesa (2003-2004)¹⁰ y la actual administración de Evo Morales iniciada en 2006 les ha dado continuidad¹¹.

En los primeros meses de 2006 sobresalen algunos temas que han sido tratados muy superficialmente por el actual gobierno, pero que sin duda requerirán definiciones en el media-

no plazo y tal vez integren el tan esperado plan de gestión:

- La condonación de la deuda externa en el marco de la iniciativa del Grupo de los Ocho (G8). Si bien el Banco Mundial ha ratificado la condonación y el Fondo Monetario Internacional ya procedió a la condonación, aún hay que definir qué instancias del sector público son las indicadas para ejecutar los nuevos recursos condonados. Esto lleva a valorar la eficiencia lograda por los gobiernos municipales en la ejecución de los recursos condonados bajo la iniciativa de los Países Pobres Muy Endeudados. En el marco de la condonación del G8, parece que las gestiones de gobierno para incorporar las deudas con el BID no han sido positivas y el gobierno estaría a la espera de una respuesta en septiembre de 2006.
- Los recursos del IDH. Sin duda han sido fundamentales para la reducción del déficit fiscal, y principalmente para el aumento del gasto público. No obstante, en el mediano plazo la discusión en torno al uso eficiente de estos recursos llevará a establecer posibles cambios en la redistribución, aunque esto signifique un espacio de lucha con los gobiernos municipales.

Este análisis pormenorizado del comportamiento de las finanzas públicas en los primeros meses de 2006 busca mostrar el comportamiento de la economía boliviana que le ha tocado vivir al gobierno de Evo Morales, y a la vez precisar que este mejoramiento no ha sido generado por reformas en las políticas públicas, sino más bien por el comportamiento extraordinario de los precios de las materias primas que Bolivia exporta. En líneas generales, los aspectos centrales de la política económica siguen siendo los mismos, un ejemplo fundamental es la política fiscal restrictiva. ■

9 Según el Presupuesto 2006, los recursos del IDH destinados a inversión representan aproximadamente 17% de la inversión programada para ese año.

10 Decretos Supremos 27327, 27407 y 27450.

11 Decretos Supremos 28609 y 28618.