

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
POSTGRADO EN CIENCIAS DEL DESARROLLO
CIDES - UMSA**



**“LA EMISIÓN DE TÍTULOS VALORES DEL TESORO
GENRAL DE LA NACIÓN, UMA ATRNATIVA PARA
GENERAR SU LIQUIDEZ Y FUENTE PARA FINANCIAR
EL DEFICIT DEL SECTOR PÚBLICO ”**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAESTRÍA EN DESARROLLO ECONÓMICO**

PRESENTADA POR: FRANKLIN ERGUETA LAZO

TUTOR:

LA PAZ- BOLIVIA

A mi esposa :

***Por su apoyo incondicional
desde siempre.***

A mis hijos :

***Por su invaluable cariño y
colaboración.***

Mi más sincero agradecimiento al Lic. Pablo Ramos Sánchez, que ha sido mi guía como catedrático en la UMSA y tutor de esta investigación, con quién ha sido posible plasmar el presente trabajo.

Asimismo, mi agradecimiento a los miembros del tribunal los Licenciados: Carlos Villegas Q., Edwin Rojas U. y Waldo Gutiérrez I., destacados profesionales que con sus comentarios y sugerencias coadyuvaron en el desarrollo de este trabajo.

INDICE

I.	INTRODUCCION	
	I.1. Antecedentes (Base Histórica)	
II.	PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	
	II.1. Problema Central	
	II.2. Problema Específico	
	II.2.1. Por el lado de Ingresos Tributarios	
	II.2.2. Evasión Tributaria	
	II.2.3. Por el lado de los Ingresos Arancelarios	
III.	IDENTIFICACION DEL PROBLEMA	
IV.	DELIMITACION DEL TIEMPO	
V.	FORMULACION DEL PROBLEMA	
VI.	JUSTIFICACION	
VII.	NECESIDADES DE SOLUCION AL PROBLEMA	
VIII.	OBJETIVOS	
	VIII.1. Objetivo General	
	VIII.2. Objetivos Específicos	
IX.	PLANTEAMIENTO DE LA HIPOTESIS	
	IX.1. Hipótesis Central	
	IX.2. Hipótesis Específicos	
X.	IDENTIFICACION DE VARIABLES	
	X.1. Variable Independiente	
	X.2. Variables Intervinientes	
	X.3. Variables Dependientes	
XI.	FORMULA	
XII.	OPERACIONALIZACION DE LAS VARIABLES	
XIII.	INDICADORES DE LOS TITULOS-VALORES	
	XIII.1. Para las Letras de Tesorería	
	XIII.1.1. Indicadores de Regulación	
	XIII.1.2. Indicadores de Uso	
	XIII.2. Para los Bonos de Tesorería	
	XIII.2.1. Indicadores de Regulación	
	XIII.2.2. Indicadores de Uso	
XIV.	ASPECTOS METODOLOGICOS	
	XIV.1. Método y Procedimiento Empleado	
XV.	TIPO DE ESTUDIO	
XVI.	TECNICA UTILIZADA	
XVII.	RECOLECCION DE LA INFORMACION	
XVIII.	PROCESAMIENTO DE LA INFORMACION	
XIX.	ALCANCES DE LA INVESTIGACION	
	XIX.1. Período	
	XIX.2. Area	
XX.	RESUMEN DE CADA CAPITULO	
	CAPITULO I – MARCO TEORICO CONCEPTUAL	
1.	SECCION – I	
	1.1. El Sector Público	

INDICE

1.1.1.	Funciones del Sector Público
1.1.1.1.	Conceptos Básicos
1.1.1.2.	Emisión de títulos públicos con fines de Política Fiscal
1.1.1.3.	Gasto Gubernamental
1.1.1.4.	Estructura del Sector Público
1.1.1.5.	El Sector Público No Financiero
1.1.1.6.	El Sector Público Financiero
1.1.1.7.	Enunciados Teóricos
1.1.1.7.1.	La Hacienda Pública en el Pensamiento Económico
1.1.1.7.2.	La Hacienda Pública en el Pensamiento Clásico
1.1.1.7.3.	Corriente Neoclásica (Margi- nalistas)
1.1.1.7.4.	El Pensamiento Keynesiano ...
1.1.1.7.5.	Corriente Monetarista
1.2.	SECCION – II
1.2.1.	Conjeturas Teóricas
1.2.1.1.	Medidas de Política Fiscal
1.2.1.1.1.	Realidad Actual
1.2.1.1.2.	Perspectiva a Mediano Plazo ...
1.2.2.	Comparación de los Intereses con los Ingresos Fisca- les Totales
1.2.3.	Efectos a través del Sector Fiscal
1.2.4.	Consideraciones respecto al Mercado de Capitales y Valores
1.2.5.	Emisión de Bonos y Letras del Estado
1.2.6.	Función Propia de los Bonos del Tesoro
1.2.7.	Empréstitos Públicos
1.2.8.	Amortización
1.3.	SECCION - III
1.3.1.	El Presupuesto General de la Nación y su Metodolo- gía de Elaboración
1.3.2.	Directrices de Política Presupuestaria
1.3.3.	Técnicas del Presupuesto
1.3.3.1.	Presupuesto Base Cero
1.3.3.2.	Presupuesto por Programas
1.3.3.3.	Presupuesto Tradicional
1.3.4.	Indicadores Macroeconómicos en la Formulación del Presupuesto
1.3.4.1.	Producto Interno Bruto (Nominal)
1.3.4.2.	Tasa de Inflación
1.3.4.3.	Tipo de Cambio
1.3.4.4.	Déficit Público con respecto al PIB
1.3.4.5.	Eficiencia de las Recaudac. Tributarias ...
1.3.4.6.	Eficiencia de las Recaudac. Aduaneras

INDICE

CAPITULO II – INGRESOS	
2. CRITERIOS DOCTRINALES	
2.1. Cameralistas Alemanes	
2.2. Corriente Clásica	
2.3. Clasificación de Ingresos según Seligman	
2.3.1. Primer Criterio	
2.3.1.1. Ingresos Gratuitos	
2.3.1.2. Ingresos Contractuales	
2.3.1.3. Ingresos Coactivos	
2.3.2. Segundo Criterio	
2.3.2.1. Precio Cuasi-Privado	
2.3.2.2. Precio Público	
2.3.2.3. Tasa	
2.3.2.4. Impuesto	
2.4. Concepto de Ingresos Públicos	
2.5. Concepto de Impuesto	
2.6. Características Esenciales de los Impuestos	
2.7. Clasificación de los Impuestos	
2.8. Evasión Tributaria	
2.9. Aspectos Arancelarios	
2.10. Elasticidad de los Tributos	
2.11. Capacidad de Reacción y Elasticidad del Impuesto	
2.12. Ingresos de Operación y no Tributarios	
2.13. Transferencias que Recibe el Tesoro General de la Nación	
2.13.1. Transferencias Internas	
2.13.2. Transferencias Externas (Donaciones Unilaterales).....	
2.13.3. Ingresos de Capital	
2.13.4. Otros Ingresos – Deuda Pública	
2.14. Principales Conjeturas	
2.14.1. Ingresos Totales	
2.14.1.1. Ingresos Corrientes	
2.14.1.1.1. Ingresos Tributarios	
2.14.1.1.2. Hidrocarburos (Ingresos Impositivos)	
2.14.1.1.3. Hidrocarburos (Ingresos de Operación)	
2.14.1.1.4. Otras Empresas (Ingresos de Operación)	
2.14.2. Transferencias Corrientes	
2.14.3. Otros Ingresos Corrientes	
2.14.4. Ingresos de Capital	
2.15. Proceso de Capitalización	
2.15.1. Transferencias de Recursos de Empresas Estatales al	

INDICE

	TGN antes de la Capitalización	
	2.15.1.1. Transferencias de ENTEL (No Capitalizada)	
	2.15.1.2. Transferencias de YPFB (Antes y después de la Capitalización)	
	CAPITULO III – GASTOS	
3.	GASTOS	
3.1.	Consideraciones Generales	
3.1.1.	Gastos Finales	
3.1.2.	Gastos Corrientes	
3.1.3.	Gastos de Capital	
3.1.4.	Gastos de Transferencia	
3.2.	Operaciones Corrientes Bilaterales	
3.3.	Operaciones Corrientes Unilaterales	
3.4.	Efectos de Los Gastos Públicos sobre la Demanda Global	
3.5.	La Financiación de los Gastos y sus Efectos sobre la Estabilidad	
3.5.1.	Impuestos	
3.5.2.	Deuda Pública	
3.6.	Clasificación Económica del Gasto según Francisco Mora Sancho	
3.7.	Clasificación del Gasto según el FMI	
3.7.1.	Gastos Corrientes	
3.7.2.	Gastos de Capital	
3.8.	Clasificación Funcional del Gasto y Concesión de Préstamos Menos Recuperaciones	
3.9.	Consideraciones en el Caso Boliviano	
3.9.1.	Consumo del Gobierno	
3.9.2.	Inversión del Gobierno	
3.9.3.	Transferencias al Sector Privado	
3.9.4.	Amortización de Deuda Interna y Externa	
3.10.	Servicios Personales	
3.11.	Servicios No Personales y Materiales y Suministros	
3.12.	Transferencias	
3.12.1.	Al Sistema Universitario	
3.12.2.	Financiamiento Estatal a Partidos Políticos	
3.12.3.	Coparticipación Tributaria	
3.13.	Gastos de Inversión	
3.14.	Costo de las Reformas Estructurales	
3.14.1.	Costo de la Capitalización	
3.14.2.	Costo de la Reforma de Pensiones	
3.15.	Evolución del Gasto Público	
	CAPITULO IV – DEUDA PUBLICA	
4.	DEUDA PUBLICA	
4.1.	Deuda Externa	

INDICE

4.2.	Sostenibilidad de la Deuda
4.3.	Etapas de la Deuda Externa
4.3.1.	Primera Etapa
4.3.2.	Segunda Etapa
4.3.3.	Tercera Etapa
4.4.	Deuda Externa Bilateral
4.5.	Evolución Histórica del Alivio de la Deuda
4.5.1.	Tratamiento de Toronto (1988)
4.5.2.	Tratamiento de Londres (1991)
4.5.3.	Tratamiento de Nápoles (1994)
4.6.	Deuda Externa Multilateral
4.7.	La Evolución de la Deuda Externa Boliviana
4.8.	Nuevo Ciclo de Endeudamiento para América Latina
4.9.	Formas de Alivio de la Deuda
4.9.1.	Reestructuración de la Deuda
4.9.2.	Refinanciación de la Deuda
4.9.3.	Conversión de la Deuda
4.10.	Condonación de la Deuda
4.10.1.	Iniciativa HIPC (Heavily Indebted Poor Countries)
4.10.1.1.	HIPC I
4.10.1.2.	HIPC II
4.11.	Deuda Interna
4.11.1.	Préstamos Interiores
4.11.2.	Deuda Flotante
4.12.	Relaciones entre Deuda e Indicadores Económicos
4.12.1.	Deuda Vs. Crecimiento y Desarrollo Económico
4.13.	Crisis de la Deuda y Globalización al Final del Siglo XX

CAPITULO V – MERCADO DE CAPITALES

5.	ASPECTOS TEORICOS
5.1.	Los Pagarés del Tesoro
5.2.	Las Notas (o Letras) del Tesoro
5.3.	Los Bonos del Tesoro
5.4.	Índice de la Bolsa
5.5.	Mercados Emergentes
5.6.	Mercado de Valores
5.6.1.	Mercado Primario
5.6.2.	Mercado Secundario
5.7.	Participantes en el Mercado de Valores
5.7.1.	Emisores
5.7.1.1.	Emisores Públicos
5.7.1.2.	Emisores Privados
5.7.2.	Fondos Comunes de Valores
5.8.	Bolsa de Valores
5.8.1.	Función Económica de la Bolsa de Valores
5.8.1.1.	Función de Liquidez
5.8.1.2.	Función de Inversión

INDICE

5.8.1.3.	Función de Circulación
5.8.1.4.	Función de Información
5.9.	Inversionistas
5.10.	Agentes de Bolsa
5.11.	Fondos de Inversión
5.12.	Gobierno
5.12.1.	Letras del Tesoro
5.12.2.	Bonos y Obligaciones del Tesoro
5.13.	Regulación y Supervisión Estatal
5.14.	Cotización
5.15.	Subasta
5.15.1.	Competitivas
5.15.2.	No Competitivas
5.16.	Títulos-Valores
5.17.	Algunas Características del Mercado de Capitales en Bolivia
5.18.	Desarrollo del Mercado de Valores en Bolivia
5.19.	Cartera de Fondos de Inversión
CAPITULO VI – DEFICIT Y FINANCIAMIENTO	
6.	SECCION – I
6.1.	Déficit – Consideraciones Generales
6.1.1.	El Déficit Fiscal es peligroso – Parcializado
6.1.1.1.	Axioma
6.1.1.2.	Análisis
6.1.1.3.	Consecuencias
6.1.1.4.	Crítica
6.1.2.	Medidas de Ajuste Fiscal para reducir el Déficit
6.1.2.1.	Subvenciones de los Productos Básicos e Indemnizaciones en Efectivo para Grupos Específicos
6.1.2.2.	Adaptación de los Mecanismos Permanentes de Seguridad Social
6.1.2.3.	Seguro de Desempleo, Indemnizaciones por Despido y Programas de Obras Públicas
6.1.3.	Déficit Fiscal
6.1.4.	Causas de los Grandes Déficits
6.1.4.1.	El Endurecimiento de la Política Monetaria
6.1.4.2.	La Dinámica de la Política
6.1.5.	Pasivos sin Financiamiento Previsto (Caso Ley de Pensiones)
6.1.6.	Clases de Déficit
6.1.6.1.	Déficit Global
6.1.6.2.	Déficit Primario
6.1.6.3.	Déficit Convencional

INDICE

6.1.6.4.	Déficit Corriente	
6.1.6.5.	Déficit Operacional	
6.1.6.6.	Déficit Cuasi – Fiscal	
6.1.7.	Consideraciones de un Presupuesto Equilibrado	
6.1.8.	Evolución del Déficit Financiero Fiscal en Bolivia	
6.1.9.	Evolución del Déficit Global en Bolivia	
6.2.	SECCION – II	
6.2.1.	Financiamiento	
6.2.1.1.	Financiamiento del Déficit	
6.2.1.2.	Recurso al Financiamiento no Bancario	
6.2.2.	El Déficit Fiscal y la Inflación	
6.2.3.	El Déficit y la Tasa de Interés	
6.2.4.	Restricción Presupuestaria del Estado	
6.2.5.	El Déficit Presupuestario y el Dinero	
6.2.6.	Monetización del Déficit	
6.2.7.	El Déficit y el Crecimiento Económico	
6.2.8.	¿Cómo Financiar el Déficit o utilizar el Superávit?	
6.2.9.	Financiamiento Externo (Neto)	
6.2.9.1.	Instituciones Internacionales de Desarrollo	
6.2.9.2.	Gobiernos Extranjeros (Neto)	
6.2.9.3.	Variaciones en Efectivo, Depósito, Valores Negociables y Otros	
6.2.10.	Financiamiento Interno (Neto)	
6.2.10.1.	Otros Componentes del Gobierno Gral.	
6.2.10.2.	La Autoridad Monetaria	
6.2.10.3.	Los Bancos de Depósito	
6.2.10.4.	Otros Tenedores Internos y/o Ajustes	
6.2.11.	Financiamiento Interno por Tipo de Instrumento	
6.2.11.1.	Bonos a Largo Plazo (Neto)	
6.2.11.2.	Bonos y Pagarés a Corto Plazo (Neto)	
6.2.11.3.	Préstamos a Largo Plazo (Neto)	
6.2.11.4.	Préstamos a C. Plazo y Anticipos (Neto) ...	
6.2.11.5.	Otros Pasivos (Neto)	
6.2.11.6.	Variaciones del Efectivo, Depósitos y Otros	
	CAPITULO VII – EVIDENCIA EMPIRICA	
7.	PUESTA A PRUEBA	
7.1.	Relación de Indicadores Fiscales con la Emisión de BT's y LT's	
7.2.	Estimación de la Evasión del Impuesto al Valor Agregado	
7.3.	Pérdida del TGN por Contrabando	
7.4.	Comportamiento de Evasión al IVA y el Contrabando, respec- to a Indicadores Económicos (En forma separada y conjunta)..	
7.5.	Efectos sobre el Déficit Fiscal y otros Indicadores Fiscales	

INDICE

7.6.	Efectos sobre Otros Indicadores Económicos
7.6.1.	Efectos Económicos Fiscales
7.6.1.1.	Efectos Directos
7.6.1.1.1.	Efectos sobre los Ingresos Tributarios
7.6.1.1.2.	Efectos sobre los Ingresos Totales y sobre la Redistribución del Ingreso
7.6.1.1.3.	Efectos sobre la Presión Tributaria
7.7.	Efectos Indirectos
7.7.1.	Efectos sobre la Deuda Pública (Interna y Externa)
7.7.2.	Efectos de la Emisión de Títulos-Valores (BT's y LT's)
CAPITULO VIII – CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	
8.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES
8.1.	Conclusiones
8.1.1.	Conclusiones Generales
8.1.2.	Conclusiones Específicas
8.2.	Recomendaciones
8.2.1.	Recomendaciones Generales
8.2.2.	Recomendaciones Específicas
8.2.2.1.	Política Fiscal
8.2.2.1.1.	Ingresos
8.2.2.1.2.	Gastos

ANEXOS

BIBLIOGRAFIA Y FUENTES

TEMA: “LA EMISION DE TITULOS-VALORES DEL TESORO GENERAL DE LA NACION, UNA ALTERNATIVA PARA GENERAR SU LIQUIDEZ Y FUENTE PARA FINANCIAR EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO”

I. INTRODUCCION

I.1. Antecedentes (Base Histórica)

La crítica situación económica, social y política en América Latina durante las dos últimas décadas, ha permitido a sus autoridades iniciar acciones encaminadas a frenar y revertir este fenómeno, para lo cual en una dinámica inusitada, implantan diferentes reformas con variadas características y en períodos muy cortos; sin embargo, el insuficiente progreso económico y social alcanzado contrasta con la magnitud de los cambios que han tenido en sus políticas económicas.

Durante la década de los 80 esta situación se debió entre otras cosas a factores externos e internos. Entre los externos están: tasas de interés real muy altas, deterioro de los términos de intercambio como consecuencia de la caída de los precios de los productos básicos, creciente costo del servicio de la deuda, disminución de las exportaciones con secuelas de disminución en el ingreso nacional y desequilibrio en la balanza de pagos. Mientras que en lo interno la característica principal se concentra en la aplicación de políticas económicas inadecuadas, con frecuencia derivadas del papel demasiado ambicioso asignado al sector público, que no pudo financiar en su totalidad la crisis con los recursos generados por los ineficientes sistemas tributarios. Excesiva cobertura a las reglamentaciones, poco control de los gastos estatales, emisión monetaria descontrolada, alza constante y sostenida del nivel general de precios con presencia en muchos países de procesos hiperinflacionarios. Toda esta gama de resultados negativos y distorsiones en los indicadores económicos, se reflejan en un desequilibrio macroeconómico general, por ello este período recibió la denominación de la “**Década Perdida**”.¹

Entre las principales características que tuvo la crisis de la economía boliviana en el primer quinquenio de la década de los 80 está el deterioro de las finanzas públicas expresado en los elevados niveles de déficit fiscal; financiado con créditos del Banco Central y el incremento de la deuda interna, rezagando las obligaciones de las cuentas por pagar del gobierno.

El crecimiento persistente del déficit fiscal se originó, por el lado de los ingresos, en una drástica reducción del valor real de las recaudaciones fiscales, en un rezago de las tarifas de los bienes y servicios del sector público, en la erosión de las bases imponibles y en la caída y/o desaparición de los aportes de las empresas publicas. Por el lado del gasto, en un crecimiento incontrolado del mismo, debido a los pagos del servicio de la deuda contraída en la década anterior, los constantes incrementos salariales, un crecimiento desordenado de la inversión pública con proyectos sobredimensionados, con un alto contenido de recursos externos en su financiamiento que demandan importantes montos de los recursos del TGN como contraparte.

¹ Resumen extractado del libro: Finanzas Públicas, Estabilización y Reforma Estructural en América Latina de Guillermo Perry y Ana Ma. Herrera – BID – Washington D.C. – 1994 – Pag. 1 al 30.

Finalmente, por un inadecuado manejo de las finanzas públicas, sin normas para la programación y mecanismos de control.

A partir de 1985, el país ingresa a un nuevo proceso implantándose un programa de reforma económica integral, cuya finalidad fue iniciar la construcción de un nuevo estilo de desarrollo cambiando aquel viejo capitalismo de Estado. Así, se aplica una política de estabilización, **cuya característica y principal estrategia es de shock en vez de ser gradual**, con base a un objetivo secular: “la contención y eliminación de la hiperinflación”. Sin embargo, esta medida reduce la demanda y la producción, ocasionando consecuencias económicas adversas para un grueso sector de la población.

La política fiscal como parte de este programa económico, se ha orientado a disminuir el déficit fiscal, ya que a falta de ingresos tributarios genuinos, este déficit estaba financiado por: los créditos de libre disponibilidad aprobados por los organismos internacionales, así como también por el Banco Central de Bolivia. **Siendo esta última característica una de las principales, por no decir el primer y el más importante y a su vez el método más sencillo y directo, utilizado para financiar el déficit.**

Para revertir el profundo déficit fiscal, se determinó la reducción del gasto corriente, fundamentalmente en servicios personales y al congelamiento temporal de la inversión pública. Ello implicó mayor desempleo, ocasionado por el masivo despido de trabajadores de las empresas estatales y menor inyección de uno de los determinantes del crecimiento económico como es, la inversión.

En el conjunto de medidas implantadas en el sector fiscal, sobresale, la puesta en vigencia de un Nuevo Sistema Tributario (Ley 843), con el objetivo concreto de simplificar el sistema en su aplicación y administración; para incrementar los ingresos tributarios, así se paso de una presión tributaria promedio de 2.2% entre 1983 y 1986 a 14.6% en 1995.²

Los resultados de esta medida, si bien al comienzo fueron exitosos, en la actualidad luego de múltiples modificaciones, incorporaciones y ajustes a la Ley 843 (Reforma Tributaria), aún no se percibe los objetivos y metas trazadas en los programas de gobierno, **más al contrario se viene atravesando una iliquidez muy notoria en las arcas del Estado.** Por esta razón, en la actualidad es necesaria la Reglamentación inmediata del Nueva Código Tributario y nuevos ajustes en la Ley 843.

La presente investigación se encuentra estructurada, primeramente en una parte introductoria más sus aspectos generales, como el planteamiento, la identificación, formulación y justificación del problema, así como la propuesta de objetivos, el planteamiento de la hipótesis central y en una segunda parte con el desarrollo de ocho capítulos, que cada uno de ellos aporta elementos teóricos, empíricos y estadísticos, que permiten desarrollar el tema en base a escuelas económicas, para la demostración de la hipótesis.

II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA, enfocado desde dos puntos de vista:

² M. Felix Delgadillo – Es Bueno el Sistema Tributario en Bolivia ? – UDAPE : Análisis Económico – 1996 – p. 46

II.1. Problema Central: La iliquidez del TGN y su reducida capacidad para la captación de recursos mediante fuentes genuinas como ser: la mayor participación de ingresos impositivos y arancelarios, deprimen la relación ingreso-gastos del Sector Público, induciendo al Estado a la emisión de Títulos-Valores para cumplir con sus obligaciones; que sin embargo, esta emisión es factor determinante en el incremento de la deuda interna, y que al no existir parámetros definidos en su límite en el corto plazo pasa a ser un importante problema en las finanzas públicas.

II.2. Problema Específico:

II.2.1. Por el lado de Ingresos Tributarios

- Índice de Concentración (IVA representa aprox. 47% de los tributos).
- Un mayor indicador de dispersión (De 13 impuestos, 7 individualmente no alcanzan ni el 1% de la recaudación total).
- Índice de Desfase de Recaudación (Incumplimiento de plazos).

II.2.2. Evasión Tributaria:

- Existencia del mercado negro de facturas.
- Presencia de gran variedad de rubros en los regímenes especiales.
- Aspectos políticos (Procesos atrasados: CBN, Toyota, Grupo Garafulic y otros).

II.2.3. Por el Lado de los Ingresos Arancelarios:

- Presencia de Contrabando.
- Evasión en importaciones de bienes de lujo.
- Falta de control en puestos fronterizos.
- Subfacturación.
- Carencia de eficiencia institucional de la administración nacional.

III. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

La permanente iliquidez y escasez de recursos financieros por la que atraviesa el Tesoro General de la Nación, desde los primeros años de la década de los 90, para afrontar la multiplicidad y variedad de necesidades y exigencias de las entidades del Sector Público y de aquellas otras obligaciones señaladas por ley; obligan al Estado a la emisión de Títulos-Valores, utilizadas para generar liquidez y cubrir necesidades estatales; cumpliendo de esta manera parte de los objetivos de la política fiscal. Estos títulos-valores (BT's y LT's) incrementan la deuda interna; a la fecha no están definidos los parámetros y límites para su emisión respecto a los macro indicadores, como el PIB, Nivel de Endeudamiento, Exportaciones, Emisión Monetaria, etc. Sin embargo, se aprecia algún nivel en la formulación del Presupuesto General de la Nación, que no obedece a un parámetro determinado; pero que si es posible, realizar algunas estimaciones en la programación permanente de la liquidez del TGN, para atender necesidades reales del gasto público, cuidando aspectos que no incidan sustancialmente en la generación de un mayor déficit fiscal, procurando a su vez mantener niveles aceptables de sostenibilidad en los ingresos estatales; por este motivo los Títulos-Valores, son emitidos con cierta racionalidad para salvar momentos de extrema necesidad, Ejs. Obligaciones de la Seguridad Social, pero que

sin embargo, a mediano plazo este ritmo de emisión incide en el incremento de la deuda interna.

IV. DELIMITACIÓN DEL TIEMPO

El tema sujeto de la investigación se circunscribe en un período de 10 años entre 1993 y 2002, con un análisis global tomando en cuenta la emisión de los Títulos-Valores del TGN (BT's y LT's), aspectos impositivos, arancelarios, deuda pública, gastos, ingresos y otros.

V. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

Las bases conceptuales desarrolladas tanto en el marco teórico como en el práctico (empírico), permiten formular el problema como sigue:

¿Será que el mecanismo de la emisión de Títulos-Valores del TGN es un instrumento idóneo de Política Fiscal para generar liquidez en el Estado y financiar la mayor parte del Déficit Fiscal?

VI. JUSTIFICACIÓN

El tema planteado es de singular importancia en el conjunto de las Políticas Económicas y Sectoriales así como en el análisis del comportamiento macroeconómico; por ello, las razones y motivaciones que permiten llevar a cabo el desarrollo de la presente investigación, se basan en la búsqueda del conocimiento, la verdad y la información que permitirán: describir, explicar y predecir los fenómenos que se producen entorno a las finanzas públicas, la economía y consecuentemente la realidad social de nuestro país.

VII. NECESIDADES DE SOLUCIÓN AL PROBLEMA

Este trabajo pretende investigar los determinantes de la iliquidez del Tesoro; analizar las razones de la forma y modalidad de la emisión de Títulos-Valores del TGN; plantear alternativas para aumentar los recursos del Estado, así como sugerir límites ordenados y controlados en su emisión, procurando no aumentar el endeudamiento interno al programado y que pueda ser cubierto en el mediano y largo plazo, con ingresos genuinamente estatales.

Una importante y principal línea de solución estará en la implantación de mayores niveles de fiscalización y una optimización en los niveles de eficiencia y eficacia de los órganos recaudadores del Estado. Dotándoles de los medios, recursos e instrumentos necesarios para su fortalecimiento.

VIII. OBJETIVOS

El tema de la presente investigación permite plantear el objetivo general (central) y los específicos:

VIII.1. Objetivo General

Demostrar si el mecanismo de emisión de Títulos-Valores frente a la presencia de la evasión del IVA y el contrabando, es adecuado para generar liquidez y financiar el Déficit Fiscal que permita solucionar la iliquidez temporal del Tesoro Nacional y pueda atender sus necesidades reales de gasto.

VIII.2. Objetivos Específicos

- Identificar donde se genera y concentra el mayor nivel del déficit.
- Identificar nuevas fuentes y mecanismos internos y externos para financiar el déficit fiscal.
- Estudiar con que niveles razonables de emisión de los Títulos-Valores se financia el déficit público, cuidando que una emisión ilimitada provoque presiones en las tasas de interés y en los niveles inflacionarios.
- Identificar los aspectos más sobresalientes de la evasión impositiva del IVA y niveles de contrabando.
- Cuantificar el nivel de emisión de Títulos-Valores.
- Evaluar los factores negativos de un mayor nivel de déficit fiscal.

IX. PLANTEAMIENTO DE LA HIPÓTESIS

La poca conciencia tributaria y arancelaria y el incumplimiento a deberes formales del universo de contribuyentes, son aspectos negativos en la generación de recursos estatales, que es atribuible a la falta de una legislación sólida y dura para sancionar la práctica discrecional en la evasión impositiva en general, que incide en las políticas gubernamentales a la emisión de Títulos-Valores para atender obligaciones estatales, permite plantear la siguiente:

IX.1. Hipótesis Central

La emisión de Títulos-Valores, frente a la presencia de la evasión del IVA y el Contrabando, es un mecanismo importante en la generación de liquidez para el Tesoro y fuente de financiamiento del Déficit Público, si y sólo si, su emisión es regulada y utilizada adecuadamente, evitando:

- Incremento excesivo de la deuda interna con efectos negativos como consecuencia de límites y parámetros no definidos en la emisión de LT's y BT's.
- Creación de nuevos impuestos.
- Incremento de alícuotas en los impuestos establecidos.
- Evasión impositiva **referido al IVA.**
- Presencia del Contrabando.
- Emisión monetaria.

IX.2. Hipótesis Específicos

- La falta de investigación y datos oficiales de la evasión del IVA y contrabando, es debido al desinterés y poca visión por parte de los entes recaudadores.

- La emisión discrecional (no siempre basada en parámetros definidos) de Títulos-Valores compromete obligaciones futuras, incrementa la deuda interna afectando futuros ingresos que se reflejan en los niveles del déficit fiscal.

X. IDENTIFICACIÓN DE VARIABLES

Para el presente trabajo se han identificado las siguientes variables, que son de una relación “**Independiente – Interviniente – Dependiente**”, a partir de ello se puede establecer; la siguiente disposición:

X.1. Variable Independiente

Emisión de Títulos-Valores del TGN (T.V.) = X

X.2. Variables Intervinientes

Regulación = Z₁

Uso (adecuado) = Z₂

X.3. Variables Dependientes

Iliquidez del Tesoro = Y₁

Déficit Fiscal = Y₂

XI. FÓRMULA: $Y_1, Y_2 = f [(Z_1, Z_2) X]$

XII. OPERACIONALIZACIÓN DE LAS VARIABLES

CONCEPTO	VARIABLE	DENOMINACIÓN Y/O ACCION	INDICADOR	MEDIDA	ESCALA
Títulos públicos emitidos por el Min. Hda. a través - del TGN, con el propósito de cubrir oblig. financiera- del Estado y de Pol. Fiscal.	Independiente	Títulos Valores (T.V.)	Para la Regulación: Tasa de interés Límites Comisión por Administración.	Acorde con el Sist.Financiero X % / PIB real Hasta un máximo del 3 %o	Ordinal Ordinal Ordinal
Pueden ser en M/N, M/E y MN/MV que se colocan en el mercado financiero y generan pago de intereses			Para su Uso: Operac.en Mcd. de Valores Cubrir Oblig. Deuda Publ. Oper. Temporal TGN	Valores de los T.V. X % / Deuda Interna X % / Gasto Corriente	Ordinal Ordinal Ordinal
		Regulación:	Para la Regulación		
Variables de vital importancia en el mcd. De capitales marcan y dan las señales oportunamente de cómo y cuando se salen de los marcos legales establecidos	Intervinientes	Tasa de interés Límite Comisión por Administración Uso: Aspectos de Pol.Fiscal Cubrir Oblig. Deuda Publ. Operac. Temporales del TGN	Acorde con el Sist.Financiero X % / PIB real Hasta un máximo del 3 %o Para su Uso: Valor de los T.V. X % / Deuda Pública X % / Gasto Corriente	Entre Tasas Int Activas y Pasivas BT's y LT's / PIB real Fijar topes máximos X % / PIB real BT's y LT's / PIB real Facilidad en la emisión	Ordinal Ordinal Ordinal Ordinal Ordinal Ordinal
Indicadores económicos que reflejan mayores niveles de ingresos fuentes de financiamiento para el Estado.	Dependientes	LIQUIDEZ DEL TGN Y DEFICIT FISCAL	Comportamiento Déf. Fisc. Generación de Ingresos Sustitución temporal de Impuestos	DEF.FISCAL / PIB real ING.CTES / PIB real Presión Tributaria GASTOS / PIB real	Ordinal Ordinal Ordinal Ordinal

XIII. INDICADORES DE LOS TÍTULOS-VALORES

Siendo que la hipótesis central incorpora variables intervinientes, se deben distinguir que características tienen la regulación y el uso de los Títulos-Valores. Por ello, las Letras y Bonos de Tesorería emitidos por el Estado³ y son utilizadas para ser:

- Transables en intermediaciones financieras.
- Transables para pago de obligaciones de deuda.
- Transables para fortalecer el mercado de capitales.
- Transables para atraer mayores niveles de inversión.
- Transables para generación inmediata de liquidez para el TGN.

Tienen en cuanto a su utilización las siguientes características:

XIII.1. Para las Letras de Tesorería, se tiene:

XIII.1.1. Indicadores de Regulación

- Fijación de límites máximos de emisión anual (Ejs. No mayor al 1 % del PIB).
- Fijación de la tasa de interés acorde con los del sistema financiero.
- Pago racional de comisiones al BCB (máx. 3% anual) por la administración de las letras sobre el valor nominal.

XIII.1.2. Indicadores de Uso

- Sólo con fines de Política Fiscal.
- Cubrir necesidades temporales de liquidez.
- Fijar plazos para la redención de las Letras del Tesoro “Categoría C”.

XIII.2. Para los Bonos de Tesorería, se tiene:

XIII.2.1. Indicadores de Regulación

- Fijación de límites máximos de emisión anual (Ejs. No mayor al 1 % del PIB), evitando no incrementar discrecionalmente la deuda Interna del Estado.
- Evitar acumulación de pago de intereses y capital para no grabar mayor obligación al Estado.

XIII.2.2. Indicadores de Uso

- Sólo para financiar las operaciones del Tesoro General de la Nación.
- Cubrir obligaciones de deuda pública.
- Para respaldo de créditos recibidos por instituciones públicas.

XIV. ASPECTOS METODOLÓGICOS:

XIV.1. Método y Procedimiento Empleado

La identificación del objetivo general y de los específicos en la presente investigación

³ D.S. No. 25513 del 17 de Septiembre de 1999 (Deroga a los Decretos Supremos 23720 y 24627)

ha permitido que para la demostración de los mismos se utilizó el “**método hipotético deductivo**”, por ello se parte de la explicación, análisis, posición y definiciones referidas a los aspectos más generales incorporados en el tema, como ser: los referidos al contenido de los Programas de Ajuste Estructural de la Política Económica de Bolivia; se continúa con el análisis de la Política Fiscal y dentro de este, se analiza el comportamiento de las cuentas de ingresos y gastos del Estado, situación que permite demostrar la iliquidez del TGN, siendo esta última característica, un elemento explicativo de la presencia de un Déficit Público. Se concluye haciendo un énfasis particularizado sobre la característica del financiamiento de este déficit a través de la emisión de Títulos-Valores.

Sin embargo, por la característica propia de la investigación, en determinados momentos del trabajo exige aplicar también el “**método inductivo**”, por el hecho del uso de datos e información empírica, ya que el déficit es un indicador permanente y constante en el accionar de la Política Fiscal de cualquier gobierno y país en vías de desarrollo.

XV. TIPO DE ESTUDIO

El tipo de estudio que se efectúa es el “**explicativo - causa**”, debido al respaldo que se propone en el marco teórico y práctico (empírico), puesto que se tiene identificadas las variables de investigación. Este estilo está basado en el hecho de que en la hipótesis, se muestran variables: independiente, intervinientes y dependientes, las que a través del procesamiento de datos validarán la hipótesis planteada.

Se explica que los cambios en la variable independiente identificada como la emisión de los Títulos-Valores, afectan a las variables dependientes que son la iliquidez del TGN y el Déficit Fiscal, a través de las intervinientes, como ser la regulación y el uso. Si estas variables son adecuadamente reguladas y utilizadas, su resultado inmediato será de un menor impacto en las otras variables. De esta manera los resultados del procesamiento de la información que demuestran la **causa - efecto** de las variables, permitirán aseverar la coherencia de la interrelación existente de las variables analizadas.

XVI. TÉCNICA UTILIZADA

La **técnica de la estadística** es base para: la tabulación, el análisis, el procesamiento, la demostración y la interpretación de los resultados obtenidos en torno a las variables identificadas en la investigación, apoyadas en la información referida al presente tema.

Una vez procesada la información se realiza el análisis, la interpretación de los datos y cifras que explican el comportamiento de las variables, se efectúa un énfasis especial en el análisis de las variables del estudio que explican la hipótesis planteada.

Esta técnica encuentra su basamento en el procesamiento de la información transcrita, en los cuadros estadísticos y matrices diseñadas en un trabajo de gabinete, cuya información está necesariamente referida a la década planteada.

La importancia del presente tema de investigación, dentro del conjunto de las medidas de ajuste estructural, permite un grado de abstracción teórica muy significativa y por lo tanto de las áreas que incorpora, otra de las técnicas a utilizar, consiste en la “**investigación bibliográfica**”.

XVII. RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN

Siendo el tema de la investigación muy amplio y que abarca áreas económicas muy interrelacionadas, exige necesariamente el análisis de indicadores muy importantes del acontecer macroeconómico y dada la importancia singular de la información en el proceso de la investigación, quizás la más delicada por su confidencialidad y sus limitaciones; se rescató para su compilación: de leyes que aprueban el Presupuesto General de la Nación; del Flujo Financiero del Sector Público no Financiero; de las estadísticas del INE, UDAPE, Servicios de Aduanas, y de Impuestos Internos, Cámara de Comercio y otras instituciones. Cabe señalar que la información en nuestro medio no siempre está disponible al alcance del público en general y se sufre de limitaciones porque no son muy oportunos y si existen no se facilita la más actual, **por ello una recomendación es democratizar a la brevedad la información en nuestro medio.**

La labor inmediata en el procesamiento realizado en gabinete y la búsqueda de la información básica en las fuentes directas, permitió encarar las siguientes acciones:

- Se calculó y validó la confiabilidad de la información en las mismas fuentes originales.
- Se utilizó la información más actualizada posible.
- Se creó una pequeña base de datos para el procesamiento de la información, la misma que está expresada en los datos estadísticos expresados a lo largo del tema y los anexos que forman parte del presente estudio.

XVIII. PROCESAMIENTO DE LA INFORMACIÓN

Una vez recabada la información, el procesamiento estadístico para su interpretación final, se efectúa en forma manual para facilitar el registro, clasificación e interpretación, así como la construcción de rangos e intervalos, éstos en forma ordinal.

Para las acciones de demostración, explicación y exposición, los resultados obtenidos son representados mediante gráficas (histogramas, tortas y barras), elementos muy importantes para aspectos didácticos e ilustrativos.

XIX. ALCANCES DE LA INVESTIGACIÓN

El alcance de la presente investigación tiene la siguiente cobertura:

XIX.1. Período: 1993 a 2002

XIX.2. Área: Fiscal y Tesorería

El esquema o Guión de la investigación se resume de la siguiente manera:

Todo este trabajo, está respaldado con datos estadísticos correspondientes a cada área y con entrevistas a personas entendidas en la materia, las cuales fueron necesarias para llegar a resultados verdaderos en la medición de estos parámetros.

XX. RESUMEN DE CADA CAPITULO

Antes de desarrollar el contenido de cada capítulo, se presenta el resumen de cada uno de ellos a manera de introducción.

En el capítulo del **Marco Teórico**, se rescatan los planteamientos, propuestas y bases ideológicas y filosóficas de las principales corrientes y escuelas del pensamiento económico; las mismas que sirven de sustento al tema de la presente investigación. Se rescatan las propuestas de la Escuela Clásica, el Keynesianismo y el Monetarismo; escuelas muy utilizadas en las medidas económicas de los últimos años en el ámbito nacional e internacional.

En el capítulo referido a los **Ingresos** se hace énfasis a los lineamientos aplicados en la Teoría de la Hacienda Pública, bases que expresan y se refieren a los recursos que el Estado genera mediante iniciativas objetivas y normativas, cuya especificidad y heterogeneidad permite a los administradores del Estado buscar y plantear propuestas inteligentes para una oportuna y equilibrada captura de recursos, sin afectar demasiado al ingreso de las empresas e individuos; estos recursos tienen un destino determinado, cual es la atención de las necesidades estatales.

En este capítulo basado en criterios doctrinales, se efectúa un énfasis muy importante y profundo respecto a los tributos, ya que es muy significativa su participación en los ingresos del Estado, por ello se incide muy especialmente en el tema impuestos y aranceles, pilares básicos en la composición de recursos financieros estatales.

El marco práctico, está referido principalmente a la pérdida de ingresos que sufre el Tesoro Nacional como consecuencia de las prácticas negativas de la evasión en el IVA y la presencia del contrabando.

Respecto al capítulo **Gastos**, en el caso boliviano se hace una abstracción de la intervención limitada del Estado en la actividad económica, asumiendo nuevos roles como el regulador, facilitador y promotor, dejando a un lado la función de productor y de agente económico propiamente dicho. Por ello, aplicar políticas públicas es necesario para guiar, corregir, complementar y regular la economía.

Estas acciones se vuelcan en la necesidad de efectuar gastos, por ello la importancia de una reclasificación del gasto corriente, buscar una mayor asignación financiera a la inversión pública (especialmente social), atención de transferencias, cumplimiento de las obligaciones del servicio de la deuda pública interna y externa, control de los niveles y los efectos del gasto público sobre la demanda global, agregada y otros indicadores macroeconómicos.

Se hace énfasis en los índices y su desagregación del gasto público, partiendo la distinción del gasto a través de la clasificación económica. Por ello los componentes de los gastos finales que suponen Demanda Final, están clasificados en: Gastos

Corrientes, de Capital, en Transferencias; esta clasificación permite procesar la Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento (CAIF), información fundamental para identificar cuán capaz es el Estado para generar ahorro público que debe ser destinado a la inversión, evitando mayores niveles de financiamiento tanto interno como externo.

La **Deuda Pública** tiene su propio capítulo basado en una conceptualización de la misma, identificación de sus características, clasificación, composición, cuantificación, razones de su crecimiento, su sostenibilidad, políticas y fases de su negociación, renegociación, hasta llegar a las instancias del alivio de la deuda externa mediante las iniciativas del HIPC I y HIPC II.

Por otra parte se analiza el servicio de la deuda externa como afecta en el nivel del gasto público, como incide en las bajas tasas de inversión pública, reducción del ingreso disponible disminuyendo la capacidad de los consumidores, impactos sobre la demanda agregada, el déficit fiscal y otros.

En el análisis del marco práctico, en el caso boliviano se enfoca las acciones y participaciones que se efectuaron en cada uno de los procesos de renegociación en las diferentes instancias del Club de París (tramos I, II,..., VII), llegando a conseguir condiciones más favorables como ser: tasa de interés menores, ampliación de plazos de amortización y períodos de gracia, hasta llegar a ingresar a los HIPC I y II.

En cuanto al **Mercado de Capitales**, como parte integrante del presente trabajo, se tocan los aspectos teóricos en los que se basan los Títulos-Valores en general, los mismos que son transados en el mercado de capitales, identificando a su vez a las Letras y Bonos de Tesorería que se cotizan y se transan en este mercado, como un mecanismo alternativo de inversión y como instrumento directo de regulación de la oferta monetaria.

El tema es tratado en un capítulo separado, porque las LT's y BT's emitidos por el Estado reflejan necesidades de intermediación financiera para generar liquidez en el Tesoro Nacional y de esta manera poder cumplir con el pago de obligaciones estatales, como las rentas jubilatorias (Ley de Pensiones), que significan una erogación de mucha importancia en el Estado; así en los tres últimos años se viene cubriendo anualmente cerca a \$us. 320'000.000.-, significando esfuerzos adicionales en la generación de ingresos y disponibilidades al TGN, provocando el crecimiento de la deuda interna y un impacto demasiado fuerte en el déficit fiscal.

El **Déficit y su Financiamiento** es tratado en un capítulo especial, por ello se inicia con las consideraciones generales en cuanto a su estructura, composición, magnitud, niveles aceptables y rigideces, aplicación de medidas y políticas, causas, consecuencias, clases de déficit, políticas de reducción y otras consideraciones.

Por el lado del financiamiento externo, está el crédito externo neto generado en fuentes no bancarias, especialmente el otorgado por las agencias internacionales de desarrollo, gobiernos extranjeros y banca privada internacional. En cuanto al interno se toma en cuenta la Emisión de Bonos y Letras como consecuencia de la aplicación de la Ley de Pensiones, la Deuda Flotante acumulada del Estado a cada fin de

gestión por los compromisos y desembolsos no cumplidos y otros referidos al uso de disponibilidades en caja y bancos existentes en las instituciones del Sector Público.

En cuanto al Capítulo referido a la “**Puesta a Prueba**” (Evidencia Empírica) que demuestra la hipótesis planteada, se ha compilado la información básica necesaria, de las instancias estatales pertinentes, que procesan y producen la misma, ya que siendo un tema demasiado amplio, con esfuerzo se pudo conseguir datos estadísticos, puesto que los mismos no se encuentran disponibles, haciéndose dificultoso el acceso, por el hecho de que es información confidencial y que entre las esferas estatales se maneja con bastante discreción. Por otra parte, la tarea de compilación se hizo difícil, más aún si se presentan diferencias en su procesamiento (cada entidad maneja y procesa bajo diferente metodología), por ello la necesidad de uniformar metodologías en su procesamiento y aprobar regulaciones para la democratización de la información, para que esté al alcance de todo público.

Una vez conseguida la información se ha realizado el procesamiento de la misma, utilizando el método cuantitativo (procesamiento estadístico), para expresar resultados y efectuar la interpretación de la misma que permita validar la hipótesis planteada.

Finalmente, en el capítulo de **Conclusiones y Recomendaciones**, en base a la demostración de la hipótesis se plantean propuestas importantes propias de un proceso de investigación, rescatándose aspectos generales en cuanto a la emisión de los Títulos-Valores del TGN, como alternativa principal para la generación de liquidez y fuente para financiar el Déficit Fiscal, así como el referido a la evasión impositiva; **(en este trabajo el referido al IVA y la presencia del Contrabando)**, como elemento importante en la iliquidez del Tesoro Nacional. En cuanto a las conclusiones específicas el estudio particulariza la iliquidez del TGN, que se expresa en los presupuestos anuales de la nación, que inducen a la emisión de BT's y LT's para cubrir obligaciones estatales, que cada vez se hacen más inflexibles y recurrentes.

La recomendación esta orientado a corregir el control del manejo desordenado de las finanzas públicas; por ello se debe propender a una programación financiera plurianual para no continuar atendiendo necesidades coyunturales, (cubriendo obligaciones contraídas anteriormente), de ahí que nace la necesidad de ejecutar programaciones de más de dos años llegando por lo menos a un mediano plazo es decir para cinco años, los cuales permitirán salvar apuros y evitar improvisaciones.

I. CAPITULO - MARCO TEORICO CONCEPTUAL

“Es posible contemplar el crecimiento del pensamiento económico como algo progresivo, en el sentido de que cada generación aprende y absorbe bastante del pensamiento de las generaciones precedentes”⁴

El tema investigado permite plantear en este capítulo, la base teórica conceptual (Marco Teórico), en la que se apoya la investigación, por ello se rescataron las propuestas e ideas básicas de varias de las corrientes y escuelas existentes en la historia del pensamiento económico, para:

- Sustentar teóricamente el estudio, basado en teorías, enfoques críticos, investigaciones y antecedentes en general. Esta labor se realizó, en la revisión, obtención, consulta y selección de la literatura correspondiente, tanto de las fuentes primarias (directas, textos y expertos) y secundarias (Compilaciones).
- La adopción de una teoría o desarrollo de una perspectiva teórica.

La razón de este marco teórico, es profundizar y apoyar con una base conceptual al tema planteado, considerando que el tema tiene una importancia significativa en los planes y programas de la actual política económica implementada por niveles e instancias económicas y financieras del Estado, así como para su análisis y crítica en las instancias académicas ***y lo más importante es que el tema pretende mostrar una riqueza teórica y empírica, así como una práctica cotidiana en el quehacer económico del Estado, aspectos que han motivado e inducido a efectuar el presente trabajo de investigación.***

1. SECCION I

1.1. El Sector Público

Es la combinación de los sectores denominados: Gobierno General, Servicios Nacionales, Entidades Descentralizadas sin Fines Empresariales, Instituciones de Seguridad Social, Administración Territorial, Empresas Públicas, Instituciones Públicas Financieras Bancarias y no Bancarias, Gobiernos Municipales y las Instituciones Autónomas (Sistema Universitario). Son creadas para cumplir funciones de responsabilidad del gobierno y están bajo su control. En él se muestra el volumen y tamaño global de la actividad productiva del Estado, siendo este el mecanismo homogeneizador, facilitador, promotor y regulador de una determinada economía, a través de los medios e infraestructura con que cuenta.

1.1.1. Funciones del Sector Público.- El gobierno establece las reglas de juego normativas y legales que rigen las relaciones entre: los negocios, los proveedores de recursos y los consumidores. Mediante la legislación, puede arbitrar las relaciones económicas, detectar maniobras sucias y ejercer su autoridad al imponer castigos apropiados, así como proporcionar bienes y servicios necesarios, a fin de que la economía opere en forma efectiva, siendo una característica del modelo de libre mercado.

⁴ Hernández A. Rafael – Apuntes de historia del Pensamiento Económico – <http://www.uas.mx/>

Sus funciones están muy ligadas al concepto de: “interés público” donde los gobiernos intervienen para estimular el desarrollo. De acuerdo al concepto de interés público las ineficiencias y fallas del mercado deben ser corregidas por el accionar del gobierno, mediante el suministro de bienes y servicios, atención de salud, educación, seguridad interior y exterior, relaciones internacionales, inversión, generación de impuestos y la aplicación de reglamentos para la regulación sectorial de la economía.

Toda esta gama de acciones debe ser coordinada con el Sector Privado, que sin su intervención se verá obstaculizada y en muchos casos truncada, el logro de los objetivos y metas públicas tales como la: eficiencia económica, estabilidad macroeconómica y lo que es más fundamental que toca las estructuras mismas de nuestra sociedad, cual es la disminución de los niveles muy significativos de pobreza y corrupción; todas estas acciones se lograrán mediante la práctica del diálogo y la toma de decisiones de consenso con la participación de todas las fuerzas vivas de la sociedad, aspectos básicos y fundamentales para alcanzar grados satisfactorios de crecimiento y desarrollo económico, evitando acciones que puedan afectar los niveles muy frágiles de estabilidad social y política, y en lo económico consolidar con mayor firmeza el equilibrio macroeconómico y generar condiciones favorables para activar la Demanda Agregada, hoy por hoy muy resentida.

1.1.2. Conceptos Básicos.- Para un mejor panorama sobre el tema de la investigación es importante definir algunos conceptos básicos y entre ellos tenemos:

1.1.2.1. Emisión de Títulos Públicos con Fines de Política Fiscal.- Bajo el amparo de disposiciones legales, el Estado tiene la capacidad de emitir distintas clases de Títulos-Valores de crédito fiscal, los mismos que son utilizados para el cumplimiento de su programación financiera, así como para el pago de obligaciones vencidas. Actualmente el TGN con autorización legal emite: **a) Bonos de Tesorería** utilizados para cubrir necesidades de financiamiento de operaciones del Tesoro Nacional, pago de Deuda Pública y otras obligaciones excepcionales; y **b) Letras de Tesorería** con fines de Política Fiscal, para cubrir necesidades temporales de liquidez del TGN, que se clasifican en: Letras de Tipo: A, B, C y D.

1.1.2.2. Gasto Gubernamental.- Las compras y transferencias que realiza el Estado son componentes principales del gasto fiscal, que reflejan el volumen y crecimiento del rol económico del gobierno. Estos gastos se distinguen en:

- Que, las compras gubernamentales son “**exhaustivas**”; estas absorben o emplean directamente los insumos y la producción resultante, son parte de la demanda global, así como de la agregada, también integran la absorción.
- Que, las transferencias son “**no exhaustivas**”, estas no absorben directamente los insumos ni se cargan a la producción. Como ser: los beneficios de seguridad social, los subsidios a los veteranos de guerra, financiamiento estatal a partidos políticos y otros. Su característica radica en que los receptores no hacen contribución real a la producción en contraprestación a estos pagos.

1.1.2.3. Estructura del Sector Público.- El Sector Público boliviano necesariamente exige conocer su estructura, composición, cobertura y funciones, y es como sigue:

1.1.2.4. El Sector Público No Financiero.- Esta compuesto por:

Administraciones Públicas

- **Gobierno Central**
 - Administración Central
 - Servicios Nacionales
 - Instituc. Púb. Descentr. s/ Fines Empresariales (incluye al Sist. Univ.)
 - Instituciones de Seguridad Social
- **Administración Territorial**
 - Prefecturas Departamentales
 - Servicios Departamentales (A cargo de las Prefecturas)
- **Gobiernos Municipales**
- **Empresas Públicas no Financieras**
 - Empresas Nacionales
 - Empresas Regionales
 - Empresas Municipales

1.1.2.5. El Sector Público Financiero.- Se compone de:

- **Instituciones Financieras Bancarias**
- **Instituciones Financieras no Bancarias**

1.1.2.6. Enunciados Teóricos

1.1.2.6.1. La Hacienda Pública en el Pensamiento Económico.- La Hacienda Pública[#] es una ciencia plural que admite diferentes enfoques (político, económico, jurídico, ético – moral y contable); interesando para la presente investigación el enfoque económico.

[#] Es aquella parte de la economía pública, de los sectores económicos capitalistas de mercado, relacionada con la realización de ingresos y gastos del Estado y la mucha relación entre ellos. Por eso sólo se habla de Hacienda Pública en los países capitalistas de mercado. **La Hacienda Pública** se ocupa de: la asignación de los recursos escasos, la distribución de la renta, la estabilización de los precios, el pleno empleo, el desarrollo económico y otros temas de orden público. Es así que la actividad financiera es sólo una parte de la economía pública. El Sector Público es el sujeto fundamental de la actividad financiera o Hacienda Pública, por ello su poder de coacción. (<http://usuarios.iponet.es/casinada/23corrup.htm>)

Uno de los objetivos básicos del estudio de la Hacienda Pública, es explorar cómo se puede mejorar la eficacia en la formulación y la aplicación de las políticas públicas, en lugar de pensar en aumentar el ámbito de intervención pública.

La Hacienda Pública se presenta desde su inicio, no como una ciencia positiva, sino como una disciplina normativa, que agrupa un conjunto de proposiciones apoyadas en juicios de valor y en la aplicación de las conclusiones obtenidas por el análisis económico, en el diseño de un comportamiento óptimo de los ingresos y los gastos del sector público.

Tiene una aparición histórica caracterizada por la peculiar preponderancia práctica de los fenómenos con los que se trata y por las soluciones, intuitivas primero y analíticas más tarde, que se esbozan para resolver tales problemas.⁵

Al efectuar una síntesis de la evolución histórica del pensamiento financiero de las distintas corrientes normativas, éstas siempre han planteado programas referidos a los grandes rubros como el Ingreso y el Gasto Público. Así las Escuelas del Pensamiento Económico distinguen al: Mercantilismo, Cameralismo, Fisiocracia, Clásica, Neoclásica, Keynesianismo, Monetarismo y otros. Por razones de importancia y relación directa al tema, se reduce al uso y orientación de las siguientes escuelas:

- Clásica
- Neoclásica
- Keynesianismo
- Monetarismo

1.1.2.6.2. La Hacienda Pública en el Pensamiento Clásico.- La teoría clásica cuyo padre es A. Smith, se desarrolló y consolidó como cuerpo de doctrina entre 1770 – 1870 (A. Smith publica su libro Riqueza de las Naciones en 1776), sentando sus bases en los fundamentos del Liberalismo en la economía y especialmente en la Hacienda Pública, desde la vertiente real y la monetaria, vinculados en un modelo global construidos sobre la teoría del valor trabajo/incorporado.

Para los clásicos el único concepto de valor que tiene interés en sentido económico es el valor de cambio y es en su determinación que se centrarán sus esfuerzos (Schumpeter 1954 – pag. 654).

El nuevo enfoque normativo de la actividad financiera (Hacienda Pública), fundó sus bases y principios detrás el éxito de la revolución liberal apoyándose por un lado, en los objetivos políticos que se hallan detrás del liberalismo y, por otra parte en las proposiciones de la teoría clásica del desarrollo económico.⁶

En la Riqueza de las Naciones (Libro de A. Smith) los principios del ***laissez faire y pasare*** se convierten en la piedra angular de todo un sistema del pensamiento. El principio del laissez faire, la competencia y la Teoría del Valor Trabajo, son aspectos que se destacan en esta escuela. Sin embargo, en muchos de sus planteamientos no se dejan llevar a ciegas por los ideales del laissez faire y el laissez pasare. Los padres de esta escuela son: A. Smith, David Ricardo, R. T. Malthus y J. S. Mill.

⁵ Manual de Hacienda Pública – Tomo I – Instituto de Estudios Fiscales – Ministerio de Economía y Hacienda - España

⁶ Manual de Hacienda Pública – Tomo 1 – Instituto de Estudios Fiscales – Ministerio de Economía y Hacienda - España

El enorme aporte de estos científicos en el campo de la economía hace que esta corriente se estructure de tal manera que, con el tiempo se consolida y tiende a ser un paradigma, sobre la base de la determinación de leyes para el funcionamiento del sistema económico de la sociedad moderna. “Erick Roll anota que: “La economía política clásica puede considerarse como la representación de la estructura económica de su tiempo, como un sistema científico, como una teoría del desarrollo económico y como una teoría de la política económica”⁷

En la postura clásica, las principales propuestas económicas sobre las que se fundamenta la actividad financiera del sector público, son las siguientes:

- Limitación del gasto público.
- Neutralidad impositiva.
- Equilibrio presupuestario.
- Principios de la imposición, del beneficio y la capacidad de pago.

La intervención del Sector Público en la economía y en la sociedad deberá financiarse con ingresos públicos, con una procedencia totalmente impositiva.

La relación ingresos y gastos públicos deberá presentar una situación tal que el presupuesto se encuentre en equilibrio. Los motivos de exigencia serán dos: uno económico, pues deberá evitarse el ataque del sector público a la acumulación de capital y otro político, pues el desequilibrio presupuestario constituye un elemento de confusión y extensión indeseable de la actividad estatal. Por último los gastos públicos deben distribuirse con justicia.

Los problemas que comporta el crecimiento económico, objeto de estudio fundamental por parte de los clásicos, reserva una importante parcela a la Hacienda Pública, resaltando en especial tres aspectos:

- El gasto.
- El ingreso.
- La deuda pública.

En la concepción de la Escuela Clásica (A. Smith), el Estado tiene ciertos deberes importantes que cumplir, como ser: el deber de la defensa nacional es controlar la agresión extranjera, el deber de establecer una buena administración de justicia, ejecutar obras y sostener las instituciones como ser la salud, educación y otras, que aún siendo ventajosas en sumo grado a toda la sociedad, nunca podrán recompensar en costo a un individuo o a un corto número de ellos y por lo mismo, no debe esperarse que estos se aventuren a fundarlas y mantenerlas.⁸

Para los clásicos, el **“gasto fiscal”** debe reducirse a las partidas que resultan legítimas a las funciones estatales. No deben sobrepasar a los ingresos, al ocurrir esto el déficit es contradictorio con las reglas elementales de una hacienda sana.

En cuanto a los **“ingresos públicos”**, se basan en cuatro cánones de la tributación: **a) certidumbre, b) igualdad, c) conveniencia y d) economicidad.**

⁷ Ramos S. Pablo – Principales Paradigmas de la Política Económica

⁸ A. Smith – Investigación sobre la Naturaleza y las Causas de la Riqueza de las Naciones – Fdo. De Cultura Económica – 1979 – México – p. 639

Finalmente, la “**deuda pública**” se convierte en el objeto de estudio de esta corriente de pensamiento, brillando con luz propia en lo que respecta a posturas concretas y renovadoras.

Para Smith la nivelación del presupuesto estaba condicionada a la deuda pública. Partía del supuesto de la ineficacia del Estado en la creación de la riqueza. La deuda es una forma de tomar recursos al sector privado. **El aspecto más negativo de la deuda pública no reside en el costo de los intereses, sino en que afecta la acumulación de capital.** También llegó a percibir que, a largo plazo, el incremento de la deuda crea el peligro de la adulteración de la moneda.

Para David Ricardo, la Hacienda Pública debe cumplir una función preponderante que es la de velar por un presupuesto nivelado.

Sostiene que la carga principal de la deuda pública no consiste en el pago de los intereses, sino en la pérdida originaria de capital. Para él la deuda pública es una pérdida del capital productivo de un país. Si bien el pago de los intereses se financia con impuestos, esto no es más que una transferencia entre quienes pagan los impuestos y quienes reciben intereses.

1.1.2.6.3. Corriente Neoclásica (Marginalistas).- La denominación de “Escuela Neoclásica”, se impuso debido principalmente a su utilización por la mayoría de los economistas norteamericanos. El término neoclásico es, sin embargo, algo equívoco porque algunos de los fundamentos de la nueva escuela constituyen una ruptura con lo de los clásicos. La presencia de la figura de A. Marshall entre los principales de la nueva escuela, contribuye a explicar la adopción del término neoclásico para denominarla, pues es conocida la posición ecléctica de Marshall respecto a sus antecesores clásicos y su frecuente defensa de los mismos (se le atribuye el dicho “todo está en A. Smith”)⁹

Esta Escuela aporta con una nueva teoría del valor (basada en la utilidad de los bienes y no en el trabajo que incorporan) y un modelo: el de equilibrio económico general, en el que todas las variables económicas consideradas relevantes (oferta, demanda y precios de los bienes y servicios), aparecen interrelacionadas en un sistema de ecuaciones, cuya solución arroja unos valores que se denominan de equilibrio. La nueva teoría de la utilidad fue expuesta casi simultáneamente, por tres autores de distinto origen (Jevons, Menger y Walras). Es una teoría especialmente del comportamiento del consumidor, pero rebasa ese ámbito y penetra en los de la producción y la formación de rentas.

Partiendo del principio de utilidad marginal, L. Walras creó un sistema de análisis económico que denominó, El Equilibrio Económico General (EEG). Este es un sistema económico estático, todas las variables toman sus valores en un mismo tiempo, en el que ciertas variables económicas (precios y cantidades de bienes de consumo, de producción y de servicios productivos), aparecen interrelacionadas – determinadas recíprocamente- en un sistema de ecuaciones simultáneas. Cuando ese sistema determina un conjunto de valores de las variables que no muestran tendencia a variar por la influencia de las propias relaciones incluidas en el sistema,

⁹ Javier Oyarzun de Laiglesia - Sinopsis de la Historia del Pensamiento sobre Economía Internacional – 1994 – Universidad Complutense-Madrid.

decimos que el sistema está en equilibrio.¹⁰

Con los neoclásicos se redujo notoriamente la importancia de la Hacienda Pública en la ciencia económica. Aplicaron el cálculo marginal en la distribución de la carga fiscal y sostuvieron que el incremento del gasto debe hacerse, hasta un punto en que el incremento de sus ventajas provocadas por el aumento de la tributación o de otras fuentes de ingreso, sean acordes a los niveles racionales de déficit. Para ellos la nivelación del presupuesto era el producto final de la aplicación de sus principios, porque permitía compensar las ventajas del gasto con las desventajas de la tributación, dieron muy poca atención a la deuda pública, diferenciaron la deuda productiva de la improductiva.

La Teoría Neoclásica es la más depurada defensa del dejar hacer y el dejar pasar. El Estado no debe intervenir en la economía; debe velar porque el sistema opere sin interferencia de ningún tipo. Las fuerzas del mercado son suficientes para conducir a una óptima asignación de recursos y para asegurar que el sistema funcione sin desempleo y sin crisis.

1.1.2.6.4. El Pensamiento Keynesiano.- J.M. Keynes alcanzó la cúspide de su carrera con la “Teoría General del Empleo, el Interés, y el Dinero”, publicada en 1936. Cuando publicó esta obra, el mundo se encontraba todavía sufriendo el desempleo masivo de la Gran Depresión. La economía convencional aconsejaba mayor deflación, recortes salariales y restricciones presupuestales; pero se encontraba que estos remedios agravaban el mal en lugar de aliviarlo. Se escuchaban voces anunciando la caída del capitalismo y el cumplimiento de las predicciones de Marx. Con una proporción de la mano de obra carente de trabajo sin precedentes, ganaron fuerza los siniestros atractivos del comunismo y el fascismo. Keynes apuntó hacia una solución diferente y su trabajo proporcionó un marco teórico que contenía tanto un diagnóstico sobre los principales males económicos de la época como una solución para su cura.¹¹

En el desarrollo del pensamiento de Keynes las ideas expresadas en la Teoría General representaban una desviación de la política pública de la estabilización de los precios hacia una estabilización del ingreso y el empleo a altos niveles. Su substancia puede establecerse en pocas frases: El ingreso nacional es igual a los egresos por consumo e inversión. Un ingreso nacional en condiciones inferiores a las de pleno empleo indica que los egresos son deficientes. Entre los egresos para consumo e inversión, los del consumo son más pasivos y tienden a cambiar en respuesta a los cambios en el ingreso. Los cambios en el ingreso son generados por (y reflejados en forma ampliada), los cambios en la inversión. El egreso para inversión está determinado por la relación entre tasas de rendimiento anticipadas de las inversiones y la tasa de interés. La tasa de interés refleja las preferencias del público para mantener activos en forma líquida o efectivo. El egreso deficiente – inadecuado para generar un pleno empleo – puede ser aumentado por la estimulación del consumo y la inversión. La inversión privada puede ser suplementada por la inversión pública, esto es, por el gasto compensatorio de la autoridad pública, con una “economía compensatoria” resultante y la parcial socialización de la

¹⁰ Robert B. Eelund J.R. – Robert F. Hebert – Historia de la Teoría Económica y de su Método – Ed. Mc Graw Hill – Madrid - 1990

¹¹ Hernandez A. Rafael – Apuntes de Historia de Pensamiento Económico – <http://www.uas.mx/deptos/publicaciones> p.40

inversión.¹²

Según **Keynes**, lo que interesa no es el equilibrio presupuestario sino, el equilibrio económico; en un período de profunda depresión el Estado debe intencionalmente provocar el déficit para compensar la disminución de la actividad privada. **El déficit debe ser financiado con dinero nuevo del Banco Central, es decir, con un tipo de deuda pública diferente de la tradicional, colocación de empréstitos, en el público, y mediante la venta de títulos de la deuda.** El déficit y la deuda pública, adquieren de este modo carta de ciudadanía, como instrumentos de gran idoneidad para sacar a la economía de los abismos de la crisis.¹³

Pone énfasis en su análisis cuando señala, “Que los gastos del Gobierno tienen efectos expansivos sobre el ingreso”. Así, el gasto de gobierno es un instrumento de primera importancia, para influir directa y excesivamente sobre el nivel de la actividad económica nacional.

Keynes, considera que la política fiscal es un arma de gran importancia contra el paro, argumentando que para legitimar el gasto público con fines anticíclicos, es mejor para la economía tener a obreros produciendo algo, en lugar de que exista desempleo. Señala que el **multiplicador** (efecto expansivo de cualquier cambio en la inversión sobre el ingreso), es un instrumento importante para demostrar cuán eficaz es el gasto público. Para él la inversión pública es un gasto autónomo, es decir, no depende del nivel del ingreso sino de las decisiones de las autoridades.

Keynes recomienda que para financiar el déficit fiscal, lo más aconsejable es que se realice con dinero nuevo del Banco Central, implicando no reducir recursos del sector privado, significando un incremento neto de la demanda.

Al hablar en forma global, Keynes, sugirió que necesita ajustes importantes en las políticas macroeconómicas, especialmente en el gasto público y la tributación, así como la política monetaria para contrarrestar las declinaciones económicas y estabilizar la economía. La argumentación de Keynes de que los gobiernos pueden instrumentar políticas de estabilización para evitar y contrarrestar las declinaciones económicas, llegó a ser tan ampliamente aceptada que sus ideas fueron bautizadas como la “Revolución Keynesiana”. Muchas de sus ideas básicas, por ejemplo su marco de referencia para la demanda y oferta agregadas, ocupan hasta hoy una posición central en la macroeconomía moderna.¹⁴

La política económica aplicada desde la crisis de los años treinta, bajo inspiración Keynesiana y Post Keynesiana, partía del supuesto de que el capitalismo moderno adolece de una crónica insuficiencia en la demanda efectiva, que es la causa final de sus males principales. Así se explica los problemas de sobreproducción, bajos niveles de actividad económica, capacidad instalada ociosa y desempleo de mano de obra. Visto desde el otro lado, esto significa que el capitalismo moderno ha llegado a establecer una capacidad de oferta superior a lo que la demanda global puede absorber. El remedio de acuerdo a Keynes es expandir sistemáticamente la demanda, impulsando el consumo, la inversión y el gasto público.¹⁵

¹² Hernández A. Rafael – Apuntes de Historia de Pensamiento Económico – <http://www.uas.mx/deptos./publicaciones> p.40

¹³ Ramos S. Pablo – Principales Paradigmas de la Política Económica – p. 61.

¹⁴ Sachs – Larrain – Macroeconomía en la Economía Global – p. 10

¹⁵ Robert B.Eelund J.R. – Robert F. Hebert – Historia de la Teoría Económica y de su Método – Ed. Mc Graw Hill – Madrid – 1990 – Cap. XX – pp. 569 - 591

Uno de los objetivos de la intervención pública en la economía consiste en regular la demanda efectiva¹⁶ con vistas a la estabilidad económica, utilizando como instrumento fundamental en esta actuación al gasto público.

1.1.2.6.5. Corriente Monetarista.- Milton Friedman.- Reformuló la Teoría Cuantitativa influida fuertemente por el análisis Keynesiano, su teoría se fundamenta en el marco teórico de la Teoría Cuantitativa del Dinero.

En la teoría monetaria existen tres líneas de pensamiento que aparecen dominantes en este enfoque.

- El Equilibrio General de Walras.
- La Teoría Cuantitativa.
- La Teoría de las Ventajas Comparativas.

Una apretada síntesis de esta doctrina puede resumirse así: Los monetaristas sostenían, en primer término que las economías de mercado se autorregulan; esto es, si se las deja solas, tienden a regresar al pleno empleo por su dinámica propia. Segundo, afirmaban que las políticas macroeconómicas activistas eran parte del problema, no de la solución. M. Friedman y sus seguidores sugieren que la verdadera clave para una macroeconomía estable, radica a su vez en una oferta monetaria estable y no en una oferta monetaria variable.

Las propuestas del Monetarismo en el área fiscal, expresadas por M. Friedman señalan que; **los gastos gubernamentales no son siempre inflacionarios**. Lo serán, fuera de toda duda, si se financian creando moneda, o sea imprimiendo billetes o creando depósitos bancarios; pero no serán inflacionarios si se financian con impuestos o empréstitos públicos.¹⁷

La principal recomendación de M. Friedman sobre política económica para países en desarrollo, es la de corregir las fuentes que originan los desequilibrios económicos, la desmedida participación gubernamental en la economía. Es partidario de la reasignación del gasto público, más que de su reducción indiscriminada. De igual forma, no se opone a toda la deuda pública si no solamente a la que se financia con dinero del Banco Central.

La ruptura del patrón oro y la quiebra de los mecanismos automáticos de regulación, hizo posible el encadenamiento gasto público – déficit – deuda, dando origen a una expansión monetaria. Para ser más efectivo el déficit fiscal debía financiarse con dinero fresco.

Para los países en vías de desarrollo, las prescripciones de Friedman ofrecen dos alternativas. **Por un lado**, la mejor política es la de no financiar el gasto público con creación de moneda, **y por otro** no tender ninguna barrera al movimiento de dinero, precios, salarios y tasas de interés; esta política requiere que no haya un Banco Central.

1.2. SECCION II

1.2.1. Conjeturas Teóricas.- Toda la base teórica descrita en la sección anterior, permite apreciar la gran capacidad creativa, imaginativa y propositiva de los autores y

¹⁶ Keynes J.M. – La Teoría General del Empleo, el Interés y el Dinero - 1936

¹⁷ Hernández A. Rafael – Apuntes de Historia del Pensamiento Económico – <http://www.uas.mx/Deptos./publicaciones> – p. 40

representantes de la Hacienda Pública y que esta sucesión de escuelas significó rupturas de pensamiento a través de la aparición y aplicación de nuevas realidades.

En base a lo propuesto por la escuela clásica, en la actualidad, como exigencia de nuevas realidades, el Estado pone énfasis en el logro de objetivos comunes que se vuelcan en políticas públicas como: La Estabilidad, La Reactivación, El Crecimiento y el Desarrollo, cuyos alcances y logros se expresan con el establecimiento de medidas regulatorias, que en su ejecución afectan a los agentes económicos, así como la participación viva del Estado en las transacciones económicas de distinta índole. Así el Estado boliviano asume nuevos roles principales de facilitador, promotor y regulador.

Bolivia como parte del contexto internacional, frente a la crisis y casi colapso de su realidad social, mediante la aplicación de una Nueva Política Económica (NPE) expresada en el D.S. N° 21060 del 28 de Agosto de 1985, determina frenar la hiperinflación y luego alcanzar una estabilidad económica para orientarse de pleno hacia una reactivación y crecimiento económico.

Estos macro objetivos en el área fiscal, permitieron aplicar a partir de la formulación y la aprobación del Presupuesto General de la Nación (gestión 1986), una política combinada entre la teoría keynesiana y la monetarista. **En el primer caso**, el presupuesto muestra una voluntad de influir directa y exclusivamente sobre el nivel de la actividad económica y **en el segundo**, el presupuesto no financia sus gastos con creación de nueva moneda. Esta característica se vuelca en la política presupuestaria estatal a partir de los D.S. Nos. 21060 y 21660 y el resto de las Leyes del Presupuesto General de la Nación, persiguiendo los equilibrios macroeconómicos y de sus cuentas fiscales, con una fuerte disminución del gasto público que consiste en la: **a)** Aplicación de políticas salariales rígidas, **b)** Redimensionamiento del aparato estatal (relocalización), **c)** Congelación momentánea de la inversión pública (hasta 1993) y a partir de 1994, arrancar con una inversión pública significativa, **d)** No incidir en un mayor déficit fiscal, **e)** Control en el financiamiento interno (Emisión monetaria cero), **f)** Transferencia de funciones y actividades al sector privado (privatización y capitalización) y **g)** Reactivación de la economía a través de un incremento sustantivo de los niveles de inversión pública, especialmente social (educación, salud y lucha contra la pobreza), e infraestructura (camino, vivienda y otros).

1.2.1.1. Medidas de Política Fiscal.- Bolivia acorde a las directrices expresadas en los PAE's y acuerdos firmados en el ESAF - Marco de Política Económica para 1998 - 2001, propone objetivos y estrategias económicas de mediano plazo respecto a:

1.2.1.1.1. Realidad Actual

- En acelerar el crecimiento económico y reducir la pobreza canalizando los recursos de los HIPC I y II mediante los Municipios.
- En cuanto a la privatización se completa con YPFB residual.
- Para reformar la Aduana se aprobó la Ley de Aduanas, con el fin de: **a)** Mejorar y reestructurar la administración con niveles específicos y modernos en la supervisión y fiscalización, **b)** Reestructurar la Policía Aduanera (URVA), implementándose una nueva estrategia de control, **c)** Crear una unidad de

verificación ex post, **d)** Preparar un plan de infraestructura para todos los puestos aduaneros y otros.

1.2.1.1.2. Perspectivas a Mediano Plazo

- En el área fiscal consolidar la Descentralización Administrativa Fiscal y fortalecer la Participación Popular; en este último rubro reducir el endeudamiento de los gobiernos locales, fijando niveles máximos de crecimiento anual de la deuda.
- Se culminará la privatización con las empresas públicas restantes, incluyendo las de las Fuerzas Armadas.
- Respecto a la administración tributaria se pretende reducir la masiva evasión y desarrollar un plan para fortalecer las recaudaciones tributarias domésticas; se completará esta acción con la reglamentación del nuevo Código Tributario acorde a la realidad, que destierre las prácticas protegidas de evasión y contrabando.

1.2.2. Comparación de los Intereses con los Ingresos Fiscales Totales.- Con el objeto de tener una idea de la importancia del monto que se destina al pago de los intereses en el presupuesto, es importante considerar la proporción de los gastos que se destina al pago de aquellos. Esto nos da una idea de la magnitud de la transferencia que supone destinar una parte de los ingresos fiscales a los tenedores de bonos para pagarles sus intereses. Los dólares que se pagan por concepto de intereses pueden, desde luego, provenir de nuevos empréstitos, lo mismo que de los ingresos fiscales.

1.2.3. Efectos a través del Sector Fiscal.- El Sector Fiscal necesita y recibe préstamos externos para financiar sus gastos, que son vitales para el desarrollo de la economía, como ser en saneamiento básico, infraestructura, desarrollo rural y otros. La capacidad y estrategia del Estado para lograr crecimiento económico, se visualiza cuando la distribución de las inversiones fiscales por medio de los efectos de los multiplicadores y aceleradores produzcan aumentos importantes en el ingreso nacional.

En la medida que los gastos fiscales no satisfagan las expectativas de aumento del ingreso, o que el sistema de ingresos fiscales, **por inelasticidad**, sea incapaz de captar una parte creciente de los aumentos del ingreso, se irá creando al gobierno un problema de endeudamiento circular, ya que para cubrir las amortizaciones y los pagos de intereses deberá contraer nuevas deudas.¹⁸

Otro aspecto importante en el sector fiscal se refleja en la composición de la demanda, tomando en cuenta que el Estado es un inversor de mucha importancia especialmente en infraestructura que utiliza mano de obra, materiales, maquinaria y equipo; aspectos de gran importancia, ya que dado el volumen de los gastos, cualquier variación en su monto y composición repercute inmediatamente en la demanda de bienes y servicios. La inversión pública es el flujo de producto en un

¹⁸ Assael Hector – Ensayos de la Política Fiscal – Fondo de Cultura Económica – p. 340

período dado que se usa para mantener o incrementar el stock de capital de la economía.

1.2.4. Consideraciones Respecto al Mercado de Capitales y Valores.- En Bolivia el mercado financiero tradicionalmente lo constituyó el mercado de créditos, donde bancos, mutuales y cooperativas de ahorro y crédito, han sido los principales intermediarios de fondos. Sin embargo, a partir de 1989 con el establecimiento de la Bolsa Boliviana de Valores S.A., el mercado financiero se enriqueció con el desarrollo del mercado de valores generándose nuevos mecanismos para la intermediación de fondos, que crea nuevas alternativas de inversión para ahorristas y financiamiento para empresas y Gobierno.¹⁹

En cuanto al tipo de Títulos-Valores utilizados para efectuar operaciones en el mercado secundario, se advierte que entre 1989 y 1992 se transaban principalmente títulos-valores del Estado, como ser: Certificados de Depósitos (CD's), Letras del Tesoro (LT's), Bonos del Tesoro (BT's) y Certificados de Devolución de Depósitos (CDD's); a partir de 1993 los instrumentos más importantes son los bancarios, principalmente los Depósitos a Plazo Fijo (DPF's). Para 1996, los Títulos-Valores del Estado retoman importancia como consecuencia de la emisión de BT's y LT's.

El mercado de valores es el conjunto de operaciones de oferta (Venta) y demanda (Compra) de títulos-valores de corto, mediano y largo plazo, emitidas por empresas privadas, públicas, municipalidades y otras, cuya característica es el establecimiento de una vinculación directa entre inversionistas y la empresa.

La regulación de este mercado en Bolivia ha sufrido varias transformaciones, las normas legales que inicialmente regían el mercado de valores estaban contenidas en el Código de Comercio Título III, artículos 739 a 785; D. L. No. 16995 del 2/08/79 que es la Ley Orgánica de la Comisión de Valores (CNV), su Reglamento y Circulares para intermediarios, emisores, y otros; diversos reglamentos para emisiones de títulos-valores; la Ley de Pensiones crea la Superintendencia de Valores como parte del sistema de Regulación Financiera (SIREFI). Con el ánimo de buscar y definir un ente y marco normativo definitivo, actualizado y moderno, se aprueba la Ley del Mercado de Valores, la misma que fue compatibilizada con las leyes de Seguros, Pensiones y Regulación Financiera. Finalmente, mediante la Ley de Propiedad y Crédito Público se crea la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros, con atribuciones propias para su funcionamiento.

1.2.5. Emisión de Bonos y Letras del Estado.- Cualquier gobierno que deba hacer frente a un gasto extraordinario, y no lo puede hacer con réditos ordinarios, recurre al préstamo y después devuelve a plazos. Es evidente que mediante préstamos, obtiene recursos más fácilmente que con el impuesto extraordinario. Así el Estado tiene capacidad, autoridad y facilidad para contraer deuda mediante empréstitos y la emisión de títulos y valores.

1.2.6. Función Propia de los Bonos del Tesoro.- Su función propia es la de proveer recursos a las momentáneas exigencias de caja del Tesoro y que se agotan en un breve tiempo, donde los ingresos son menores que los gastos y exige que el

¹⁹ ASOBAN: El Mercado de Valores – Boletín Informativo No. 3 - BOLIVIA - Julio 1994 - p. 3

Erario emita bonos a corto plazo, para equilibrar el presupuesto en los meses en que existe un déficit del ingreso. El monto de los bonos no está en función del volumen absoluto del presupuesto, una característica del volumen de Bonos Ordinarios del Tesoro es la de ser variable, oscilando durante el año desde cero hasta el máximo legal, siendo su finalidad proveer recursos a los déficit momentáneos del presupuesto. El límite máximo de la suma de bonos que puede tenerse en circulación en cada año, viene determinada anualmente por la ley del presupuesto o por leyes especiales.²⁰

1.2.7. Empréstitos Públicos.- Un empréstito público es un crédito bancario, pero cuando el gobierno pide prestado hace que sea más difícil para los particulares y las empresas conseguir crédito. Cuando los bancos prestan recursos muy cerca del límite de su reserva, puede suceder que el dinero que empleen para adquirir valores del gobierno lo habrían empleado para realizar préstamos a particulares y empresas. En este sentido, las actividades prestatarias del gobierno tienen un efecto competitivo, ya que competirá con empresas e individuos por la oferta de fondos disponibles.²¹

Las políticas de gobierno respecto a la obtención y amortización de empréstitos afectan profundamente los mercados de dinero y capitales. Un gobierno puede ofrecer bonos muy atractivos e inducir a los particulares poseedores de ahorros los compren, distrayendo de esta manera un destino más productivo orientado hacia la generación de empleo e ingreso.

1.2.8. Amortización.- Es un rubro importante, pero suponiendo métodos financieros ortodoxos, el pago de los intereses y el capital se hará con cargo a las recaudaciones de impuestos y la deuda quedará amortizada con superávit presupuestario, significando que el público pagará el interés y el capital a los tenedores de la deuda, es decir el público vía impuestos está transfiriendo ingresos y capital a los tenedores institucionales de la deuda tales como: bancos, compañías de seguros y empresas mercantiles.

1.3. SECCION III

1.3.1. El Presupuesto General de la Nación y su Metodología de Elaboración.- El Presupuesto General de la Nación es un instrumento de política económica, donde se consideran las metas y objetivos de los planes de desarrollo económico y social, que en las últimas gestiones ha garantizado el equilibrio y la estabilidad macroeconómica. Asimismo, incorpora los planes y programas tanto institucionales como sectoriales, los mismos que rescatan todas las políticas públicas.

El rubro ingresos, es el instrumento que refleja la capacidad del Estado en la generación de recursos, a través de la aplicación de impuestos internos y aduaneros. Otro componente importante es el referido a los ingresos propios originados en la producción de bienes y prestación de servicios, efectuados por entes estatales.

La gestión de las finanzas públicas se basa en normas administrativas de alcance general, que regulan las operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias. Todo gasto de fondos públicos deberá sustentarse en una autorización legal²².

²⁰ Luigi Enaudi – Principios de Hacienda Pública – Madrid - 4ta. Edición – Año 1955 – p. 318

²¹ Harold M. Somers – Finanzas Públicas e Ingreso Nacional – Edit. Fdo. De Cultura Económica – 1961 - México

²² William Dellinger y Mariane Fay – Descentralización de la Gestión Pública – Finanzas y Desarrollo Año 1999 – p. 22

La eficacia del presupuesto depende de la firmeza de su base jurídica y de las regulaciones y prácticas administrativas en las que se apoya. Los fondos públicos sólo pueden erogarse de conformidad a la ley. Los gastos deben ser completos y abarcar todas las transacciones del sector público, éstos deberán presentarse en cifras brutas; las normas también deben especificar las responsabilidades de gestión de las finanzas públicas.

1.3.2. Directrices de Política Presupuestaria.- Es la norma que reglamenta e incorpora los lineamientos y procedimientos generales para la elaboración de los proyectos de presupuestos institucionales, que a su vez limitan y señalan las restricciones financieras establecidas en la política económica del gobierno en cada gestión fiscal.

1.3.3. Técnicas del Presupuesto.- La ciencia de la Hacienda Pública, tiene como principal instrumento de gestión fiscal el presupuesto, para su formulación se han desarrollado a través del tiempo varias técnicas y las más principales son:

1.3.3.1 Presupuesto Base Cero.- Técnica que se desarrolló a fines de la década de 1960, basada en un conjunto de planes y programas cuya característica principal, es partir cada gestión de un nivel cero, con un análisis de los créditos presupuestarios en las partidas de gasto, cuyas necesidades deben considerar la suficiente asignación presupuestaria para el logro de los objetivos y metas de los planes anuales institucionales. Esta técnica permite un conocimiento pormenorizado de las acciones y operaciones descritas en los planes y programas, para la toma oportuna de decisiones en todos los niveles gerenciales.

Según **Stonich**, la planificación y metodología del presupuesto base cero, es un proceso general, estructurado analíticamente permitiendo a la gerencia la toma de decisiones sobre la asignación de recursos.²³

1.3.3.2 Presupuesto por Programas.- Técnica utilizada para racionalizar el gasto público orientado a largo plazo y para mejorar la priorización y optimización de las actividades gubernamentales.

Según **Gonzalo Martner** “El presupuesto por programas y actividades es un sistema en que se presta particular atención a las cosas que un gobierno realiza, más que a las cosas que adquiere”.²⁴

Esta técnica incorpora en su metodología las acciones y políticas públicas que se expresan en los objetivos y metas, sectoriales, regionales e institucionales, cuya expresión está reflejada en una estructura jerarquizada de acciones; está diseñada en base a categorías programáticas, cuya principal categoría y de máximo nivel es el **programa**, con una característica principal cual es el logro de un producto terminado; en el nivel intermedio esta el **subprograma** que genera un producto intermedio. En un rango inferior tenemos la categoría de **proyectos** que es el indicador principal de la inversión pública (representa la formación bruta de capital, incremento del patrimonio, y otros); sigue otra categoría importante denominada **actividades** que pueden ser la: central, común y específica, finalizando con categorías de menor nivel que son: las **tareas y obras** (sólo a nivel de proyectos). Todo este conjunto

²³ Stonich Paul – Base Cero Presupuestación y Planeación – México – Editorial Trillas – Año 1977 – p. 50

²⁴ Martner Gonzalo – Presupuesto por Programas y Actividades – México – Siglo XXI – Año 1985 – p. 96

estructurado se presenta en una red de acciones presupuestarias interrelacionadas entre sí, culminando en el diseño de una estructura programática, que es la base principal del presupuesto institucional.

1.3.3.3 Presupuesto Tradicional.- Es el resultado de la aplicación de las técnicas presupuestarias base cero y por programas, su característica principal se refleja en el proceso de la formulación del presupuesto, donde no se diferencian los gastos corrientes y los de capital, dificultando un análisis e interpretación de la clasificación económica de gastos y recursos, y del mismo Presupuesto General de la Nación.

Por otra parte, un presupuesto tradicional también es diferenciado de las distintas técnicas presupuestarias, por su carácter incrementalista, calculándose los créditos presupuestarios de una gestión, en base a datos de una anterior; considerando además las variaciones inflacionarias esperadas, modificaciones del tipo de cambio (promedio anual), crecimiento económico, incorporación de conquistas regionales, previsiones salariales, transferencias institucionales y otras necesidades.

1.3.4. Indicadores Macroeconómicos en la Formulación del Presupuesto.- El presupuesto como principal instrumento de política económica y fiscal más importante que posee el gobierno, para el desempeño de sus funciones²⁵ incorpora y se relaciona con la mayoría de los indicadores macroeconómicos, y entre los principales citamos a:

1.3.4.1. Producto Interno Bruto (Nominal).- El Presupuesto General de la Nación se basa en este gran indicador, para: ver con que nivel de presión tributaria se trabaja cada gestión, para medir el tamaño del sector público, para reflejar su nivel de déficit fiscal, para relacionar los niveles de financiamiento, así como para ver el grado de endeudamiento de una sociedad.

El PIB nominal es un agregado económico que se calcula multiplicando los precios por las cantidades de todos los bienes y servicios que produce una sociedad. El PIB real se encuentra multiplicando las cantidades en el año dado por los precios de un año base. El deflactor implícito de precios se encuentra dividiendo el PIB nominal por el real.

1.3.4.2. Tasa de Inflación.- Es un indicador de importancia significativa en la actividad económica que se considera en la formulación del presupuesto, así los principales componentes de un presupuesto (ingresos y gastos) están indexados a este parámetro económico. En base a la inflación esperada se elaboran los presupuestos, ya que el sector público también es productor de bienes y prestador de servicios, que a su vez toma estos del sector privado.

1.3.4.3. Tipo de Cambio.- El Presupuesto General de la Nación incorpora este indicador económico del sector real. En base a proyecciones y estimaciones para la gestión (enero a diciembre), se aplica un tipo de cambio promedio; el cual permite indexar las partidas de ingresos (Ejs. exportación de gas) y gastos que demandan divisas (servicio de la deuda externa, transacciones internacionales, etc.), además expresa sus principales rubros y variables en moneda extranjera.

²⁵ Tanzi V. y Blejer M. – Los Déficit Fiscales y el Desequilibrio de la Balanza de Pagos en los Programas del Ajuste del FMI – En Ajuste, Condicionalidad y Financiamiento Informal FMI – Washington – 1983 – p. 128

1.3.4.4. Déficit Público con Respecto al PIB.- El déficit público es el indicador económico más sensible, cuestionado y controlado por todos, especialmente por los organismos y gobiernos extranjeros, tiene una relación muy estrecha con el PIB, a través de este rubro prácticamente vemos la capacidad de endeudamiento y de pago que tiene una sociedad; siendo el PIB un agregado importante en el que incorporamos nuestros niveles de exportación e importación vemos cuanto de ellos se destinan para el pago del servicio de la deuda. Asimismo, los determinantes de la demanda agregada son afectados por el déficit público.

1.3.4.5. Eficiencia de las Recaudaciones Tributarias.- Una de las principales preocupaciones en esferas gubernamentales y especialmente financieras, es velar por la eficiencia y eficacia de sus entes recaudadores, bajo esta óptica y para asegurar un nivel satisfactorio de los ingresos, el Estado debe aplicar políticas orientadas a elevar los niveles de eficiencia en el Servicio de Impuestos. En base a estas premisas en Bolivia, desde la promulgación de la Ley N° 843 (Reforma Tributaria) y las sucesivas disposiciones legales, las acciones se han dirigido en dotar del instrumento legal pertinente para apoyar, modernizar y fortalecer el Servicio de Impuestos Nacionales, para que la administración tributaria mejore la eficiencia de su sistema de recaudaciones, propósito que permite tomar las siguientes acciones: Consolidar la autoridad y jerarquía del ejecutivo principal nombrado por el Congreso Nacional (Ley de los dos tercios), darle el suficiente nivel de decisión; exigir su modernización organizacional; dotarle de la infraestructura necesaria, informatización actualizada, personal ejecutivo, profesional, técnico y operativo con formación y especialización en el área y por último; agilizar la reglamentación y su pronta aplicación del Nuevo Código Tributario. Acciones que deben estar orientadas a disminuir los grados importantes de evasión de impuestos. El PGN para la gestión 2002 aprueba una eficiencia del 3%.

La calidad de la Administración Tributaria es un factor decisivo en los niveles de recaudación, y que puede compensar con creces el eventual desincentivo al incumplimiento tributario que emane de alícuotas más altas. De allí el rol privilegiado de su fortalecimiento en los programas de control a la evasión y elusión de los tributos. Sin embargo en la actual administración tributaria, las reformas aplicadas se han orientado a elevar la jerarquía burocrática y la autonomía técnica en las administraciones tributarias y aduaneras.

Por ello las reformas impositivas aunque muestran importantes logros en los diversos ámbitos, todavía distan de cumplir a cabalidad los clásicos objetivos de suficiencia recaudatoria, simplificación de normas y procedimientos, neutralidad en la asignación de recursos y equidad en la distribución de la carga. En el agregado, el desempeño tributario muestra, en particular, una mejora marginal en suficiencia recaudatoria, la persistencia de los elevados índices de evasión, elusión y renuncia fiscal y una pérdida de presencia de la equidad vertical en el debate tributario.

1.3.4.6. Eficiencia de las Recaudaciones Aduaneras.- El Presupuesto General de Nación incorpora en su programación niveles importantes (3% - 2002) de eficiencia en las recaudaciones del sistema aduanero y para el cumplimiento de estas metas financieras en base a la Ley de Aduanas, se debe regular en forma pertinente sus niveles de eficiencia y eficacia mediante la reforma general del Sistema de Aduanas,

propósito que debe cumplirse con el inicio de la implantación de un plan de acción de corto plazo para mejorar los niveles de administración; agilizar la aprobación de los reglamentos respectivos y ponerlos en vigencia; implementar estrategias actualizadas de supervisión e inspección, con la creación de control y verificación ex post, (reestructurar la policía aduanera - URVA), dotarle de la suficiente infraestructura física, equipos, sistemas informáticos y de comunicación acordes a su dinámica e implementar programas y campañas de publicidad sobre su modernización.

II. CAPITULO - INGRESOS

2. CRITERIOS DOCTRINALES

Para identificar los ingresos públicos es importante considerar su clasificación, aspecto que se da en base a ciertos criterios doctrinales. No obstante, junto con estos, aparecen otros bastante más prácticos e institucionales.

2.1. Cameralistas Alemanes

El Cameralismo²⁶ es una denominación antigua para el estudio de la administración de las finanzas públicas y sistematiza el conjunto de ingresos públicos para analizar su contenido y composición bajo una conveniente ordenación siguiendo fines claramente patrimoniales. Esta clasificación constituye una de las aportaciones fundamentales de esta corriente del pensamiento financiero, agrupando en cuatro bloques de ingresos:

- Obtenidos de empresas estatales y de la propiedad y dominio sobre la propiedad inmueble.
- Derivados de regalías, de gran importancia en el origen y desarrollo del Estado moderno, obtenidos por derechos en base a prerrogativas del soberano.
- Impuestos.
- Derivados del crédito público.

2.2. Corriente Clásica

Adan Smith en su libro “Riqueza de las Naciones”, propone una clasificación de los ingresos públicos que, aunque antigua, ha sido frecuentemente reiterada por tratadistas de la Hacienda Pública, los clasificó en:

- **Ingresos Públicos Ordinarios**; aquellos que el Estado obtiene actuando como cualquier individuo particular (rentas de la propiedad privada e industrial del Estado o rentas económico - privadas del Estado).
- **Ingresos Derivados**; obtenidos haciendo uso del poder de coacción que detenta el Estado sobre los particulares, fundamentalmente los referidos a impuestos bajo principios de: **a)** Igualdad (impuestos proporcionales a la capacidad de pago), **b)** Certidumbre, **c)** Conveniencia y **d)** Economía.

2.3. Clasificación de Ingresos según Seligman

Para este autor los ingresos tienen dos clasificaciones y dos criterios distintos:

2.3.1. Primer Criterio.- La voluntad que muestren los particulares en el momento de la cesión de los recursos.

Respecto a este criterio clasificador, según la voluntad de los particulares, los ingresos públicos se clasifican en los siguientes grupos:

2.3.1.1. Ingresos Gratuitos; en la esfera de la voluntad plena, no observándose contraprestación por la cesión.

²⁶ Encabo R. Isabel – Manual de Hacienda Publica – Inst. de Estudios Fiscales – Tomo I – Madrid España – Año 1995 – pp. 492 - 494

2.3.1.2. Ingresos Contractuales; mostrando voluntad plena por parte del individuo a la hora de contratar con el Estado, con la intención de percibir una contraprestación por la cesión.

2.3.1.3. Ingresos Coactivos; derivados de la soberanía del Estado en la siguientes tres manifestaciones:

- Dominio eminente del Estado que le otorga el derecho prevalente de la propiedad privada respecto de usos particulares
- Poder penal o sancionador con derecho a establecer penas o multas
- Poder fiscal, por el que pueden establecerse exacciones coactivas sobre los particulares, divididos por este autor en tres grupos:
 - Tasas
 - Contribuciones especiales
 - Impuestos

2.3.2. Segundo Criterio.- El beneficio obtenido por los particulares como contraprestación de los recursos cedidos.

Mientras que por el lado del beneficio que los particulares pueden derivar del servicio que el Estado presta, el autor clasifica a los ingresos públicos como sigue:

2.3.2.1. Precio Cuasi – Privado; cuando es obvio, que la finalidad común es incidental y se considera exclusivamente un beneficio especial sobre el particular que efectúa el desembolso.

2.3.2.2. Precio Público; adquiriendo más importancia la finalidad común y mermando la especialidad del beneficio particular.

2.3.2.3. Tasa; observando un beneficio particular, medible y solicitado pero con especial importancia de la finalidad común.

2.3.2.4. Impuesto; pago coactivo en el que, si existe un beneficio especial, este será incidental y la preponderancia es exclusiva de la finalidad común.

2.4. Concepto de Ingresos Públicos

En su concepción más amplia, los ingresos públicos son el conjunto de recursos que precisa el Estado, para atender las necesidades y su desarrollo, cuya característica fundamental es su contenido heterogéneo; sin embargo en términos cuantitativos, la mayor proporción de los ingresos esta constituida por los tributos y con una mayor incidencia el referido a los impuestos.

Respecto a los Ingresos Públicos la doctrina económica habla de varias clases:

- **Ingresos Tributarios** exigidos por el Estado de manera coactiva o unilateral.
- **Ingresos Públicos** no Tributarios que obtiene el Estado y los restantes Entes Públicos, ya sea mediante el recurso de crédito como es la Deuda Pública.
- **Otros Ingresos** resultantes de su propia actividad financiera y económica de las entidades públicas y son: **a)** Los Ingresos de Operación, **b)** Ingresos Específicos, **c)** Superávit de Empresas, **d)** Uso de Caja y Bancos, y otros.

Sainz de Bujanda: “Los ingresos públicos son los fondos que, merced al ejercicio de la actividad de la Hacienda Pública afluyen efectivamente al Tesoro Público”²⁷

2.5. Concepto de Impuesto

Los impuestos son una categoría tributaria, en la que no existe una retribución específica en Servicios Públicos o bienes por el valor equivalente al monto pagado. El impuesto constituye la principal fuente de recursos del Estado, que permite financiar los bienes públicos y el gasto social.²⁸

“El concepto de impuesto varía a lo largo del tiempo, según la utilización material que del mismo se hace, y según la valoración y los fines que con él pretenden conseguirse. Por ello al dar una definición de impuesto es necesario considerar su carácter circunstancial y de los valores que puedan limitar tal definición. Dentro de un carácter principalmente económico y siguiendo lo expuesto por **Prest**, los impuestos se definen como las transacciones (transferencias) negativas, tanto por cuenta de renta como de capital, exigidas a través de la coacción con el sector público. Mientras que por el lado de una conceptualización más institucional o analítica según **Fritz Neumark**, se define como una obligación coactiva y sin contraprestación de efectuar una transmisión de valores económicos (generalmente en dinero), a favor del Estado y de los entes menores subrogados a él, por un sujeto económico en virtud de una disposición legal, siendo fijadas las condiciones de la prestación de un modo autoritario (unilateral), por el sujeto activo de la obligación tributaria”²⁹

2.6. Características Esenciales de los Impuestos

Al considerar la importancia del rol que cumplen los impuestos, es necesario señalar las características más esenciales como ser:

- La transmisión de valores que supone esta obligación tributaria, se efectúa a través del Estado y entes menores subrogados (sujeto activo) y toda aquella persona física o jurídica, nacional o extranjera, privada o pública, que cumple los supuestos previstos por la norma (sujeto pasivo).
- El objeto material de la transmisión de valores económicos que constituye la imposición por lo general, actualmente es una cantidad de dinero.
- Los fines pretendidos por esta obligación coactiva, no excluyentes entre sí, son básicamente dos:
 - Una finalidad fiscal o recaudatoria, es decir la importancia del impuesto como forma de recaudar fondos para el Estado no debe despreciarse.
 - Una finalidad ordenatoria, como aquella pretensión de modificar la conducta social y económica de los individuos y de la colectividad.

2.7. Clasificación de los Impuestos

Tradicionalmente los impuestos se han clasificado en la historia de la fiscalidad (siglo XVI)³⁰ tomado en cuenta la siguiente diferenciación:

²⁷ Encabo R. Isabel “Manual de Hacienda Pública” – Inst. de Estudios Fiscales. Tomo I. Madrid España 1995, p. 498)

²⁸ Otálora Carlos – Notas sobre la Evolución del Sistema Tributario en Bolivia – pp. 4 y 5

²⁹ Encabo R. Isabel “Manual de Hacienda Pública” – Inst. de Est. Fiscales. Tomo I. Madrid España 1995, p. 498

³⁰ Sachs – Larrain – Macroeconomía en la Economía Global – México – Año 1994 - p. 186

- Una primera forma:
 - **Impuesto al Ingreso** de las personas y las empresas, incluyendo la contribución al programa de previsión social.
 - **Impuesto al Gasto**, que toman en cuenta las transacciones comerciales (compra venta) y los aranceles de importación.
 - **Impuestos a la propiedad**, como ser contribuciones sobre casas, tierras agrícolas, herencias, edificios, y otros.
- Una segunda forma de clasificación y categorización de los impuestos esta dado como: impuestos directos e indirectos, cuyo resumen es el siguiente:

DETALLE	IMPUESTOS DIRECTOS	IMPUESTOS INDIRECTOS
Gravan a:	<i>Individuos, Empresas</i>	<i>Bienes y Servicios</i>
Base cotizable sobre:	<i>El Ingreso – La Propiedad, Las Utilidades</i>	<i>Consumo y transacciones comerciales</i>
Sujeto Pasivo:	<i>Personas y Empresas</i>	<i>Personas y Empresas</i>
Tipo de impuesto:	<i>IRPE, IT, etc.</i>	<i>IVA, Aranceles, etc.</i>
Criterio Administrativo:	<i>Por proximidad recaudatoria y en forma directa al sujeto pasivo</i>	<i>Por delegación de la recaudación y a través de terceros.</i>
Criterio de traslación:	<i>No es posible</i>	<i>Es posible</i>
Criterio de Contabilidad Nal.	<i>A coste de factores</i>	<i>A precios de mercado</i>

Los países en desarrollo tienden a recaudar la mayor parte de sus ingresos a través de los impuestos indirectos, la razón de esta fuente de ingresos es sencillamente porque son los más fáciles de recaudar y a la vez son regresivos.

Se conceptúan como **impuestos directos**, los que pretenden gravar la capacidad de pago, e **indirectos**, aquellos que gravan dicha capacidad de pago. Cuando la renta ingresada se manifiesta ajustándose por el sujeto pasivo³¹

Otras características de los impuestos indirectos son las siguientes:

- Son costos de producción.
- Afectan directamente a los precios relativos.
- Las rentas computadas deduciendo los impuestos indirectos miden las retribuciones a los factores de la producción.
- Se trasladan a los consumidores.

2.8. Evasión Tributaria

En el derecho tributario, se considera a la **evasión fiscal**, como toda eliminación o disminución de un monto tributario, producida dentro del ámbito de un país por parte de quienes están jurídicamente obligados a abandonarlo y que logran tal resultado mediante conductas violatorias de disposiciones legales.³²

En términos más sencillos la **evasión tributaria** se define, como la falta de cumplimiento de obligaciones tributarias por los contribuyentes, que ocasiona una pérdida de ingresos para el Fisco, por: morosidad, omisión de pago, defraudación, contrabando, ó cuando un contribuyente no presenta o presenta fuera de un plazo su declaración de impuestos. La evasión tributaria asume generalmente un carácter encubierto y derivado de una conducta conciente y deliberada.

³¹ Chapman, William & Castro, Juan – Ensayos sobre Administración, Política y Derecho Tributarios – Cap. I – Escrito por Navarro, José María – pp. 1 y 2

³² Contraloría Gral. de la República de Venezuela - Revista de Control Fiscal N° 82 – p. 53

Existe **evasión** cuando se violan las normas establecidas, en tanto que existe **elusión** o **remoción** cuando se elude el cumplimiento de las obligaciones acudiendo a medios lícitos.

Este mal en Bolivia se origina en las siguientes razones:

- Existencia de muchas actividades en el rubro informal y presencia de una gran variedad de rubros en los regímenes especiales.
- Existencia de un “**mercado negro**” de facturas.
- Inexistencia de una conciencia tributaria en la población.
- Presencia de evasores en los grupos de bienes suntuarios, de lujo y otros.
- Aspectos políticos (Procesos atrasados: CBN, Toyota, Grupo Garafulic y otros).
- Complejidad y limitaciones en la legislación tributaria.
- Incremento de alícuotas (ICE e IVA) que permiten una fuerte evasión impositiva.
- Práctica aún de doble contabilidad en varias empresas del sector privado.
- Presencia de importante número de personas y empresas en el sector informal que practican la evasión.

La **elusión** está relacionado con la vaguedad o laguna de la norma jurídica derivada de la negligencia del legislador y ocurre sin violación de la ley, utilizando resquicios en el ordenamiento legal.

La evasión, la elusión y la renuncia fiscal, en su control siguen siendo aspectos débiles en las recaudaciones estatales.

“Dado este panorama, se asegura que el sistema tributario en Bolivia es aún bastante débil, reflejándose directamente en la iliquidez del TGN”

2.9. Aspectos Arancelarios

Aparte de ser ilegal e inmoral, el contrabando constituye una industria ejercida sobre la base de un cálculo de conveniencia, el margen de beneficio es mayor que el que deja una industria local. Sin duda, la rentabilidad del contrabandista es más alta, pero su riesgo también es mucho mayor.

Evasión aduanera se da cuando el importador oculta o distorsiona la información de sus transacciones de comercio exterior, con el fin de evitar o disminuir las obligaciones que le impone la legislación aduanera.³³

Los aspectos negativos en este rubro se caracterizan en las siguientes razones:

- Problema de registros; en la mayoría no existe un uso uniforme del CIU.
- Evasión en importaciones de bienes de lujo.
- Falta de control en los puestos fronterizos.
- Subfacturación y cambios de posición arancelaria de los bienes.
- La Reexportación mediante la invención de fórmulas falsas de evasión de controles (que en si misma es una actitud lícita).

³³ CEPAL – Serie de Política Fiscal No. 56 – La Modernización y Fiscalización Aduanera Colombiana y el Control de Evasión Fiscal – Pag. 23

2.10. Elasticidad de los Tributos

Un aspecto importante en cuanto a la elasticidad de los tributos según los neo-liberales³⁴, es el saneamiento definitivo de las finanzas públicas, a través de la mayor generación de ingresos vía tributos, para lo cual se implementa medidas fuertes en los sistemas de recaudación de impuestos internos y aduaneros, fortaleciendo y mejorando los niveles ejecutivos, técnicos, operativos de control y supervisión, con el único fin de evitar mayores grados de Déficit Fiscal y además evitar su financiamiento con el crédito fiscal del Banco Central. Esta importante característica en Bolivia tiene su éxito en lo referente a la emisión monetaria cero, para financiar el déficit, pero por el lado de los impuestos aún tiene márgenes importantes de evasión; los mismos que afectan en la disminución de la elasticidad de los tributos.

Otra de las causas de la baja elasticidad tributaria referida al actual sistema, es que los impuestos se caracterizan por:

- Ser, regresivos (tienden a encontrar más desigualdades y están orientados a gravar más al consumo, o sea se orientan a hacer más ricos a los ricos y más pobres a los pobres, conduciendo a profundas injusticias sociales y a intolerables desigualdades en el sacrificio de la población contribuyente de escasa capacidad económica).³⁵
- Que, se grava más al consumo que a la producción, además el empresario esta capacitado para trasladar estos impuestos vía precios al consumidor final.
- Que, no están orientados al mejoramiento de las actividades económicas (producción, empleo, inversión), sino solamente con fines de recaudación.
- Que, en lugar de que las empresas y los capitalistas sean los sujetos pasivos, en la actualidad son las familias y los trabajadores los pasivos principales.
- Que, existe mucha defraudación fiscal y poca capacidad de control en el cumplimiento del calendario impositivo y grabación de multas.

2.11. Capacidad de Reacción y Elasticidad del Impuesto

Se han elaborado dos conceptos³⁶ para resumir la forma en que responde un impuesto frente a las reacciones de los agregados macroeconómicos, a saber, la elasticidad del impuesto y la capacidad de reacción.

La elasticidad del sistema tributario, definida como la razón entre la variación porcentual de la recaudación del impuesto y la variación porcentual del PIB, suponiendo que no se hayan adoptado modificaciones en el sistema tributario, esto

³⁴ **Neoliberalismo.**- Sistema económico que postula la libre empresa y competencia. La libre entrada al mercado, la libertad del comercio y la inversión. La reducción del Estado a su mínima expresión, así como de todas las leyes que regulan la actividad económica. Es un sistema que coloca al individuo con todas las prerrogativas como agente económico fundamental. Los neo liberales buscan la reactivación de las fuerzas del mercado y el redimensionamiento del Estado. No son partidarios de alimentar el déficit fiscal, sino en reasignarlo, mediante la reducción de los gastos sociales. Manejan importantes instrumentos, como ser: La Deuda Pública, El Déficit fiscal, el Proteccionismo, y otros mecanismos de apoyo a las grandes empresas (Pablo Ramos S. - Crítica de la Reforma Tributaria – La Paz – Bolivia – Año 1986 – pp.16 y 17)

³⁵ Pablo Ramos – Crítica de la Reforma Tributaria - La Paz- Bolivia- año 1986 – Pag. 31

³⁶ Manual de las Estadísticas de las Finanzas Publicas – FMI - TP – 2: Estadísticas Monetarias y Bancarias – Washington DC – 1995

es; que no se hayan introducido medidas discrecionales durante el período para el que se efectúa la estimación.

La capacidad de reacción del impuesto, definida como la razón entre la variación porcentual de la recaudación efectiva del impuesto y la variación porcentual del PIB nominal durante un periodo dado. Una capacidad de reacción igual a la unidad indicaría que la recaudación del impuesto crece en el mismo porcentaje que aumenta el PIB, mientras una inferior a la unidad, indica que la recaudación del impuesto presenta una variación porcentual inferior a la del PIB.

Elasticidad del Impuesto = $E_{AT \cdot Y}$

$$E_{AT \cdot Y} = \frac{\Delta AT/T}{\Delta Y/Y}$$

Capacidad de reacción = $E_{T \cdot Y}$

$$E_{T \cdot Y} = \frac{\Delta T/T}{\Delta Y/Y}$$

Donde: T = Es la recaudación no ajustada

Y = Es el PIB

AT = Es la recaudación ajustada por los efectos discrecionales

2.12. Ingresos de Operación y no Tributarios

La doctrina define los ingresos patrimoniales, a los que los entes públicos obtienen en su condición de propietario de su patrimonio o como accionista de empresas públicas o privadas. Por otra parte se habla de los ingresos públicos no tributarios como son los precios públicos.

En toda Hacienda Pública figuran Ingresos Patrimoniales, los cuales se rigen por las normas de Derecho Privado. Sin embargo, la naturaleza pública de los bienes y del titular de los fines a que están destinados, justifica la aplicación de normas propias del ordenamiento administrativo.

Los Ingresos que el Estado obtiene por la explotación y/o venta de sus bienes y la prestación de servicios se denominan Ingresos Patrimoniales y se distinguen los siguientes dos tipos:

- Los que derivan de la titularidad de los bienes que integran el patrimonio, no gestionados con técnicas empresariales.
- Los que tienen rendimiento en actividades empresariales y fundamentalmente la condición del Estado como accionista de sociedades que actúan sometidas al Derecho Mercantil.

En países en desarrollo ricos en recursos naturales (como Bolivia), los ingresos generados provenientes de las empresas estatales (considerados como monopolios naturales productoras de recursos), en el curso de la historia han sido superiores a los ingresos generados vía impuestos.

2.13. Transferencias que Recibe el Tesoro General de la Nación

Una parte importante del flujo de recursos que fluye hacia el Tesoro Nacional se denomina Transferencias y se clasifican en:

2.13.1. Transferencias Internas

- De las empresas estatales
- Interinstitucionales

2.13.2. Transferencias Externas (Donaciones Unilaterales)

- Corrientes
- De Capital

Las transferencias unilaterales (Donaciones Externas) de gobiernos, organismos e instituciones internacionales públicos como privados, pueden recibirse en divisas, en especie o en moneda nacional (Ejs. fondos de contrapartida). Están vinculadas con un proyecto o programa específico o para un apoyo presupuestario general. Estos recursos coadyuvan al logro de los objetivos del Estado.

2.13.3. Ingresos de Capital.- Fuente de ingresos del Estado que se origina en las ventas de bienes y servicios efectuados por las empresas y proyectos de inversión del sector público y últimamente en las ventas y/o desincorporación de sus activos, como consecuencia de los procesos de privatización y capitalización expresadas en los Programas de Ajuste Estructural que Bolivia tiene suscrito con el FMI y el BM.

2.13.4. Otros Ingresos - Deuda Pública.- Ingresos a disposición del Estado, recurriendo al crédito como instrumento de financiación de los déficit presupuestarios.

Según **Fernando Pérez Royo** “Son ingresos de la Deuda Pública aquellos que el Estado obtiene como consecuencia del recurso al crédito”

2.14. Principales Conjeturas

En el caso boliviano aprovechando las bases conceptuales de todas estas corrientes doctrinales y rescatando las clasificaciones internacionales universalmente aceptadas y especialmente bajo la metodología del FMI y con pequeñas variaciones, tanto en el PGN, como en las Operaciones Consolidadas del Sector Público no Financiero (SPNF), se identifica la clasificación corriente y la económica, bajo la siguiente estructura:

2.14.1. INGRESOS TOTALES

2.14.1.1. Ingresos Corrientes

2.14.1.1.1. Ingresos Tributarios

- Renta Interna
- Empresas Capitalizadas
- Otros
- Renta Aduanera
- Regalías Mineras

2.14.1.1.2. Hidrocarburos (Ingresos Impositivos)

- IVA e IT
- IEHD
- Regalías

2.14.1.1.3. Hidrocarburos (Ingresos de Operación)

- Mercado Interno
- Mercado Externo

2.14.1.1.4. Otras Empresas (Ingresos de Operación)

- Mercado Interno
- Mercado Externo

2.14.2. Transferencias Corrientes**2.14.3. Otros Ingresos Corrientes**

- Otros Ingresos de Capital
- Recuperación de Préstamos
- Otros Ingresos

2.14.4. Ingresos de Capital**2.15. Proceso de Capitalización**

A partir de 1996 después de la capitalización de las 5 empresas estatales (ENDEL, ENDE, ENFE, LAB y YPFB), los ingresos tributarios pasan a tener una mayor participación en las cuentas fiscales; pero no en la expectativa y las proyecciones efectuadas dentro de este proceso.

El siguiente resumen confirma esta característica:

OPERACIONES CONSOLIDADAS DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO*(En millones de Bolivianos) (*)*

COD.	INGRESOS	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTALES	%/Total
A = B + W	INGRESOS TOTALES	7.620.5	9.248.7	10.444.8	11.428.7	12.288.3	14.594.9	15.338.8	17.150.7	16.372.5	15.708.6	130.196.5	100.00 %
B=C+G+K+N+Q+R	INGRESOS CORRIENTES	7.242.7	8.567.4	9.912.2	10.531.4	11.693.2	13.996.5	14.819.2	16.341.4	15.105.7	14.429.4	122.639.1	
C = D+E+F	INGRESOS TRIBUTARIOS	2.278.8	2.865.9	3.608.1	4.334.0	5.361.2	6.622.7	6.390.3	7.031.2	6.889.5	7.448.6	52.830.3	40.58 %
D	RENTA INTERNA	1.986.9	2.495.1	3.179.9	3.852.9	4.718.5	5.859.3	5.718.6	6.328.6	6.283.4	6.812.5	47.235.7	
E	RENTA ADUANERA	279.9	370.8	411.9	455.8	584.4	715.4	629.0	653.3	564.7	588.3	5.253.5	
F	REGALIAS MINERAS	12.0	0.0	16.3	25.3	58.3	48.0	42.7	49.3	41.4	47.8	341.1	
G = H+I+J	IMPTOS. S/HIDROCARBUROS	0.0	0.0	0.0	47.4	1.223.3	2.193.5	2.231.9	2.650.6	2.718.7	2.610.5	13.675.9	10.50 %
H	IVA e IT	0.0	0.0	0.0	0.0	268.4	378.3	410.6	94.4	2.0	0.0	1.153.7	
I	IEHD	0.0	0.0	0.0	47.4	546.5	1.092.6	1.188.3	1.358.2	1.302.9	1.310.1	6.846.0	
J	REGALIAS	0.0	0.0	0.0	0.0	408.4	722.6	633.0	1.198.0	1.413.8	1.300.4	5.676.2	
K = L + M	HIDROCARBUTOS	2.407.8	2.549.9	2.842.6	3.337.0	2.345.8	2.351.1	2.604.7	4.012.4	2.985.2	1.812.6	27.249.1	20.93 %
L	MERCADO INTERNO	1.999.9	2.107.9	2.291.0	2.848.7	1.954.7	1.913.5	2.262.1	3.448.2	1.651.2	334.6	20.811.8	
M	MERCADO EXTERNO	407.9	442.0	551.6	488.3	391.1	437.6	342.6	564.2	1.334.0	1.478.0	6.437.3	
N = O + P	OTRAS EMPRESAS	1.459.4	1.733.5	1.705.6	916.7	731.5	509.8	625.2	290.3	193.7	184.9	8.350.6	6.41 %
O	MERCADO INTERNO	969.8	1.130.1	1.078.6	391.6	249.1	153.4	188.2	123.4	123.7	142.8	4.550.7	
P	MERCADO EXTERNO	489.6	603.4	627.0	525.1	482.4	356.4	437.0	166.9	70.0	42.1	3.799.9	
Q	TRANSF. CORRIENTES	276.2	332.3	399.4	485.5	301.4	372.3	450.7	435.1	442.0	629.4	4.124.3	3.18 %
R=S+T+U+V	OTROS INGRESOS CTES.	820.5	1.085.8	1.356.5	1.410.8	1.730.0	1.947.1	2.516.4	1.921.8	1.876.6	1.743.4	16.408.9	12.60 %
S	VENTA DE EMPR. DE CORP.	393.3	436.3	454.4	341.8	250.4	257.8	173.2	0.0	0.0	0.0	2.307.2	
T	OTROS INGR. DE CAPITAL	40.4	68.0	242.1	125.8	413.9	313.1	389.0	297.9	78.0	18.7	1.986.9	
U	RECUPERAC. DE PRESTAM.	58.7	119.5	133.0	279.0	120.6	113.6	40.8	50.1	60.0	116.9	1.092.2	
V	OTROS INGRESOS	328.1	462.0	527.0	664.2	945.1	1.262.6	1.913.4	1.573.8	1.738.6	1.607.8	11.022.6	
W	INGRESOS DE CAPITAL	377.8	681.3	532.6	897.3	595.1	598.4	519.6	809.3	1.266.8	1.279.2	7.557.4	5.80 %

(*) = En Bolivianos Corrientes
Años = 2001 y 2002 Datos Preliminares

Fuente = UPF (Min. Hda.) – Dossier Estadístico 2002
Datos de Ejecución

Elaboración Propia

La interpretación de las cifras del cuadro ratifica lo expresado anteriormente, es decir, el comportamiento de los ingresos tributarios durante la década analizada, en promedio refleja una participación del 40.58% respecto al total general, con aumentos sostenidos desde 1993, cuyo mayor porcentaje de incremento se presenta entre 1993 a 1994 con un 25.76%. Este índice de crecimiento no es superior aún (2002), pese a la defensa de quienes sostienen que los ingresos en el rubro tributario aumentarían

significativamente con la capitalización de las empresas públicas, percibiéndose que desde 1995 (post capitalización) los porcentajes de crecimiento en las recaudaciones no superan ese 25.76%. Otra característica importante en esta serie de datos, es que los ingresos de operación de las empresas automáticamente (por efecto de la capitalización) van cayendo, así por ejemplo en hidrocarburos, en el rubro mercado interno se presenta disminuciones desde 1997, con una mejoría en el año 2000, pero que a partir del 2001 la caída ya es mucho más significativa llegando a un decremento del 52.12% respecto al 2000 y en el año 2002 tiene una caída del 80% respecto al 2001 y del 90.29% respecto al 2000.

Una ligera apreciación de carácter crítico permite distinguir que el rubro impuestos tuvo un comportamiento inelástico, es decir, la presión tributaria en la década analizada generalmente tiene una respuesta negativa, haciendo que el TGN con frecuencia se encuentre en iliquidez, cuyas características son las siguientes:

- Que los ingresos tributarios totales provienen relativamente de pocos impuestos y tasas impositivas (**Índice de Concentración**).
- Que de 13 tipos de impuestos, 7 de ellos en su contribución individual no alcanza ni al 1 % de la recaudación total. (**Índice de Dispersión**).
- Que los contribuyentes no cumplen con el pago de los impuestos en las fechas establecidas (**Índice de Desfase de Recaudación**).
- Que las autoridades son incapaces de hacer cumplir efectivamente toda la legislación tributaria (**Índice de Cumplimiento**).

2.15.1. Transferencias de Recursos de Empresas Estatales al TGN antes de la Capitalización.- La poca habilidad del Estado boliviano de recaudar impuestos y la irresponsabilidad con la que administró sus escasos recursos fiscales, dieron como resultado una baja presión tributaria sobre toda la economía, obligando al gobierno accesar en forma fácil y directa a los excedentes de sus empresas más productivas (COMIBOL primero y luego YPFB y ENTEL), reduciéndoles recursos financieros para soportar sus gastos corrientes y de inversión. Resultado de ello, el país nunca sostuvo su administración pública (como hacen otros países), mediante los ingresos de renta y aduana, sino a través de la descapitalización de las empresas responsables de la explotación de sus recursos no renovables y estratégicos; caracterizándolas en la imposibilidad de contar con recursos para incorporar tecnologías modernas y ser competitivas en una coyuntura de profundas transformaciones tecnológicas y del mercado a nivel mundial. La realidad final fue su descapitalización para atender sus necesidades de inversión que exigen su competitividad y por tanto su sobrevivencia.

2.15.1.1. Transferencias de ENTEL (No Capitalizada).- La Empresa Nacional de Telecomunicaciones antes de su capitalización, a pesar de las limitaciones propias de una empresa estatal, ha tenido un sistemático e importante desarrollo, el mismo que le ha permitido contar con un patrimonio interesante viendo desde lo económico, pero muy importante desde el punto de vista de la incorporación gradual de la tecnología. ENTEL fue una de las pocas que generaba utilidades, característica que ha permitido al Estado autorizar transferencias de recursos financieros al TGN, cuyo resumen es:

TRANSFERENCIAS DE ENTEL AL TGN (En millones de Bs. y \$us.)

AÑO	MONTO (Bs)	TIPO DE CAMBIO	MONTO (\$us.)
1990	49.00	3.17	15.46
1991	78.80	5.38	22.01
1992	74.50	3.90	19.10
1993	104.40	4.27	24.45
1994	159.80	4.63	34.51
1995	166.50	4.81	34.62
TOTALES	633.00		150.15

Fuente: UPF (Min. Hda.), Operac. de Caja de ENTEL (Pag. 32- Año 2002) - Tc = Tipo de cambio (Cierre de gestión) - Elaboración Propia

En una ligera interpretación del cuadro se aprecia que de las transferencias anuales que ENTEL efectuaba al TGN, por ejemplo en 1995 por Bs.166.5 millones, significaban \$us.34.62 millones, pero una vez capitalizada esta empresa honra con sus tributos aproximadamente por \$us. 10 millones, significando una caída en ese momento para el TGN alrededor de un 70% (comparación que se efectúa para 1995, año de su capitalización, que a partir de esta gestión deja de transferir recursos al Estado).

2.15.1.2. Transferencias de YPFB (Antes y después de la Capitalización).- Las transferencias de YPFB sobre sus ingresos brutos, al TGN en un 65 % significaban una fuente importante para las arcas estatales, siendo la segunda fuente de ingresos para el Tesoro. Mediante el DS. 21060 (Art. 90 y 98) se determinó un mecanismo automático, para el traspaso de recursos al TGN en forma diaria mediante el Banco Central de Bolivia, asegurando de esta manera la rápida transferencia y no como anteriormente se las hacía con mucha demora. **Este concepto se caracterizaba como impuesto indirecto, por lo cual resultaba rápida la recaudación y fácil su administración.** Así el Estado recibía en 1995 aproximadamente Bs.1.524.5 millones que significaban \$us. 316.94 millones (t/c 4.81). Con la capitalización, el Estado por concepto de pago de impuestos ha recaudado durante el 2001 Bs30 millones, significando una gran pérdida, confirmando otra vez la iliquidez del TGN. Se espera que en el futuro próximo pueda revertirse esta situación. (Aunque esta tendencia hasta el 2001 según datos de la UPF dependiente del Ministerio de Hacienda - Dossier Estadístico 1990/2001 – Vol. IV refleja datos muy desalentadores). Por ello el presente cuadro en forma muy resumida muestra que las transferencias vía impuestos al TGN tienen caídas muy significativas en los años 2000 y 2001:

TRANSFERENCIAS DE YPFB AL TGN (En millones de Bs. y \$us.)

AÑO	MONTO (Bs)	TIPO DE CAMBIO	MONTO (\$us.)
1993	1.482.0	7.27	347.07
1994	1.484.7	4.63	320.67
1995	1.524.5	4.81	316.94
1996	1.780.7	5.09	349.84
1997	1.321.1	5.27	250.68
1998	1.657.7	5.52	300.31
1999	1.687.4	5.84	288.94
2000	98.3	6.21	15.83
2001	3.0	6.63	0.45
TOTALES	11.039.40		2.190.77

Fuente: UPF (Min. Hda.), Operac. Consolidadas del TGN (Pag. 22- Año 2002) - Tc = Cierre de gestión - Elaboración Propia

Para reducir el déficit fiscal una acción inmediata es reducir los gastos e incrementar los ingresos; pero en el caso boliviano para compensar la caída en la generación de los tributos se recurría a la aplicación de un instrumento burdo, pero muy efectivo cual es fue dolarización y la fijación de franjas de precios a los derivados del petróleo e indexados a los precios internacionales, de cuyas oscilaciones la tendencia siempre es subir el precio de los hidrocarburos; con estas razones YPFB generaba excedentes financieros para su transferencia directa al Estado. El uso del precio de gasolina como un instrumento de generación de ingresos fiscales no siempre es deseable porque este tiene un componente multiplicador en la presión inflacionaria y muchas distorsiones que se provocan en la economía, por ello tiene una aplicación temporal y no permanente. Esta característica se demuestra por los acontecimientos conocidos o sea la permanente variación de los precios internacionales de los hidrocarburos, especialmente en etapas de pre y post conflictos bélicos internacionales.

III. CAPITULO - GASTOS

3. GASTOS

3.1. Consideraciones Generales

Actualmente la idea dominante en economías occidentales, es que una intervención limitada del Sector Público en la actividad económica, podría aliviar en alguna medida los problemas más graves planteados, pero en ningún caso se pensará en la solución de éstos. El Estado deberá participar activamente en el mantenimiento del empleo, en la lucha contra la pobreza y en la redistribución de la renta y la empresa privada deberá asumir el papel más importante en la economía. Las controversias más profundas se refieren a la determinación de lo limitada o activa que deberá ser la función estatal.

Los indicadores más importantes por el lado de los gastos son:

- La relación entre los gastos no financieros totales y el Producto Interno Bruto.
- La relación de la Deuda Pública y el Gasto. Indicador que incorpora el volumen de las operaciones financieras públicas.

En los índices de gasto público, una desagregación que diferencia se refiera a los:

3.1.1. Gastos Finales, que suponen demanda final o absorción de recursos reales por parte de las administraciones públicas y entre estos están los:

3.1.2. Gastos Corrientes, también llamados de consumo o de funcionamiento.

3.1.3. Gastos de Capital o inversión pública.

3.1.4. Gastos de Transferencias, son entregas de recursos sin contraprestación de servicios e implican una mera redistribución a agentes económicos de rentas ya generadas y estas a su vez son:

- Corrientes, como ser las destinadas al pago de pensiones, subvenciones y otros.
- De capital, las destinadas fundamentalmente a la inversión pública y al incremento del patrimonio del estado, aspectos que inciden en un mayor incremento de la formación bruta de capital, a través de la inversión real directa.
- Financieras, especialmente el pago por concepto de intereses de la deuda, pero buscando una contraprestación por este servicio, atrayendo más préstamos en mejores condiciones, para la utilización de estos recursos de capital en la inversión pública. Asimismo éstos deben ser destinados a cubrir los gastos financieros, los mismos que se reflejan en el rubro de las aplicaciones financieras reflejadas en la Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento (CAIF) del Sector Público.

Las administraciones públicas desarrollan una función de consumo, por ello es interesante observar la absorción pública de recursos, o de gasto público medido por las compras totales del Sector Privado (corrientes o de capital), a las que se suman el valor de la producción pública final, expresado por las remuneraciones salariales, más el consumo de capital fijo.

Los gastos públicos en bienes y servicios también se diferencian en:

3.2. Operaciones Corrientes Bilaterales

Cuando se produce la realización de un movimiento de bienes y servicios y una contraprestación en sentido contrario, que implica un movimiento de fondos equivalente a una corriente real de bienes se contrapone una corriente monetaria de pago de tales artículos.

3.3. Operaciones Corrientes Unilaterales

Denominadas transferencias monetarias o en especie, no existiendo contrapartida equivalente.

La incorporación sistemática del Gasto Público, como materia de estudio dentro de la disciplina fiscal, se ve además ayudado por dos hechos relevantes de la historia económica, que en grado de importancia son los siguientes:

- **Por un lado**, la importancia adquirida por la actividad pública por el lado del gasto dentro de la corriente keynesiana. Esta circunstancia pone de manifiesto que el gasto público si bien no es deseable en sí mismo; es sin embargo, un instrumento primordial para mantener el pleno empleo de los recursos y el equilibrio macroeconómico.
- **Por otra parte**, las aportaciones de la moderna teoría del bienestar ponen de relieve la frecuencia de las imperfecciones y los fracasos del mercado en un mundo que pretende alcanzar una asignación eficiente.³⁷

3.4. Efectos de los Gastos Públicos Sobre la Demanda Global

En los objetivos de la teoría keynesiana, el Sector Público tiene como tarea básica regular la demanda efectiva, asegurando la producción potencial en un contexto de estabilidad de precios y evitando el desempleo de los recursos. Por ello los programas del gasto orientadas a la estabilidad económica y al aumento del bienestar social a largo plazo ocupan un lugar primordial. Así los factores que determinan la importancia del objetivo de estabilidad, en manos de los agentes públicos, se relacionan directamente con: los niveles de demanda interior, exterior, pública y privada.

La importancia de la definición de políticas y objetivos de estabilidad, es para garantizar el nivel general de empleo y precios, estos dependen del nivel de demanda agregada en relación con la producción potencial o de plena capacidad.

³⁷ Encabo R. Isabel – El Sector Público – Manual de Hacienda Pública – Instituto de Estudios Fiscales – Madrid – España Año 1995 – p. 47

Las políticas de la estabilidad, pueden basarse o hacer uso deliberado de los impuestos y/o de los gastos a fin de alcanzar los objetivos macroeconómicos. Si ésta es la técnica utilizada, entonces estos gastos están dirigidos hacia el logro de una mejora de la economía, respecto a objetivos importantes como el, pleno empleo y la estabilidad de los precios, aspectos que inciden en el aumento de la demanda global y la agregada.

3.5. La Financiación de los Gastos y sus Efectos Sobre la Estabilidad

Cuando se pretende aplicar medidas de carácter financiero, como ser el incremento del gasto público, es importante tomar en cuenta los efectos que tendremos sobre la economía y la estabilidad.

Esta financiación se presenta a través de:

3.5.1. Impuestos.- Un aumento del gasto público que se contrarreste con un aumento en los impuestos en la misma cuantía, hace pensar que el efecto es neutral, es decir, podría parecer que la variación de los impuestos neutralizaría el cambio en el gasto, sin embargo esto no es así. Si la financiación del gasto se lleva a cabo con un aumento en la misma cuantía en los impuestos, el multiplicador del presupuesto equilibrado poseerá un valor igual a la unidad y en consecuencia la renta nacional aumentará en una cuantía igual al incremento del gasto público.

Haavelmo, en 1945, refinó este concepto y llegó a una conclusión similar: “Una variación equilibrada de los gastos e ingresos presupuestarios produce un efecto multiplicador directo, siendo el valor del multiplicador igual a la unidad”³⁸

3.5.2. Deuda Pública.- Políticas destinadas al aumento del gasto público sin aumentar impuestos, inicialmente presenta efectos expansivos, sin embargo, esos efectos serán distintos según se acuda a la Deuda Pública o a la emisión de dinero en la base monetaria.

3.6. Clasificación Económica del Gasto según Francisco Mora Sancho³⁹ la clasificación económica de los gastos públicos permite conocer en que se concreta el gasto, es decir, su naturaleza económica. Los gastos los divide en:

- Gastos corrientes.
- Gastos de capital.
- Gastos financieros.

Otro criterio utilizado por hacendistas en la clasificación y distinción del gasto, es en:

- Gastos de consumo público.
- Gastos de transferencias.
- Gastos de inversión.

³⁸ Encabo R. Isabel – La Actividad del Sector Público sobre la Demanda Global y el Crecimiento – Manual de Hacienda Pública – Instituto de Estudios Fiscales – Madrid España – Año 1995 – p. 111

³⁹ Presupuesto como Instrumento de Elección Social – Manual de Hacienda Pública – Instituto de Estudios Fiscales – Madrid España – Año 1995

3.7. Clasificación del Gasto Según el FMI⁴⁰ Sigue dos líneas principales:

- El efecto económico en la comunidad.
- El propósito o función del gasto.

La clasificación económica presenta mayor interés desde el punto de vista del análisis económico y financiero. Esta clasificación sirve para discernir los efectos en el resto de la economía y el mundo y trata de lograr la concordancia con la clasificación de transacciones que se realizan en la economía; por ello se establece diferencias principales entre gastos corrientes y de capital; pagos con contraprestación a empleados y otros y pagos sin contra prestación a diversos sectores o subsectores de beneficiarios.

3.7.1. Gastos Corrientes.- Se subdivide en tres categorías principales:

- Gastos en bienes y servicios.
- Pago de intereses y subsidios.
- Otras transferencias corrientes.

Los gastos en bienes y servicios comprenden sueldos y salarios, las asignaciones en efectivo para transporte, las contribuciones estatales y de los empleados al seguro social, las compras de bienes (con vida normal de menos de un año), así como los servicios comprados en el mercado o recibidos mediante préstamos y donaciones.

El pago de intereses son los pagos por deuda estatal a otros niveles del gobierno, al sector interno fuera del gobierno y a los tenedores de deuda no residentes.

En otras transferencias están las destinadas a propósitos corrientes, generales o de diversa índole; las transferencias corrientes a empresas públicas que no se hayan clasificado como subsidios; los pagos en efectivo a unidades familiares, sin que el beneficiario entregue a cambio una contrapartida simultánea equivalente; y todas las transferencias a no residentes para propósitos corrientes.

3.7.2. Gastos de Capital: Se clasifican en cuatro principales categorías:

- Adquisición de activo de capital fijo.
- Compra de existencias.
- Compra de tierras y activos intangibles.
- Transferencias de capital.

En adquisición de activos de capital fijo, pueden ser nuevos y existentes y figura el valor de la adquisición de éstos; los mismos son utilizados en fines productivos. Abarcan únicamente bienes con una vida normal de más de un año y con más de un valor significativo mínimo. Se incluyen bienes inmuebles (edificios), bienes muebles de capital, equipos, maquinaria de producción y otros equipos.

La compra de existencias comprende las compras de existencias estratégicas y de emergencia; existencias adquiridas para organizaciones reguladoras del mercado dentro del gobierno; y existencias de cereales y otros productos de importancia especial para la nación. Son adquisiciones no consideradas como incremento de stocks, ni de existencias, están en su mayoría destinadas al consumo y dentro de una gestión determinada, por lo general de un año.

⁴⁰ Fondo Monetario Internacional – Texto INST/87 – XII/P – 5 : Curso de Técnicas de Análisis Económico de Julio a Septiembre de 1987- p. 13

La compra de tierras y otros activos intangibles. Son las compras de tierras, bosques, aguas interiores y depósitos del subsuelo, pero no de estructura y construcciones ubicadas en ellos. Los activos intangibles comprenden derechos para explotar depósitos minerales y zonas de pesca, patentes, software, activos financieros, derechos de autor y marcas registradas.

Transferencias de capital. Son las efectuadas sin contraprestaciones para financiar compras de activos de capital por los beneficiarios, compensándolos por daños de sus activos de capital fijo, o incrementar su capital financiero. Cuando el donante o el beneficiario consideran que la transferencia es de capital, se deberá tratar como tal, ya que desembocan en beneficiarios internos y externos.

3.8. Clasificación Funcional del Gasto y Concesión de Préstamos Menos Recuperaciones.

La clasificación funcional del gasto y concesión neta de préstamos se distingue por el propósito o función para el que se efectúan estas transacciones. En base a lineamientos de la clasificación del Sistema de Cuentas Nacionales, los gastos y la concesión neta de préstamos se dividen en nueve categorías funcionales principales.

Las dos primeras categorías principales: servicios públicos generales y defensa abarcan actividades vinculadas con la prestación de servicios que requieren el uso de poder obligatorio y en consecuencia, carecen de contrapartida privada.

Las cinco siguientes: educación; sanidad; seguro y bienestar social; vivienda; y servicios sociales para la comunidad; abarcan fundamentalmente actividades relacionadas con el suministro de servicios sociales básicos, que en la mayoría de los países son prestados principalmente por órganos del gobierno general.

La siguiente categoría principal, servicios económicos, consiste básicamente en servicio del gobierno para actividades desarrolladas por empresas públicas y privadas y para algunos servicios prestados por el propio gobierno.

La última categoría, no asignables a programas y con otros fines, comprende pagos de intereses y de comisiones respecto de la Deuda Pública y transferencias de carácter general a otros niveles de gobierno.

La gestión de las finanzas públicas deberá basarse en leyes y normas administrativas de alcance general que regulen las operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias. Todo compromiso o gasto de fondos públicos deberá sustentarse en una autorización legal ⁴¹

3.9. Consideraciones en el caso Boliviano

Las apreciaciones y bases teóricas mencionadas anteriormente, para la realidad boliviana, en lo que se refiere al tratamiento y comportamiento de los gastos, permite explicar, clasificar y dividir desde diferentes ópticas y categorías, pero los más utilizados son:

⁴¹ Manual de Transparencia Fiscal – Fondo Monetario Internacional – p. 22

3.9.1. Consumo del Gobierno: Incluye los pagos del gobierno por los salarios y por los bienes y servicios que adquiere para el consumo corriente.

3.9.2. Inversión del Gobierno: Incluye los gastos de capital tales como: la construcción de caminos, aeropuertos, proyectos de inversión y otros.

3.9.3. Transferencias al Sector Privado: Contienen el seguro de vejez, pago a los beneméritos, financiamiento a partidos políticos; transferencias al sector público como ser: al sistema universitario, coparticipación tributaria a municipios, a prefecturas por el IEHD y otras.

3.9.4. Amortización de Deuda Interna y Externa: más los intereses y multas.

Otra forma de clasificar el gasto que es importante para un análisis macroeconómico, es aquella que los agrupa en dos grandes rubros:

- Uno como gastos corrientes.
- Otro como gastos de capital.

Analizar la iliquidez de la tesorería desde el ángulo de las cuentas fiscales, destinados a gastos, es hacer referencia a los siguientes componentes:

3.10. Servicios Personales

Como complemento de las medidas de estabilización (D.S. 21060), el gobierno del Dr. Paz Estenssoro, para la política salarial del sector público, aprueba el D.S. N° 21137 (30/11/85) estableciéndose un rígido control, con un congelamiento temporal, aplicado a toda la Administración Pública. El propósito fue reducir el gasto y equilibrar los flujos financieros del Gobierno Central, de las Instituciones Descentralizadas y de las Empresas Públicas, lográndose un éxito relativo por poco tiempo, con el congelamiento y la fusión de todos los conceptos salariales y especialmente con la relocalización; pero ésta última medida, por el lado del gasto, exigió al Gobierno desembolsar cerca del 1.86% del PIB de 1987 durante las gestiones 1986 y 1987, especialmente para pagar el costo de la relocalización de cerca 21.000 trabajadores mineros, aspecto que debilitó al TGN, cuyas secuelas aún se perciben. Asimismo mediante este decreto, también se estableció un programa destinado a implantar una masiva reducción de empleados públicos.

Otra de las medidas de estabilización, fue el cierre de los bancos estatales, política que exige asumir con el pago de los bonos extra legales, acompañado del pago de indemnizaciones y desahucios (beneficios sociales); este conjunto de obligaciones también incidieron en los niveles financieros del tesoro estatal.

En cuanto a las reformas de la modernización del aparato estatal: Aprobación de dos leyes de reforma del Poder Ejecutivo, Modernización Judicial, conquistas sectoriales de los tradicionales grupos de presión de Salud, Educación, la Aplicación de la Ley de Descentralización Administrativa, creación de nuevas Entidades Descentralizadas y Direcciones Generales, así como su fortalecimiento, nuevamente han ocasionado presiones financieras en el Tesoro Nacional.

3.11. Servicios No Personales y Materiales y Suministros

Los gastos referidos a estos conceptos y el crecimiento permanente de las nuevas funciones del Estado, han demandado asignaciones presupuestarias adicionales del Tesoro General de la Nación; los rubros de pasajes y viáticos por asistencia a eventos nacionales e internacionales de los representantes nacionales (turismo oficial), ocasionan permanentemente erogaciones fuertes sin resultados positivos.

Otro rubro que crece a diario, es el referido al costo de los avances de la ciencia y tecnología y están expresados en el uso de celulares, internet, correos electrónicos, y otros, significando una buena proporción en los gastos dispendiosos del servicio de comunicaciones del Estado. Por el lado del servicio de publicidad a través de los medios de difusión, más con características de propaganda política que los referidos a una orientación, difusión y conocimiento verdadero, de los planes, programas y políticas públicas realizadas y alcanzadas en beneficio de la sociedad boliviana, muestran importes significativos en el gasto.

3.12. Transferencias

En este importante rubro del gasto público, en la metodología de la elaboración del Presupuesto General de la Nación y de acuerdo a Directrices de Política de Gasto, se inscriben los créditos presupuestarios de las obligaciones asumidas por el Estado, basados en disposiciones legales suscritos por autoridades pertinentes.

3.12.1. Al Sistema Universitario.- El sistema universitario recibe transferencias directas bajo la denominación de subvenciones del TGN y los de Coparticipación Tributaria, cuya composición en los 8 últimos años es el siguiente:

RESUMEN DE SUBVENCIONES Y COPARTICIPACION TRIBUTARIA AL SISTEMA UNIVERSITARIO

(En millones de Bolivianos)

UNIVERSIDAD	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL	%
UMRPSX	39.00	44.00	47.70	52.20	56.00	60.70	65.80	71.33	436.73	8.87 %
UMSA	132.00	149.40	166.90	183.00	198.00	214.63	232.65	252.19	1.528.77	31.37 %
UMSS	73.00	84.70	98.90	108.70	117.40	127.26	137.95	149.53	897.44	18.60 %
UATF	22.50	27.20	30.60	34.60	38.70	41.95	45.47	49.29	290.31	6.13 %
UTO	28.00	32.30	37.40	40.90	43.80	47.48	51.47	55.79	337.14	6.94 %
UAJMS	22.00	25.50	27.70	30.30	32.70	34.45	38.42	41.75	253.72	5.18 %
UAGRM	67.50	78.50	88.80	98.70	108.20	117.29	127.14	137.81	823.94	17.14 %
UTB	14.70	17.50	19.30	21.50	23.40	25.37	27.50	29.80	179.07	3.71 %
UAP	1.50	1.80	2.00	2.20	2.50	2.71	2.94	3.18	18.83	0.04 %
UNSXX	4.90	5.20	6.00	6.40	6.60	7.15	7.76	8.41	52.42	1.05 %
CEUB	2.80	3.30	3.50	3.80	3.90	4.23	4.58	4.97	31.08	0.62 %
TOTALES	407.90	469.40	528.80	582.30	631.20	648.22	741.68	803.95	4.849.45	100.00 %

Fuente: Ministerio de Hacienda – Dirección General de Presupuesto

Elaboración Propia

3.12.2. Financiamiento Estatal a Partidos Políticos.- Un ítem importante dentro del Presupuesto General de la Nación, es el destinado al Financiamiento Estatal para Campañas Electorales a los Partidos Políticos señaladas en la Ley de Partidos Políticos No. 1826, que desde 1997 tiene la siguiente composición:

AÑO	ELECCIONES	MONTO EN Bs.	% DEL PGN *	DESEMBOLSADO
1997	NACIONALES	62.044.458	3.0 ‰	57'443.655
1999	MUNICIPALES	48.457.665	2.5 ‰	47'322.326
2000	AÑO NO ELECTORAL	12'036.401	0.5 ‰	12'036.401
2001	AÑO NO ELECTORAL	13'799.015	0.5 ‰	13'799.015
2002	NACIONALES	73'275.532	2.5 ‰	69'963.478
TOTALES		209'613.071		200'564.875

Fuente: Corte Nacional Electoral

* Del Presupuesto (Consolidado) General de la Nación

El Financiamiento estatal a los Partidos Políticos en años no electorales, a partir del 2.000 significará erogar permanentemente un 0.5‰ del Presupuesto Consolidado General de la Nación, habiendo el TGN desembolsado en estos años en el 100%

3.12.3. Coparticipación Tributaria.- Si bien el porcentaje total por este concepto antes y después de la Ley de Participación Popular no ha cambiado, es decir se mantiene en el 25% sobre los impuestos nacionales; su composición institucional distributiva nueva es como sigue:

ANTES DE LA LEY DE PARTICIPACION POPULAR		DESPUES DE LA LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR	
BENEFICIARIO	PORCENTAJE	BENEFICIARIO	PORCENTAJE
TESORO GENERAL DE LA NACIÓN	75%	TESORO GENERAL DE LA NACIÓN	75%
H. ALCALDIA MUNICIPAL	10%	H. ALCALDIA MUNICIPAL	20%
UNIVERSIDADES	5%	UNIVERSIDADES	5%
CORPORAC. REGIONAL DE DESARROLLO	10%	CORPORAC. REGIONAL DE DESARROLLO (*)	0%
T O T A L E S	100%	T O T A L E S	100%

(*) Con las leyes de la Participación Popular y Descentralización Administrativa las Corporaciones Regionales de Desarrollo se fusionan a las Prefecturas Departamentales.

Con esta nueva distribución porcentual e institucional, la realidad de los gobiernos locales (Municipalidades), después de la aplicación de la Ley de Participación Popular, cambia radicalmente la realidad financiera del TGN, la presión de los gobiernos locales ha exigido al Estado implantar un sistema automático de transferencias por medio de la red bancaria; esta característica significa una rígida programación de cuotas a los municipios en función a las recaudaciones de los impuestos nacionales, significando hoy por hoy, el cumplimiento obligatorio en cuanto a desembolsos de fondos para no caer en rezagos, moras e incumplimientos acostumbrados anteriormente. Este nuevo panorama permite priorizar las obligaciones estatales, que a su vez se reflejan en la "iliquidez del TGN". Situación similar se presenta en el cumplimiento de desembolsos por concepto de coparticipación tributaria al Sistema Universitario.

3.13. Gastos de Inversión

La política del ahorro e inversión del Gobierno que es parte de una política fiscal global; significa el patrón más importante en el conjunto de decisiones sobre el gasto.

Este importante rubro del gasto viene a ser en la actualidad, el de mayor atención y a su vez el más débil. De mayor atención porque en el Acuerdo de Ajuste Estructural (ESAF) y en el Marco de Política Económica para 1998 – 2001, convenio firmado ante al BM, el BID y Especialmente el FMI, el país se plantea como objetivo clave, una reducción significativa de la pobreza a partir del 2002, a través de un crecimiento económico acelerado y programas sociales vigorosos, premisa que pretende buscar

la mejora en la equidad social, para lo cual fortalecerá su política de gasto social, teniendo la firme intención de asignar más recursos a la inversión pública en los sectores sociales y de desarrollo rural.

Bajo esta óptica, los presupuestos de las últimas gestiones (especialmente desde 1999), para proyectos de los sectores como educación, salud, desarrollo rural, alivio de la pobreza, saneamiento básico, infraestructura, conservación del medio ambiente y otros, permiten erogaciones importantes del TGN para cumplir la contraparte de las donaciones y de las nuevas líneas de crédito externo.

En 1999, la inversión del sector público alcanzó a \$us. 530.6 millones (5.8% del PIB), que estuvo concentrado en el sector social (49.9% del monto total ejecutado), siendo los sectores con mayor participación relativa, saneamiento básico y educación.⁴²

Al igual que en la teoría del consumo, la teoría de la inversión necesariamente debe ser intertemporal, porque la motivación para invertir ahora es incrementar las posibilidades de producción en el futuro.

Una categorización de la inversión significa que:

- **La primera** y principal, es la “inversión en activos fijos” (mide el gasto en las plantas y/o infraestructura física así como en las maquinarias y equipos).
- **La segundo** está referido a la inversión en inventarios (Stocks).
- **La tercera** es la inversión en estructuras habitacionales (Plan de Viviendas).

La diferencia entre inversión bruta y la neta esta dada porque: **a)** La inversión bruta es el nivel total de la inversión y **b)** La neta es la que aumenta el stock de capital. En conclusión la inversión bruta es igual a la neta más la depreciación del capital.

3.14. Costo de las Reformas Estructurales

3.14.1. Costo de la Capitalización.- La Ley No. 1544 (21/03/94) denominada Ley de Capitalización, como objetivo principal incorpora la atracción de la Inversión Extranjera Directa de inversionistas privados, nacionales y/o extranjeros; estos recursos son de significativa importancia y permitirán que Bolivia de una vez despegue en su economía. La aplicación de esta norma para capitalizar cinco empresas estratégicas del Estado ha permitido acceder al financiamiento externo, para el pago a todos los actores de este proceso, estos montos significarán obligaciones importantes por parte del Estado. Por otra parte está la subrogación de la deuda de estas empresas capitalizadas antes de su mismo proceso, siendo este aspecto una principal condición, exigiendo honrar mediante el TGN en el futuro las obligaciones contraídas tanto con los organismos bilaterales y multilaterales.

Un resumen del costo que ha significado el proceso de Capitalización se expresa en el siguiente cuadro:

⁴² UDAPE - Informe Económico 1999 - p. 17

COSTO DE LA CAPITALIZACIÓN

Expresado en Miles de Dólares Estadounidenses

ORG. FINANC.	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	TOTAL	PORCENT.
T.G.N.	19	178	1.073	5.772	1.148	0	0	0	0	8.190	4.33 %
BM (AIF)	1.183	1.318	21.871	10.554	54.172	15.386	3.312	-20	-2	107.774	57.03%
BID	0	0	15.348	1.235	41.943	13.860	0	0	0	72.386	38.31%
USAID	0	73	0	259	0	0	0	0	0	332	0.18%
CAF	0	221	9	0	0	0	0	0	0	230	0.12%
ONUDI	0	50	0	0	0	0	0	0	0	50	0.03%
TOTALES	1.202	1.840	38.301	17.820	97.263	29.246	3.312	-20	-2	188.962	100.00%

Fuente: Ministerio de la Capitalización, Viceministerios de Inversión y Financiamiento Externo y Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Como se puede apreciar en los nueve años analizados el Banco Mundial a través de su agencia la Asociación Internacional de Fomento (AIF), es el organismo multilateral con un mayor monto de financiamiento porque es uno de los organismos que más ha recomendado dentro de las medidas de la segunda generación, llevar a cabo el proceso de la privatización a nivel mundial, es por ello que participa con un 57.03% que significan \$us. 107.774.00.- respecto al total del costo de la capitalización.

Un ejemplo ilustrativo son los gastos por Servicios de Consultoría para el diagnóstico de las empresas públicas, elaboración de informes de sus estados financieros para la capitalización, y otros servicios profesionales; así en el caso de ENFE es el siguiente:

COSTOS EN CONSULTORES Y CUNSLTORIAS INTERNACIONALES ⁴³

En miles de Dólares Estadounidenses

EMPRESA	DESCRIPCIÓN DEL CONTRATO	MONTO
Organización Levin, Argentina	Análisis de la Revalorización de Activos de Empresa	393.6
Pablo Trucha	Análisis de la Revalorización de Activos de Empresa	20.0
Chris Rooney	Análisis de Estados Financieros de ENFE	25.0
Ernest & Young , EE.UU.	Trabajo " Asesor Estratégico" para la capitalización	247.4
Socimer – Ineco	Trabajo de Asesoría para la Selección de Inversionistas	703.3
Paul, Hsatings, Janofsky & Walker, California	Trabajo de Asesoría Legal Internacional	186.5
Dyecten, Argentina	Elaboración de las Bases para la Capitalizar ENFE	143.3
Juan Pablo Martinez, Argentina	Verificación de áreas a ser desafectadas en la capitalización de ENFE	13.8
Jorge Cohon y Carlos Caffarini	Cooperación con el Minist. de Capitalización en la definición de la Estructura Mínima de la Superintendencia de Transportes.	26.8
Diana Orellana	Identificación de los conceptos que serán los sujetos (sic) de la normas legales para la capitalización	35.0
O. Caero, C. Avila, E. Canedo, B. Matienzo – Bolivia	Auditoría Financiera	45.0
Información y Promoción	Publicación de Invitaciones para precalificación. Promoción entre trabajadores de ENFE para participar en la S.A.M.	200.0
Banco Mundial	Reasignación para proyecto de "Corredores de Exportación" .	2.800.0
	T O T A L E S	4.839.7

Elaboración Propia

3.14.2. Costo de la Reforma de Pensiones.- El resultado de la reforma de pensiones demanda del TGN anualmente un monto aproximado de \$us. 320.000.000, incidiendo fundamentalmente en el Déficit del Sector Público. Esta reforma, (parte del conjunto de las reformas estructurales) desde 1997 exige al Gobierno contraer obligaciones

⁴³ Roca, José Luis – Bolivia, después d la Capitalización – CID/Plural Editores – La Paz, Bolivia – Industrias Gráfica – Santa Cruz Bolivia – Año 2000 – pp. 242 al 244

con los Fondos Privados de Pensiones, significando una espiral que crece cada vez, obligando al gobierno a aplicar medidas para controlar el crecimiento anual del déficit.

La reforma de pensiones en el caso boliviano, pese a los costos relativamente elevados en el corto plazo, en términos de valor presente tiene un menor costo que el mantenimiento del anterior sistema de reparto. En efecto, se estima que el costo que le significará al TGN mantener el sistema de reparto por el período 1997 - 2060 será de \$us. 3.400 millones en valor presente neto, o sea \$us. 54'000.000 promedio por año durante 63 años. Se estima que con la capitalización individual este costo disminuiría a \$us. 2.220 millones. Aparte del apreciable ahorro de casi \$us. 1.200 millones en valor presente neto que supondría la reforma, la adopción de un sistema de capitalización individual es un esquema que no permite la acumulación de ninguna deuda implícita al final del período.⁴⁴

Si bien, como se ha mencionado, la ejecución de esta reforma representa un ahorro fiscal de valor presente neto, la misma supone un fuerte costo que afecta al flujo de caja durante el período de transición. El financiamiento del mismo puede realizarse a través de dos fuentes alternativas:

- La emisión de nueva deuda pública **a través de bonos**, lo que supone hacer explícita una deuda implícita del anterior sistema de reparto.
- Realizar un ajuste fiscal mediante el incremento de impuestos o reducción del gasto fiscal.

En el primer caso, se ha considerado la emisión de Bonos del Tesoro con períodos de maduración de entre 10 a 15 años y una tasa de interés del 8 por ciento. Durante los primeros años de la reforma, parte de los costos serán cubiertos por la venta de activos de los fondos complementarios, los cuales se estiman en un monto cerca a los \$us 40 millones.

Respecto al impacto fiscal de la reforma sobre el déficit durante los primeros años, se estima que el mismo alcanzaría a 2.6% del PIB de 1998, porcentaje que disminuiría al 2% el año 2.000, para luego alcanzar niveles decrecientes y menores al 1% después del año 2.008. Se ha realizado negociaciones con el FMI sobre el marco del acuerdo que tiene Bolivia a través del EEESAF (Enhanced, Enlarged and Extended Structural Adjustment Program), con el cual se establece, por ejemplo, el registro del costo de esta reforma bajo la línea, de tal modo de no incluir en las metas del déficit global costos de una sola vez consecuentes de la reforma.⁴⁵

Por otro lado, el financiamiento requerido para cubrir el costo de los primeros años de la reforma de pensiones será mitigado notablemente mediante la utilización de los instrumentos anteriormente mencionados (bonos y liquidación de activos), de tal modo que en el futuro este costo pueda ser asumido sobre la base de finanzas más sólidas que puedan tenerse para ese entonces.⁴⁶

⁴⁴ Marcelo Mercado Lora - Reforma de Pensiones de la Seguridad Social

⁴⁵ Mercado Lora Marcelo – La Reforma del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social – pp. 173 y 174

⁴⁶ Encabo R. Isabel – El Sector Público – Manual de Hacienda Pública – Instituto de Estudios Fiscales – Madrid – España Año 1995 – p.174

3.15 Evolución del Gasto Público

Dadas las bases teóricas y el análisis de algunos rubros más significativos en la composición del gasto estatal, es posible rescatar la información estadística de la evolución del gasto del sector público bajo el siguiente resumen:

EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO

En millones de Bolivianos (*)

DETALLE	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL	%S/T.GR.
Serv. Personales	2.927.9	3.353.3	3.567.3	3.999.4	4.383.1	4.816.6	4.806.2	4.894.4	5.162.9	5.500.8	43.411.9	28.91 %
Bienes y Servicios	1.820.0	1.880.9	2.189.2	2.114.1	2.900.1	4.048.6	4.300.9	5.554.4	4.546.8	3.652.3	33.007.3	21.98 %
Interes.Deuda Ext.	559.8	614.2	774.0	655.8	606.1	559.9	375.9	495.6	603.3	588.3	5.832.9	3.88 %
Interes. Deuda Int.	130.5	54.8	87.3	179.1	55.4	93.4	205.0	290.1	529.3	601.3	2.226.2	1.48 %
Transf.. Corrientes	565.2	871.1	996.0	1.294.1	704.8	1.158.5	804.1	803.5	1.010.1	970.1	3.177.5	6.11 %
Gasto en Pensiones	0.0	0.0	0.0	0.0	1.439.9	1.876.5	1.985.2	2.325.1	2.544.6	2.785.1	12.956.4	8.63 %
Otros Egresos Ctes.	826.3	796.6	831.9	890.9	947.3	956.3	1.202.1	1.205.1	1.237.0	1.739.2	10.632.7	7.08 %
Gast.Cte. no Identif.	29.3	24.9	-64.7	-48.8	-5.1	28.1	78.5	31.4	-69.8	78.1	81.9	0.50 %
TOTAL GTOS.CTES.	6.859.0	7.595.8	8.381.0	9.084.6	11.031.6	13.537.9	13.757.9	15.599.6	15.564.2	15.915.2	117.326.8	78.13 %
GATOS DE CAPITAL	2.245.6	2.478.5	2.646.5	3.060.5	3.017.7	3.284.0	3.438.2	3.676.9	4.228.1	4.774.6	32.850.6	21.87 %
TOT.GASTO FISCAL	9.104.6	10.074.3	11.027.5	12.145.1	12.145.1	16.821.9	17.196.1	19.276.5	19792.3	20.689.8	150.177.4	100.00 %

(*) = En Bolivianos Corrientes

Fuente = UPF (Min. Hda.) – Dossier Estadístico 2002

S/t:GR. = Sobre Total General

Años = 2001 y 2002 Datos Preliminares

Datos de Ejecución

Elaboración Propia

Este cuadro muestra que el promedio de participación del componente salarios tiene una incidencia del 28.91% (en la década analizada), respecto al total de gastos estatales, su evolución muestra tasas de crecimiento importante hasta el 1998 (casi en un promedio anual del 10%), para caer en 1999 debido a una política salarial aplicada con mayor rigidez (los incrementos salariales se dan en base a escalas inversamente proporcionales y hasta límites salariales topes de Bs5.000, los que ganan sobre este techo ya no recibieron incremento). Otro rubro con buena participación es el componente de bienes y servicios con un promedio del 21.98% en la década analizada respecto al total general, en este rubro están las grandes compras del Estado, tanto en bienes y servicios, asimismo están las obligaciones en salud, educación, defensa, justicia, etc.

El gasto corriente en esta década participa un promedio con un 78.13%, significando que el Estado consume cuatro quintas partes del PGN en gastos corrientes, destinando únicamente una quinta parte a la inversión, esta relación del 4 a 1 debe ser achicado, el Gobierno **debe priorizar y privilegiar la inversión pública**, factor importante para el desarrollo de cualquier sociedad. A través de este indicador importante de la economía, es posible: atraer capitales, disminuir los grados elevados de pobreza, generar mayores fuentes de trabajo que permitan disminuir los niveles altos de desocupación, etc., y no destinar sólo un 21.87 % como en la década analizada.

IV. CAPITULO - DEUDA PUBLICA

4. Deuda Pública

La deuda es una acumulación de pasivos con diferentes períodos de tiempo (generalmente mayores a un año), resultante de las operaciones del gobierno en el pasado, ante organismos financieros internacionales (multilaterales), gobiernos extranjeros, organizaciones privadas, así como los compromisos internos.

La cantidad neta de deuda del Estado pendiente es la deuda pública. La definición se refiere a la cantidad neta de la deuda, ya que parte de la deuda del Tesoro está en manos de otros organismos públicos incluidos el Banco Central y el sistema de Seguridad Social. Dado que los intereses sobre esta deuda son pagados por unos organismos públicos a otros, se hace énfasis en la atención en la deuda neta del Estado, es decir en la cantidad neta que debe éste al sector privado de la economía y a los extranjeros.⁴⁷

Por otra parte la Deuda Pública es el conjunto de valores de renta fija emitidos por el Estado y que son objeto de negociación en los mercados oficiales. Se presentan en diferentes modalidades como ser:

- Las de corto plazo.- Que son la Letras del Tesoro.
- A mediano plazo.- Que son los Bonos del Tesoro.
- A largo plazo.- Que son las Obligaciones del Estado.

4.1. Deuda Externa

Es la deuda emitida en moneda extranjera o en divisas, lo que implica que el pago de intereses y devolución de capital se hará en la moneda establecida o su equivalente al cambio en el momento del pago en moneda nacional. Es el dinero que se recibe, por el conjunto de empréstitos obtenidos del exterior, caracterizado por: plazos en amortizaciones; tipos de interés; períodos de gracia; pago de comisiones, originados en los organismos financieros multilaterales, gobiernos y sector privado.

4.2. Sostenibilidad de la Deuda

Según el Banco Mundial, un país alcanza un nivel de deuda sostenible, si se prevé que será capaz de atender en su totalidad las obligaciones de pago del servicio de la deuda presente y futura, sin acudir al alivio, reestructuración, acumulación de atrasos y sin comprometer en exceso su crecimiento.

La deuda en sí, no supone un problema; todos los países se endeudan, sólo cuando este nivel de endeudamiento es excesivamente elevado aparecen los indeseados efectos de su insostenibilidad con implicaciones; primero, de orden económico; para luego convertirse en problema social y político; sin embargo los que finalmente la padecen son los ciudadanos que viven en países endeudados. Varios de estos países gastan más del 10% de sus ingresos para el servicio de la deuda, superando en muchos casos a los gastos destinados a los servicios básicos sociales (educación, salud, saneamiento básico y otros). **Sin embargo, el ritmo de endeudamiento debe**

⁴⁷ R.Dornbusch – S.Fisher – MACROECONOMIA –Edit.Mc Graw Hill – Madrid España – 1994 – p. 659

ser debidamente controlado, buscando la sostenibilidad, consiguientemente el tema planteado de ninguna manera, es una propuesta que pretende mostrar permanentemente una liquidez para el erario nacional, ni fuente de financiamiento constante del déficit fiscal; más al contrario es un ensayo que motiva a entendidos del tema, mostrar la característica fiscal de este tema tan importante y de un estado que hace los esfuerzos más grandes y necesarios para mantener su sostenibilidad, en un determinado espacio del tiempo y su coyuntura.

La insostenibilidad de la deuda externa puede minar los esfuerzos de reducir la pobreza, ya que la ayuda monetaria internacional dirigida a estos países se utiliza para el servicio de la deuda, en vez de financiar proyectos de desarrollo humano.

Ante la crisis de la deuda en la década de los 80, distintas estrategias se fueron desarrollando para resolver este problema. Desde esa fecha las naciones deudoras periódicamente se han visto envueltas en negociaciones con los bancos comerciales, acreedores bilaterales y multilaterales. El resultado es que ninguna de estas estrategias ha sido adecuada para resolver la crisis, pese a algunas mejoras, el problema continúa principalmente en América Latina y el Caribe, debido a que todas las estrategias han sido diseñadas y dictadas exclusivamente por los acreedores, con miras a maximizar sus ingresos mediante la cancelación del saldo adeudado, exigiendo a los deudores, en muchos casos, a sacrificar mucho de su autodeterminación política y económica para obtener ciertas excepciones.

Esta crisis ha sido de tal magnitud que muchos analistas se refieren a los años 80 como **“la década perdida”** para el desarrollo económico del Tercer Mundo. El coeficiente de la deuda externa al PIB (medida del peso de la deuda) creció en todas las regiones, especialmente con mucha incidencia en los países en desarrollo, durante ésta década. Hay países que llegaron al final de los 80 más pobres que al comenzar esa década.⁴⁸

La crisis de deuda no sólo amenaza con la ruina a los países deudores, sino también a las propias instituciones financieras acreedoras (Multi y Bilaterales, y Privados). Como observó Keynes en una oportunidad “Si uno le debe a un banco \$us. 100, uno está en problemas; pero si uno le debe a su banco \$us 1 millón, entonces es el banco el que esta en problemas”

El FMI ha tenido y tiene un papel muy relevante en la crisis de la deuda externa, ya que sus Programas de Ajuste Estructural diseñados e impuestos han sido y son la condición necesaria para que los países deudores puedan acceder a renegociar sus deudas comerciales y bilaterales, así como la clave para tener acceso a la financiación multilateral.

4.3. Etapas de la Deuda Externa

Al analizar la deuda externa de largo plazo de América Latina y el Caribe, se distingue varias etapas en las que existieron importantes cambios en la naturaleza de los préstamos, cuyos antecedentes se reflejan en una compleja combinación de factores internos y fundamentalmente externos, como el de exceso de liquidez que vivieron los

⁴⁸ J.Sachs – F.Larrain – Macroeconomía en la Economía Global – Litografía Senefelder S:A: - México D.F. – Año 1993 – p. 690

bancos comerciales a inicios de los 70, motivado por la inversión del excedente de dinero que los miembros de la OPEP acuñaron en 1973, cuadruplicando los precios del petróleo. Estos recursos depositados en Europa, contribuyeron a una rápida expansión del mercado de los denominados petro y euro dólares.

Desde 1930 hasta 1975 hubo pocos préstamos internacionales a América Latina y el Caribe. A partir de 1975 pueden distinguirse tres etapas que son el antecedente directo de la actual situación de la deuda externa.

4.3.1. Primera Etapa.- Se extiende desde 1975 al 1981. Desde 1980 subieron muy rápido las tasas de interés por decisión del gobierno Norteamericano en el contexto de una nueva política antiinflacionista; medida que permite se sobrevalúe el tipo de cambio; implicando un endeudamiento excesivo de los sectores público y privado. La privada estaba mayoritariamente nominada en dólares; la tasa de interés LIBOR pasó del 1.8% en 1977 al 6% a fines de 1981. Los países en desarrollo al hacer frente al fuerte aumento del pago de la deuda, vieron aumentar su déficit a niveles insostenibles.

El período se cierra con la crisis de México de 1982, declarándose incapaz de pagar su deuda en los plazos y condiciones previstos; desde esa cesación de pagos finalizó el pago voluntario de capitales y estalla la crisis de la deuda: Este es el inicio (Agosto 1982) de la crisis de la deuda del mundo en desarrollo.

En resumen una significativa porción de excedentes financieros, había encontrado hacia mediados de los 70 la ruta de los países periféricos que fueron alentados a endeudarse; permitiendo el desarrollo de una primera bomba financiera que estalle a comienzos de los 80 con la “**crisis de la deuda**” en el Tercer Mundo. La deuda externa de esas naciones se había multiplicado por ocho entre los 70 y 80, luego del desastre se produjo una reorientación de capitales hacia los países centrales donde la inflación se reducía pero la desocupación aumentaba y los estados se endeudaban cada vez más.⁴⁹

4.3.2. Segunda Etapa.- Denominada como “**la década perdida**” va desde 1982 hasta 1990. Sus rasgos típicos fueron: el cambio en la política monetaria de Estados Unidos; la recesión mundial; deterioro de los términos de intercambio; tasas de interés muy altas y regidas por drásticos programas de ajuste estructural (PAE's). En varios casos hubo crisis bancarias, devaluaciones, inflación e incluso hiperinflación (Argentina, Bolivia, Brasil y otros).

4.3.3. Tercera Etapa.- Comienza en 1991 con el reestablecimiento del flujo de capitales, con el efecto positivo del aumento significativo de disponibilidad de divisas, que en algunos casos se manifestaron inconvenientes derivados de la sobrevaluación de la moneda nacional y los riesgos de volatilidad. En este proceso convergieron por una parte: la baja tasa de interés en Estados Unidos que estimuló las colocaciones financieras en los “**mercados emergentes**” y por la otra la apertura comercial y financiera y las privatizaciones; sin embargo continua la transferencia neta positiva de recursos, aunque con montos mucho menores que en períodos anteriores.

⁴⁹ Jorge Beinstein – La Declinación de la Economía Global – pag. 9 – <http://www.advance.com.ar/usuarios/cepros/declinaecono.htm>

Así nacen nuevos agentes económicos e instituciones tales como: Fondos de Pensiones, Compañías de Seguros, Fondos Comunes de Inversión (Mutual Funds), y otros, siendo los principales factores determinantes de la localización: las altas tasas de interés y la solidez del sector externo.

La acumulación de deuda “**sobreendeudamiento**” influye negativamente sobre la inversión tanto exterior como doméstica puesto que:

La Inversión Externa se ve mermada, porque los inversores extranjeros se preocupan por las fluctuaciones que se pueden producir en un país tanto en el tipo de cambio como en los tipos de interés, así como la posible falta de liquidez que el gobierno pueda sufrir con motivo del sobreendeudamiento.

La Inversión Doméstica de Carácter Público a su vez, se ve afectada porque el pago de estos altos niveles del servicio de la deuda reduce la disponibilidad monetaria, redirigiendo partidas presupuestarias que antes tuviesen como fin la inversión, al pago de la deuda externa.

4.4. Deuda Externa Bilateral

La deuda bilateral tiene principalmente una doble naturaleza:

- **Deuda de carácter concesional o deuda de ayuda al desarrollo** Ejs. en el caso español, los créditos FAD.
- **Créditos que tienen su origen principalmente en operaciones de exportación** realizadas por entidades privadas avaladas por el Estado y que en caso de impago en última instancia corresponde al Estado.

La renegociación de la deuda oficial bilateral tiene su principal marco de actuación en el CLUB DE PARIS; foro que esta formado principalmente por los 17 países miembros de la OCDE. Su finalidad es estudiar y proponer mecanismos de renegociación de la deuda que los países deudores mantienen con los miembros del grupo durante los últimos 20 años, este foro ha reestructurado o reducido la deuda oficial bilateral por más de \$us. 300 millones.⁵⁰

La forma de endeudamiento externo de los países más pobres ha cambiado, por ello los bancos privados no están más interesados a prestarles. Los principales acreedores son los Estados del Norte (Deuda Bilateral) y las instituciones financieras internacionales (FMI, BM, y sus colegas continentales los Bancos: Africano para el Desarrollo e Interamericano para el Desarrollo). La mayor parte de pagos efectuados por países más endeudados se queda en las instituciones financieras internacionales, que reciben más de lo que prestan. El colmo es que una parte de los préstamos acordados por el IDA (una de las ramas del BM) se utilizan inmediatamente para pagar al BIRD (rama principal del BM) y al FMI.

⁵⁰ INTERMON – Estudios – deuda Externa – Una aproximación al problema de la deuda externa – <http://www.intermon.org/html/est-deu-una-cont.html>. – pag - 3

4.5. Evolución Histórica del Alivio de la Deuda

Los acreedores bilaterales hasta fines del 80, trataron de solucionar el problema del pago de los países pobres altamente endeudados “ayudándoles” a superar lo que suponían que era sólo problema de liquidez y no de solvencia. Se proponía la reestructuración o refinanciación de la parte de los pagos y retrasos de la deuda que vencía a lo largo del período en que duraba el Programa de Ajuste Estructural. Con esta concepción errónea del problema de insostenibilidad de la deuda sólo se contribuyó a agravar y multiplicar el peso de la carga de la deuda.

A partir de finales de los 80 se llegó al convencimiento de que la naturaleza del problema no era la liquidez, sino la solvencia, y que era imposible que estos países afrontasen el pago del total de sus deudas. El Club de París comenzó a elaborar diferentes mecanismos de alivio de la deuda, proponiendo un menú de opciones para países muy endeudados, pasa por definir el concepto de “**deuda sostenible**”, incluyendo la condonación de parte de la deuda. Exige la adopción por parte de los países deudores de programas de estabilización y reformas económicas propuestas por el FMI. Los términos de los tratamientos se han ido mejorando paulatinamente, así siguieron:

4.5.1. Tratamiento de Toronto (1988).- Donde se acepta una condonación de hasta una tercera parte (33%) de la deuda reestructurada que venciese en el período de consolidación a unos tipos de interés concesionales.

4.5.2. Tratamiento de Londres (1991).- El alivio de aplicar a la deuda elegida se incremento hasta el 50 % de su valor actual neto (frente al 33% del anterior).

4.5.3. Tratamiento de Nápoles (1994).- Se considera como objetivo prioritario poner fin a la reestructuración del stock total de la deuda contraída antes de la fecha. Este alivio puede llegar a alcanzar una reducción del valor actual neto de la deuda de hasta el 67%.

El Club de París provee ciertas reducciones o recalendarización. Los términos de Nápoles ofrecen a 27 de los países más pobres y endeudados un 50% o 67% de reducción de la porción más significativa de la deuda. Esto aparentemente es muy generoso. Sin embargo, la porción elegida para la reducción es solamente la contraída previa a la llamada “fecha de corte” (**cut off date**). Esta fue la fecha cuando el país requirió por primera vez asistencia del Club de París, una fecha casi siempre a principios de los 80. La deuda incurrida desde entonces no es elegible para la cancelación. En la práctica, los acreedores individuales dentro del Club han estado renuentes a ofrecer concesiones. Los países elegidos tienen que ajustarse a los programas de Ajuste Estructural para obtener algún desahogo con la deuda y no son eximidos de ninguno de los pagos al FMI y o al BM.

4.6. Deuda Externa Multilateral

Son los préstamos externos contraídos entre los países y las Instituciones Internacionales Financieras Multilaterales, tales como el: el FMI, BM, así como todos los Bancos de Desarrollo. La característica de este grupo de acreedores está en el carácter multilateral de la deuda contraída; es decir aunque la titularidad de la deuda

sea del BM, es una deuda que se prorratea entre sus miembros, de ahí su carácter multilateral.

El BM y el FMI son Instituciones Financieras Internacionales (IF's) controladas por las principales potencias del centro capitalista; intervienen todos los días en la vida política de los países endeudados para determinar las grandes orientaciones de la política a seguir por las autoridades del Sur. A su vez disponen de un medio de chantaje muy eficaz: Si las autoridades no reembolsan según las condiciones dictadas por el FMI y el BM, los Clubes de París y de Londres, cortan las líneas de créditos; en este caso la amenaza es grande y puede parar toda fuente de financiación externa. Si un país deudor no paga su préstamo a tiempo, es considerado "**fuera de línea**" y no recibirá prestamos de otros acreedores.

En realidad el Tercer Mundo ya ha pagado ampliamente la deuda contraída antes del alza de los intereses en los primeros años de la década del 80. A pesar de ello, la deuda se ha triplicado desde la crisis del 82 ya que tuvo que pedir más para poder pagar los intereses más elevados. Según la CEPAL, Latinoamérica entre 1982 y 1996 pagó al Norte por servicios de la deuda \$us. 739.900 millones.⁵¹

Los países en desarrollo rescatando propuestas imaginativas como: la emisión de títulos o bonos y la transformación de viejos créditos bancarios en títulos negociables, bajo la garantía del Estado, han podido modificar los rasgos de su deuda externa, especialmente los más grandes deudores del Tercer Mundo de los años 80 (México, Brasil y Argentina), en provecho de los bancos privados del Norte con la complicidad de los gobiernos de los países deudores. Para alcanzar este objetivo, se necesitó la intervención conjunta de las autoridades de Estados Unidos (planes Baker y Brady), del Cartel de los bancos privados acreedores (Club de Londres), del BM y del FMI; protegiendo a los malos pagadores, con excenciones y reducciones impositivas, beneficiando así a la mayoría de los deudores de créditos dudosos del Norte

Para 1989 las deudas de los bancos comerciales no tenían más su valor nominal, porque éstos habían cancelado grandes cantidades en teoría, asumiendo que nunca serían pagados. El entonces Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, Brady, argumentaba que los bancos deberían reducir el valor actual de lo que quedaba por pagar de la deuda de los países acreedores más grandes, con el propósito de que ellos (los bancos comerciales) tuvieran que pagar menos.

Los bancos harían esto de dos maneras:

- Cancelando algo de la deuda con la ayuda de los fondos del FMI y el BM.
- Reprogramando una parte del saldo de la deuda convirtiéndola en bonos, lo que sería vendido en el mercado secundario.

Como resultado, el Plan Brady trasladó el riesgo del crédito de los acreedores comerciales al público. Principalmente los países de ingresos medios, con deudas comerciales relativamente grandes, usaron este plan. En términos de la existencia total de la deuda, el Plan no ha ayudado a los países deudores; las multilaterales que

⁵¹ Eric Toussaint – "Deuda Externa en el Tercer Mundo – Las Finanzas contra los Pueblos" – Edit.Nueva Sociedad – Caracas Venezuela – Pag 3 – <http://www.ucers.skynet.be/cadm/espequad.html>

han surgido, han sido clasificadas como deudas comerciales. Los recursos continúan fluyendo de los países en deuda, pagando interés sobre estos bonos Brady.

4.7. La Evolución de la Deuda Externa Boliviana

Tiene el siguiente comportamiento:

EVOLUCION DEL SALDO DE LA DEUDA EXTERNA PUBLICA

En millones de Dólares Estadounidenses

DETALLE	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
SALDO DEUDA EXT.	4.003.3	4.479.1	4.790.9	4.643.8	4.482.1	2.654.6	4.573.8	4.406.4	4.412.1	4.299.7
F.M.I.	220.5	263.6	267.8	277.4	248.1	264.2	246.7	220.2	207.0	194.6
MULTILATERAL	2.102.8	2.379.7	2.674.7	2.738.7	2.760.0	2.759.2	2.826.8	2.857.2	2.969.1	3.342.6
BID	1.218.6	1.346.0	1.439.2	1.430.3	1.435.8	1.381.1	1.397.01	1.393.1	1.373.7	1.450.3
BCO.MUNDIAL	673.3	767.8	864.8	908.8	963.3	1.067.6	1.105.9	1.096.3	1.146.8	1.323.4
CAF	126.5	171.1	258.7	284.2	247.2	198.2	208.7	255.9	335.7	477.4
OTROS	84.4	94.8	112.0	115.4	113.7	112.3	115.2	111.9	113.0	91.5
BILATERAL	1.635.7	1.798.8	1.816.3	1.590.9	1.446.1	1.590.0	1.473.3	1.364.2	1.227.6	756.9
JAPÓN	507.8	580.3	568.4	523.3	468.7	528.5	587.3	523.4	464.1	513.5
ALEMANIA	335.0	401.3	448.8	417.4	367.7	407.2	356.4	325.3	306.1	6.9
BÉLGICA	138.4	152.1	165.3	144.5	122.0	126.3	62.4	57.7	54.8	0.0
ESPAÑA	84.6	98.4	99.5	114.0	112.7	129.5	128.6	134.9	138.1	134.9
FRANCIA	84.8	99.2	93.1	60.7	55.8	60.6	45.2	40.7	37.9	16.0
EE.UU.	96.6	95.7	97.6	55.7	60.2	71.2	61.0	60.0	59.3	0.0
REINO UNIDO	64.6	65.7	55.8	29.0	28.7	28.7	18.6	18.1	17.9	0.0
BRASIL	65.9	41.5	21.9	21.9	21.9	21.9	21.9	21.9	33.5	56.2
OTROS	258.0	264.6	265.9	224.4	208.4	216.1	191.9	182.2	115.9	39.4
PRIVADA	44.3	37.0	32.1	36.8	27.9	41.2	27.0	18.8	8.4	5.6

Fuente: Bco. Central de Bolivia – Gcia. Asuntos Internals. – Sub Gcia. Operaciones Internales.

Evoluc.Dex.

La política de endeudamiento externo privilegia el financiamiento concesional que ofrecen los organismos multilaterales. En este sentido, se pretende conseguir préstamos en condiciones financieras favorables, a menores tasas de interés, plazos de amortización mayores y períodos de gracia más amplios. Asimismo, se apunta a reducir al mínimo el financiamiento de fuentes comerciales.

La política de endeudamiento logró que la multilateral incrementara su participación respecto al total. Como consecuencia, las participaciones de la deuda bilateral y la privada disminuyeron, pasando de 40.86% y el 1.11% en 1993 a 17.60% y el 0.13% respectivamente en 2002; mientras que la deuda multilateral se incrementa de 52.53% el año 1993 a 77.74% el año 2002.

Asimismo, a partir de 1986 se inicia una serie de programas de renegociación de la deuda con los acreedores. Así, en el **Club de París I**, se renegocia la deuda bilateral refinanciando la deuda en mora de \$us. 475 millones con doce países. Posteriormente, el año 1988, en el **Club de París II**, se logra la reprogramación con nueve países. En 1989, se consigue el acuerdo con la Argentina anulándose las deudas mutuas (En el caso de Bolivia correspondían \$us. 870 millones). En el **Club de París III**, se condona bajo el tratamiento de Toronto aproximadamente un tercio de la deuda (\$us. 372 millones). De la misma manera en el **Club de París VII** se obtuvo

un alivio de deuda cercana a los \$us. 450 millones en valor presente neto. (**Datos de UDAPE**).

El saldo total al 31/12/02 alcanzó \$us. 4.299.7 millones, significando una disminución de \$us. 112.4 millones, representando un 2.55% menos al saldo de 2001. Esta disminución resultó de las gestiones de deuda concertadas en el Club de París VII en el marco de la iniciativa HIPC, además de las variaciones cambiarias favorables, especialmente del yen japonés y del marco alemán respecto al dólar.

En cuanto al nivel máximo en la década, vemos que el año 1995 el saldo de la deuda alcanzó a \$us. 4.790.9 millones, significando un 65.7% respecto al PIB-95.

En lo que corresponde a su estructura, los cambios a largo plazo se advierten con nitidez; que la multilateral a partir del 93 pasa a tener mayor participación respecto a la bilateral, mientras que la deuda privada tiene un importante repliegue.

Una vez reflejada la deuda en su estructura y su stock acumulado, es importante analizar el comportamiento de las transferencias netas (desembolsos menos amortizaciones, pago de intereses y comisiones), que miden el flujo neto de recursos hacia el país y que a su vez dan señales positivas o negativas de sus obligaciones hacia los acreedores. El resumen de este comportamiento es:

TRANSFERENCIAS NETAS POR ACREEDOR DE LA DEUDA EXTERNA PUBLICA 2002

En millones de Dólares Estadounidenses

	A	B	C	D = B + C	E = A - D
ACREEDOR	DESEMBOLSO	AMORTIZACION	INTERES Y COMISIONES	TOTAL SERVICIO DE LA DEX	TRANSFERENCIA NETA
F.M.I.	0.00	17.38	1.05	18.43	- 18.43
MULTILATERAL	480.21	158.85	53.65	212.50	267.72
BID	99.45	65.67	21.45	87.02	12.43
IDA (Banco Mundial)	103.81	5.16	6.60	11.75	92.05
FND	1.63	0.00	0.10	0.10	1.53
CAF	273.53	84.63	23.59	108.22	165.31
FONPLATA	1.02	2.45	1.49	3.94	- 2.91
FIDA	0.76	0.00	0.00	0.00	0.76
OPEP	0.01	0.94	0.53	1.47	- 1.46
BILATERAL	46.90	13.58	5.66	19.25	27.65
ALEMANIA	22.67	0.00	0.28	0.28	22.39
BRASIL	11.01	0.00	0.01	0.01	10.99
CANADA	1.60	1.34	0.37	1.71	- 0.11
ESPAÑA	9.68	6.52	4.22	10.74	- 1.06
ITALIA	1.92	0.00	0.03	0.03	1.89
FRANCIA	0.04	1.33	0.43	1.76	- 1.73
EE.UU.	0.00	0.00	0.10	0.10	- 0.10
REP. DE CHINA (TAIWÁN)	0.00	2.50	0.22	2.72	- 2.72
REP. POPULAR DE CHINA	0.00	1.90	0.00	1.90	- 1.90
PRIVADOS	0.00	2.83	0.47	3.30	- 3.30
TOTALES	527.11	192.64	60.83	253.47	273.64

Fuente: BCB – Gcia. de Asuntos. – Sub Gcia. De Operaciones Internas.

Transfnet.Dex

Las transferencias netas en 2002 han registrado un saldo positivo de \$us. 273.64 millones, siendo la CAF con mayor participación positiva, seguida por el BM a través

del IDA entre los multilaterales. Mientras que en los bilaterales Alemania, Brasil e Italia, muestran cifras positivas. En cuanto a los privados junto con el resto de los multi y bilaterales, predominan los valores negativos. Se concluye que en valores relativos, el país ha recibido 51.91% respecto al total de desembolsos, y que se destina el 48.09% para el servicio de la deuda. Este aspecto muestra que respecto a las gestiones anteriores (1999 tiene solo un 16.18% de recepción de divisas y un servicio del 83.82%) la recepción con el servicio prácticamente se han equilibrado porque los desembolsos han aumentado en comparación al servicio de la deuda externa, como consecuencia de la negociación con los acreedores y nuevas deudas con los Organismos Multilaterales especialmente la CAF que en los tres últimos años ha triplicado sus líneas de crédito hacia Bolivia.

El servicio de la deuda interna y externa (capital, intereses y multas), es un importante rubro que se incorpora en los presupuestos estatales. A partir de la vigencia del D.S. 21660 con el propósito de la Reactivación Económica, se inicia el proceso de la subrogación de la deuda de las empresas estatales hacia el TGN; política orientada a su fortalecimiento, con el objetivo de darles margen para su despegue económico. Este proceso culmina con la subrogación de los empréstitos aún existentes de las empresas estatales, para ingresar de pleno a un nuevo gran proceso cual es su capitalización.

Los países altamente endeudados (Ejs. Bolivia), dedican una proporción altísima de sus presupuestos al pago de intereses de la deuda interna y externa, así durante la década de los 80 está ampliamente documentada la crisis de la deuda externa, período en el cual los países se preocuparon por reprogramar y negociar el pago de éste servicio, descuidando la inversión pública y los gastos sociales con el consecuente deterioro de los indicadores de salud, educación y otros.

4.8. Nuevo Ciclo de Endeudamiento Para América Latina

“América Latina se encuentra en un nuevo ciclo de endeudamiento desde inicios del 90, ya que la apertura neoliberal a capitales extranjeros ha encontrado un éxito real. Los poseedores de capitales del norte están de nuevo interesados a colocar una parte de su liquidez en forma de títulos o comprando acciones en la bolsa (inversiones de portafolio) ¿Cuál el precio de ésta política para el continente?: la venta de empresas estratégicas, la dependencia agudizada con relación a los capitales volátiles y un déficit estructural de la balanza comercial que de nuevo ha alcanzado a finales de los 90 el nivel de 1980-81 justo antes de la eclosión de la precedente crisis de la deuda”⁵²

Virtualmente todos los países de América Latina han aplicado políticas de Ajuste Estructural basados en la teoría neoclásica de la perfección de los mercados y la distorsión de éstos por el Estado. El modo como vino a ocurrir este cambio, de sentido común, del desarrollo liderado por el Estado al desarrollo dirigido por el mercado, es directamente atribuible a las presiones ejercidas por los organismos internacionales (.....). La evidencia muestra que las políticas de apertura han resultado en déficit crecientes de la balanza en cuenta corriente, cubiertos en parte: con capitales de corto plazo, inversiones en bolsa, créditos de corto plazo, y en parte por capitales de largo plazo atraídos por las privatizaciones. No hay evidencia aún de que la tasa de

⁵² Toussaint Eric – Deuda Externa en el Tercer Mundo – Artículo para ILDIS ECUADOR : Crisis de la Deuda y Globalización a final del siglo XX – <http://www.users.skynet.be/cadm/esppecuad.html> – p. 7

inversión real se recupere fruto de las inversiones extranjeras que son cuantiosas. Los créditos de largo plazo son básicamente para el sector privado, no habiendo una recuperación sustantiva de los créditos al sector público (.....). Las críticas al modelo neoclásico implementado en la región son de diverso corte pero; en esencia, la cuestión del Estado está en el centro. Mientras no se reconsidere la función del Estado y se deje al mercado la delimitación de la marcha económica, es posible que permanezcan inciertos los niveles de producción actuales. Una lógica perversa está en marcha (.....). La liberalización se promueve en una economía mundial que no es particularmente liberal, pero que es uniformemente capitalista, con mercados todavía dominados por transnacionales (.....). El proceso de transnacionalización del capital regresa a América Latina en la década del 90, a través de privatizaciones y de préstamos al sector privado, siendo el sector público el que paga su deuda para permitirle al sector privado endeudarse (.....). No hay economía que pueda desarrollarse sin una consolidación del mercado interno y esto es fruto de mayores niveles de equidad que el modelo neoclásico ni siquiera toma en consideración”.⁵³

4.9. Formas de Alivio de la Deuda

El alivio a la deuda puede tomar una variedad de formas, pero las principales son las siguientes:

4.9.1. Reestructuración de la Deuda.- El pago de la deuda se difiere en el tiempo; el país deudor paga intereses sobre la cantidad reestructurada y ésta puede ser en términos concesionales o no concesionales y habitualmente forma parte de un paquete multilateral de reestructuración de la deuda.

4.9.2. Refinanciación de la Deuda.- El pago de la deuda se financia a través de nuevos créditos o préstamos, concedidos o no en términos concesionales.

4.9.3. Conversión de la Deuda.- Transacción financiera, por la que un país deudor transforma su deuda externa en inversiones para el desarrollo o de medio ambiente. Aquí interviene la figura de un “*intermediario*” que compra todo o parte de la deuda de un país a sus acreedores, a un precio acordado inferior al valor nominal. El país deudor comprará la deuda al intermediario a un precio llamado de redención, el pago se efectuará en moneda local y el fondo creado queda dentro de sus fronteras y servirá para financiar la inversión acordada.

4.10. Condonación de la Deuda

Cancelación de toda o parte de la deuda pendiente.⁵⁴

4.10.1. Iniciativa HIPC (Heavily Indebted Poor Countries).- El tratamiento de Nápoles ha resultado ineficaz para los denominados Países Pobres Altamente Endeudados (PPAE), para estos entre Septiembre y Octubre de 1996, el FMI y el BM después de llegar a un acuerdo, han diseñado un plan de reducción de la deuda bajo la denominación “*Iniciativa HIPC*”, que debería al país deudor devolver sus préstamos sin comprometer su crecimiento económico y sin aumentar los atrasos hipotecando de nuevo su futuro.

⁵³ Ugarteche Oscar Año 1997 – pp. 145 al 147 - Artículo para ILDIS ECUADOR : Crisis de la Deuda y Globalización a final del siglo XX – <http://www.users.skynet.be/cadm/esppecuad.html> – p. 7

⁵⁴ INTERMON – Estudios – Deuda Externa – Una Aproximación al Problema de la Deuda Externa – <http://www.intermon.org/html/est-deu-una-cont.html>. – p. 4

Es en este escenario que por primera vez se engloba a todos los acreedores (multilaterales, bilaterales y privados) y se propone una condonación de hasta un 80% del valor actual neto de la deuda elegida, con el fin de alcanzar un nivel sostenible de la misma. La estrategia se diseña “**caso por caso**” y los países deudores deben acreditar una política económica ortodoxa expresada en los Programas de Ajuste Estructural (junto con “reformas de política social”) durante seis años, divididos en dos fases, bajo la dirección del FMI y del BM, este período de tiempo se aplicará con “flexibilidad”, dependiendo de la situación de cada país. Bolivia recibe en el primer tramo un alivio según los términos de Nápoles (hasta el 67% de su valor actual neto), en caso de que aún después de su aplicación, el nivel de la deuda se encuentre por encima de los umbrales de sostenibilidad,[⊗] pasaría al final del segundo tramo a incrementarse el alivio hasta el 80% que marca la iniciativa.

Conforme a esta iniciativa, una vez que el país elegido ha aplicado una reforma económica durante tres años, los acreedores del Club de París (principales estados acreedores que estudian los problemas de pagos de los países deudores de manera conjunta y no liberal) reducen en un 67% la parte de la deuda que reúne las condiciones exigidas. **Es el llamado punto de decisión**. Se supone que los demás acreedores, aquellos bilaterales que no son miembros del Club de París y los bancos comerciales, concederán rebajas similares.

Si estas medidas no se traducen en una deuda sostenible, el país pasa a la segunda fase de tres años durante la cual puede obtener el apoyo de las instituciones financieras.

- La Iniciativa para Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC) permite a los países deudores no solamente reducir la carga de su deuda externa, sino también apoyar esa reducción en el análisis de su propia estrategia de deuda y de la sostenibilidad financiera externa.

4.10.1.1. HIPC I.- Las permanentes y numerosas críticas que parten de los movimientos sociales del Norte y del Sur, se basan en las siguientes premisas:

- Gente pobre no debe cargar el peso de la deuda.
- El peso de la deuda debe ser equitativamente compartida por gobiernos, deudores y acreedores, instituciones e individuos quienes contrajeron y se beneficiaron con los acuerdos originales de los préstamos.
- Naciones en vías de desarrollo no deben ser esforzados a sacrificar su propia determinación política e independencia económica con el fin de obtener la cancelación de la deuda.
- Soluciones a largo plazo deben promover nuevas relaciones económicas internacionales equitativas, para prevenir futuras crisis y exigir al BM a tomar decisiones para mejorar su imagen, financiando con préstamos para proyectos

[⊗] Para el BM sostenibilidad de la deuda es que el país alcance un nivel de endeudamiento que les permita atender el 100% de la deuda comprometida sin que se produzca nuevos atrasos ni se deba acudir a nuevas reestructuraciones o refinanciaciones.

de: salud, educación, saneamiento básico, etc. Los beneficiados son cada vez más las autoridades locales y organismos no gubernamentales (ONG's). Es más, el BM ha puesto en práctica desde 1996 un programa de alivio de la deuda de los países más pobres y más endeudados; programa que se benefició con una amplia campaña mediática. Se trata de hacer sostenible el servicio de la deuda de 41 países eventualmente incluidos en el plan. Esta nueva política ha encontrado un éxito real de parte de algunas ONG's del Norte y del Sur, de gobiernos del Sur implicados, y de los medios de comunicación. Sin embargo, estas medidas no aportan ninguna solución válida a los problemas de endeudamiento y de austeridad drástica a los cuáles son sometidos los presupuestos sociales de los países endeudados.

Entre 1993 y 1994, casi todos los cronistas financieros así como más de un economista de renombre, dieron fe a las propuestas del FMI y del BM referidas a la gran reactivación económica de América Latina: importantes masas de capitales ingresaban y volvían a esta parte del continente, dando apariencia de un punto final a la década perdida de los 80, pero en verdad este flujo de inversiones era volátil, atraídos principalmente por dos cosas:

- Una política de tasas de interés muy elevadas practicada por los buenos alumnos del FMI (Brasil, Argentina, México).
- Y una ola de privatizaciones sin precedentes (empresas vendidas por un bocado de pan).

Toda esta masa de capitales a la búsqueda de ganancias jugosas no tenía ninguna (o muy poca) intención de reactivar la economía de sus países invirtiendo dinero fresco en empresas públicas compradas a precios demasiado bajos.

La política de aplicar tasas de interés altas (reales) para atraer y repatriar capitales tuvo un costo muy alto; pequeños y medianos productores locales, amen de los hogares, no han podido acceder al crédito y una recesión de la producción para el mercado interno se hace presente, además esta política conduce a los poderes públicos y a los administradores de entidades locales a pedir a los capitalistas locales empréstitos a precios fuertes para pagar la deuda externa y la deuda pública interna que poseen estos mismos capitalistas.

El HIPC I ha sido desarrollado por el FMI y el BM en coordinación con el BID, para favorecer el gasto social en países altamente endeudados y que estén inmersos en importantes procesos de reformas de Estado.

Si bien Bolivia ha conseguido en los últimos años importantes logros en el campo macroeconómico, aún tiene un nivel elevado de deuda externa (saldo), cuyo resultado respecto al nivel de las exportaciones de los últimos 10 años (93/2002) muestran porcentajes elevados y muy sensibles a los cambios de los precios internacionales y los volúmenes de exportación, incidiendo en la vulnerabilidad del sector externo, en especial el peso del servicio de la deuda externa.

Por estas razones Bolivia ha sido elegida como país beneficiario de parte de su deuda bajo la iniciativa HIPC y con la principal condicionalidad de mejorar los indicadores sociales orientados especialmente a la reducción de la pobreza.

Bolivia pudo acceder a esta condonación en 1998, significando una reducción del pago de intereses y capital a sus acreedores aproximadamente en \$us. 664 millones hasta el 2018, es decir el HIPC I tendrá una vigencia de 20 años.

La condicionalidad presentada para la iniciativa HIPC de 1998 (HIPC original o HIPC I) es la de cumplir el logro de ciertos objetivos relacionados a educación, salud, saneamiento básico y desarrollo rural.

El total de recursos en el HIPC I desde 1998 al 2018 tiene el siguiente desglose:

MONTOS DEL HIPC I

(Expresado en Dólares Estadounidenses)

DETALLE	MONEDA	MONTO	PORCENTAJE
Recursos ya condonados hasta 1999	\$us.	103.000.000	15.51 %
Saldo a condonar	\$us.	561.000.000	84.49 %
TOTALES	\$us.	664.000.000	100.00 %

Fuente. "bolivia Enhanced Heavily Indebted Poor Countries Initiative" Banco Mundial/2000

La forma de condonación en el tiempo del HIPC I de acuerdo a programación y que está en curso en los primeros años esta expresada en el siguiente resumen:

FORMA DE CONDONACION EN EL TIEMPO DEL HIPC I

(En millones de dólares estadounidenses)

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
26	77	85	70	55	41	36	33	23	21	20	19	19	18	18	18	16	16	17	17	19	664

Fuente. "bolivia Enhanced Heavily Indebted Poor Countries Initiative" Banco Mundial/2000

Es importante reconocer que el alivio de la deuda, por si sólo no es la solución para enfrentar el desafío en el largo plazo de los países más pobres. El alivio de la deuda es una condición necesaria, pero es insuficiente. El país necesita más que el alivio a su deuda y la ayuda extranjera en los años venideros, un desarrollo real de su economía, que permita elevar el nivel de la población en contraste con el nivel de pobreza que ahora soporta. El alivio permitirá hacer algunos progresos para asegurar la sobrevivencia y salud de la próxima generación. Una población sana actuando bajo una estrategia segura de desarrollo económico de mercado, tendrá mejores oportunidades de alcanzar un progreso sostenible en el desarrollo económico y reducción de la pobreza.

Bajo la iniciativa HIPC I (datos a septiembre de 1999), las conclusiones para su acceso, son las siguientes:

INICIATIVA - HIPC*(En millones de dólares estadounidenses)*

DETALLE	UGANDA	BOLIVA	GUYANA	MOZAMBIQUE
Punto de decisión	Abr/97	Sept/97	Dic/97	Abr/98
Punto de Culminación	Abr/98	Sept/98	May/97	Jun/99
Coefficiente: DE/Xbs (1)	202 %	225 %	107 %	200 %
TOTAL (2)	576	531	318	2.223
Bilateral	73	157	91	1.076
Multilateral	274	291	165	641
F.M.I.	69	29	35	125
Banco Mundial	160	54	27	381
% de Reducción de la Deuda (1)	20 %	13 %	24 %	63 5
Alivio del Serv. De la Deuda Estimado (3)	650	760	410	3.700

(1) En Valor Presente Neto - DE = Deuda Externa - Xbs = Exportaciones de Bienes y Servicios - (2) Asistencia en el punto de culminación en Valor Presente Neto - (3) = Nominal - Fuente: Banco Mundial <http://www.worldbank.org/hipc> Elaboración = Depto. Deuda Externa -

4.10.1.2. HIPC II.- En 1999 personeros del FMI y el BM prepararon una propuesta para modificar la iniciativa con el objetivo de reforzarla y profundizar el alivio de la deuda, que permitiría garantizar la sostenibilidad de la deuda contrarrestando reducciones abruptas en los ingresos por exportación y evitar problemas con el servicio de deuda a través de políticas de gestión de deuda y por último el realizar pagos inferiores por concepto de servicio de deuda permitirían incrementar los fondos asignados a áreas prioritarias como la salud, educación e infraestructura.⁵⁵

Los cambios propuestos se resumen como sigue:

- Cálculo de la asistencia en el punto de decisión y no así en el punto de culminación que está basado en datos proyectados.
- Aplicación de una única meta para la relación **DE/Xbs** en valor presente neto, en lugar de una meta específica para cada país.
- Introducción de punto de culminación flotante.
- Metas más bajas para los coeficientes **DE/Xbs** (150%) y **DE/IF** (250%) en valor presente neto.
- Entrega anticipada de la asistencia en los puntos de decisión y de culminación.
- Un marco reforzado para la reducción de la pobreza.
- Mejoramiento de la gestión de la deuda.

Aunque no todos los indicadores propuestos para el HIPC I en Bolivia fueron cumplidos; siendo el desempeño general satisfactorio según los organismos internacionales, por lo que la reducción en el pago de la deuda entró en vigencia.

A pesar de que el HIPC original significó una ayuda para nuestro país, la iniciativa adolecía de algunos problemas como ser:

- La condonación de los recursos según el HIPC como un país altamente endeudado con un más del 150% en la relación deuda/exportaciones, esta relación permite apreciar que nuestro pago por el servicio de la deuda seguía constituyendo un problema notable de erogación de recursos para el gobierno.

⁵⁵ Banco Central de Bolivia – Estado de la Deuda Externa Pública a Mediano y Largo Plazo al 31/12/99 – La Paz, Febrero de 2000 – pp. 17 - 18

- No existía una relación concreta entre los recursos liberados y programas o proyectos específicos en el área social y menos, una relación con la mejora de indicadores sociales.
- No existía un marco integral estratégico para la reducción de la pobreza, es decir, que las condiciones sólo eran un conjunto de indicadores aislados que debían lograrse, sin que exista un hilo conductor o marco integrador para el logro de mejores condiciones de vida.⁵⁶

Identificando este tipo de problemas los organismos internacionales propusieron una segunda etapa de la iniciativa HIPC I (HIPC extendido o HIPC II) según la cual Bolivia podrá acceder a un alivio aún más grande que la iniciativa original.

Sin embargo, la calificación para el HIPC II trae consigo una nueva serie de condicionalidades que básicamente se refiere a:

- Continuar con las condiciones del HIPC I, cumpliendo ciertos indicadores sociales, tanto en gasto, inversión, como mejoras de calidad de vida.
- Diseño de una estrategia de reducción de la pobreza, la misma debe ser **participativa** (contemplando las demandas y necesidades de la sociedad) e **integral** (atacando todos los aspectos posibles de las causas de la pobreza).
- Los fondos liberados del pago del servicio de deuda, serán explícitamente asignados a políticas y programas sociales y de reducción de la pobreza.
- La estrategia de reducción de la pobreza debe contener una propuesta de mecanismos de asignación y monitoreo de los recursos asignados a las acciones encaminadas a la reducción de la pobreza de forma participativa.
- Debe llevarse acabo el Diálogo Nacional, para que este sea el mecanismo participativo que sirva de base para la elaboración de una estrategia final de reducción de pobreza. Esto implica no sólo líneas generales, sino también tareas mencionadas en el anterior punto, es decir, mecanismos de asignación y monitoreo de recursos para la reducción de la pobreza.⁵⁷

Bajo estas características; en efecto, la condonación por el pago de la deuda para esta segunda etapa es del orden de \$us. 1.400 millones desde 2001 a 2016, significando un período de 15 años.

La forma de condonación en el tiempo del HIPC II de acuerdo a programación tentativo y que solo incluye recursos del BM y del FMI que aproximadamente llegan al 25 % del alivio, esta expresada en el siguiente resumen:

⁵⁶ Documento Guía Sobre la Estrategia para la Reducción de la Pobreza y Recursos Disponibles – Resumen preparado por la Secretaría Técnica del Diálogo Nacional – La Paz, Febrero 2000 – Pag. 8

⁵⁷ Documento Guía Sobre la Estrategia para la Reducción de la Pobreza y Recursos Disponibles – Resumen preparado por la Secretaría Técnica del Diálogo Nacional – La Paz, Febrero 2000 – Pag. 8

FORMA DE CONDONACION DEL HIPC EN EL TIEMPO

(En millones de Dolares Estadounidenses)

ORGANISMO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTALES
B. M.	0.1	8.1	11.9	12.5	13.1	14.2	15.0	16.3	17.5	20.5	20.5	20.5	20.5	20.5	20.5	20.5	252.2
F.M.I.	11.1	10.2	11.7	13.0	11.5	8.7	5.9	2.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	74.2
TOTALES	11.2	18.3	23.6	25.5	24.6	22.9	20.9	18.4	17.5	20.5	326.4						

Fuente: "Bolivia Enhanced Heavily Indebted poor countries (HIPC) Decisión Point" – Banco Mundial

En resumen el alivio en la iniciativa del HIPC en sus dos tramos se expresa en el siguiente cuadro demostrativo:

CUADRO RESUMEN DEL ALIVIO DE LA DEUDA EXTERNA PARA BOLIVIA

(En millones de Dólares Estadounidenses)

DETALLE	MULTILATERAL		BILATERAL		TOTAL GENERAL		DISPONIBLE
	V a l o r		V a l o r		V a l o r		
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	
HIPC I	431.6	65.00 %	232.40	35.00 %	664.00	100.00 %	Oct/98
HIPC II	966.00	69.00 %	434.00	31.00 %	1.400.00	100.00 %	Pendiente
TOTALES	1.398.60		666.40		2.064.00		

Fuente: "Bolivia enhanced Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Decisión Point 2 - Banco Mundial/2000

4.11. Deuda Interna

Conjunto de títulos emitidos por el Estado o por organismos de su administración. Se emiten cuando el Estado necesita dinero que es uno de sus mecanismos más inmediatos con los que cuenta. Los ciudadanos e instituciones compran estos títulos aportando liquidez al Estado, comprometiéndose a su vez a devolver ese dinero a un determinado plazo de tiempo y con un interés definido previamente.

Es la deuda emitida por el Tesoro Público a corto plazo. Son obligaciones domésticas, que nacen de las medidas económicas, que han permitido y permiten esfuerzos adicionales sobre los recursos del Estado, demandando mayores niveles financieros distinguiéndose, el pago de las obligaciones dejadas por los bancos en liquidación, juicios ganados por terceros al Estado, redención de Letras y Bonos del Tesoro.

Es por ello que el ritmo y los niveles de la deuda pública interna, mediante la política de la emisión de Títulos-Valores del TGN, en los últimos años se ha constituido en una importante y principal fuente de recursos alternativos, sin embargo es una práctica que evita una disminución del nivel de inversiones y del gasto social en el corto plazo; mientras que en el largo plazo las consecuencias serán el de honrar estas obligaciones que afectarán a estas áreas, significando un círculo vicioso.

4.11.1. Préstamos Interiores.- Un análisis en este rubro permite considerar, si la tasa de rendimiento sobre los bonos del gobierno es normal, alta o anormalmente alta. Por ello:

Primero, especialmente para los efectos industriales donde el dinero se obtiene con tasas normales de interés. Un empréstito bajo esta característica no ejerce ninguna influencia decisiva sobre las industrias establecidas, porque no hay incentivo para alguien cuyo capital esté bien invertido para retirar parte del mismo de su empleo acostumbrado y colocarlo a disposición del Estado.

Segundo, tasas más elevadas (poco comunes); la aplicación de estas tienen los siguientes efectos:

- Reducción de los gastos de los consumidores
- Abandono de algunas industrias
- Actividad acrecentada en otras industrias

Tercero, cuando el gobierno encuentra que es necesario ofrecer tasas excesivas de interés (anormalmente altas), cuyos efectos son el agotamiento de la fuente de ingresos y la opresión de los trabajadores para que vivan con salarios más bajos y con la diferencia compran bonos a su nombre.

Los bonos del Gobierno tienen privilegios especiales, como la excepción del pago de impuestos en algunos casos, y tienen atractivos especiales para algunos inversionistas, como su absoluta seguridad.

4.11.2. Deuda Flotante.- Es la deuda pública emitida a corto plazo con el fin de atender gastos extraordinarios del Estado. Pasivos que el Estado devenga como tomador de servicios y comprador de bienes, generalmente registrados en los estados financieros de las instituciones del Estado al cierre de una gestión fiscal, y que son inscritos en los presupuestos de la gestión futura para el cumplimiento de estas obligaciones, Ejs. La deuda del consumo de un servicio generalmente de los últimos meses, sueldos de funcionarios públicos que no se cancelaron a fin de una gestión fiscal. (sueldos de diciembre). Los gastos del gobierno que originan una “deuda flotante” por obligaciones pendientes de pago, sin emisión de instrumento de deuda contractual a plazo fijo, no deberán incluirse ni en las estadísticas de gasto ni en las de endeudamiento. No obstante la variación de la deuda flotante debe aparecer como partida informativa.⁵⁸

4.12. Relaciones entre Deuda e Indicadores Económicos

4.12.1. Deuda versus Crecimiento y Desarrollo Económico.- La situación deficitaria del presupuesto estatal trae consigo la ampliación del crédito al sector público (gobierno central y sus empresas). Este financiamiento generalmente se da a través de la emisión de dinero, debido a que el gobierno puede acudir a la emisión de instrumentos de deuda sin ninguna dificultad. Pero una excesiva expansión crediticia al sector público provoca dificultades en la Reservas Internacionales y la Balanza Comercial, dado que estos recursos se orientan a la compra de divisas y a las importaciones.

La manutención sólida de la relación entre el ingreso y el gasto agregado depende, sin duda, de la tasa de expansión del crédito interno, en especial del orientado al sector público. La estabilidad y el crecimiento sostenido de la economía están fuertemente sujetos al desenvolvimiento del crédito interno, la expansión desmesurada de éste se refleja en la balanza de pagos, sobre todo en el saldo de las reservas monetarias internacionales. En síntesis, la política económica debe

⁵⁸ Estadísticas de las Finanzas Públicas – TP - 3: FMI - Pag. 3

concentrar su atención en el crédito interno al sector público, de esta forma controla, la evolución de la oferta monetaria y de las reservas internacionales.

El elevado peso del servicio de la deuda externa afecta considerablemente la situación económica de la mayoría de los países en desarrollo:

- **Primero.**- Porque no es posible emprender un programa serio de inversiones públicas.
- **Segundo.**- Porque se constituye en un óbice para el ingreso de capitales de préstamo externo, principalmente de la banca comercial.
- **Tercero.**- Porque la mayor parte de la deuda externa es del sector público, ocasionando recurrencia en el déficit fiscal.
- **Cuarto.**- Porque se aplican nuevos impuestos o se elevan las tasas para atender el servicio de la deuda externa.

Bajo estas consideraciones se sugiere la reducción de la carga de la deuda. Para tal efecto el Plan Baker y el Grupo de los Siete Países Industrializados, recomiendan un conjunto de mecanismos, entre ellos la reconversión de la deuda por inversión nacional (Swaps), y la aplicación del tratamiento de Toronto.

Hacia comienzos de los 90 el enorme peso de la deuda comenzó a ser presentado como un freno al crecimiento (efecto negativo de las altas tasas de interés sobre las inversiones). La deuda externa de la periferia (cerca de 2.2 billones de dólares) aparece en términos globales como una cifra menor pero su crecimiento e importancia con respecto a las frágiles economías subdesarrolladas la convierten en un factor explosivo, así lo ha demostrado las crisis de la deuda de 1982, la crisis mexicana de fines del 94 y los recientes sacudones (desde 1997).⁵⁹

Los ciclos de endeudamiento periféricos han sido asimétricos con relación a los de los países centrales. La deuda periférica ha cumplido una función compensatoria para los flujos de fondos en busca de rentabilidad. Durante los 70 la expansión de petrodólares y otros excedentes financieros no ubicables en las economías desarrolladas estancadas, se volcaron hacia la periferia produciendo deudas relativamente grandes. En los 80 cuando los estados desarrollados aceleran su endeudamiento los periféricos, muchos de ellos realizando ajustes monitoreados por el FMI, se endeudaron lentamente, finalmente en los 90 cuando los primeros comenzaron a aplicar medidas de contención del endeudamiento, los segundos, en especial un grupo de economías calificadas como “**emergentes**” recibieron una avalancha de fondos. A partir de 1997 nos encontramos frente a una situación que empezó reiterando el vaivén conocido (reflujo de capitales de la periferia al centro) pero que rápidamente se encontró en los países ricos sobreendeudados empeñados en políticas fiscales restrictivas y con mercados bursátiles demasiado inflados. Se trata de una realidad nueva, de saturación financiera que reduce de manera notable el margen de maniobras tradicional.⁶⁰

Los problemas más sustantivos asociados con la deuda pública incluyen los siguientes aspectos:

⁵⁹ Campbell R. Mc. Connell – Stanley L. Brue – ECONOMIA – Edith. Mc Graw Hill – México DF - 13va. Edición – p. 391

⁶⁰ Eric Toussaint – “Deuda Externa en el Tercer Mundo – Las Finanzas contra los Pueblos” – Edit. Nueva Sociedad – Caracas Venezuela – Pag 10 – <http://www.ucers.skynet.be/cadm/espequad.html>

- El pago de intereses sobre la deuda probablemente aumente la desigualdad del ingreso.
- Los pagos de intereses sobre la deuda requieren impuestos más altos, lo cual puede perjudicar los incentivos.
- El pago del interés o del capital sobre la porción de la deuda en poder de extranjeros conlleva una transferencia de producción real hacia el exterior.
- El endeudamiento del gobierno para refinanciar o pagar los intereses sobre la deuda, puede aumentar las tasas de interés y excluir el gasto de inversión privada y pública.⁶¹

4.13. Crisis de la Deuda y Globalización al Final del Siglo XX

La crisis que estalló el año 1997 en Asia, conmovió a Rusia en el verano 1998 y ha sacudido a países de América Latina y sigue sacudiendo, es una crisis que revela los límites del actual modelo neoliberal.

Una causa importante del crecimiento muy rápido de la deuda externa, es debido a la liberalización total de las entradas y salidas de capitales, la que permite una huida masiva y brutal de una cantidad de capitales que buscan bajo otros cielos una ganancia inmediata o que quieren encontrar un lugar más seguro; esta huida de capitales aumenta las necesidades inmediatas de divisas por parte de las autoridades y empresas públicas de los países que sufren la crisis.

En la periferia donde vive el 85% de la población, hay una nueva crisis de deuda externa, a la cual se añade esta vez otra crisis de la deuda interna, que en función a las medidas de ajuste estructural cuyos costes son muy significativos, va en constante aumento, obligando a efectuar permanentes sacrificios presupuestarios para cubrir los déficit, ya sea incrementando ingresos, en este caso en la mayoría de la naciones acuden a incorporar nuevos impuestos o modificar sus alícuotas y por el otro lado se acude al fácil expediente de un recorte en los gastos.

La crisis del endeudamiento del tercer mundo que estalló en 1982, fue debido al efecto conjugado:

- Del alza súbita de las tasas de interés decidida por la Reserva Federal de los Estados Unidos a finales de 1979.
- De la caída de los ingresos por exportaciones (entrañando un déficit comercial para los países del sur) y de la suspensión de los préstamos bancarios.

Según **Sebastián Edwards**⁶² “En el caso de América Latina, la tasa de interés real pasó de un promedio de – 3.4% (tasa negativa), entre 1970 y 1980, a una tasa de + 19.9 % en 1981, + 27.5 % en 1982 y + 17.4% en 1983”.

⁶¹ R.Dornbusch – S. Fisher – MACROECONOMIA – Edit. Mc Graw Hill – Madrid España – 1994 – Cap.1 8

⁶² Edwards Sebastian – Crisis y Reforma en América Latina – Editorial Eece – buenos Aires – 1997 – p. 35

V. CAPITULO - MERCADO DE CAPITALES

El mercado de capitales se considera en la presente investigación como un capítulo especial, porque el título de este trabajo tiene un componente muy importante, cual es la emisión de Títulos-Valores del Tesoro General de la Nación, y que para dar cumplimiento a la Ley de Pensiones (pago a jubilados) por la iliquidez que en los últimos años viene atravesando, ha buscado permanentemente captar los recursos suficientes para el cumplimiento de esta obligación, es por ello que una de las opciones y la más segura es la emisión de Letras y Bonos del Tesoro, y que mediante estos instrumentos, aprovechando la emergencia del mercado de capitales como un instrumento importante de la inversión en su conjunto de relativo éxito, ha optado por la política de la emisión de instrumentos bursátiles, basados **por un lado** como mecanismo directo para incentivar la inversión, para coadyuvar con la reactivación de la economía nacional, intermediando estos títulos-valores a través de las operaciones de mercado abierto, a tasas de interés (entre 8 y 9%) ligeramente superiores al resto de los instrumentos bursátiles, con plazos relativamente aceptables (1 a 2 años), con grados de realización más seguros (porque el Estado es el que está emitiendo), el resultado de esta práctica en los anuarios de las entidades que participan en el accionar del mercado de capitales, cada fin de gestión reflejan datos e indicadores cada vez con mayor crecimiento y dando más confianza a los operados del mercado,

Por otro lado, el Estado al inyectar aproximadamente \$us. 400.000.000 anuales al mercado para cubrir principalmente las obligaciones de jubilación, en gran medida ha permitido reducir las presiones sociales de una buena parte de la población (300 a 350.000 jubilados), con ello ha encontrado un mecanismo idóneo de financiar el déficit fiscal, sin embargo, es un factor fundamental para el crecimiento de la deuda pública interna, pero con actitudes imaginativas el Estado está logrando muy difícilmente controlar su déficit fiscal, indicador que hoy por hoy se encuentra muy controlado y condicionado por los organismos financiadores internacionales (FMI, BM, BID y otros).

El destino de estos instrumentos mayormente están en poder de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP's), porque la liquidez que se genera a través de los aportes de los trabajadores es administrado por ley por las AFP's, con el propósito de asegurar y proteger los aportes de la jubilación, debe comprar en el mercado estos valores. Otro aspecto importante es el control de las tasas de interés que se están manejando bajo una competencia racional en el sector financiero; por otra parte es importante destacar, que mediante esta operatoria se ha frenado de seco aquella práctica fácil de acudir al Banco Central de Bolivia para inducir a que realice emisiones monetarias muy directas y con consecuencias funestas para la economía (inflación, grados superiores de déficit, etc.), estas razones han permitido considerar y analizar en un capítulo separado bajo la denominación del mercado de capitales, que en los últimos años ha tenido un desarrollo importante.

5. ASPECTOS TEÓRICOS

La actividad económica permite a individuos e instituciones acceder a múltiples alternativas de inversión, tales como los instrumentos financieros domésticos, activos reales (bienes raíces, tierras, metales preciosos y otros) y activos externos. La característica distintiva de los activos financieros o valores, es que representan un derecho contractual a recibir pagos en el futuro si se cumplen las condiciones

establecidas en el contrato. En la práctica, hay múltiples tipos de activos financieros como ser: títulos accionarios, bonos con diferente madurez y valores más sofisticados como las opciones. Debido a la variedad de activos financieros, no sólo son diferentes las tasas de interés, o tasa de retorno; las que influyen en las decisiones de inversión, si no lo que en realidad existe es todo un conjunto de retornos sobre diferentes activos. La existencia de activos financieros facilita la asignación intertemporal de recursos al igual que la tasa de interés es un factor crucial para determinar el ahorro y la inversión. La razón de la amplia variedad de activos es diferente: se trata de permitir a las familias y a las empresas reducir el riesgo en la administración de su riqueza y como resultado, mantienen un portafolio⁶³ de activos financieros con el propósito de distribuir el riesgo.⁶⁴

En la literatura bursátil los bonos constituyen un tipo de valor de **renta fija**, en cuanto el flujo de pagos fijado sobre el bono y por lo general, es en el momento de su emisión. En cambio las acciones representan títulos de propiedad y otorgan a su poseedor el derecho a un flujo de dividendos futuros que varía de acuerdo a la rentabilidad de la empresa. Son títulos de **renta variable**, ya que los dividendos no están fijados sino que dependen de las ganancias futuras.

En cuanto a los activos de renta fija, existen diferentes tipos de **bonos** y se distinguen por su *plazo de vencimiento* (o madurez), esto es, el horizonte de tiempo de la obligación; Como los bonos de corto, mediano y largo plazo. Para un plazo de vencimiento dado, otro factor distintivo de importancia es la *programación de los pagos*. **Los bonos de cupones** pagan un monto fijo de interés periódicamente y el capital del préstamo (o valor nominal) a su vencimiento. **Los bonos de cupón cero** no pagan ningún interés, sino que sólo pagan su valor nominal al vencimiento.⁶⁵

Por lo común, los bonos son emitidos por diversas entidades gubernamentales o por corporaciones privadas; los bonos emitidos por el Estado, dependiendo de su vencimiento, reciben muchas denominaciones y entre ellos están:

5.1. Los Pagarés del Tesoro.- Son obligaciones de corto plazo con vencimiento hasta de un año.

5.2. Las Notas (o Letras) del Tesoro.- Son valores estatales con vencimientos de 1 a 10 años.

5.3. Los Bonos del Tesoro.- Son activos de más largo plazo, con vencimientos que van de 10 a 30 años.

Alfred Marshall (cuando trabajaba en el Banco de Inglaterra) al referirse a la actividad bursátil distinguió, dos “armas” o instrumentos de la política monetaria: **a)** la tasa de descuento y **b)** las operaciones de mercado abierto.⁶⁶

En cuanto al uso de las operaciones de mercado abierto como instrumento de regulación directa de la oferta monetaria, se trata de una sugerencia que realiza Marshall sobre el papel moneda inconvertible. Se encuentra Marshall criticando el

⁶³ Portafolio (o cartera) es una colección de activos tanto financieros (dinero, bonos, acciones, etc.) como reales (tierra, oro, cuadros, etc.) – Sachs – Larrain – Macroeconomía en la Economía Global – p. 631

⁶⁴ J.Sachs y F.Larrain – Macroeconomía en la Economía Global – Litografía Senefelder S.A. – México D.F. – Año 1993 – pag. 618

⁶⁵ J.Sachs y F.Larrain – Macroeconomía en la Economía Global – Litografía Senefelder S.A. – México D.F. – Año 1993 – pag. 619

⁶⁶ Fernando Méndez Ibisate – Alfred Marshall y el Banco Central: Política Monetaria – pag 10. <http://www.ucm.es/DUCM/cee/doc/03010014.htm>

sistema bimetálico de Walras y propone dos planes para la regulación de la oferta monetaria, “aunque no aboga por ninguno de ellos”.

De acuerdo con el primer plan, la moneda sería inconvertible. Un departamento gubernamental compraría Consols a cambio de moneda (billetes no convertibles) siempre que £ 1 valiese más de una unidad, y vendería Consols a cambio de moneda cada vez que valiese menos (la emisión y retirada habitual de Consols que hoy tiene lugar cuando el Gobierno quiere pedir préstamos o pagar sus deudas podría realizarse, tal vez, independientemente por otro departamento oficial que no tuviese poder para emitir o retirar moneda).⁶⁷

Mientras que en el otro plan, Marshall también admite el uso de las operaciones de mercado abierto para ejercer una “presión indirecta sobre la tasa de descuento” y así poder regular el nivel de reservas metálicas en las arcas del Banco de Inglaterra.

“Colocar demasiados BT’s y LT’s es constituir una enorme deuda interna en moneda nacional”, y siendo estos generalmente con vencimiento a mediano y largo plazo (5 a 10 años); y emitidos en moneda extranjera constituyen un pasivo contingente en dólares y además es una deuda muy peligrosa, ya que en su generalidad se aplican cláusulas de indexación.

La emisión de BT’s y LT’s, que pagan un buen interés, atrae al inversionista extranjero eminentemente especulativo (**dinero caliente o especulativo - hot money**). Al mismo tiempo se incrementan las reservas del Banco Central, que supone mostrar una contabilidad equilibrada: reservas en dólares equivalentes al déficit de la cuenta corriente.

En cuanto a la globalización y su relación con el mercado de capitales, los críticos del acontecer económico, señalan que la soberanía económica doméstica estaría siendo erosionada por flujos de capitales masivos, dejando a los gobiernos indefensos para defender los intereses económicos de sus países. De hecho, en las dos últimas décadas se está viendo una verdadera revolución: alrededor del mundo, las cuentas de capital se han abierto para crear un gigantesco mercado de capitales mundial, muy lejos del control incluso de los gobiernos o bancos centrales más poderosos. Se teme en este contexto, que los mercados internacionales de bonos y monedas hayan reducido la capacidad de los gobiernos de influenciar en las tasas de interés y los tipos de cambio, que hayan reducido la efectividad de los instrumentos fiscales y monetarias y que finalmente, han expuesto a las economías domésticas a una creciente y explosiva volatilidad con implicancias preocupantes para la estabilidad económica doméstica.⁶⁸

Si bien el mercado de divisas fue el primero en globalizarse y hoy por hoy es el más grande y quizá el único mercado verdaderamente global y ha cobrado vida propia manejando un volumen anual de transacciones de \$us. 325 trillones, la mayoría de ellos entre **“traders”** en vez de entre **“trader”** y cliente final y cada día mas alejados de los requerimientos financieros del sector **“real”** (de importación - exportación Ejs. el volumen anual de exportaciones representa sólo un 1.5% del volumen anual de transacciones en el mercado global de divisas). Aparte del mercado de divisas, la

⁶⁷ Portafolio (o cartera) es una colección de activos tanto financieros (dinero, bonos, acciones, etc.) como reales (tierra, oro, cuadros, etc.) (Sachs-Larraín – Pag. 631)

⁶⁸ Eduardo Aninat Ureta – Chile en el mundo: Modernización y Globalización – Pag. 9 <http://www.finanzas.cl/reportaj/aninat2.htm>

integración de los mercados de acciones (**bolsas**) ocurrió mucho más tarde con la desregulación de las bolsas nacionales en los países líderes Ejs. la desregulación de la bolsa de Londres a mediados de los 80 conocida como “**el Big Bang**”.⁶⁹

Otra función del mercado de capitales es la económica, porque mediante ella se canaliza el ahorro público y privado a través de la formación objetiva de los precios hacia las fuentes productivas. La formación de precios se da mediante la “*cotización*” dada en bolsa al conjunto de operaciones en un momento determinado. Tratándose de títulos-valores, la inversión se dirige a la rentabilidad, cambiándose dinero improductivo por títulos que dan renta o dividendos.

Un mercado es eficiente cuando los precios reflejan la información completa de manera instantánea, para ello tiene que darse las siguientes hipótesis:

- Toda información es pública, compartida por todos y gratis.
- No hay costos de transacción.
- Todos los inversores coinciden en su apreciación sobre el comportamiento de los precios; es decir, coinciden en qué variables son las que influyen y en qué medida lo hacen sobre los precios bursátiles.

5.4. Índices de la Bolsa

El índice de bolsa es una media de las cotizaciones de una serie de acciones representativas del mercado y puede ser simple (todas las acciones tienen el mismo peso en el índice) o ponderado (habitualmente por capitalización, es decir, las empresas más grandes tienen más peso en el índice). Los índices más conocidos incluyen sólo las empresas más grandes del mercado, mientras que otras incluyen casi todas las acciones que cotizan.⁷⁰

En toda transacción bursátil se encuentran los aspectos de rentabilidad y riesgo.

La evolución del índice bursátil da una idea del comportamiento de todo el mercado tomado en su globalidad. La eficiencia de una bolsa se mide según la rentabilidad de su índice. Los más conocidos son:

INDICE	CIUDAD	PAIS	Nº de Empr. que cotizan
Dow Jones Industrials (DJI)	Nueva York	Estados Unidos	30 principales
Nikkei – 225	Tokio	Japón	225 principales
FT – SE – 100	Londres	Gran Bretaña	100 mayores
CAC – 40	París	Francia	40 mayores
DAX – 30	Frankfurt	Alemania	30 principales
IBEX - 35	Madrid, Barcelona, Bilbao y Valencia	España	35 mayores

Elaboración Propia

5.5. Mercados Emergentes

Nacen impulsados por las privatizaciones y la liberalización financiera, en combinación con poblaciones jóvenes y dinámicas con desarrollos acelerados en el

⁶⁹ Jaen Acquatella Corrales – Liberalización y Globalización: Algunas Implicaciones para el Desarrollo de Venezuela – <http://www.geocities.com/CapitolHill/5508/liberal.html> – Pag. 2

⁷⁰ Eduardo Martínez Abascal – Invertir en bolsa” Conceptos y Estrategias – Edit. Mc Graw Hill – España – 1998 – p. 17

campo de las comunicaciones, se han convertido en una de las oportunidades de inversión más atractivas de la actualidad. El flujo de capital de los países industrializados hacia estos mercados es cada vez más importante y está en aumento. Los mercados de capitales de esas regiones en desarrollo también experimentan un crecimiento sustancial. Aunque ofrezcan grandes oportunidades, también implica ciertos riesgos razonables relacionados con los flujos financieros, las inversiones y las transacciones en divisas.

A partir de mediados de la década de los 80, se empieza a hablar de “**mercados emergentes**”, coincidiendo con el ascenso de las bolsas de algunos países de Asia, donde en casos como los de Taiwán y Corea del Sur, el volumen de lo transado se multiplicó casi por diez (un proceso similar experimentan Malasia, Tailandia y Singapur). Aquellos dos países con más de 11.000 empresas cotizando en la bolsa, representan más del 40% del total de empresas que cotizan en el mundo. Se los denomina “mercados emergentes” en contraposición a los “tradicionales” de Nueva York, Londres, Frankfurt o Tokio.⁷¹

Las bolsas emergentes, para atraer capitales deben otorgar dividendos unas cinco veces superiores a la de las tradicionales, con lo cual las oscilaciones en cualquiera de los dos mercados de capitales producen rápidos movimientos de dinero, propiciando como la otra característica de las bolsas de valores de los mercados emergentes, junto a la alta rentabilidad, su alta volatilidad (en términos de los operadores), las inversiones “salen para entrar más bajo”⁷²

Partiendo de las anteriores concepciones existen muchos países emergentes y al interior de este concepto existe otra clasificación con la denominación de “**mercados emergentes de carácter incipiente**” aquellos que no tienen ningún peso relativo en la economía mundial. La identificación de países dentro de esta estructura mundial se expresa en el siguiente resumen:

CUADRO RESUMEN DE PAISES MIEMBROS

MERCADOS TRADICIONALES		MERCADOS EMERGENTES		
P A I S E S	Org. que los agrupa	P A I S E S		Org. que los agrupa
		Mercados emergentes	Mcdos. Emergntes de carácter Incipiente	
EE. UU.	COMITÉ TÉCNICO	ARGENTINA	BOLIVA	IOSCO
JAPON	COMITÉ TÉCNICO	BRASIL	GUATEMALA	IOSCO
ALEMANIA	COMITÉ TÉCNICO	CHILE	HONDURAS	IOSCO
GRAN BRETAÑA	COMITÉ TÉCNICO	MEXICO	PANAMA	IOSCO
FRANCIA	COMITÉ TÉCNICO	COSTA RICA	ECUADOR	IOSCO
ESPAÑA	COMITÉ TÉCNICO	HUNGRIA	OMAN	IOSCO
ITALIA	COMITÉ TÉCNICO	INDIA	EMIRATOS ARABES	IOSCO
CANADA	COMITÉ TÉCNICO	INDONESIA	PARAGUAY	IOSCO
		TAIWAN	REP. DOMINICANA	IOSCO
		EGIPTO		IOSCO

IOSCO: COMITÉ DE DESARROLLO DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE COMISION DE VALORES

Elaboración Propia

Analizando esta estructura se identifica que se trata de países con procesos históricos, modelos de desarrollo y características sociales, culturales y políticas muy diferentes. Si muestran características comunes, que toda vez que no son una

⁷¹ Víctor Maté de Castro – Capitalismos Emergentes – pág. 1 – <http://www.ucm.es/info/eurotheo/d-vmate1.htm>

⁷² Víctor Maté de Castro – Capitalismos Emergentes – pág. 1 – <http://www.ucm.es/info/eurotheo/d-vmate1.htm>

categoría excluyente para el concepto país, sería más apropiado el término “**economías emergentes**” que “**países emergentes**”⁷³

Los mercados emergentes dependen de las decisiones del Comité de Mercado Abierto de la FED (Reserva Federal), de manera que la opinión del presidente de la FED, tiene más peso que la de los presidentes, o primeros ministros de los países desarrollados, y mayor influencia económica que una declaración del G - 7, del Secretario General de la Naciones Unidas o del Director Gerente del FMI.⁷⁴

5.6. El Mercado de Valores

Los mercados de valores (donde se transan títulos-valores, se denominan “Bolsas de Valores” o “Mercado de Valores” a distinción de las transacciones en mercancías donde reciben la denominación “Bolsas de Mercancía”, “Bolsas de Comercio” o “Mercados de Comercio”), juegan un papel importante en la: promoción del ahorro nacional, en la afluencia de capitales extranjeros. Por ello, el surgimiento y consolidación de estos mercados, constituye un factor clave para garantizar el proceso sostenido de desarrollo, al ensanchar el volumen de los recursos financieros disponibles, mitigar los riesgos y minimizar los costos de los inversionistas.

Los mercados de valores cumplen simultáneamente varias funciones, entre ellos:

- Contribuyen a canalizar el ahorro hacia la inversión, posibilitando así el financiamiento a largo plazo de proyectos que requieren para su maduración de un horizonte temporal más holgado.
- Permiten a las empresas obtener liquidez a través de la emisión de títulos-valores, así como la democratización del capital.
- Sirven para una valoración más objetiva de las acciones al operar mecanismos de mercado más eficientes.
- Contribuyen a la fijación de los precios de emisión de los nuevos activos, así como de los precios de negociación en el mercado secundario.

5.6.1. Mercado Primario.- Son los que efectúan ventas de valores recién emitidos a los compradores originales; por ejemplo, cuando una empresa quiere financiar un proyecto con bonos de largo plazo, vende estos en un mercado primario.

Una adquisición de valores en el Mercado Primario es aquella que se realiza en el momento en que éstos se emiten y se ofrecen al público por primera vez. Esta forma de adquisición recibe el nombre de “**suscripción**”.

5.6.2. Mercado Secundario.- Este mercado transa valores que ya han estado en posesión de otros. Esta distinción es importante. Cuando se vende una acción de IBM recién emitida, el producto de la venta lo recibe IBM, pero cuando se transa una acción emitida en el pasado, el producto va al propietario de las acciones. Los

⁷³ Victor Maté de Castro – Capitales Emergentes – pág. 1 - <http://www.ucm.es/info/eurotheo/d-vmate1.htm>

⁷⁴ Ana Verchik – Mercado de Capitales – Ediciones Macchi – Buenos Aires, Argentina – pag. 82

mercados secundarios ayudan a las corporaciones a vender sus emisiones originales de acciones o bonos al proporcionarle liquidez a dichos activos.⁷⁵

Todos los valores del Tesoro se negocian en un mercado secundario muy activo en el que se intercambian Letras, Bonos y Obligaciones ya emitidas, en el que participa la mayoría de los intermediarios financieros.

En Bolivia no se ha formado aún un mercado secundario de Bonos del Tesoro por la falta de suficientes papeles ofertados, pues es un papel favorito de grandes inversores que esperan hasta la maduración del bono.

5.7. Participantes en el Mercado de Valores

Participan todo un conjunto institucional y está integrada por: **a)** La Bolsa de Valores, **b)** Agentes de Bolsa, **c)** Empresas Emisoras, **d)** Inversionistas, **e)** Sociedades de Titularización, **f)** Fondos de Inversión, **g)** Gobierno, **h)** Calificadoras de Riesgo, **i)** Fondos Comunes de Valores y **j)** otras entidades.

5.7.1. Emisores.- Son los demandantes de recursos, constituidos por empresas privadas e instituciones del Estado, las cuales emiten títulos-valores para captar recursos y financiar sus inversiones. En Bolivia de acuerdo a la Ley del Mercado de Valores, las entidades autorizadas a emitir títulos-valores son los:

5.7.1.1. Emisores Públicos.- Banco Central y el Tesoro General de la Nación.

5.7.1.2. Emisores Privados.- Bancos y otras entidades financieras, sociedades: anónimas, de economía mixta y extranjeras.

5.7.2. Fondos Comunes de Valores.- Es el manejo de portafolios colectivos que permiten a los pequeños y medianos inversionistas acceder a las ventajas del mercado bursátil. Son los organismos encargados de invertir los recursos del público inversionista, exclusivamente de títulos y valores de oferta pública, por cuenta y riesgo de los participantes, de acuerdo al principio de diversificación de riesgos. Carecen de personería jurídica y están administrados por un Agente de Bolsa autorizado, por lo tanto no constituyen sociedades.⁷⁶

5.8. Bolsa de Valores

Son instituciones organizadas con el fin de realizar negociaciones mercantiles indirectas, dentro de un marco de seguridad, certeza y legalidad, cumplidas por intermediarios mediante determinados mecanismos jurídicos que obedecen a particulares normas técnicas, con vencimientos uniformes y protegidos por un medio de ejecución forzada.⁷⁷

Rodríguez Sastre⁷⁸ señala que “bolsa” es una clase de mercado que tiene una organización corporativa y que se caracteriza por no encontrarse presente los objetos

⁷⁵ J.Sachs y F. Larrain – Macroeconomía en la Economía Global – Litografía Senefelder S.A. – México D.F. – Año 1993 – pag. 622

⁷⁶ Ana María Pacheco Q. – Tesis de Grado: Gestión de Calidad Total como Estrategia para lograr una Ventaja Competitiva – Universidad Católica – Año 1999 - pag. 60

⁷⁷ Samuel F. Linares Bretón – Operaciones de Bolsa – Ediciones Depalma – Buenos Aires, Argentina – Año 1980 – pag. 9

⁷⁸ Antonio Rodríguez Sastre – Operaciones de Bolsa – Madrid, España – 1944 – pag. 5

sobre los cuales se contrata, la tipicidad de sus negocios y la formación objetiva de los precios.

La bolsa es un mercado donde se compran y venden (se negocian) acciones. En ella concurren los inversores (compradores y vendedores) y los intermediarios financieros. Está abierto a todo tipo de individuos e instituciones y regulado oficialmente.

Es una sociedad anónima de objeto exclusivo, cuyos accionistas de acuerdo a la nueva Ley del Mercado de Valores, son las propias Agencia de Bolsa que realizan operaciones en ellas. Tienen por objeto establecer una infraestructura organizada, continua, expedita y pública del mercado de valores y proveer los medios necesarios para la realización eficaz de sus operaciones bursátiles.⁷⁹

5.8.1. Funciones Económicas de la Bolsa de Valores.- Cumple las siguientes:

5.8.1.1. Función de Liquidez.- Facilidad de transformar un activo financiero en dinero.

5.8.1.2. Función de Inversión.- Los mercados primario y secundario canalizan el ahorro hacia inversiones de carácter productivo.

5.8.1.3. Función de Circulación.- Ese mercado de valores facilita la circulación y movilidad de los títulos-valores.

5.8.1.4. Función de Información.- Depende de que la economía vaya bien o mal.

5.9. Inversionistas

Están compuestos por todas las personas individuales o grupos que buscan maximizar los rendimientos de su inversión al tiempo que la diversifican, su importancia es muy decisiva, pues es la parte más sensible y determinante dentro del mercado de valores, propiciando su tendencia, desarrollo y perspectivas, lo cual proyecta o deprime volúmenes y precios de mercado debido a leyes de la demanda y oferta. Es quien fomenta o limita, en una economía mixta el desarrollo de las actividades económicas, ya que proporciona el financiamiento que requieren las empresas para su expansión.⁸⁰

Los inversores se fijan en el comportamiento de la producción (PIB) y el horizonte político, pero miran también: **a)** Auditorias del FMI, **b)** Firmeza de la política monetaria anti-inflacionaria y la disciplina fiscal, **c)** Tasa de interés, **d)** Utilidades y costos empresariales, **e)** Si algún gran banco lidera los préstamos del país, etc.

Los inversionistas se preocupan de dos característica cruciales de un portafolio: **su tasa esperada de retorno y su riesgo.**

5.10. Agente de Bolsa

Son intermediarios legalmente reconocidos e inscritos en un registro especial, que efectúan negociaciones y transacciones por órdenes de sus clientes, mediante

⁷⁹ Ley Mercado de Valores – pag. 7

⁸⁰ Ana María Pacheco Q. – Tesis de Grado: Gestión de Calidad Total como Estrategia para lograr una Ventaja Competitiva – Universidad Católica – Año 1999 - pag. 52

determinados mecanismos jurídicos y sometidos a normas técnicas especiales, existiendo una especialidad operativa, tanto en la faz jurídica como práctica.

Sus requisitos para su constitución en Bolivia son: **a)** Poseer una acción de una bolsa de valores situada en el país, **b)** Tener capital pagado igual o mayor al mínimo establecido, **c)** Tener registro oficial y no haber sido cancelado anteriormente, ni suspendido y **d)** Constituir las garantías que establece la ley.

5.11. Fondos de Inversión

Son productos de inversión y ahorro que han alcanzado importantes volúmenes de patrimonio. Es la forma más adecuada de canalizar la inversión de los ahorros medios y pequeños. Existen diferentes tipos de inversión (con mayor o menor riesgo) en función de las distintas categorías de fondos. La fiscalidad ventajosa de estos productos ha sido la principal causa de su crecimiento a otras formas de inversión. Las principales ventajas de los fondos de inversión son:

- Su liquidez.- El partícipe puede retirarse del Fondo en cualquier momento con sólo solicitar a la Sociedad Gestora el reembolso de sus participaciones, para lo cual éstas han de mantener una parte de los recursos del fondo en efectivo.
- Una inversión segura.- Porque invierten gran parte de su patrimonio en Valores del Tesoro y por la estrecha supervisión a las Sociedades Gestoras por parte del ente regulador estatal.⁸¹

5.12. Gobierno

Participa en el mercado de valores a través de los siguientes instrumentos:

5.12.1. Letras del Tesoro.- Valores de renta fija a corto plazo representadas exclusivamente mediante anotaciones de cuenta. Se emiten mediante subasta. Valores emitidos al descuento por lo que su precio de adquisición es inferior al importe que el inversor recibirá en el momento del reembolso. La diferencia entre el valor de reembolso de la Letra y su precio de adquisición será el interés o rendimiento generado, que están exentos de la retención de impuestos sobre utilidades.

Son utilizados por la autoridad monetaria como instrumento de intervención en los mercados monetarios, sin perjuicio de que los fondos obtenidos por su emisión se destinen para atender las necesidades de financiamiento del Estado o para la consecución de objetivos generales de política económica.

5.12.2. Bonos y Obligaciones del Tesoro.- Valores emitidos por el Tesoro a un plazo superior a dos años. Son iguales en todas sus características salvo el plazo, que en el caso de los Bonos oscila entre 2 y 5 años, mientras que en las obligaciones es superior a los 5 años. Aunque en la práctica, vía subastas se emiten bonos entre 2 y 6 años y a su vez el TGN emite directamente valores especiales a 15 años plazo, caso AFP's, por ello durante el 2002 el Estado emitió a las AFP's por un monto de \$us. 77'263.000 significando un 67.43% respecto al total de su cartera de las AFP's. Tienen las siguientes características:

⁸¹ Los Fondos Tesoro (Fondos de inversión en valores del Tesoro) – <http://www.meh.es/tesoro/deuda/acerca-de/sp/acerca-e-htm> – Pag - 2

- Son títulos de interés periódico, en forma de “cupón”, a diferencia de la Letras del Tesoro que pagan los intereses al vencimiento.
- Las emisiones se llevan a cabo mediante sucesivos tramos a fin de alcanzar un volumen de circulación elevado que asegure que los valores sean muy líquidos.
- Se emiten mediante subasta competitiva.
- El cupón que devenga se paga cada año y representa el tipo de interés “nominal” del Bono o la Obligación.

5.13. Regulación y Supervisión Estatal

En una transacción financiera, el comprador recibe una obligación de pago a una fecha futura, estas transacciones se sustentan en la confianza del inversionista en que la obligación será cumplida. Debido a que los instrumentos financieros involucran compromisos futuros que pueden cumplirse, o no, los mercados financieros son susceptibles a una amplia variedad de males, como fraudes y pánicos. Por esta razón, los gobiernos han reconocido la necesidad de una firme regulación de los mercados financieros.

Las regulaciones financieras se establecen para alcanzar dos objetivos básicos:

- Una es la de ofrecer información a todos los inversionistas potenciales de modo que puedan tomar sus decisiones con conocimiento adecuado.
- Asegurar la adecuada solidez de todos los intermediarios financieros, de modo que los ahorros de los inversionistas estén protegidos.

En Bolivia el Estado a través de la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros: regula, supervisa y fiscaliza a instituciones privadas o públicas que participan en el mercado de capitales, tales como las Bolsas de Valores, Agentes de Bolsa, Emisores, Administradoras de Fondos de Inversión, Administradoras de Depósitos Centralizados de Valores, Sociedades Calificadores de Riesgo y otros.

Asimismo, controla la “oferta pública de títulos-valores”, definida como la invitación realizada a personas, sectores, empresas, etc., para efectuar actos jurídicos con títulos-valores, a través de intermediarios financieros unipersonales o sociedades dedicadas en forma exclusiva o parcial al comercio de aquellos.

5.14. Cotización

Es el precio de venta, que en un momento y lugar determinado, tiene un título-valor ese precio, cuya formación objetiva es una de las funciones de las Bolsas, es el que resulta de mecanismos establecidos por los Mercados de Valores, según sean las oscilaciones que se produzcan en un período de tiempo limitado, en base a las “ruedas” que se realizan dentro del recinto del mercado.

5.15. Subasta

Es un tipo de institución de intercambio que comúnmente se desarrolla cuando un agente, usualmente el vendedor, necesita crear un mercado especial para vender uno o varios objetos donde no existe un mercado de salida para la venta.⁸²

Las subastas pueden ser:

5.15.1. Competitivas.- El participante tiene que indicar qué importe nominal desea adquirir y al precio que está dispuesto a pagar por la deuda solicitada, expresado este en tanto por ciento del valor nominal y están orientados a inversores con cierto conocimiento del mercado, puesto que al fijar el precio al que desea suscribir los valores se asume el riesgo de que la petición no sea aceptada por el Tesoro.

5.15.2. No Competitivas.- Los compradores de deuda no indican el precio pujado, sólo indica el importe nominal que desea adquirir. El precio que aceptan pagar por los valores será el precio medio ponderado que resulte de la subasta.

La subasta competitiva es el sistema elegido por el Tesoro para emitir los valores

Con carácter general, el Tesoro utiliza **la subasta** como procedimiento de emisión de sus instrumentos de deuda pública en moneda nacional.

Los formatos más comúnmente estudiados y utilizados en los mercados para la colocación de objetos de oferta fija se resumen en el siguiente cuadro:

Modalidad de Subasta Estándar de Objetos Únicos

<i>Modalidad de subasta</i>	<i>Proceso de Demanda</i>	<i>Descripción</i>	<i>Característica</i>
Primer Precio	Ofertas de pliego cerrado	Compradores proponen simultáneamente y gana el postulante que ofrece el precio más alto, pagando el valor de su propia oferta	La información sobre las posturas se hace pública.
Segundo Precio	Ofertas de pliego cerrado	Compradores proponen simultáneamente y gana el postulante que ofrece el precio más alto y paga un precio igual a la segunda oferta más alta.	La información sobre las posturas se hace pública.
Holandesa	Ofertas Declinan	El precio declina de manera gradual hasta que la venta se confirme por el primer comprador que indique la aceptación del precio	A viva voz
Inglesa	Ofertas aumentan	El precio se aumenta de manera gradual hasta que las ofertas paren y sólo queda un postulante activo	A viva voz

A diferencia de las subastas de objetos únicos (objetos de arte, licencia petrolera, etc.), las subastas de títulos públicos de gobierno son subasta de valor común e implican venta de títulos cuyos valores, después de la subasta, son esencialmente los mismos para todos los participantes; el valor iguala al precio de intercambio del título en el mercado secundario o en el mercado **forward** (En un mercado forward una

⁸² C. Mónica Capra – Subastas de Títulos Públicos en Bolivia – BCB: Revista de Análisis Vol. 2 No. 2 Diciembre 1999 – La Paz, Bolivia – pag. 124

persona puede obtener un título - a ser colocado - o a un precio prefijado, antes de la colocación)⁸³

Las características de las subastas de letras y bonos de tesorería que se utilizan para financiamiento público o control monetario, se expresa como sigue:

Tipos de Subastas de Títulos Públicos más Utilizados

Modalidad de subasta	Proceso de Postura	Descripción	Tendencias de pago
Discriminante	Pliego Cerrado	Subasta de unidades múltiples: Los compradores proponen simultáneamente y los M individuos con ofertas más altas ganan y pagan sus propios precios.	Los agentes pagan de manera completa la sobreestimación.
Precio Uniforme o competitiva	Pliego Cerrado	Subasta de unidades múltiples: Los compradores proponen simultáneamente y los M individuos con ofertas más altas ganan y pagan un precio que es igual a la oferta M + 1 (o M).	Los ganadores pagan un precio mayor o igual al de la oferta perdedora más alta.

El agente que emite los títulos públicos (Tesoro o Banco Central) podrá conseguir mayores ingresos (o disminuir el costo de su deuda) utilizando una subasta uniforme en vez de una subasta de precio discriminante.

En subastas de valor común (letras y bonos), cuando el valor de los objetos se determina después de la emisión, existe incertidumbre. Si los participantes de la subasta proponen precios por arriba del consenso, es posible que aquellos a los que se les adjudica los objetos en venta paguen más por el objeto que su valor en el mercado, incurriendo en una pérdida. Debido a esta posible pérdida, los participantes tienden a rebajar sus ofertas relativas a sus estimaciones subjetivas del valor del título.⁸⁴

Entre los instrumentos utilizados por el Banco Central para la conducción de la política monetaria, ninguno es más importante para el ajuste de la liquidez que las Operaciones de Mercado Abierto (OMA). Estas operaciones aumentan o disminuyen la liquidez del sistema financiero a través de la compra o venta de títulos-valor en el mercado abierto. Estas operaciones son:

- Colocación de títulos en el mercado primario a través de subastas semanales.
- Operaciones diarias en la mesa de dinero de venta y redención anticipada (compra) de títulos.
- “Operaciones de reporte”.- El BCB compra títulos públicos con cláusula de reventa a un plazo determinado y a un precio establecido en la fecha de transacción, pidiendo a los bancos que le indiquen a qué precios estarían dispuestos a recomprarlos en la fecha predeterminada. Tales precios determinan la tasa de interés implícita en cada operación.

Otros instrumentos monetarios también utilizados incluyen las operaciones de descuento ó créditos de liquidez del fondo RAL y el encaje legal.

⁸³ C. Mónica Capra – Subastas de Títulos Públicos en Bolivia – BCB: Revista de Análisis Vol. 2 No. 2 Diciembre 1999 – La Paz, Bolivia – pag. 129

⁸⁴ C. Mónica Capra – Subastas de Títulos Públicos en Bolivia – BCB: Revista de Análisis Vol. 2 No. 2 Diciembre 1999 – La Paz, Bolivia – pag. 133

La colocación de títulos públicos en el mercado primario constituye el instrumento más importante de las operaciones de mercado abierto. El objetivo de estas colocaciones es el de afectar de manera directa la base monetaria para así influir en la oferta de dinero y en las tasas de interés en el mercado monetario (las OMA en países con mercados financieros más desarrollados son estrictamente operaciones en el mercado secundario). Asimismo, la colocación semanal de títulos permite al TGN captar recursos para atender sus necesidades de liquidez y financiar la deuda pública.

En Bolivia, el BCB actúa como agente financiero del TGN y realiza la colocación de títulos públicos mediante subastas en el mercado primario. Sin embargo desde noviembre de 1995 el BCB inició la colocación de Letras del Tesoro de su propia cartera con fines monetarios en moneda nacional y extranjera. Las características de los títulos-valores se resumen en el siguiente cuadro:

Denominación	Sigla	Moneda	Objetivos	Plazo
Letras de Tesorería	LT's	Nacional	Necesidad de Liquidez Temporal del TGN, Regulación monetaria, Fines de Política Fiscal.	91, 182, y 357 días
Letras de Tesorería	LT's	Extranjera	Necesidad de Liquidez Temporal del TGN, Regulación monetaria, Fines de Política Fiscal	91, 182, 357, y 714 días
Bonos de Tesorería	BT's	Nacional	Financiam. Operac. TGN, Obligaciones Deuda Pública, Respaldo de Créditos Recibidos por Org.Públicos y Operac. Excep. Autriz. Por DS.	4 Años
Bonos de Tesorería	BT's	Extranjera	Financiam. Operac. TGN, Obligaciones Deuda Pública, Respaldo de Créditos Recibidos por Org.Públicos y Operac. Excep.Autoriz. por DS.	4 Años

Elaboración Propia

En la modalidad de las subastas semanales de títulos públicos, los participantes ofrecen pares de precio/cantidad a plazos en monedas de su preferencia. No hay límite en el número de las posturas que presentan en sobres sellados. El BCB se reserva el derecho de rechazar ofertas que no sean satisfactorias. Todas las subastas que realiza el BCB son competitivas y tienen el formato discriminante. Bajo este formato, los ganadores de la subasta - aquellos que ofrecen precios (tasas) por encima (por debajo) del corte – pagan el precio ofrecido. A pesar de que existe la modalidad no-competitiva (donde los agentes no proponen un precio de adjudicación sino sólo el monto de manera que el precio al que se adjudicaría, será el precio promedio de adjudicación en la subasta competitiva) aún el BCB no ha utilizado esta opción. La modalidad competitiva de la subasta constituye prácticamente el 100% de la oferta total; sin embargo, el reglamento señala que hasta el 25% de la oferta total podrá tener una modalidad por adhesión o subasta no-competitiva.⁸⁵

En Bolivia, el círculo de instituciones que pueden participar en el mercado primario de títulos públicos está restringido a instituciones financieras, el mercado financiero bajo esta característica es muy pequeño y reducido a unas cuantas entidades participantes, así a agosto de 1999 se tiene la siguiente composición:

Instituciones Financieras	Existentes	Participantes
Bancos Privados	13	8
Administradoras de Fondos de Pensiones	2	1
Mutuales	2	1
Agencias de Bolsa (Autorizadas)	14	4
TOTALES	31	14

Nota: Para participar deben tener la autorización de cuentas corrientes en el BCB. Estas instituciones acceden de manera directa al mercado primario. De las 4 agencias participantes todas son agencias de bancos

⁸⁵ C.Mónica Capra – Subastas de Títulos Públicos en Bolivia – Banco Central de Bolivia: Revista de Análisis Vol. 2 No. 2 Diciembre 1999 – La Paz, Bolivia – pag. 147 - El Reglamento es un formulario del BCB

Después de la apertura de los sobres, el Comité de Operaciones de Mercado Abierto (COMA) se reúne para determinar las adjudicaciones así como el precio/tasa de corte. Todas las posturas que están por encima de un precio (por debajo de una tasa de descuento determinada por el COMA) son aceptadas. En caso de que haya mayor demanda que oferta para un título determinado, el precio/tasa de corte es aquél determinado por la oferta y la demanda.

Las características principales de las subastas semanales de títulos en el mercado de valores, se expresan en el siguiente cuadro resumen:

Características Principales del Mercado Primario de Títulos Públicos

D E T A L L E	Desde enero de 1999
<i>Modalidad</i>	<i>Precio discriminante</i>
<i>Competitiva</i>	100 %
<i>No Competitiva</i>	0 %
<i>Participantes activos</i>	8 Bancos
	1 Mutual
	1 AFP
	4 Agencias de Bolsa
<i>Promedio de Participantes / semana</i>	1 en el mes de enero
	6 en el mes de julio
<i>Frecuencia</i>	Semanal
	Cada miércoles

Fuente: Resumen elaborado por Mónica Capra (Texto Citado – Pag. 149)

5.16. Títulos-Valores

Los títulos-valores son bonos del Estado que los bancos de la Reserva Federal han comprado. Dichos bonos consisten ampliamente en obligaciones bajo formas de Letras del Tesoro (títulos-valores a corto plazo) y Bonos del Tesoro (títulos-valores a largo plazo) emitidos por el gobierno federal para financiar los déficit presupuestales pasados y actuales. Son parte de la deuda pública; algunos de los bonos se pueden comprar directamente del Tesoro, pero la mayoría se adquiere en el mercado abierto a los bancos comerciales o al público.⁸⁶

Un bono es simplemente un vale, en reconocimiento a un préstamo, en el cuál la sociedad anónima promete pagar al portador una cantidad fija en una fecha futura especificada y otras cantidades fijas (pagos de intereses) cada año hasta la fecha de vencimiento del bono.⁸⁷

La oferta monetaria se eleva de manera directa a través de la compra de bonos del Tesoro por parte de los bancos centrales (fuera de cualquier expansión de la oferta monetaria que puede ocurrir a partir del ascenso de las reservas de la banca comercial). Este aumento directo de la oferta monetaria ha tomado la forma de una cantidad incrementada de dinero en depósitos a la vista en la economía.⁸⁸

En cuanto a las transacciones anuales en montos e instrumentos que la Bolsa Boliviana ha realizado durante el período 1993 al 2002 se clasifican en el siguiente resumen:

⁸⁶ Campbell R. Mc Connell – Stanley I. Brue – ECONOMIA – Edit. Mc Graw Hill – México D.F. – 13va Edición – pag. 308

⁸⁷ Los Fondos del Tesoro (Fondos de inversión en valores del Tesoro) – <http://www.meh.es/tesoro/deuda/acerca-de/sp/acerca-e.htm> – Pag - 98

⁸⁸ Los Fondos del Tesoro (Fondos de inversión en valores del Tesoro) – <http://www.meh.es/tesoro/deuda/acerca-de/sp/acerca-e.htm> – Pag - 310

VOLUMEN GENERAL DE OPERACIONES POR INSTRUMENTO Y SERVICIOS

(En miles de Dólares Estadounidenses)

INSTRUMENTOS	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
RENTA FIJA										
Bonos Banc.Bursátiles	10.186	34.285	14.869	73.478	22.129	23.284	1.028	0	0	0
Bonos Banc.Conv.Acc.	20.115	20.652	0	1.570	5.417	2.907	1.324	518	370	60
Bonos Corto Plazo	42.881	9.900	1.355	324	1.031	1.738	271	0	0	1.556
Bonos Largo Plazo	44.529	37.881	11.075	9.828	48.511	81.641	61.279	76.560	342.286	243.860
Bonos Municipales	0	0	2.481	0	29.782	24.211	26.248	16.487	7.681	0
Bonos BCB	0	0	0	0	0	0	32.062	262.326	271.711	169.625
Bonos del Tesoro	0	35	24.440	117.263	98.032	137.199	56.379	205.820	1.005.827	1.074.601
Certific.Dev.Dep.	0	2.061	62.179	4.643	0	8.190	11.364	16.169	22.561	5.320
CEDES Bancarios	0	13.414	10.289	9.569	0	0	0	0	0	0
Certific. Dep. BCB	146.481	39.785	39.885	18.203	55.38		4.971	0	0	0
Dep. Plazo Fijo	0	847.357	758.209	751.808	1.744.816	2.872.975	2.769.450	2.404.537	1.551.810	872.802
Letras del Tesoro	0	14.722	127.365	709.153	975.985	1.125.048	841.707	669.425	589.462	240.926
CEDEIM	0	0	0	1.147	0	0	0	0	0	0
CENOCREN	1.788	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cupones	0	0	0	0	0	0	0	0	12.403	84.954
Valores Contenido Crediticio	0	0	0	0	0	0	0	0	0	30.519
TOTAL RENTA FIJA	578.707	1.020.092	1.052.147	1.696.986	2.931.241	4.277.193	3.806.083	3.651.842	3.804.111	2.724.223
RENTA VARIABLE										
Acciones en Rueda	0	0	0	3.075	3.560	6.260	3.288	72.163	59.040	91.166
TOTAL RENTA VARIABLE	0	0	0	3.075	3.560	6.260	3.288	72.163	59.040	91.166
MESA DE NEGOCIACION										
Todos los Instrumentos	0	0	0	1.275	1.387	2.658	755	564	712	19.612
TOT.MESA DE NEGOC.	0	0	0	1.275	1.387	2.658	755	564	712	19.612
SUBASTA PUB. DE ACC. NO INSCRITAS EN BOLSA										
Acciones en Subasta	0	0	8	361	870	439	1.457	504	988	77
TOTAL SUBASTA ACC.	0	0	8	361	870	439	1.457	504	988	77
TOTAL GENERAL	578.708	1.020.093	1.052.146	1.701.698	2.937.058	4.286.551	3.811.583	3.725.073	3.864.851	2.835.078

Fuente: Bolsa de Valores de Bolivia

<http://bolsa-valores-bolivia.com/estadísticas.htm>

OperacBolsa

El comportamiento de los BT's en la década tienen importancia significativa, siendo los años 2001 y 2002 los de mayor volumen ascendiendo a \$us. 1.005.8 y Bs. 1.074.6 millones, que significan un 26.44% y 40.79% respectivamente frente al total de las operaciones de Renta Fija; mientras que las LT's en 1988 participan con \$us. 1.125.05 millones: que en valores relativos resulta un 26.30%; respecto al total de operaciones de Renta Fija. El TGN participa con ambos instrumentos de política fiscal y durante el 2001 con un 41.94% que significan aproximadamente dos quintas partes de las operaciones del mercado.

CARTERA TOTAL DE INVERSIONISTAS INSTITUCIONALES AL 31/12/02

(En miles de Dólares Estadounidenses)

INSTRUMENTOS	CARTERA CLIENTES		POSICIÓN PROPIA		FONDOS DE INVERSION		FONDOS DE PENSIONES		SEGUROS		TOTAL GENERAL	
	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%
Acciones	42.108	9.42%	0	0.00%	125	0.06%	0	0.00%	1.960	1.08%	44.193	2.19%
Bonos Convert. En Acc.	323	0.07%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	323	0.02%
Bonos BCB	12.205	2.73%	785	1.91%	1.346	0.66%	12.342	1.08%	0	0.00%	26.678	1.32%
Bonos C. Plazo	0	0.00%	0	0.00%	1.007	0.49%	0	0.00%	0	0.00%	1.007	0.05%
Bonso L. Plazo	176.682	39.51%	8.150	19.82%	29.357	14.31%	147.776	12.92%	23.832	13.14%	385.797	19.11%
Bonos TGN	118.668	26.54%	10.353	25.17%	37.606	18.32%	771.263	67.43%	16.380	9.03%	954.270	47.27%
Cupones Bonos TGN	7.804	1.75%	50	0.12%	717	0.35%	5.519	0.48%	105.579	58.23%	119.669	5.93%
DPF's	47.051	10.52%	13.956	33.93%	99.543	48.51%	166.880	14.59%	29.277	16.15%	356.707	17.67%
Letras TGN	33.882	7.58%	5.956	14.48%	8.144	3.97%	971	0.08%	3.285	1.81%	52.238	2.59%
Pagarés	5.696	1.27%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	5.696	0.28%
VTD (*)	2.777	0.62%	1.876	4.56%	4.450	2.17%	6.285	0.55%	1.015	0.56%	16.403	0.81%
DPF's Extranjeros	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	15.147	1.32%	0	0.00%	15.147	0.75%
Liquidéz	0	0.00%	0	0.00%	22.923	11.17%	17.656	1.54%	0	0.00%	40.579	2.01%
TOT. GRAL.	447.196	100.00%	41.126	100.00%	205.218	100.00%	1.143.839	100.00%	181.328	100.00%	2.018.707	100.00%
PARTICIP. INSTITUC.		22.15%		2.04%		10.17%		56.66%		8.98%		100.00%

Fuente: Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros

(*) = Valores de Titularización de Deuda

Cart. Inv.

La participación de los Inversionistas Institucionales en Bolivia, adquirió mayor importancia en el mercado de valores a partir de la reforma de pensiones, con la

institucionalización de los Fondos de Pensiones administrados por las AFP's, por ello el resumen del cuadro refleja un 56.66% del manejo respecto al total de la cartera; y que a su vez éstos significan el 67.51% entre Bonos y Letras del TGN respecto al total de la cartera del Fondo de Pensiones, significando casi las siete décimas partes.

Por otra parte se internalizaron entre Bonos y Letras del TGN en la cartera total, un monto de \$us. 1.006 millones, que representan un 50% de participación respecto al total general, significando una buena aceptación en el mercado.

5.17. Algunas Características del Mercado de Capitales en Bolivia

Siendo el mercado de capitales un medio importante en el acontecer económico, ha facilitado el acceso de las empresas productivas, permitiendo la ampliación del universo de operaciones para inversionistas; sin embargo, **como se preveía la cartera de fondos de inversión desde las elecciones generales (Junio 2002) especialmente agosto (Cambio de Gobierno) han caído considerablemente y para las entidades que regulan el sector es una incógnita donde han sido acomodados los montos retirados del mercado, es decir será que los inversores aún tienen la capacidad para soslayar controles legales?**

En cuanto a la emisión de las acciones, durante 1999 se incrementó en 184% las registradas con relación al 1998, inscribiéndose 8 emisores más. Este incremento responde a la obligatoriedad del registro de acciones suscritas y pagadas de las sociedades por acciones que cuentan con 25 o más accionistas de acuerdo a lo señalado en el artículo 10mo. de la Ley del Mercado de Valores. Otro aspecto a ser destacado es que por primera vez el Banco Nacional de Bolivia S.A. emite acciones a través de la oferta pública, esta operación alcanzo el monto de Bs6 millones correspondiendo a 600 mil acciones con valor nominal de Bs10.-

A finales del 2002, cincuenta y un (51) empresas han inscrito sus acciones en el Registro del Mercado de Valores aproximadamente por Bs. 11.5 millones, significando un incremento del 3.48% en relación al 2001 (Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros – SPVS). Por otra parte, durante la gestión 2001 se bate un record en cuanto a las emisiones de Bonos, alcanzando un total de \$us. 690.85 millones, correspondiendo \$us. 247 millones a bonos corporativos. Los mayores inversionistas de estas emisiones corresponden a las AFP's, Fondos de Inversión y Compañías de Seguros. Mientras que en el 2002 alcanzó a \$us. 454 millones, donde las emisiones corporativas representan un 37.55% y las del TGN el 62.45%. El sector petrolero a través de Petrolera Andina S.A. realizó la emisión más representativa del año, ascendiendo la misma a \$us. 150 millones; el sector industrial emite \$us. 10 millones a través de Gravetal Bolivia S.A., Bisa Leasing S.A., Inmobiliaria Kantutani S.A. y la empresa Cochabambina de Gas.

La participación de Letras del TGN en 1998, tuvo una emisión en el mercado bursátil de \$us. 233.6 millones; incrementándose en 1999 en un 96.2%, mientras que el 2000 presenta una caída del 48.9%, debido a que el TGN comenzó a emitir bonos en subasta. Para el 2001 muestran un incremento del 24.6% respecto al anterior año y cierra el 2002 en los registros una disminución del 40% (SPVS).

Asimismo, en el 2001 se marcó un hito en la historia del mercado de valores, al haberse emitido los primeros Valores de Titularización de contenido crediticio denominados “COBOCE – NAFIBO – 001 PAVIMENTO RIGIDO” por \$us. 4 millones, a un plazo de 1260 días con una calificación de riesgo de AA3. Durante el 2002 se realiza otra emisión denominada “SOBOCE – NAFIBO – 002” por un monto de \$us. 12.5 millones y se trata del primer proceso de titularización de flujos futuros, cuyo originador del patrimonio anónimo fue SOBOCE S.A. (SPVS).

5.18. Desarrollo del Mercado de Valores en Bolivia

La evolución del mercado de valores se aprecia a través: **a)** del volumen negociado, **b)** de su estructura, **c)** de los valores transados, **d)** de los participantes, **e)** de los aportes al sector financiero así como a la economía en su conjunto. Por ello el volumen negociado en el mercado de valores en 1998 fue de \$us. 4.933 millones, disminuyendo para el 2002 a \$us. 2.962 millones; sin embargo durante este período, el volumen total negociado superó los \$us. 4.000 millones (SPVS).

Otra característica importante es que las negociaciones extra ruedo (\$us. 3.229 millones) en 1998 prácticamente duplicaron a los oficiales en Ruedo, mientras que en el 2002 las operaciones extra ruedo descendieron a \$us. 498 millones, debido a que hasta el año 1999 las ventas en reporto entre posición propia y clientes de las Agencias de Bolsa podían ser realizadas extra ruedo. A partir de la mencionada gestión, se estableció que todas las operaciones debían ser efectuadas en ruedo de la bolsa. El volumen de operaciones durante el 2002 llegó a la suma de \$us. 2.968 millones, efectuándose el 82.54% en la rueda de la Bolsa y 17.46% fuera de Bolsa, Las operaciones corresponden al Mercado Primario por \$us. 133.28 millones y reportos extra Bolsa (con el BCB) por \$us. 365.29 millones. Por su parte las Operaciones de Mesa de Negociación alcanzaron un importe de \$us. 19.61 millones y las Operaciones en Ruedo a \$us. 2.450.10 millones; además en este período se llevaron a cabo operaciones de Subasta de Acciones por \$us. 77 mil.

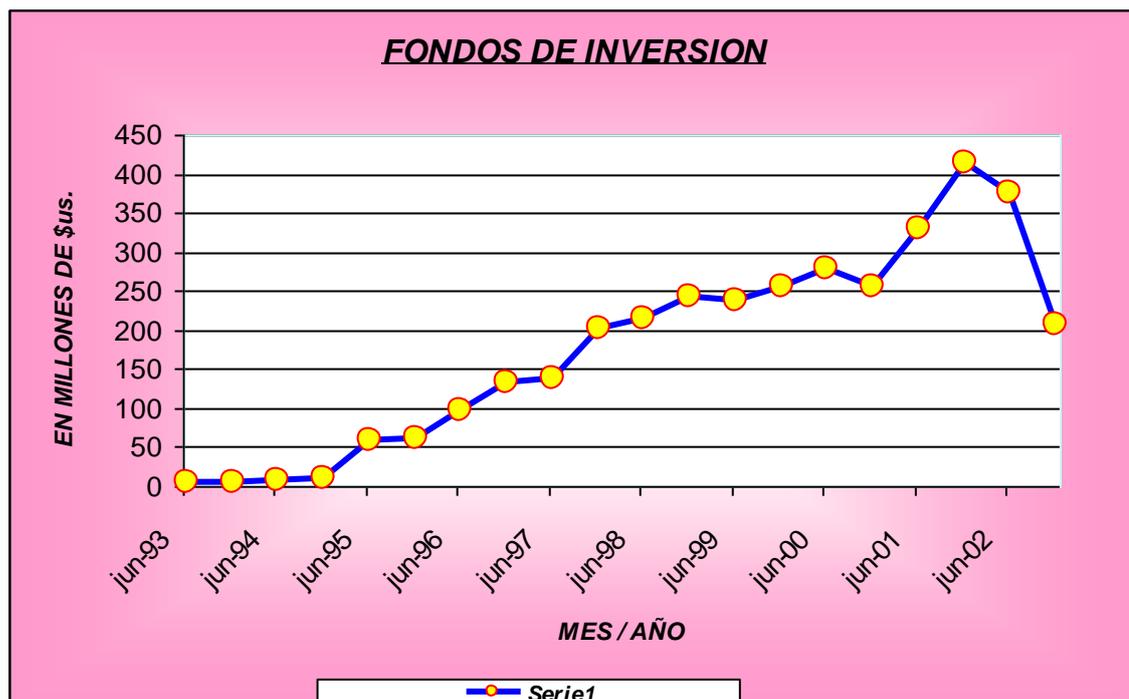
5.19. Cartera de Fondos de Inversión

El comportamiento de esta variable importante del mercado de valores en la década analizada presenta la siguiente característica:

VOLUMEN TOTAL DE LOS FONDOS DE INVERSIÓN

(En millones de Dólares Estadounidenses)

Mes/Año	Jun/93	Dic/93	Jun/94	Dic/94	Jun/95	Dic/95	Jun/96	Dic/96	Jun/97	Dic/97	Jun/98	Dic/98	Jun/99	Dic/99	Jun/00	Dic/00	Jun/01	Dic/01	Jun/02	Dic/02
Monto	4	6	7	9	60	61	98	133	138	203	216	244	238	255	279	256	330	415	377	208



La cartera de los Fondos de Inversión tuvo un constante crecimiento, por ello del 1998 (Dic) a 2001 crecen de \$us. 244 millones a \$us. 415 millones, cayendo para 2002 hasta llegar a \$us. 208 millones, no siendo otra cosa que el reflejo de la crítica situación económica por la que atraviesa la economía boliviana. En julio del 2002, luego de un estudio profundo en el que se concluye que el mercado estaba sufriendo distorsiones nunca vistas anteriormente, se determinó suspender temporalmente la aplicación de la Norma Única de Valoración, para que luego de un nuevo estudio, a partir de noviembre se reinstaure la aplicación de esta norma. A diciembre de 2002, las inversiones muestran la mayor concentración en Bancos y Entidades Financieras con el 49.16%, seguidas por entidades Estatales con 27.37% y el resto de las operaciones por distintas instituciones.

Por otro lado el mercado de valores se mantuvo con la característica de ser un mercado de renta fija, concentrado en negociaciones de DPF's. BT's, LT's, Bonos de Empresas, etc.; destacándose los DPF's con mayor volumen de negociación, mientras que entre julio a agosto/2002 se incrementó el volumen de negociaciones de Bonos y Letras del Tesoro, aspecto muy característico en etapas post electorales.

La titularización es una corriente financiera innovadora que ha generado gran interés y es de mucha utilidad para los mercados de capitales, es en este sentido, que los primeros procesos de titularización que ha tenido Bolivia han sido exitosos y se ha convertido en una operación más en el mercado de valores, presentando interesantes perspectivas de desarrollo en los próximos años.

VI. CAPITULO - DEFICIT Y FINANCIAMIENTO

6. SECCION I

6.1. Déficit - Consideraciones Generales

6.1.1. El Déficit Fiscal es Peligroso – Parcializado

6.1.1.1. Axioma.- Un axioma neoliberal es que, el déficit público es una gangrena de las economías modernas. Una bola de nieve, formada por intereses crecientes año tras año, amenaza con llevarse por delante a los Estados impecuniosos. Frente a este riesgo, un solo remedio: reducir los déficit para provocar un excedente “primario”, es decir una vez efectuado el pago de los intereses de la deuda⁸⁹

6.1.1.2. Análisis.- No es tanto la teoría sino la presión de los hechos la que ha vuelto tan popular esta idea. En su Teoría General, **Keynes** explicaba que un déficit temporal podría ser precioso para reactivar una economía en dificultades. El norteamericano **Robert Barró**, por su parte, ha sostenido, en 1974, que un déficit presupuestario ejerce sobre la economía el mismo efecto que un alza de impuestos, pues los particulares aumentan su ahorro en previsión del pago de la deuda pública. **Michael Lutfalla**, director de estudios económicos de Axa, afirma también que “no reactivar la economía en el momento presente, equivale a sacrificar las generaciones venideras”.⁹⁰

6.1.1.3. Consecuencias.- Como consecuencia de la desreglamentación financiera de los 80 y la liberación de los movimientos de capitales, las cosas han cambiado. Los gobiernos solventes han podido endeudarse aún más. Los otros han tenido dificultades. Los inversores han comenzado a examinar el estado de la deuda pública. Cuando la deuda de un Estado sobrepasa la producción anual de su país, no es difícil prever que más tarde o más temprano, el Tesoro corre el riesgo de tener dificultades con los contribuyentes, si quiere pagar su deuda. Y se han vuelto a redescubrir los efectos perversos del déficit público. Además, el servicio de la deuda fagocita un buen porcentaje de los presupuestos de los Estados y es la inversión pública la que sufre las consecuencias. El déficit y su corolario, la deuda, contribuye a colocar a los Estados bajo el dominio de sus acreedores, muy numerosos, a menudo nerviosos y en último término peligrosos.⁹¹

6.1.1.4. Crítica.- “Es necesario satanizar el déficit público, pues ha habido demasiados desordenes en la materia. Sin embargo, tener un déficit en período de recesión no está mal”. El equilibrio debe establecerse a largo plazo. En períodos de anemia económica, esta política es mucho más delicada, como lo han probado los movimientos sociales en Francia (Dicbre/95). Por lo tanto, hay que reducir los déficit públicos sin asumir el riesgo de precipitar al país en una recesión sin fin.⁹²

Desde que Keynes concibió su modelo explicativo del desarrollo económico, basado en el desequilibrio presupuestario en condiciones de deflación o con existencia de recursos ociosos, de forma contraria de lo que hasta entonces era considerado por

⁸⁹ Marco Erazo – Diez Axiomas del Modelo Neoliberal : Un Análisis Crítico – pag. 7 <http://www2.lahora.com.ec/paginas/eyh4.htm>

⁹⁰ Marco Erazo – Diez Axiomas del Modelo Neoliberal : Un Análisis Crítico – pag. 7 <http://www2.lahora.com.ec/paginas/eyh4.htm>

⁹¹ Marco Erazo – Diez Axiomas del Modelo Neoliberal : Un Análisis Crítico – pag. 8 <http://www2.lahora.com.ec/paginas/eyh4.htm>

⁹² Marco Erazo – diez axiomas del Modelo Neoliberal – Un Análisis Crítico – p. 8 – <http://www2.lahora.com.ec/paginas/eyh4.htm>

autores clásicos o neoclásicos; el gasto público se ha aumentado de forma considerable en la mayoría de los países, evolucionando a un ritmo muy superior a los ingresos, provocando un déficit creciente. Como consecuencia, el déficit se ha convertido desde la década de los 60 en un problema prioritario cuyo análisis y corrección ha devenido como el tema dominante de la política fiscal de los países industrializados.⁹³

6.1.2. Medidas de Ajuste Fiscal para Reducir el Déficit.- Últimamente se están utilizando en las medidas de ajuste fiscal y las reformas económicas, **a) las redes de protección social**, que son un conjunto de acciones que tienen por objeto mitigar los efectos negativos a corto plazo sobre los sectores pobres y entre las más conocidas están la: **a.1)** Reducción de subvenciones generalizadas a los precios de bienes y servicios de primera necesidad; **a.2)** Reforma y reestructuración de las empresas estatales y de la función pública y **a.3.)** Reducción de las prestaciones en efectivo. Sus principales componentes son:

6.1.2.1. Subvenciones de los Productos Básicos e Indemnizaciones en Efectivo Para Grupos Específicos.- Acá lo que se quiere es mantener constante el consumo de alimentos básicos de los sectores pobres cuando se produce una subida de precios, reduciendo al mismo tiempo el gasto presupuestario.

6.1.2.2. Adaptación de los Mecanismos Permanentes de Seguridad Social.- Como ser: los planes de jubilación, el seguro de invalidez y vejez, los subsidios familiares, atención al niño, niña y a la maternidad, seguro básico y otro tipo de seguros.

6.1.2.3. Seguro de Desempleo, Indemnizaciones por Despido y Programas de Obras Públicas.- Como las reformas conllevan normalmente un aumento temporal del desempleo, un aspecto importante en estas redes han sido la mejora de los planes de indemnizaciones en caso de despido, la ejecución de programas de obras públicas de baja remuneración, bonos extra legales.

6.1.3. Déficit Fiscal.- De acuerdo a una definición convencional, el **déficit** es un indicador que mide los ingresos percibidos por el Estado en su conjunto, frente a la infinidad de gastos que incurren las instituciones estatales para cumplir sus objetivos y metas.

Es el desequilibrio fiscal que se financia mediante variaciones del volumen del dinero y del volumen de la deuda externa e interna. Esta definición reviste importancia, porque la magnitud y composición de dicho financiamiento afecta a variables clave como la tasa de inflación, las tasas de intereses nominales y reales, el saldo de la balanza de pagos y el crecimiento del producto.⁹⁴

La diferencia entre los ingresos y los desembolsos del Gobierno es el superávit y/o déficit del presupuesto fiscal, que determina el monto en que el sector público otorga ó toma préstamos. La magnitud del déficit (superávit) depende de las variables de la

⁹³ Campos Julia Carlos – Manual de Hacienda Pública – Tomo II – Capítulo 7mo.

⁹⁴ Manual de las Estadísticas de las Finanzas Públicas – FMI – TP :7 : Proyección de Ingresos y Gastos Fisc. – p. 3

política fiscal, es decir, de las compras del Estado, de sus transferencias y de sus tipos impositivos. Los altos déficit forman parte inevitable de las inflaciones externas.

A efectos de poder evaluar algunos aspectos, es importante tener en cuenta la ecuación que relaciona el déficit fiscal con el PIB. Este coeficiente indica la gravedad del déficit fiscal producido. Como parámetros, se podría mencionar que, un déficit fiscal menor al 3% del PIB no es grave por cuanto se lo puede resolver con facilidad. Por el contrario, un déficit del 7% al 10% o más, suele tener serias consecuencias inflacionarias y provoca desequilibrios en los aspectos referidos a la estabilidad y la sostenibilidad fiscal. (Tratado de Maastricht)

El déficit del sector público se utiliza con frecuencia como indicador de la variación del impulso fiscal a la demanda agregada. Se trata de una medida muy conveniente, puesto que el aumento del gasto público en bienes y servicios no comerciados y en transferencias al sector privado provoca a la vez el aumento del déficit fiscal y de la demanda agregada, en tanto que la subida de los tributos que gravan al sector privado provoca la reducción de ambos.⁹⁵

No obstante, se admite desde hace tiempo que se debe ser sumamente prudente en el uso del déficit público como indicador del estímulo fiscal a la demanda agregada y la magnitud de las medidas de ajuste en los programas de estabilización económica. Debido, en parte, a que las compras de bienes y servicios del sector público ejercen un impacto sobre la demanda agregada, distinto del que ejercen las modificaciones de los tributos y las transferencias, por lo cual tiene gran relevancia la “**composición**” del déficit, y no sólo su “**magnitud**”. Tal vez reviste igual importancia, aunque no sea tan conocida, la observación de que, en las economías abiertas, el gasto del sector público en importaciones, los pagos de intereses de la deuda externa y las entradas de transferencias netas del exterior, pueden influir sustancialmente sobre los déficit, sin afectar para nada a la demanda agregada de bienes y servicios internos.⁹⁶

Si bien la definición tradicional del déficit es fuente de incongruencias, (Ejs. su magnitud puede depender del grado en que la deuda sea interna o externa) mediante la noción de déficit operativo se pueden subestimar gravemente las consecuencias monetarias y las referentes a la demanda agregada de las operaciones de financiamiento del sector público. Sea cual fuere la definición del déficit que se adopte, es menester financiar en su totalidad el crédito que se necesita, en términos nominales, y hay que supervisar dicho financiamiento dentro de un programa de control de la expansión global del crédito interno.⁹⁷

6.1.4. Causas de los Grandes Déficit.- Son las siguientes:

6.1.4.1. El Endurecimiento de la Política Monetaria.- Ejs. a principios de los ochenta, en respuesta a la alta y creciente inflación, elevó los tipos de interés reales, que se mantuvieron altos durante más de 10 años. La influencia de los tipos de interés en el déficit es significativa.

⁹⁵ FMI – Doc. SM/86/162 (S) – Curso de Técnicas de Análisis Económico – Julio de 1987 – Washington D.C. – pag. 55

⁹⁶ FMI – Doc. SM/86/162 (S) – Curso: Técnicas de Análisis Económico – Julio/87 – Washington D.C. – pag. 55

⁹⁷ FMI – Doc. SM/86/162 (S) – Curso: Técnicas de Análisis Económico – Julio/87 – Washington DC. – pag. 56

6.1.4.2. La Dinámica de la Política.- El segundo factor que engorda los déficit es, la caída de los impuestos y el aumento del gasto, estas dos últimas son medidas impopulares.

“Unos déficit presupuestarios tan elevados son perjudiciales para el crecimiento económico, al reducir el ahorro nacional y la formación de capital. También crean un círculo vicioso de creciente endeudamiento fiscal y crecientes costes de amortización de la deuda, lo cual aumenta aún más las dificultades para reducir el déficit”. ⁹⁸

Cuando el presupuesto fiscal tiene déficit, la Tesorería emite bonos para conseguir dinero con que pagar las cuentas del gobierno. Quiénes son los compradores potenciales de los bonos de la tesorería? Son:

- Los extranjeros (del sector público y privado).
- Las familias y empresas nacionales.
- La banca privada nacional.
- El Banco Central de un país (en muchos casos es el mayor comprador) y es también el prestamista más *automático*. A veces no tiene elección y es forzado por el gobierno (el ejecutivo) a comprar bonos directamente de la Tesorería. En otras ocasiones el Banco Central puede actuar discrecionalmente en la compra de valores y bonos de tesorería, no directamente, sino mediante operaciones de mercado abierto. Esta compra de deuda pública generalmente se designa como la *monetización del déficit presupuestario*.⁹⁹

La adquisición de Bonos del Tesoro por el Banco Central, le permite al gobierno, comprar bienes y servicios por el simple expediente de imprimir moneda.

La deuda de la Tesorería con el Banco Central realmente no tiene que devolverse: sólo representa un **título** de una parte del gobierno sobre otra parte. Por tanto, el efecto final cuando el Banco Central compra deuda es que el gobierno puede operar con un déficit presupuestario que se paga aumentando la oferta monetaria en manos del público. La monetización del déficit presupuestario por lo general produce inflación. En esencia, por lo tanto el gobierno financia sus compras de bienes y servicios mediante un impuesto por la vía de inflación.¹⁰⁰

6.1.5. Pasivos sin Financiamiento Previsto.- (Caso Ley de Pensiones)

Frecuentemente las autoridades adoptan medidas de política fiscal que tienen un costo limitado en el corto plazo pero que, a más largo plazo, pueden dar lugar un aumento sustancial o posiblemente insostenible del gasto. En algunos casos, el efecto de dichas medidas es fácil de prever; la decisión de aumentar el gasto de pensiones cuando se prevé que aumente la proporción de personas de la tercera edad es un ejemplo evidente, otro es el seguro médico de los mayores de 65 años.

⁹⁸ Campos Juliá Carlos – Manual de Hacienda Pública – Tomo II – Capítulo 7mo.- pag. 658

⁹⁹ J. Sachs y F. Larrain – Macroeconomía en la Economía Global – México – 1994 – Edit. Printice Hall (PHH) – pag. 270

¹⁰⁰ J. Sachs y F. Larrain – Macroeconomía en la Economía Global – México – 1994 – Edit. Printice Hall (PHH) – pag. 270

La variable más importante para prever la evolución del déficit público es el crecimiento del gasto público.

6.1.6. Clases de Déficit

6.1.6.1. Déficit Global.- El indicador que se utiliza comúnmente para determinar la orientación de la política fiscal es el saldo global, que mide la diferencia entre el ingreso y las donaciones, y el gasto y la concesión neta de créditos. Dicho saldo puede registrar superávit o déficit. Como punto de partida para el análisis, un déficit (superávit) global sería indicativo de una orientación expansiva (contractiva) de la política fiscal, dado que el impacto negativo de los impuestos y otros ingresos tributarios sobre la demanda agregada compensa con creces (no llega a contrarrestar) los efectos positivos del gasto público. La evolución del saldo global a largo plazo, sobre todo en relación con el PIB, constituye un indicador de cómo varía el efecto que el sector público ejerce sobre la economía.¹⁰¹

El concepto de **déficit o superávit** es un indicador sumario de la posición financiera global del gobierno y es útil para indicar su impacto en la economía. El impacto financiero del gobierno depende de la estructura del financiamiento del déficit y de las circunstancias económicas imperantes.¹⁰²

Existen varias formas de representar el déficit y/o superávit y algunas se la expresa en las siguientes relaciones:

Superávit o Déficit Global = (Ingresos Totales + Donaciones) – (Gastos Totales + Concesión Neta de Préstamos).

Superávit o Déficit en Cuenta Corriente = (Ingresos Corrientes + Donaciones) – Gastos Corrientes.

En valores de caja, los ingresos y egresos totales del presupuesto siempre tienen que equilibrarse. El déficit (o superávit) se determina por la diferencia entre ingresos y egresos (clasificados "por encima de la línea")* que se financian con otras transacciones (que figuran "por debajo de la línea")[⊗]. Esta delimitación se basa en los objetivos analíticos que se persiguen con la medición del saldo fiscal.

Para medir el saldo fiscal suele utilizarse el saldo global, a saber, la diferencia entre el ingreso y las donaciones y el gasto y la concesión neta de créditos (todas ellas partidas "por encima de la línea") – La concesión neta de crédito (por encima de la línea) sólo incluye las transacciones de títulos de deuda y participaciones de capital realizadas a efectos de la política pública, y no con fines de gestión de la liquidez. – Analizando desde la perspectiva "por debajo de la línea", un déficit del saldo global se financia reduciendo los activos de caja (y recurriendo a otros activos financieros adquiridos por liquidez) y aumentando las obligaciones de deuda del gobierno a

¹⁰¹ Directrices para el Ajuste Fiscal – FMI – 1995 – pag. 12

¹⁰² Manual de la Estadísticas de las Finanzas Públicas - FMI- TP-3: Estadísticas de las Finanzas Públ. – p. 9

* Término empírico utilizado en el análisis de la Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento (CAIF), parte integrante del Presupuesto General de la Nación. Nos muestra todos los componentes de Ingresos y Gastos y en que rubros de estos dos grandes conceptos existe posibilidades de ajuste para estimar mejor el Déficit y/o Superávit Fiscal

⊗ Terminología utilizada para mostrar los componentes de las fuentes financieras, que sirven para equilibrar un déficit fiscal Ejs. el uso de la deuda interna para postergar o diferir pagos, o conseguir racionales niveles de emisión de BTs, LTs y en algunos casos emisión monetaria.

través de empréstitos de fuentes externas e internas que, en último caso, incluyen financiamiento tanto bancario como no bancario.¹⁰³

6.1.6.2. Déficit Primario.- Resulta útil distinguir dos componentes del déficit presupuestario; el déficit primario, es decir el que no tiene en cuenta los intereses y los pagos de intereses sobre la deuda pública.

$$\text{Déficit total} = \text{Déficit primario} + \text{pagos de intereses}$$

El déficit (o superávit) primario representa todos los ingresos del Estado, menos todos los gastos excepto los pagos de intereses.

$$\text{Déficit primario} = \text{ingresos totales} - \text{gastos sin contar pagos de intereses}$$

El punto clave de financiación del déficit es el siguiente: ***Si hay un déficit primario en el presupuesto, el déficit presupuestario total seguirá creciendo mientras crezca la deuda como consecuencia del déficit y aumentan los pagos de intereses debido a que la deuda está creciendo.***¹⁰⁴

Es un indicador del esfuerzo fiscal ya que los pagos de intereses están predeterminados por la magnitud de los déficit anteriores. En países en los que la razón entre la deuda y el PIB es elevada, generalmente se estima que obtener un superávit primario es una meta importante y, en la mayoría de los casos una condición necesaria (aunque no suficiente) para reducir la razón Deuda/PIB.¹⁰⁵

El déficit primario consiste en el déficit convencional, menos todos los gastos con intereses y que, por lo tanto, mide solamente el resultado de las operaciones del sector público relacionados directamente con el ejercicio en curso (los pagos de intereses de la deuda se relacionan con desequilibrios fiscales de ejercicios anteriores, que se han financiado mediante el aumento del endeudamiento externo e interno). Cabe destacar que si bien puede recurrirse indefinidamente a la generación de déficit, en última instancia el déficit primario debe convertirse en superávit a fin de cubrir por lo menos parte de los pagos de intereses.¹⁰⁶

Como indicador del éxito de la política económica, se utiliza para orientar la economía hacia un crecimiento sostenido, y en términos de una ecuación contable se expresa como sigue:

$$\text{Déficit Primario} = \text{IC} + \text{IK} - \{ [\text{GC} - i(\text{DI} - \text{DE})] + \text{GK} \}$$

Donde:

IC = Ingresos Corrientes
IK = Ingreso de Capital
DE = Deuda Externa

GC = Gastos Corrientes
i = Interés

DI = Deuda Interna
GK = Gastos de Capital

6.1.6.3. Déficit Convencional.- Este déficit mide la diferencia entre inversión pública y el ahorro público. A fin de aislar el ahorro (desahorro) público, el déficit corriente

¹⁰³ Directrices para el Ajuste Fiscal – FMI – 1995 – p. 22

¹⁰⁴ R. Dornbusch, S. Fisher – MACROECONOMIA – Sexta Ed. – Mc Graw Hill – Madrid España–1994 – p. 662)

¹⁰⁵ Directrices para el Ajuste Fiscal – FMI – 1995 – pag. 16

¹⁰⁶ Manual de las Estadísticas de las Finanzas Públicas – FMI – TP:7 : Proyec. Ingresos y Gastos Fiscales – p. 3

asigna una ponderación de cero a los gastos de inversión y a los ingresos de capital tal como a la venta de activos.

Si bien existen diferentes versiones en cuanto a la medición del déficit fiscal convencional, todas ellas tienen al menos una característica común; conceden a todas las transacciones públicas el mismo valor al calcular el saldo presupuestario. En este tratamiento está implícita la suposición de que todos los recursos y usos son igualmente significativos para la evaluación de los efectos causados por la actividad del Estado. Se han elaborado mediciones alternativas del déficit (especialmente mejoras analíticas del déficit convencional), en que transacciones presupuestarias no se ponderan igualmente, sino más bien según su importancia en las “repercusiones fiscales” totales sobre la variable macroeconómica que se está estudiando.¹⁰⁷

El saldo fiscal interno incluye únicamente los componentes del déficit convencional que tienen su origen en transacciones de la economía nacional, omitiendo las transacciones que afectan directamente a la balanza de pagos. Este indicador se utiliza para identificar el impacto expansivo directo del sector público sobre la economía nacional y ha resultado particularmente útil en el caso de algunos países productores de petróleo en los que se observa que el ingreso público procedente de la exportación no reduce la absorción interna.¹⁰⁸

6.1.6.4. Déficit Corriente.- *El saldo fiscal corriente* representa la diferencia entre el ingreso y el gasto corriente, y proporciona una medida de la contribución del Estado al ahorro nacional. Si este saldo es positivo el Estado puede al menos financiar el consumo con sus propios ingresos. Una inquietud básica que se plantea con el uso de este indicador es que, se supone implícitamente que todo el gasto corriente se destina al consumo, cuya contribución no es muy directa al crecimiento económico. Sin embargo, hay muchos gastos de capital no productivos, que no hacen aumentar la masa de capital real de la economía (o si lo hacen, es en forma ineficiente); inversamente, algunas partidas de gasto corriente, como los de educación, salud, mantenimiento de la infraestructura, pueden ser sumamente productivos y contribuir a fomentar la formación de capital humano o a desacelerar la depreciación del capital.

Si bien el déficit corriente es algo sencillo desde el punto de vista intuitivo, por diversas razones ha resultado difícil calcularlo. **En primer lugar** la medición es útil fundamentalmente cuando se compara el sector público con los otros componentes de las cuentas nacionales, o cuando se evalúan las cuentas del sector público según las normas contables del sector privado. **En segundo lugar**, los conceptos contables de inversión son mucho más restringidos de lo que el economista quisiera. Por ejemplo, la mayor parte de la inversión en capital humano se considera gasto corriente, a pesar de su importancia para explicar el crecimiento económico. Su expresión contable es como sigue: ¹⁰⁹

$$IC - GC = \text{Ahorro (desahorro) Público}$$

¹⁰⁷ Carlos A. Birbuet – Tesis de Grado – “Las Reformas Estructurales y el Déficit Fiscal, El Caso Boliviano” – Univ. Católica – La Paz, Bolivia – año 1977 – p. 27

¹⁰⁸ Directrices para el Ajuste Fiscal – FMI – 1995 – p. 16

¹⁰⁹ Carlos A. Birbuet – Tesis de Grado – “Las Reformas Estructurales y el Déficit Fiscal, El Caso Boliviano” – Univ. Católica – La Paz, Bolivia – año 1977 – pp. 27 y 28

6.1.6.5. Déficit Operacional.- En los países en que la tasa de inflación es alta se ha propuesto a veces acudir a la noción de un “**déficit operativo**”, en el cual no se tiene en cuenta el elemento inflacionario de los pagos de los intereses.

Mientras que el déficit convencional corresponde a un déficit nominal, el operacional se acerca más a una medición del déficit real, dado que el componente inflacionario de los pagos de interés representa, en la práctica, amortización del volumen de la deuda pendiente de pago y no una partida ordinaria del gasto corriente.¹¹⁰

El déficit operacional es la diferencia entre el déficit convencional, menos la parte del servicio de la deuda que compensa a los tenedores de deuda frente a los efectos de la inflación efectiva, es decir, el déficit primario más el componente real de los pagos de intereses. Los pagos de intereses reales constituyen la diferencia entre el costo total de los intereses y la erosión provocada por la inflación en el valor de la deuda.¹¹¹

La representación matemática de este déficit es como sigue:

$$IC + IK - \{ [GC - i (DI - DE - C\pi)] + GK \} = \text{Déficit Primario}$$

Donde:

IC = Ingresos corrientes
IK = Ingresos de Capital
GC = Gastos Corrientes

i = Interés
DI = Deuda Interna
DE = Deuda Externa

C π = Correcciones por inflación
GK = Gastos de Capital

El saldo de operaciones se utiliza para tener en cuenta, el hecho de que las altas tasas de interés que se pagan por la deuda interna durante períodos de elevada inflación compensan efectivamente a los compradores por la pérdida de valor real del capital como resultado de la inflación. El “saldo de operaciones” no incluye la parte de los gastos por concepto de intereses que compensa a los tenedores de deuda por el impacto de la inflación efectiva; de hecho, este componente de los intereses se considera como amortización a fin de mantener constante el valor real de la deuda. El uso del concepto del déficit de operaciones facilita el análisis de la orientación básica de la política fiscal al tener en cuenta esta relación entre las tasas de interés y la inflación.¹¹²

6.1.6.6. Déficit Cuasi Fiscal.- Las actividades cuasifiscales permiten a las autoridades ocultar operaciones presupuestarias en las cuentas de las instituciones financieras públicas. Por otra parte estas actividades son más fáciles de administrar que las operaciones presupuestarias, es evidente que deben considerarse explícitamente en la formulación de los programas fiscales. Como primera medida, toda actividad cuasifiscal que pueda cuantificarse debería incluirse en el presupuesto para proporcionar un indicador más amplio, adecuado y real del déficit fiscal. En lo posible, deben transformarse en operaciones presupuestarias normales sustituyendo las subvenciones y los impuestos cuasifiscales por subvenciones e impuestos explícitos.

Las operaciones “cuasifiscales” **conducen** a una considerable opacidad de las actividades financieras del sector público, puesto que impiden conocer la magnitud real del gasto público, su distribución sectorial y, por ende, los efectos distributivos de

¹¹⁰ Manual de las Estadísticas de las Finanzas Públicas – FMI – TP – 7 : Proyección de Ingresos y Gastos Fiscales – p. 3

¹¹¹ Carlos A. Birbuet – Tesis de Grado – “Las Reformas Estructurales y el Déficit Fiscal, El Caso Boliviano” – Univ. Católica – La Paz, Bolivia – año 1977 – p. 29

¹¹² Directrices para el Ajuste Fiscal – FMI – 1995 – p. 17

la acción pública. Igualmente, **ocultan** la verdadera magnitud de la carga tributaria y las distorsiones que puede provocar. **Violan**, por lo tanto, los principios de unicidad y universalidad presupuestaria y dificultan el control macroeconómico que ejercen las autoridades fiscales. **Transgreden** igualmente los principios de buena gobernabilidad (transparencia, responsabilidad y predictibilidad) y pueden **crear** condiciones más proclives al desarrollo de la práctica de la corrupción.

Estas actividades abarcan: acuerdos cambiarios múltiples (como ser un impuesto a las exportaciones y una subvención a las importaciones), garantías cambiarias (una subvención para contingencias a los prestatarios de divisas), subvenciones de la tasa de interés y topes al crédito de carácter sectorial, operaciones de rescate del Banco Central, concesión de crédito al gobierno a tasas más bajas que las del mercado, operaciones de salvamento en casos de crisis bancarias, otorgamiento de garantías a inversionistas privados, gastos tributarios (exenciones, tasas preferenciales y prórrogas de pago) y regulaciones obligatorias.

En el caso del Banco Central, la mayor parte de las actividades cuasifiscales tienen su origen en la doble función que desempeña la institución como órgano rector del sistema cambiario y como Banco del Estado.

Tradicionalmente este resultado de los bancos centrales no solía ser significativo y por lo tanto no era objeto de atención, pero desde la crisis de la deuda en 1982, en muchos países en desarrollo los bancos centrales crecientemente vienen desarrollando ciertas operaciones que tienen un impacto importante en sus resultados y por lo tanto en su situación patrimonial. Esas funciones denominadas cuasifiscales incluyen, entre otras, la intermediación de recursos externos para financiar sectores prioritarios, la administración de tipos de cambio preferenciales, la extensión de garantías cambiarias, y la absorción de deudas externas públicas y privadas. En la medida que las pérdidas involucran pagos en efectivo, resultan en la expansión de la base monetaria o la pérdida de reservas internacionales.¹¹³

6.1.7. Consideraciones de un Presupuesto Equilibrado.- Es bueno o malo incurrir en déficit y dejar que la deuda crezca? ¿Debe el presupuesto estar equilibrado anualmente? La política fiscal para contrarrestar ciclos debe orientar el presupuesto hacia un déficit durante las recesiones y hacia un superávit durante épocas de inflación, lo cual significa que no es probable que una política fiscal activa resulte en un presupuesto equilibrado en cualquier año particular.

Para equilibrar el presupuesto el gobierno debe: **1)** aumentar las tasas de impuestos, **2)** reducir el gasto público o **3)** hacer ambas cosas. Todas estas políticas son contraccionistas, deprimen más, la demanda agregada en lugar de estimularla. En forma similar, un presupuesto equilibrado anualmente intensificará la inflación.

Para evitar el inminente superávit, el gobierno debe: **1)** recortar las tasas de impuestos, **2)** incrementar los gastos del gobierno o, **3)** hacer ambas cosas. Pero cualquiera de estas políticas reforzará las presiones inflacionarias.

Recientemente, algunos economistas han abogado por un presupuesto equilibrado anualmente, no debido al temor de un déficit y a una deuda pública cada vez

¹¹³ Manual de las Estadísticas de las Finanzas Públicas – FMI – TP – 2 : Estadísticas Monetarias y Bancarias – Washington DC – 1995 – p. 25

mayores, sino porque sienten que este tipo de presupuestos es esencial para limitar la expansión indeseable y antieconómica del sector público. Los déficit fiscales, (según argumentan), son una manifestación de irresponsabilidad política, ya que permiten a los políticos dar al público los beneficios de los programas gubernamentales y les evitan tener que elevar los impuestos actuales para pagar tales programas. ¹¹⁴

Un razonamiento simple, factible y atractivo, para compensar la recesión, es que el gobierno debe bajar los impuestos y aumentar el gasto, incurriendo deliberadamente en un déficit. Durante el giro inflacionario ascendente que sigue, se elevarán los impuestos y se recortaría el gasto del gobierno. El excedente resultante podría ser utilizado para cancelar la deuda pública en que incurrió durante la financiación de la recesión. Las operaciones fiscales del gobierno ejercerían por consiguiente una fuerza positiva en la dirección contraria del ciclo y el gobierno podría aún equilibrar su presupuesto, no en forma anual sino durante un período de varios años. ¹¹⁵

Con la **financiación funcional**, un presupuesto equilibrado (anual o cíclicamente) es secundario. El objetivo principal de la financiación estatal es proporcionar pleno empleo no inflacionario, para equilibrar la economía, no el presupuesto. No importa si dicho objetivo ocasiona superávit persistentes o una deuda pública grande y creciente. Con esta filosofía, los problemas de déficit o superávit gubernamentales son de menor importancia comparados con las alternativas indeseables de recesiones prolongadas o de inflación constante. El presupuesto fiscal es un instrumento diseñado principalmente para alcanzar y mantener la estabilidad macroeconómica. La mejor manera de financiar el gasto del gobierno (mediante impuestos o deuda) depende de las condiciones económicas existentes. El gobierno no debe dudar en incurrir en cualquier déficit o superávit que sea requerido para alcanzar la estabilidad macroeconómica y el crecimiento. ¹¹⁶

Los programas de bienestar social son prácticamente difíciles de recortar. Tales como la seguridad social, servicios de salud al anciano, niño, mujer embarazada, y los beneficios a los veteranos “dan el derecho” o garantizan niveles particulares de pagos de transferencias a todas las personas que cumplan con el criterio que las autoridades establecen. El gasto en estos programas aumenta automáticamente con el número de individuos que califican y han aumentado muchísimo en los últimos años, (**BOLIVIA - LEY DE PENSIONES**) contribuyendo al aumento de los déficit presupuestales y de la deuda pública. El recorte de tales beneficios genera una severa oposición política.

Los grandes déficit hacen difícil para la nación alcanzar un equilibrio en su comercio internacional. Como se verá los grandes déficit presupuestales anuales, promueven las importaciones y detienen las exportaciones. Muchos economistas ven una relación causa - efecto entre los déficit fiscales y los déficit en balanza comercial. Los déficit presupuestales pueden relacionarse con los déficit comerciales de la siguiente manera: los primeros incrementan las tasas de interés internas reales, el dólar se aprecia; las exportaciones se reducen y las importaciones aumentan.

¹¹⁴ C.R.McConnell y S.L.Brue – Economía – Edit. Mc Graw Hill Décima Tercera Edición – p. 380

¹¹⁵ C.R.McConnell y S.L.Brue – Economía – Edit. Mc Graw Hill Décima Tercera Edición – p. 381

¹¹⁶ C.R.McConnell y S.L.Brue – Economía – Edit. Mc Graw Hill Décima Tercera Edición – p. 382

6.1.8. Evolución del Déficit Financiero Fiscal en Bolivia.- A partir de 1985, la política fiscal estuvo encaminada a evitar el financiamiento del Sector Público no Financiero (SPNF) por el Banco Central de Bolivia, limitando así el déficit del SPNF al nivel del financiamiento externo concesional.

La contabilidad nacional, como técnica de síntesis estadística, proporciona una visión sistemática, cifrada y completa, aunque suficientemente simplificada, de la actividad económica de un país en un período de tiempo determinado, por ello el déficit en Bolivia en la década 1993 a 2002, tiene el siguiente comportamiento:

EVOLUCION DEL DEFICIT FINANCIERO FISCAL DE BOLIVIA

En millones de bolivianos (*)

ITEM	CUENTAS	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
A	Ingresos No Financieros	7.620.5	9.248.7	10.444.8	11.428.7	12.288.3	14.594.9	15.338.9	17.150.60	16.372.60	15.708.40
B	Pagos no Financieros	8.414.2	9.405.1	10.166.4	11.310.4	11.947.9	13.977.1	14.668.0	16.165.60	16.115.10	16.714.40
C = A - B	DEFICIT NO FINANCIERO	- 793.7	- 156.4	278.4	118.3	340.4	617.8	670.9	985.00	257.50	- 1.006.00
	En porcentaje del PIB	3.2 %	0.6 %	0.9 %	0.3 %	%0.8	1.3 %	1.4 %	1.88 %	0.49 %	1.80 %
D	Gtos. Fianc. De la Deuda	- 690.3	- 669.0	- 861.3	- 834.9	- 661.5	- 653.3	- 580.9	- 785.70	- 1.132.6	- 1.189.6
E = D + C	DEF.(SUP.) PRIMARIO	- 1.484.0	- 825.4	- 582.9	- 716.6	- 321.1	- 35.5	90.0	199.30	- 875.10	- 2.195.60
	En porcentaje del PIB	6.0 %	3.0 %	1.8 %	1.9 %	0.8 %	0.1 %	0.2 %	0.38 %	1.66 %	3.93 %
	P I B	24.459	27.636	32.235	37.537	41.644	47.001	48.605	52.511	52.590	55.933

Fuente: UPF (Min.Hda.) – Operac. Consolidadas del SPNF – Incluye Ref.Pens. a partir de 1997 - (*) = En bolivianos corrientes - Elaboración Propia

El cuadro muestra la evolución del déficit financiero medido en términos de caja, donde se observa cinco características: **a)** se inicia con un déficit del 3.2% en 1993 respecto al PIB, para luego ir disminuyendo hasta que el 2000 muestra un déficit del 1.88%, por otra parte en 1993 se tiene un saldo primario de 6.0 puntos cerrando la década analizada con un 3.93%; **b)** el insuficiente perfil de corrección del déficit público a partir del 1994 hasta el 2002, lo que además debe ser matizado por la existencia de un importante volumen de obligaciones presupuestarias que no fueron recogidas en estos ejercicios y que, por tanto, no aparecen reflejados en el déficit de estos años; **c)** el aumento de los pagos por intereses de la deuda, con su punto máximo en 2002 como consecuencia tanto del fuerte crecimiento de la deuda (Saldo de la deuda \$us. 4.299.7 millones) derivado de los déficit acumulados como de los altos tipos de interés vigentes en este período; **d)** el déficit no financiero tiene su presencia entre 1993, 1994 y el 2002, entre 1995 y 2001 se opera con un superávit y **e)** el déficit primario tiene su punto más alto el 2002 y se opera con positivo entre el 1999 y 2001, esto debido a la disminución del servicio de la deuda, acompañada de un incremento en los ingresos no financieros y un gasto no financiero moderado.

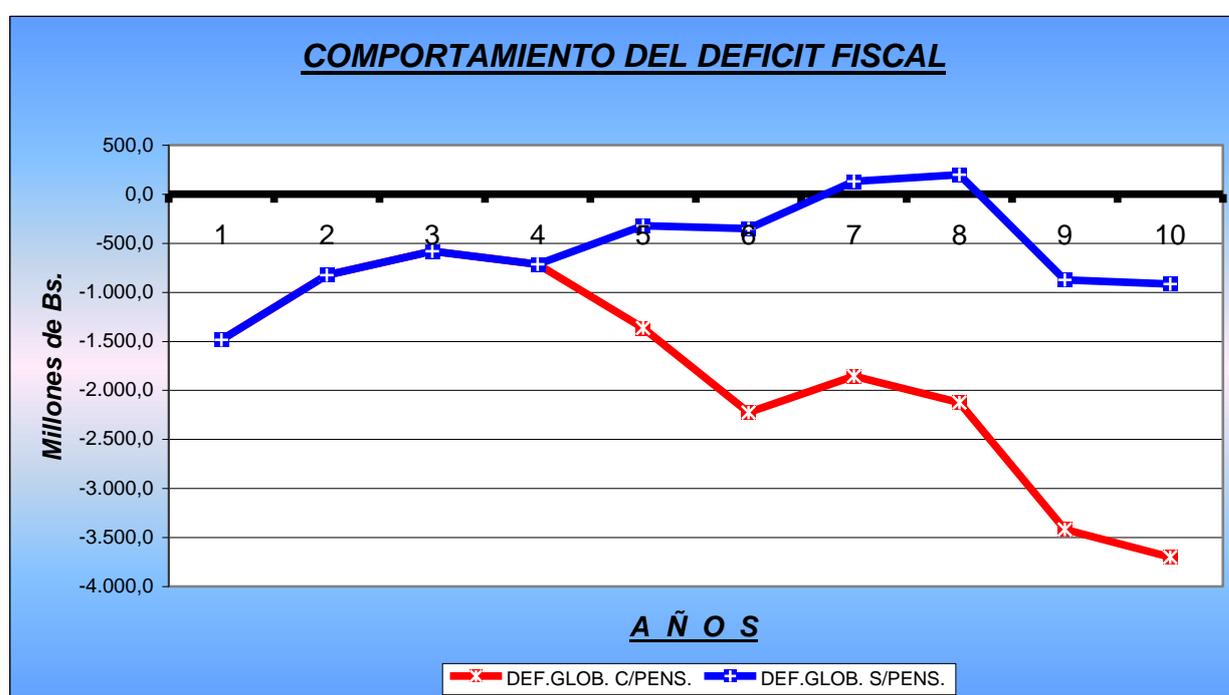
6.1.9. Evolución de Déficit Global en Bolivia.- La evolución del déficit fiscal que se expresa en el presente cuadro, muestra el comportamiento de las finanzas públicas, en el que se rescata todo el contenido de los acuerdos consensuados con las misiones del FMI y las medidas de política económica implantadas en el país:

EVOLUCION DEL DEFICIT FISCAL GLOBAL DE BOLIVIA

(En millones de bolivianos)

ITEM	CUENTAS	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
A	Ingresos Corrientes	7.242,7	8.567,5	9.912,2	10.531,4	11.693,3	13.996,5	14.819,3	16.341,30	15.105,80	15.708,40
B	Ingresos de Capital	377,8	681,3	532,6	897,3	595,1	598,4	519,6	809,30	1.266,80	1.279,20
C = A + B	TOTAL INGRESOS	7.620,5	9.248,8	10.444,8	11.428,7	12.288,4	14.594,9	15.338,9	17.150,60	16.372,60	16.987,60
D	Gastos Corrientes	6.858,9	7.595,6	8.381,1	9.084,7	9.591,7	11.658,9	11.810,6	13.274,40	13.019,50	13.130,00
E	Gastos de Capital	2.245,6	2.478,5	2.646,5	3.060,5	3.017,7	2.971,5	3.438,2	3.676,90	4.228,10	4.774,60
F = D + E	TOTAL GASTOS	9.104,5	10.074,1	11.027,6	12.145,2	12.609,4	14.630,4	15.248,8	16.951,30	17.247,60	17.904,60
G = C - F	SUP(DEF) GLOBAL s/PEN.	- 1.484,0	- 825,3	- 582,8	- 716,5	- 321,0	- 35,5	90,1	199,30	-875,00	-917,00
H	Ingresos por Pensiones	0	0	0	0	396,6	0	0	0,00	0,00	0,00
I	Gastos por Pensiones	0	0	0	0	1.439,9	1.876,5	1.985,2	2.325,10	2.544,60	2.785,10
J = H - I	SUP (DEF) PENSIONES	0	0	0	0	- 1.043,3	- 1.876,5	- 1.985,2	- 2.325,10	- 2.544,60	- 2.785,10
K = A - D	SUP (DEF) CTE. S/PENS.	383,8	971,9	1.531,1	1.446,7	2.101,6	2.337,6	3.008,7	3.066,90	2.086,30	2.578,40
L = A + H - D	SUP (DEF) CTE. C/PENS.	383,8	971,9	1.531,1	1.446,7	1.058,3	461,1	1.023,5	741,80	-458,30	-206,70
M = C + H - F - I	SUP (DEF) GLOB. C/PENS.	- 1.484,0	- 825,3	- 582,8	- 716,5	- 1.364,3	- 1.912,0	- 1.895,1	- 2.125,80	- 3419,60	- 3.702,10
N = O + P	FINANCIAMIENTO	1.484,0	825,3	582,8	716,5	1.364,3	1.912,0	1.895,1	2.125,80	3.419,60	4.981,30
O	Financ. Externo Neto	1.235,1	1.013,5	1.161,2	941,4	1.140,6	1.324,5	1.146,4	1.208,60	1.557,40	3.389,30
P	Financ. Interno Neto	248,9	- 188,2	- 578,4	- 224,9	223,7	587,5	748,7	917,20	1.862,20	1.592,00
% M/PIB	% Def. Glob. c/Pens al PIB	- 6,03 %	- 2,97 %	- 1,79 %	- 1,88 %	- 3,28 %	- 4,07 %	- 3,90 %	- 4,05 %	- 6,50 %	- 6,62 %
PIB		24.459	27.636	32.235	37.537	41.644	47.001	48.605	52.511	52.590	55.933

Fuente: UPF (Min .Hda.) – Operac. Consolidadas del SPNF – Incluye Ref. Pens. a partir de 1997 - (*) = En bolivianos corrientes - Elaboración Propia



En cuanto a la evolución del déficit con la Reforma de Pensiones en la década analizada se aprecia el siguiente comportamiento:

- El déficit global en la década analizada tiene un promedio del 4.08% respecto al PIB, presenta una tendencia alcista importante en los dos últimos años hasta situarse mayor al 6.50%, años en el que tanto en valores absolutos como relativos asociados al producto son los más altos, de los 10 años que se han vivido sujeto a las reformas impuestas por el FMI y el BM.
- Del 1994 al 1996 presenta cambios (mejoras) considerables, sin embargo vuelve a subir el porcentaje a partir de 1997, pese a todos los esfuerzos realizados para su control, ajustándose a las previsiones presupuestarias, para situarse el 2002 en un 6.62% respecto al PIB, lo que supone un excesivo gasto,

demostrando esta característica la influencia que tiene un proceso electoral que implica cambios de actores en la administración del aparato estatal.

- En particular el Estado ha incrementado la participación porcentual respecto al producto entre 1993 al 2002 en 0.59 puntos, siendo destacable que dicha diferencia se produjo a pesar de haberse producido importantes incrementos en la evolución de las recaudaciones respecto a lo presupuestado; sin embargo se observa una pérdida en los ingresos del TGN, pese a que la filosofía de la capitalización de las empresas públicas, era incrementar las recaudaciones vía impuestos, cuyo resultado impositivo actual, no logran aún reemplazar aquella importante suma de dinero que recibía el TGN, cuando las empresas estatales efectuaban sus transferencias.
- Por otra parte, sostener el déficit estatal menor al 7%, pudo ser posible; merced a un mayor esfuerzo en el control del gasto público, impartidas a través de las directrices de política presupuestaria, procediéndose a instrumentar un recorte compensatorio de los gastos en diversas partidas incluidas las de servicios personales, utilizando para este propósito disposiciones legales de política salarial, cada vez más restrictivas.

Durante los años noventa el déficit fiscal permanece en promedio por debajo del 4.0% del PIB, reflejando la política fiscal prudente y austera aplicada en el país. Se debe destacar que a partir de 1997 el costo de la Reforma de Pensiones alcanza aproximadamente un 95% del total del déficit público, modificando sustancialmente la composición de las cuentas fiscales. De no incluirse este costo, las finanzas públicas muestran un superávit. Si bien la Reforma de Pensiones incrementa el gasto corriente por las Rentas en Curso de Pago y de Adquisición, que tiene un peso fiscal fuerte obligando al Estado a absorber aproximadamente \$us. 340 millones (Tc. Promedio 5.48) en 1999, sin embargo se prevé beneficios en el largo plazo.

6.2. SECCION II

6.2.1. Financiamiento.- Medida que permite captar suficientes entradas de capital para solventar un déficit fiscal en forma sostenida, sin que se creen problemas de servicio de la deuda.

El financiamiento (neto) es igual al déficit o al superávit con signo contrario. Es una categoría económica entendida como la corriente de recursos financieros que se obtienen en forma interna y externa.

El déficit frecuentemente se financia con deuda bilateral y multinacional, institucional o gubernamental y por medio malamente de las inconvenientes y comprometedoras inversiones extranjeras a corto plazo especulativas. Últimamente se prefiere fondearlo con financiamiento “**caliente**” (fondos mutualistas, de pensiones, caso boliviano mediante las AFP’s).

6.2.1.1. Financiamiento del Déficit.- Un gobierno financia su déficit: endeudándose con el público (vendiendo bonos que devengan intereses), o emitiendo dinero nuevo a

sus acreedores. El impacto sobre la demanda agregada será diferente en cada caso.¹¹⁷

6.2.1.2. Recurso al Financiamiento no Bancario.- La posibilidad de recurrir al financiamiento interno no bancario depende generalmente del grado de desarrollo de los mercados de capital y de la demanda de Bonos del Estado por parte del público. Además de la adquisición de títulos-valores en los mercados, la obtención de crédito de fuentes no bancarias puede reflejar una intervención estatal directa en los mercados de capital.¹¹⁸

Es importante comparar las consecuencias que tiene para el nivel de precios la financiación temporal del gasto público con dinero y con deuda. El nivel de precios es más alto en el caso de la financiación con dinero, que en el de la financiación con deuda por dos razones. El primer lugar, financiar con dinero eleva la cantidad de dinero. Cuanto mayor es la cantidad de éste, mayor es la demanda agregada, cualquiera que sea el nivel de precios. **En segundo lugar**, financiar con deuda hace subir el nivel de precios reduce el nivel de inversión y produce un efecto riqueza, aumentando la cantidad de deuda en el consumo. Aunque existen discrepancias sobre si los bonos son riqueza, no cabe duda de que el dinero lo es. Por lo tanto, **el efecto riqueza** producido en el consumo es mayor en el caso de la financiación con dinero que con deuda. Significando también que la demanda agregada es mayor en el caso de financiar con dinero que con deuda, cualquiera fuese el nivel de precios.

Esencialmente existen tres maneras de financiar el déficit presupuestario:

- Mediante un incremento en la base monetaria (emisión).
- Por un incremento de la tenencia de bonos de tesorería por el público.
- Por una pérdida en las reservas de divisas del Banco Central.

Por lo tanto, el gobierno puede “*imprimir moneda*”, “*tomar préstamos*” o “*reducir sus reservas externas*”.

Algunas implicancias de esta conclusión nos señala que: La Tesorería comienza financiando su déficit sólo mediante préstamos. **Pero en la medida en que el Banco Central adquiere bonos de tesorería, de hecho el gobierno está financiando su propio déficit mediante el incremento de la oferta monetaria.** Si en forma subsecuente el Banco Central vende divisas para compensar el incremento en la oferta monetaria, entonces de hecho el gobierno está financiando su propio déficit reduciendo su tenencia de divisas. En esencia, no es suficiente examinar cómo financia su déficit la Tesorería (siempre lo hace mediante bonos).¹¹⁹

A menudo, financiar el déficit mediante un incremento de la deuda interna sólo posterga el día en que el impuesto inflación entra en efecto. El problema con los préstamos internos es que, aunque proporcionan recursos para hoy, constituyen una nueva deuda que tendrá que servirse mañana. Esto puede conducir a una inflación más alta en el futuro, un problema que no se presenta cuando se usa financiamiento

¹¹⁷ C. R. McConnell y S.L. Brue – Economía – Edit. Mc Graw Hill – Décima Tercera Edición – p. 247

¹¹⁸ Directrices para el Ajuste Fiscal – FMI – p. 13

¹¹⁹ J. Sachs y F. Larrain – Macroeconomía en la Economía Global – México – 1994 – Edit. Printice Hall (PHH) – pag. 272

monetario desde un comienzo. En otras palabras, el endeudamiento de hoy puede diferir la inflación, pero al riesgo de tener una inflación aún más alta en el futuro.¹²⁰

Hay que notar, sin embargo, que el incremento futuro de la inflación no es una consecuencia inevitable del financiamiento del déficit mediante bonos. El financiamiento mediante deuda puede en realidad darle tiempo al gobierno para implementar las reducciones de gastos o los aumentos tributarios que a la larga eliminen el déficit. Por tanto, un gobierno bien puede tener motivos racionales, no inflacionarios, para operar con déficit fiscal. Todo lo que se dice es que, aunque el financiamiento mediante deuda *por si mismo* no le permite al gobierno escapar de la inflación, puede servirle para ganar tiempo y desarrollar otras estrategias que sí lo consigan.¹²¹

Otra forma de financiar el déficit, es cuando las familias incrementan sus saldos de dinero vendiendo activos externos al Banco Central a cambio de moneda nacional. El Banco gana reservas internacionales y el gobierno puede utilizarlas para financiar un mayor déficit fiscal. En esencia, este aumento de la demanda por dinero proporciona al gobierno algunos recursos “*gratuitos*”. Es precisamente esta ganancia en el poder de compra lo que significa el señoríaje.

Si el gasto público no se financia con ingresos tributarios o de otras fuentes, se puede producir un exceso de demanda agregada y, por ende, inflación. Es más probable que se de esta situación cuando el gasto público se financia mediante la creación de dinero. No obstante, se puede recurrir a este medio para financiar en cierta medida el déficit sin generar inflación. Concretamente, en la medida en que una economía en expansión requiera más dinero para facilitar las transacciones, las tasas de interés estén disminuyendo (resulte menos rentable mantener otros activos) y los mercados financieros estén desarrollándose (la economía este cada vez más monetizada), se puede aumentar la oferta monetaria sin crear inflación para satisfacer una creciente demanda de dinero. Cuando las autoridades financian el déficit de este modo se dice que obtienen recursos del señoríaje.¹²²

Cuando las autoridades financian sus déficit creando dinero y, por ende, generando inflación, se dice que recaudan un “impuesto inflacionario”. En el corto plazo, el Estado posiblemente pueda financiar sus operaciones recurriendo en gran medida al impuesto inflacionario, porque los precios no se ajustan por entero ni en forma inmediata a un aumento de la masa monetaria. Sin embargo, con el tiempo las posibilidades de seguir recaudando el impuesto inflacionario son limitadas ya que, al aumentar la inflación, las familias y las empresas tenderán a reducir sus tenencias reales de dinero y a buscar alternativas que les permita mantener mejor el valor de las mismas en un entorno de esas características. Además, si se producen demoras en la recaudación de los impuestos explícitos, una inflación elevada puede tener un efecto negativo sobre el ingreso tributario real, con lo cual el aumento neto de recursos quizás no sea tan significativo.¹²³

¹²⁰ J. Sachs y F. Larrain – Macroeconomía en la Economía Global – México – 1994 – Edit. Printice Hall (PHH) – pag. 332

¹²¹ J. Sachs y F. Larrain – Macroeconomía en la Economía Global – México – 1994 – Edit. Printice Hall (PHH) – p. 333

¹²² Directrices para el Ajuste Fiscal – FMI – 1995 – p. 3

¹²³ Directrices para el Ajuste Fiscal – FMI – 1995 – p. 4

El financiamiento incluye las transacciones en efectivo y depósitos del gobierno, cambios en los activos y pasivos financieros mantenidos por el gobierno con fines de liquidez.¹²⁴

El financiamiento comprende variaciones de caja, la obtención de préstamos menos amortizaciones del gobierno. El financiamiento del gobierno se clasifica tanto por su origen (interno y externo) como por el tipo de tenedor y tipo de instrumento de deuda. Para fines analíticos se considera más relevante la clasificación por tipo de tenedores de deuda (autoridad monetaria, el resto del sistema bancario, otras instituciones financieras, agencias internacionales de desarrollo, gobiernos extranjeros, banca internacional y otras instituciones.)¹²⁵

La financiación de un déficit probablemente eleva la demanda agregada, pero no es seguro debido al efecto que produce en el consumo las obligaciones tributarias futuras. La financiación con deuda, si se parte de un presupuesto equilibrado y no se compensa con la subida de impuestos o una reducción de otras transferencias, provoca un déficit permanente en el presupuesto, ya que hay que pagar intereses sobre la deuda. La financiación con deuda eleva el tipo de interés reduciendo la inversión a corto plazo en comparación con la financiación con dinero.¹²⁶

En teoría, el déficit definido como Necesidades de Financiamiento del Sector Público (NFSP) pretende capturar las presiones del sector público sobre el sistema financiero, es decir, la proporción de ahorro que el gobierno capta para financiar sus operaciones. Cabe aclarar que el déficit no implica necesariamente disminuciones en la inversión productiva, que se dará sólo en el caso de que exista ahorro negativo (desahorro) en el gobierno. El ahorro del sector público, esta dado por la diferencia entre sus ingresos corrientes y gastos corrientes:

$$Ag = T - G - TR - rBp - Er * Fg$$

Donde:

Ag	=	Ahorro Público	T	=	Ingresos Ctes. del Sector Público
G	=	Gastos del Gobierno	TR	=	Transferencias netas al Sect.Privado
RBp	=	Pago de intereses de la deuda pública con el Sector Privado Nacional			
Er * Fg	=	Pago de intereses de la deuda pública con el Sector Externo			
G	=	En su mayoría se muestra en forma global, en este caso se desagrega en sus demás componentes: Tr, rBp, Er * Fg			

6.2.2. El Déficit Fiscal y la Inflación.- Existe una relación de doble sentido entre la inflación y el déficit. Un aumento del déficit tiende a elevar la inflación, ya que normalmente se financia en parte imprimiendo dinero. Asimismo, un aumento de la inflación provoca un aumento del déficit al reducir el valor real de la recaudación de impuestos. La subida de los tipos de interés nominales, eleva el déficit medido, al aumentar el valor de los intereses nominales pagados en el presupuesto.

Existen dos grandes mecanismos a través de los cuales la inflación eleva los déficit presupuestarios:

- El sistema de recaudación de impuestos.- Si aumentan la tasa de inflación, disminuyen los ingresos reales recaudados por medio de los impuestos. La razón se basa en que existen desfases tanto en el cálculo de los impuestos como en su pago. Ejs. si una persona que ganó \$us. 50.000 el año pasado y

¹²⁴ FMI – curso de Técnicas de Análisis Económico – Doc. INST/87-XII/TP-13 – p. 10

¹²⁵ FMI – Curso de Técnicas de Análisis Económico – Doc.: INST/87 – XII/TP-I-3 – p.10

¹²⁶ R. Dornbusch – S. Fisher – MACROECONOMIA – Sexta Edición – Mc Graw Hill – Madrid España – 1994 – p. 673

tiene su deuda tributaria de 10.000 dólares que ha de pagar el 15 de abril. Si los precios se han multiplicado por 10 entre tanto (caso hiperinflación); el valor real de los impuestos sólo es una décima parte de lo que debía ser. El Déficit presupuestario puede quedar fuera de control. Esta influencia de la inflación en el valor de los ingresos fiscales se denomina el efecto de Tanzi y Olivera*, en honor a los dos economistas que lo documentaron independientemente.

- Los tipos de interés nominales y los déficit.- El déficit presupuestario medido incluye los intereses pagados por la deuda nacional. Como el tipo de interés nominal tiende a subir cuando aumenta la inflación, un aumento en la inflación generalmente eleva los intereses nominales que paga el Estado, por lo que aumenta el déficit medido. Naturalmente, estos elevados tipos nominales no son necesariamente elevados tipos reales. Si se redujera la tasa de inflación, el déficit disminuiría automáticamente como consecuencia de la reducción de los tipos de interés sobre la deuda nacional.

Las tasas de crecimiento del dinero también son muy elevadas durante las hiperinflaciones, de la misma magnitud que la tasa de inflación. Estas elevadas tasas tienen su origen, por supuesto en la financiación monetaria del déficit.¹²⁷

El déficit estructural o déficit de pleno empleo, o déficit de elevado empleo, o déficit ajustado cíclicamente, es el nivel que alcanzaría el déficit si la producción se encontrara en su nivel de pleno empleo. El déficit cíclico es la diferencia entre el déficit efectivo y el estructural.¹²⁸

El componente cíclico de los déficit refleja la influencia de las recesiones o de las expansiones en los ingresos y gastos del Estado. Cuando la economía entra en una recesión, el presupuesto empeora automáticamente, reduciendo los ingresos y aumentando los gastos. En cambio, en las expansiones el presupuesto mejora automáticamente.¹²⁹

En el análisis de los aspectos no inflacionarios referidos a financiar el déficit público, corresponde mencionar ciertas formas forzadas o perceptivas, como ser:

- La primera.- Se refiere a la venta de bonos de las instituciones de seguro social y a otros fondos de pensión. En algunos países la ley exige que estas instituciones compren bonos públicos, y en la medida en que éstos pagan tasas de interés negativas se está ante una fuente de financiamiento que se debería clasificar en parte como ingreso tributario. Además, si estas instituciones incurren en déficit que deben financiarse con cargo al presupuesto, lo que el gobierno gana por un lado lo pierde por el otro.
- La segunda fuente no voluntaria de financiamiento.- Es la acumulación de atrasos. Estos se originan cuando el gobierno compra bienes y servicios y no

* Efecto Tanzi-Olivera: Un incremento del déficit fiscal hace subir la tasa de inflación, lo que a su vez, reduce los ingresos tributarios; menores ingresos tributarios, por su parte, incrementan aún más el déficit fiscal, y así sucesivamente.

¹²⁷ R. Dornbusch – S. Fisher – MACROECONOMIA – Sexta Edición – Mc Graw Hill – Madrid España – 1994 – p. 640

¹²⁸ R. Dornbusch – S. Fisher – MACROECONOMIA – Sexta Edición – Mc Graw Hill – Madrid España – 1994 – p. 650

¹²⁹ R. Dornbusch – S. Fisher – MACROECONOMIA – Sexta Edición – Mc Graw Hill – Madrid España – 1994 – p. 652

los paga puntualmente. Estos atrasos son acumulados en operaciones con el sector privado o con las empresas públicas. Los atrasos que se crean con el sector privado no deberían tener un efecto inflacionario en vista de que no hay ninguna creación de dinero. Es como si el sector privado hubiese comprado bonos del gobierno a una tasa de interés cero durante el período hasta que se hace el pago. Sin embargo, los proveedores sabiendo que serán pagados con atraso, establecen precios más altos para esos bienes o servicios en las licitaciones que presentan al gobierno, elevando así el nivel de precios al igual que el tamaño del déficit. Por lo tanto, existe aún, cuando en forma indirecta, una vinculación entre la acumulación de atrasos (en relación con las compras por el sector público) y la tasa de inflación¹³⁰.

6.2.3. El Déficit y la Tasa de Interés.- Una subida de los tipos de interés significa que hay que pagar mayor monto por el servicio de intereses de la deuda pública pendiente, cuyo impacto se refleja en los gastos del Estado y consecuentemente en su déficit.

La obtención de crédito por parte del Estado puede dar lugar a una subida de las tasas de interés o a una disminución de la inversión privada. En consecuencia, aunque la obtención de crédito de fuentes no bancarias pueda presentar la considerable ventaja de resultar mucho menos inflacionaria que el financiamiento monetario, puede entrañar también un costo en la medida en que provoque un desplazamiento de las actividades productivas del sector privado.¹³¹

6.2.4. Restricción Presupuestaria del Estado.- El Estado, incluido el Banco Central puede financiar el déficit fiscal de dos formas: **a)** Puede vender bonos o: **b)** Imprimir dinero. Realiza esta actividad cuando aumenta la cantidad de dinero de alta potencia, normalmente por medio de compras de mercado abierto que adquiere parte de la deuda que el Tesoro esta vendiendo.

La restricción presupuestaria del Estado es:

$$\text{Déficit Presupuestario} = \text{Ventas de Bonos} + \text{Aumento de la Base Monetaria}$$

6.2.5. El Déficit Presupuestario y el Dinero.- Existen dos tipos posibles de relación entre los déficit presupuestarios y el crecimiento del dinero: **En primer lugar**, a corto plazo, un aumento del déficit provocado por una política fiscal expansiva, tiende a elevar los tipos de interés nominales y reales. Si el Banco Central fija de alguna manera los tipos de interés, puede elevar la tasa de crecimiento del dinero en un intento de impedir que suban los tipos. **En segundo lugar**, el gobierno puede aumentar deliberadamente la cantidad de dinero con el fin de recaudar ingresos a largo plazo.¹³²

6.2.6. Monetización del Déficit.- Se dice que el Banco Central monetiza el déficit siempre que compra una parte de la deuda vendida por el Tesoro para financiar el déficit. El Banco tiene que decidir si monetiza o no el déficit. Si no lo financia, la

¹³⁰ Carlos A. Birbuet – Tesis de Grado – “Las Reformas Estructurales y el Déficit Fiscal, El Caso Boliviano” – Univ. Católica – La Paz, Bolivia – año 1977 – p. 33

¹³¹ Directrices para el Ajuste Fiscal – FMI – 1995 – p. 14

¹³² R. Dornbusch y S. Fisher – Macroeconomía – Edit. Mc Graw Hill – Madrid, España – 1994 – 6ta. Edición pag. 628

expansión fiscal, al no ir acompañada de una política monetaria acomodaticia¹³³ eleva los tipos de interés, por lo que reduce el gasto privado.

“Una subida de los tipos de interés de un punto porcentual acaba aumentando los intereses que hay que pagar por la deuda en una cuantía igual a un 1 por 100 multiplicado por el cociente entre la deuda y el PIB”¹³⁴

6.2.7. El Déficit y el Crecimiento Económico.- Respecto a su relación con el crecimiento económico, la política fiscal afecta a la oferta agregada de la economía a través de dos causas interrelacionadas:

- Por su contribución al ahorro y la inversión y por lo tanto, a la tasa de crecimiento a largo plazo del producto a plena capacidad.
- Por sus efectos sobre la eficiencia con que se asignan los recursos y usos que compiten entre sí y por ende, sobre el nivel actual de producto y el crecimiento económico futuro.

El Estado, por ser una de las principales fuentes de desahorro de la economía (es decir, su consumo es mayor a su ingreso), puede ejercer una influencia negativa sobre el crecimiento económico, situación que tiende a darse cuando el consumo no guarda relación con la producción de capital humano o con el mantenimiento de la infraestructura física. La aplicación de una política expansiva redundará en el aumento del producto a corto plazo, sobre todo en períodos de recesión económica. Sin embargo es probable que una política fiscal excesivamente expansiva distorsione aún más la economía y a la larga, reduzca el crecimiento económico ya que produce un exceso de demanda, que es la causa de los problemas de ajuste y crecimiento.

Los déficits fiscales muy elevados son perjudiciales para el crecimiento económico al reducir el ahorro nacional y la formación de capital. También crean un círculo vicioso de creciente endeudamiento nacional y crecientes costes de amortización de la deuda, lo cual aumenta aun más las dificultades para reducir el déficit.¹³⁵

6.2.8. Cómo Financiar el Déficit o Utilizar el Superávit ? Existen varias formas por medio de las cuales el Sector Público puede financiar el déficit presupuestario o utilizar el superávit; sin embargo, según que técnica se seleccione en la financiación o en la utilización, respectivamente, los efectos secundarios que se producirán sobre la actividad económica serán muy diferentes.

Un déficit presupuestario que sea consecuencia de una disminución de los tipos de gravamen y/o aumento de los gastos públicos, o de ambos a la vez, tiende a producir efectos expansivos, mientras que un superávit presupuestario que se produzca como consecuencia de una elevación de los tipos de gravamen o de una disminución del gasto tiende a ejercer efectos restrictivos.

¹³³ El Banco Central acomoda el déficit presupuestario comprando más bonos del Estado cuando este aumenta. Si lo acomoda, es correcto el argumento de que los déficits aumentan el crecimiento del dinero. Pero como el Banco Central decide por su cuenta cuanto dinero de alta potencia va a crear, no tiene que acomodar el déficit. Si decide no realizar compras de mercado abierto cuando el Tesoro está endeudándose, la cantidad de dinero de alta potencia no resulta afectada por el déficit del Tesoro (Dornbusch – Macroeconomía – pag.160)

¹³⁴ R. Dornbusch y S. Fisher – Macroeconomía – Edit. Mc Graw Hill – Madrid, España – 1994 - 6ta. Edición pag. 654

¹³⁵ R. Dornbusch – S. Fisher – MACROECONOMIA – Sexta Edición – Mc Graw Hill – Madrid España – 1994 – p. 658

Por otra parte, un aumento de los tipos de gravamen y/o una reducción en el gasto público, pueden originar un superávit presupuestario que según se utilice, reforzará o neutralizará el efecto contractivo producido por éste y que opera por medio del multiplicador de carácter negativo. Si se desea un máximo de contracción económica, deberá permanecer ociosos los fondos producidos por el excedente, no permitiéndose que se vuelvan a inyectar en el Sector Privado. El efecto es contractivo sobre la actividad económica real.

Si el superávit es utilizado para amortizar títulos de Deuda Pública, el grado de utilización parcial que se produce variará según quienes sean los poseedores de la deuda que se amortiza, pero el efecto contractivo será menor que en el caso anterior.

Los recursos líquidos que se obtengan en el exterior pueden utilizarse para fomentar tanto la demanda interna como las importaciones. El financiamiento externo incluye generalmente un elemento de donación, y cuanto mayor sea éste, mayor será el nivel de recursos que las autoridades puedan obtener en préstamo sin comprometer la situación fiscal. De hecho, la concesionalidad reduce la tasa de interés efectiva. Las donaciones externas constituyen la forma de obtener recursos en las condiciones más concesionales posibles, aunque formalmente se consideran como ingreso. Una dependencia del financiamiento externo en condiciones no concesionarias produce una acumulación de deuda, cuyo servicio debe atenderse y en última instancia, reembolsarse: la economía se vuelve más vulnerable en potencia a las variaciones de los tipos de cambio y de las tasas de interés mundiales. Además, un financiamiento de este tipo fomenta el mantenimiento de un tipo de cambio sobrevalorado, lo que repercute negativamente en las exportaciones y alienta las importaciones. Por tanto al analizar un déficit financiado con empréstitos del exterior, se deben tener en cuenta la situación de la deuda externa del país, las perspectivas a mediano plazo de la balanza de pagos, las condiciones en que se han contraído los préstamos y el destino que se puede dar a esos recursos externos.¹³⁶

6.2.9. Financiamiento Externo (neto).- Abarca todo financiamiento proveniente de instituciones no residentes, empresas o personas físicas y se subdivide en:

6.2.9.1. Instituciones Internacionales de Desarrollo.- Comprende los préstamos obtenidos menos los pagos, como del BM, BID, FMI. Las contribuciones del gobierno a estas instituciones deberán aparecer como gastos y los préstamos del gobierno como concesión neta de préstamos.

6.2.9.2. Gobiernos Extranjeros (neto).- Se registran todos los préstamos obtenidos por el gobierno menos los pagos, provenientes de gobiernos extranjeros y sus organismos. Incluye préstamos de bancos oficiales de gobiernos extranjeros.

6.2.9.3. Variaciones en Efectivo, Depósito, Valores Negociables y otros. Abarcan las variaciones de las divisas, depósitos en el exterior y valores negociables extranjeros mantenidos por el gobierno para sus propios fines de liquidez y no para la administración de reservas internacionales, ni como resultado de la concesión neta de préstamos por el gobierno.

¹³⁶ Directrices para el Ajuste Fiscal – FMI – 1995 – p. 15

A su vez la clasificación del financiamiento externo por tipo de instrumentos distingue 6 categorías similares a la clasificación de la deuda interna:

- Bonos a largo plazo (Neto).
- Bono a corto plazo Pagarés.
- Préstamos a largo plazo (Neto).
- Préstamos a corto plazo y anticipos.
- Variaciones en efectivo y depósitos.
- Otros pasivos externos.¹³⁷

6.2.10. Financiamiento Interno (neto).- Incluye las transacciones de financiamiento con instituciones residentes, empresas y personas físicas y las variaciones de sus tenencias de deuda. Se subdivide en cuatro categorías de tenedores de deuda más una partida de ajuste:

6.2.10.1. Otros Componentes del Gobierno General. Incluye todas las variaciones de la deuda del gobierno y todas sus modificaciones de sus valores mantenidas con fines de liquidez, pero no con fines de política económica.

6.2.10.2. La Autoridad Monetaria.- Comprende las variaciones de los pasivos y los créditos en el Banco Central.

6.2.10.3. Los Bancos de Depósito.- Incluyen las variaciones de pasivos y créditos, con todo los bancos de depósito, privadas o públicas.

6.2.10.4. Otros Tenedores Internos, y/o Ajustes.- Incluye el financiamiento al gobierno de instituciones financieras, de empresas públicas no financieras y del sector privado.

6.2.11. Financiamiento Interno por Tipo de Instrumento.- Por otra parte la clasificación del financiamiento interno por tipo de instrumento distingue seis clases de instrumentos de deuda:

6.2.11.1. Bonos a Largo Plazo (Neto). Abarca las entradas del gobierno menos la amortización, con tasas de interés o vinculadas a algún índice y redimibles.

6.2.11.2. Bonos y Pagarés a Corto Plazo (Neto). Consiste en las entradas del gobierno, menos la amortización de valores con vencimiento original que no excede un año, con una tasa de interés predeterminada.

6.2.11.3. Préstamos a Largo Plazo (Neto). Incluye las entradas del gobierno menos la amortización de préstamos contratados con residentes, con vencimiento a más de un año, sin garantía de instrumentos de deuda negociables.

6.2.11.4. Préstamos a Corto Plazo y Anticipos (Neto). Comprende las entradas del gobierno, menos la amortización, de préstamos contratados con residentes, con vencimiento hasta de un año, sin garantía de instrumento de deuda.

¹³⁷ Manual de las Estadísticas de las Finanzas Públicas FMI - TP – 3: Estadísticas de las Finanzas Públicas - p. 17

6.2.11.5. Otros Pasivos (Neto). Abarca entradas del gobierno, menos pagos por otros pasivos con residentes.

6.2.11.6. Variaciones del Efectivo, Depósitos y otros. Abarca las variaciones de las tenencias del gobierno en efectivo, depósitos internos o tenencias con fines de liquidez de valores emitidos por empresas e instituciones residentes.

En el análisis del Financiamiento Interno, es importante distinguir entre el financiamiento interno proveniente de fuentes inflacionarios y no inflacionarias.

El financiamiento no inflacionario se asocia generalmente con la emisión y venta de bonos al público. Hasta que punto se pueda usar esta fuente de financiamiento en un país determinado y en cualquier momento dado depende de dos consideraciones:

- **La primera.**- Es la envergadura y complejidad del mercado de capitales del país. Como es sabido, hay una gran disparidad entre los países en desarrollo con respecto a la esfera y a la complejidad de sus mercados de capitales. En algunos, el mercado de capitales se encuentra tan desarrollado (países industriales); en otros, la estructura financiera es todavía relativamente primitiva, de modo que, aún en las mejores condiciones habrá limitaciones considerables para la venta de bonos al público.
- **La segunda.**- Un factor importante y en el que generalmente se hace mucho hincapié en los programas del FMI, es la política de tasas de interés que se aplica. Un país que se propone financiar una proporción substancial de su déficit fiscal por medio de la venta interna de bonos no puede, simultáneamente, adoptar una política de represión financiera manteniendo tasas de interés a niveles inferiores, y a veces muy inferiores, al de la tasa de inflación prevista. Los inversionistas compran bonos cuando su rentabilidad es atractiva. Si la rentabilidad de esos bonos es baja o negativa, la posibilidad de financiar el déficit fiscal mediante esta fuente se verá seriamente limitada, cualquiera sea el tamaño o la complejidad del mercado de capitales que exista en un país. En una situación de este tipo, los ahorristas comprarán bienes o tratarán de invertir sus activos financieros en el exterior, disminuyendo así la capacidad del gobierno para financiar el déficit, al mismo tiempo que se agravan los problemas de la balanza de pagos.¹³⁸

Si el gobierno ingresa al mercado de dinero para endeudarse, estará compitiendo por los fondos con los prestatarios de la empresa privada. Esta demanda agregada por fondos puede elevar la tasa de interés de equilibrio, pues el gasto de inversión está inversamente relacionado con la tasa de interés. Si el déficit en el gasto es financiado mediante emisión de dinero, es posible evitar retiros de gasto privado. El gasto estatal puede aumentar sin tener efectos adversos sobre la inversión o sobre el consumo. **La creación de dinero nuevo es una forma más amplia de financiar el déficit del gasto, que el endeudamiento.**

¹³⁸ Carlos A. Birbuet – Tesis de Grado – “Las Reformas Estructurales y el Déficit Fiscal, El Caso Boliviano” – Universidad Católica – La Paz, Bolivia – año 1977 – p. 32

VII. CAPITULO - EVIDENCIA EMPÍRICA

7. Puesta a Prueba

Para el presente capítulo la metodología elegida está basada en la compilación estadística de la información referida: al Flujo Financiero del Sector Público, a las Recaudaciones del IVA y su respectiva evasión, a datos del Contrabando, al Producto Interno Bruto, Emisión de Bonos y Letras del Tesoro, Deuda Externa, y otros datos económicos. Esta información se presenta en los anexos correspondientes. Todos ellos procesados en forma ordenada, seleccionada, clasificada y de fuentes oficiales que permiten dar mayor veracidad al presente estudio, información que a su vez es utilizado en proyecciones que realizan las entidades públicas, privadas y organismos internacionales, cuyos resultados son base para la oportuna toma de decisiones en la aplicación de medidas de política económica.

7.1. Relación de Indicadores Fiscales con la Emisión de BT's y LT's

EMISIÓN DE BT's Y LT's RESPECTO AL TOTAL DE LOS INGRESOS NACIONALES

En millones de Bolivianos (*)

(CUADRO # 1)	A	B	C = B / A
AÑOS	TOTAL INGRESOS NACIONALES	EMISIÓN DE BT's y LT's (**)	PORCENTAJE RESPECTO A LOS INGRESOS (***)
1994	9.248.7	454.5	4.91 %
1995	10.444.8	651.8	6.24 %
1996	11.428.7	260.9	2.28 %
1997	12.288.3	127.2	1.04 %
1998	14.594.9	- 202.1	- 1.38 %
1999	15.338.3	292.5	1.91 %
2000	17.150.6	204.2	1.19 %
2001	16.372.6	1.837.9	11.23 %
2002	15.708.4	- 455.1	- 2.90 %
TOTALES	122.575.3	3.171.8	2.59 %

Fuente: UPF (Min.Hda.) - (*) En Bolivianos Corrientes - (**) = Son flujos y no stocks - Elaboración Propia
 (**): Emisión Neta = Emisión Bruta – Redenciones - (***) = Es sólo un porcentaje, el signo no afecta
 Datos de 1998 y 2002 de la columna B son redención de los BT's y LT's (Acá el TGN redimió las emisiones anteriores en mayor proporción que la emisión de las dos gestiones)

La relación expresada en el cuadro resumen en el período de nueve años, indica que la emisión de los instrumentos de deuda pública respecto a los Ingresos Nacionales está en un promedio del 2.59%, con una tasa significativa en el 2001, que refleja un 11.23% cuyo monto de Bs1.837.9 millones inyectado como liquidez al Tesoro Nacional ha servido principalmente para atender las necesidades de la Reforma de Pensiones creada mediante ley. Esta característica se percibe ya desde 1997, año en que entra en vigencia la Reforma de Pensiones. Sin embargo, en los años 1998 y 2002 existe una mayor redención que emisión, especialmente en el 2002 se redimieron Bs455.1 millones que significan un 2.9% respecto a los ingresos de la misma gestión. Por otra parte la relación de la emisión respecto al total de los Ingresos Nacionales, en los nueve años analizados tiene una tendencia muy desuniforme, demostrando que no existe un patrón constante ni definido, para que oriente cierta sostenibilidad y regularidad en las políticas gubernamentales en cuanto a emisiones.

**EMISIÓN DE BT's Y LT's RESPECTO AL DÉFICIT FISCAL
SIN REFORMA DE PENSIONES**

En millones de Bolivianos (*)

(CUADRO # 2)

AÑOS	A	B	C = B / A
	DÉFICIT FISCAL SIN REF. DE PENSIONES	EMISIÓN DE BT's y LT's (**)	% RESPECTO AL DÉF. FISC. S/REF. PENS. (***)
1994	- 825.4	454.5	55.06 %
1995	- 582.8	651.8	111.84 %
1996	- 716.5	260.9	36.41 %
1997	- 321.1	127.2	39.63 %
1998	- 350.3	- 202.1	57.69 %
1999	128.2	292.5	228.16 %
2000	199.4	204.2	102.41 %
2001	- 875.0	1.837.9	210.05 %
2002	- 2.196.1	- 455.1	20.72 %
TOTALES	- 5.539.6	3.171.8	57.26 %

Fuente: UPF (Min.Hda.) - (*) En Bolivianos Corrientes - (**) = Son flujos y no stocks - Elaboración Propia
 (**): Emisión Neta = Emisión Bruta – Redenciones - (***) = El signo de las relaciones es convencional, es decir el déficit se expresa con signo (-) - Datos de 1999 y 2000 de la columna A son superávits y de 1998 y 2002 de la columna B son las redenciones de los BT's y LT's (Acá el TGN redimió las emisiones anteriores en mayor proporción que la emisión de las dos gestiones)

Este resumen expresa que en los nueve años analizados, la emisión de BT's y LT's respecto al Déficit Fiscal sin tomar en cuenta la Reforma de Pensiones alcanza a un 57.26%, significando que estos instrumentos de acuerdo a disposiciones legales, cumplen objetivos de política fiscal actuando como generadores de recursos para el Estado, con los que se permite cubrir las necesidades emergentes de iliquidez del Tesoro Nacional. Los años 1995 y 2001 son los de mayor emisión, es así que en 1995, la emisión neta supera con 11.84% y la del 2001 supera con un 110.05% (en cifras absolutas) al Déficit y no fue utilizado para cubrir la reforma de pensiones, significando que el Estado ha emitido en forma indiscriminada, reflejando a su vez que el Déficit Fiscal está ampliamente financiado con la emisión de estos instrumentos de la deuda interna, pero que a la larga será otra carga financiera más para el Estado. Por ello el TGN el 2002 redime estos títulos en Bs. 455.1 millones, como una forma de compensar a la emisión record producida el 2001 en comparación al resto de años del período analizado.

El resumen a su vez refleja que en 1999 y 2000, el Estado sin considerar la reforma de pensiones presenta superávits y pese a ello emite Títulos-Valores en montos importantes, demostrando una vez más que la emisión presenta razones de cierta discrecionalidad, especialmente en 1999 la emisión supera con un 128.16% al déficit (no olvidemos que es año electoral muy especial – gestión municipal de 5 años).

EMISIÓN DE BT's Y LT's RESPECTO AL DÉFICIT FISCAL CON REFORMA DE PENSIONES

En millones de Bolivianos (*)

(CUADRO # 3)

AÑOS	A	B	C = B / A
	DÉFICIT FISCAL CON PENSIONES	EMISIÓN DE BT's Y LT's (**)	% RESPECTO AL DÉF. FISC. C/REF. PENS. (***)
1997	- 1.364.3	127.2	9.32 %
1998	- 2.226.8	- 202.1	9.08 %
1999	- 1.857.0	292.5	15.75 %
2000	- 2.125.7	204.2	9.61 %
2001	- 3.419.6	1.837.9	53.75 %
2002	- 4.981.3	- 455.1	9.14 %
TOTALES	- 15.974.7	1.804.6	11.30 %

Fuente: UPF (Min.Hda.) - (*) En Bolivianos Corrientes - (**) = Son flujos y no stocks - Elaboración Propia
 (**): Emisión Neta = Emisión Bruta – Redenciones - (***) = El signo de las relaciones es convencional, es decir el déficit se expresa con signo (-) - Datos de 1998 y 2002 de la columna B son las redenciones de los BT's y LT's (Acá el TGN redimió las emisiones anteriores en mayor proporción que la emisión de las dos gestiones)

Este resumen expresa que en los seis años analizados, la emisión de BT's y LT's es inferior al Déficit Fiscal con Reforma de Pensiones, es decir el Déficit Global es financiado apenas con el 11.30%; que, sin embargo, los Bs1.804.6 millones es un monto considerable para la iliquidez del TGN. Una ligera apreciación permite rescatar que la emisión de ambos instrumentos en los seis años analizados va en aumento permanente (1997, 1999, 2000 y 2001) para cubrir la Reforma de Pensiones, significando lo que en su oportunidad se había señalado que ésta reforma, exigirá al Estado por un horizonte largo, a recurrir permanentemente a la emisión de estos instrumentos que presentan impactos inmediatos al incrementar la deuda interna.

En los seis años de aplicación de la Ley de Pensiones, vemos que permanentemente el déficit está en aumento, es así que durante el 2002 este indicador económico supera en 265% respecto a 1997; mientras que por el lado de la emisión de los BT's y LT's en 1997, 1999, 2000 y 2001 el porcentaje oscila entre el 9% y el 53.75% respecto al déficit, a excepción de 1998 y 2002 que existe una redención uniforme del 9%.

EMISIÓN DE BT's Y LT's RESPECTO AL PIB

En millones de Bolivianos (*)

(CUADRO # 4)	A	B	C = B / A
AÑOS	P. I. B.	EMISIÓN DE BT's Y LT's (**)	% DE EMISIÓN RESPECTO AL PIB
1994	27.636.0	454.4	1.64 %
1995	32.235.0	651.8	2.02 %
1996	37.537.0	260.9	0.70 %
1997	41.644.0	127.2	0.31 %
1998	47.001.0	- 202.1	0.43 %
1999	48.605.0	292.5	0.60 %
2000	52.511.0	204.2	0.39 %
2001	52.590.0	1.837.9	3.49 %
2002	55.933.0	- 455.1	- 0.81 %
TOTALES	395.692.0	3.171.8	0.80 %

Fuente: UPF (Min.Hda.) - (*) En Bolivianos Corrientes - (**) = Son flujos y no stocks - Elaboración Propia
 (**): Emisión Neta = Emisión Bruta - Redenciones
 Datos de 1998 y 2002 de la columna B son las redenciones de los BT's y LT's (Acá el TGN redimió las emisiones anteriores en mayor proporción que la emisión de las dos gestiones)

El propósito de estructurar este cuadro, es para mostrar que los montos de la emisión neta de los BT's y las LT's respecto al PIB, reflejan en términos relativos mucha oscilación, es decir no siempre obedecen a un parámetro uniforme, estas emisiones en los nueve años están dentro de un rango del 3.49% al -0.81% significando que cada gestión fiscal responde a diferentes características y necesidades financieras del Estado. Si bien a fin de cada gestión las cifras son muy importantes, no se trata de stocks, más al contrario por la naturaleza de estos títulos (especialmente en cuanto al período que se refiere), sus vencimientos tienen períodos diferentes (6, 8, 10 meses; ó 1, 2, 6, , años) cuyas redenciones están sujetos a distintas razones financieras (muchas veces se amplía el período de redención), es así que durante 1998 y el 2002 el Estado ha redimido montos superiores, respecto a la propia emisión de estos valores (por ello se dice que es la emisión neta).

Dada esta emisión no uniforme, las autoridades responsables del manejo financiero, deben propender a utilizar un parámetro constante que puede oscilar en un rango del 0.5 al 1.0% respecto al PIB, caso contrario y de acuerdo a la experiencia de estos últimos años, el Estado siempre tendrá contratiempos en sus necesidades financieras.

7.2. Estimación de la Evasión del Impuesto al Valor Agregado

El propósito de considerar el IVA en el presente trabajo, radica principalmente porque el nombre del tema toca la liquidez del Tesoro, y este componente principal en los recursos que forman parte del Tesoro es el que proviene de los impuestos internos y dentro de ellos el IVA es uno de los impuestos que tiene una participación casi del 50%, es decir el IVA en la actualidad en el universo impositivo, es un instrumento de vital importancia para la generación de recursos para el Estado, con el cual es posible atender una buena parte de las obligaciones públicas (gasto fiscal). Un estudio como en el presente caso no puede soslayar o dejar de incluir este rubro tan importante en el conjunto de ingresos estatales.

En el cálculo de la Evasión del IVA, en base a los datos (expresados en términos corrientes) recopilados y compilados, se enfrentaron las siguientes dificultades:

- Inexistencia de datos oficiales sobre la evasión del total de impuestos (8 impuestos y 3 regímenes especiales), no se dispone y no existen datos desagregados de evasión por tipo de impuestos. Si existe está en poder de círculos oficiales de acceso muy restringido, incluso a nivel de algunas autoridades.
- Excesivo celo administrativo de instituciones y funcionarios en proporcionar y facilitar la información pertinente (consideran que son datos reservados).
- Poco interés demostrado por autoridades estatales para incentivar y motivar tareas de investigación sobre evasión y contrabando.
- Información incompleta y en muchos casos parcial sobre datos de evasión y poca existencia de una serie continuada de datos (existencia de datos menores a tres años continuos).
- Información inexistente de datos por sector económico, por ello solo se efectúa en base a datos de la producción global.

Debido a estas razones y a la inexistencia de datos desagregados de Cuentas Nacionales por todo el período planteado en el presente trabajo de investigación, no fue posible obtener los porcentajes de evasión del IVA, ni los valores absolutos por actividad económica; sin embargo es posible calcular partiendo del total que produce la economía, es decir acudiendo al análisis del PIB. La técnica utilizada es el cálculo empírico, donde el potencial tributario se obtiene a partir de descontar los servicios de la Administración Pública⁹ de los montos totales de la economía y a partir de esto se aplica la alícuota del 13% para obtener el monto total de impuestos que deberían ser captados para las arcas del Estado, luego se compara con los montos efectivamente recaudados y de la diferencia se obtienen las cifras de evasión tributaria.

El cálculo de la evasión del IVA se resume en el siguiente cuadro:

⁹ Se descuenta los montos de los servicios del Sector Público debido a que estos no tributan el IVA de acuerdo a disposiciones tributarias.

ESTIMACION DE LA EVASION DEL IVA

En millones de bolivianos (*)

(CUADRO #5)	A	B	C = A - B	D = 13% C	E	F = D - E	G = E / D	H = F / D
ANOS	P. I. B.	Serv. de la Adm. Pública	PIB Imponible	IVA Potencial	IVA Recaudado	Evasión del IVA	% Recaudado del IVA	% Evasión del IVA
1993	24.459.0	2.382.0	22.077.0	2.870.0	1.134.2	1.735.8	39.52 %	60.48 %
1994	27.636.0	2.642.0	24.994.0	3.249.2	1.476.4	1.772.8	45.44 %	54.56 %
1995	32.235.0	3.016.0	29.219.0	3.798.5	1.735.1	2.063.5	45.68 %	54.32 %
1996	37.537.0	3.416.0	34.121.0	4.435.7	1.980.3	2.455.4	44.64 %	55.36 %
1997	41.644.0	3.782.0	37.862.0	4.922.1	2.438.7	2.483.4	49.55 %	50.45 %
1998	47.001.0	4.208.0	42.793.0	5.563.1	2.897.1	2.666.0	52.08 %	47.92 %
1999	48.605.0	4.403.0	44.202.0	5.746.3	2.753.1	2.993.2	47.91 %	52.09 %
2000	52.511.0	4.685.0	47.826.0	6.217.4	2.927.3	3.290.1	47.08 %	52.92 %
2001	52.590.0	4.943.0	47.647.0	6.194.1	3.217.1	2.977.0	51.94 %	48.06 %
2002	55.933.0	5.258.0	50.675.0	6.587.8	3.542.0	3.045.8	53.77 %	46.23 %
TOTALES	420.151.0	38.735.0	381.416.0	49.584.1	24.101.2	25.482.9	48.61 %	51.39 %

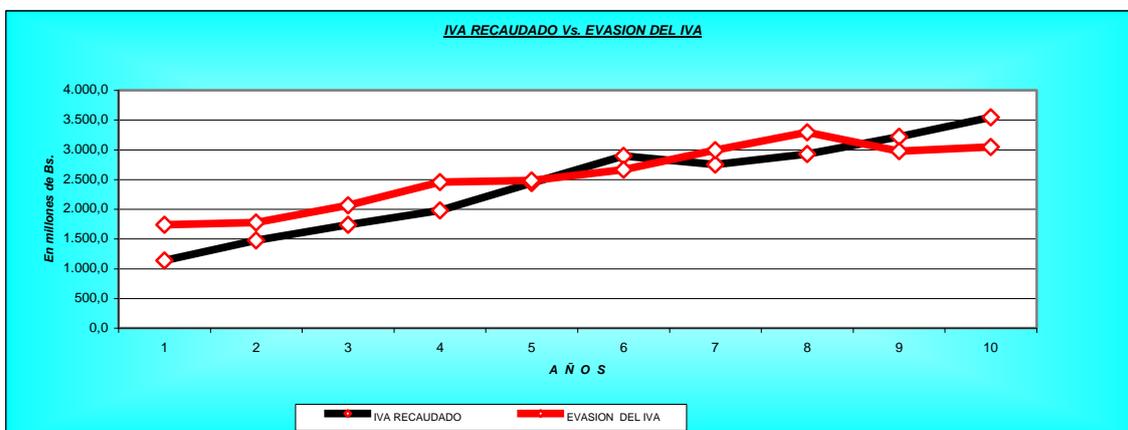
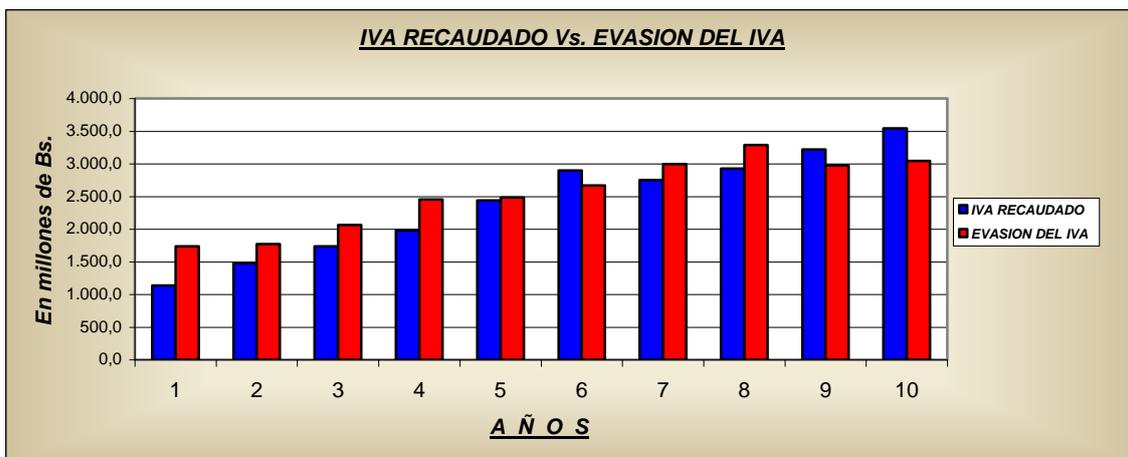
Fuente: INE, SNII Y UPF (MIN. HDA.)

(*) = En bolivianos Corrientes

Elaboración Propia

El cuadro muestra la **diferencia existente entre el IVA potencial (columna D) y el recaudado (columna E)** para cada año, con una brecha que es la evasión del IVA, que oscila en un promedio anual de dos mil millones en los diez años analizados. Esta cifra bien puede atender el 100% del costo de la Reforma de Pensiones (Jubilaciones - Años 2001/02 – Cuadro # 12) y consecuentemente influir en la disminución el Déficit Fiscal, incluso convertir a este indicador en un superávit. Situación similar ocurre en las demás gestiones, que desde 1997 (Año de la Reforma de Pensiones), los montos de la evasión, con mucha holgura hubiesen financiado este compromiso legal.

Las expresiones gráficas de la Evasión del IVA respecto al IVA recaudado son las siguientes:



Como se observa, **la tasa de evasión**¹³⁹ del IVA en la economía en promedio (de los diez años) es del 105.73%, siendo una tasa muy elevada en relación a otros países. Mediante este cálculo no se puede determinar específicamente en que sector (o sectores económicos) se encuentra el mayor porcentaje de evasión, debido a que este indicador no discrimina los sectores por separado, mucho menos si la evasión denegada es del mercado interno o del comercio externo. (*En la explicación se indicó que este cálculo se efectúa en forma global*). Una ligera interpretación del cuadro permite extraer que en la década analizada el porcentaje de la evasión va disminuyendo gradualmente. Sin embargo, aún no es posible bajar del 46% (promedio de la década mayor al 50%), siendo esta pérdida aún muy preocupante y afecta directamente a los ingresos del Estado, **lo cual nuevamente demuestra la iliquidez del TGN** y los momentos críticos por las que atraviesa, implicando el incumplimiento de las obligaciones del Estado y en muchos casos obliga a la emisión de Bonos y Letras del Tesoro para salvar los compromisos estatales.

Una característica que disminuye la calidad y erosiona a este impuesto, es la existencia de los **Regímenes Especiales**, que establecen una variedad de productos exentos del pago de impuesto y distribuidos en múltiples sectores de la actividad económica.

Sin embargo, la diferencia que se refleja entre los porcentajes elevados de los primeros cinco años frente a los últimos, es producto de los cambios que se están dando en la Administración del Servicio de Impuestos Internos, es decir los criterios de eficiencia, eficacia y economicidad aplicados en este organismo, más las reformas introducidas al Código Tributario permiten y permitirán más recaudaciones; otra de las causas de las mayores recaudaciones se debe en parte a la capitalización aplicada en Bolivia, reflejándose recaudaciones superiores, aunque este resultado no expresa la magnitud de las expectativas fundadas en la capitalización.

7.3. Pérdida del TGN por Contrabando

Por otra parte los datos del valor del contrabando y la pérdida que significa para el Estado como consecuencia de este fenómeno enraizado en nuestra economía, se reflejan en el siguiente cuadro:

PERDIDA DEL T. G. N. POR CONTRABANDO

En millones de Bolivianos (*)

(CUADRO #6) A B C D = A+B+C E F = D + E G = E / F H = D / F

AÑOS	PERDIDA DE RECAUDACION DEBIDO AL CONTRABANDO, EN BIENES DE:			TOTAL CONTRABANDADO	RECAUDACIONES ADUANERAS	INGRESO POTENCIAL PARA EL TGN	PORCENTAJES	
	DE CONSUMO	INTERMEDIOS	DE CAPITAL				CONTRABANDO	RECAUDACIONES
1993	360.0	242.5	194.7	797.2	279.9	1.077.1	25.99 %	74.01 %
1994	440.3	296.8	196.3	933.4	370.8	1.304.2	28.43 %	71.57 %
1995	509.4	343.4	227.0	1.079.8	411.9	1.491.7	27.61 %	72.39 %
1996	622.5	419.9	277.9	1.320.3	455.8	1.776.1	25.66 %	74.34 %
1997	691.4	373.1	233.5	1.298.0	584.4	1.882.4	31.05 %	68.95 %
1998	820.3	412.3	190.4	1.423.0	715.4	2.138.4	33.45 %	66.55 %
1999	572.3	262.8	198.0	1.033.1	629.0	1.662.1	37.84 %	62.16 %
2000	558.1	253.7	202.9	1.014.7	653.3	1.668.0	39.17 %	60.83 %
2001	501.0	227.7	182.2	910.9	564.7	1.475.6	38.27 %	61.73 %
2002	524.7	238.5	190.8	954.0	588.3	1.542.3	38.14 %	61.86 %
TOTALES	5.600.0	3.070.7	2.093.7	10.764.4	5.253.5	16.017.9	32.80 %	67.20 %

Fuente: Aduana Nacional (Columnas A, B y C) – Nogales y Asociados – El Contrabando en Bolivia Oct./2000
UPF -Min. Hda. (Columna E)

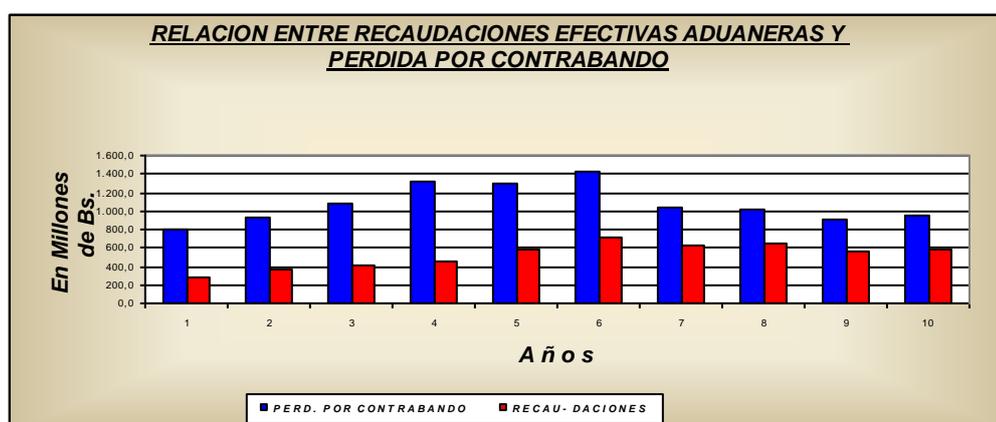
(*) = En Bolivianos Corrientes

Elaboración Propia
Años: 2001 al 2002 Datos Proyectados

¹³⁹ Te = Monto de Evasión total / recaudación (Recaudación teórica del Mcado. Interno + Recaudación teórica de las importaciones + Devoluciones IVA)

El cuadro muestra la pérdida de ingresos del Estado por la presencia del contrabando, que significa un monto total de Bs.10.764.4 millones en la década analizada, siendo el de mayor participación el rubro de bienes de consumo que tiene un 52.02%, siguiendo los bienes intermedios con 28.53%, mientras que los de capital participan con un 19.45%. La media anual de esta pérdida es aproximadamente por Bs1.760.0 millones y el porcentaje de estas pérdidas de la década, anualmente está por encima del 60% con un promedio del 67.20% respecto al valor real de las recaudaciones que en promedio de los diez años está en un 32.80% y que anualmente no supera el 40%, significando que los montos percibidos por la renta aduanera respecto al ingreso potencial para el TGN, sólo significa una tercera parte, mientras que los montos perdidos por el Estado como consecuencia de la presencia del contrabando se absorbe las dos terceras partes del ingreso potencial del TGN. Sin embargo, se presenta una leve mejoría el 2000 aproximándose al 40%. Esta característica demuestra nuevamente que el Tesoro estatal atraviesa momentos muy críticos en sus disponibilidades. Por ello el Contrabando afecta negativamente a la capacidad del Gobierno, para llevar adelante políticas y programas que mejorarían la calidad de vida de los bolivianos. **El Contrabando es un subsidio del Estado a los contrabandistas, que por cierto no es un grupo con ingresos medianos y tampoco representan a la población más vulnerable.**

La **relación pérdida fiscal debido al contrabando** ($PC/PIB = \%$) es un indicador muy importante para mantener un equilibrio fiscal necesario.



Como se observa, **la tasa de pérdida**¹⁴⁰ de ingresos para el TGN por la práctica del contrabando en la economía en promedio de los diez años 104.9%, reflejando una tasa demasiado alta. Mediante este cálculo se demuestra que sólo el valor de la pérdida de los bienes de consumo está por encima de la recaudación total aduanera incluso supera con un 6.60% a la capacidad recaudadora del Estado. Mientras el contrabando por el lado de los Bienes Intermedios respecto a las recaudaciones, está en un 58.45% y por el lado de los bienes de capital llega a un 39.85%, estos índices de contrabando socavan por su cuenta a la capacidad recaudadora del Estado.

¹⁴⁰ Tp = Monto de Pérdida total / recaudación aduanera (Recaudación teórica por aranceles en bienes de consumo, intermedios y de capital)

7.4. Comportamiento de la Evasión del IVA y el Contrabando respecto a Indicadores Económicos (En forma separada y conjunta)

COMPORTAMIENTO DE LA EVASION DEL IVA RESPECTO AL PIB

En millones de Bolivianos (*)

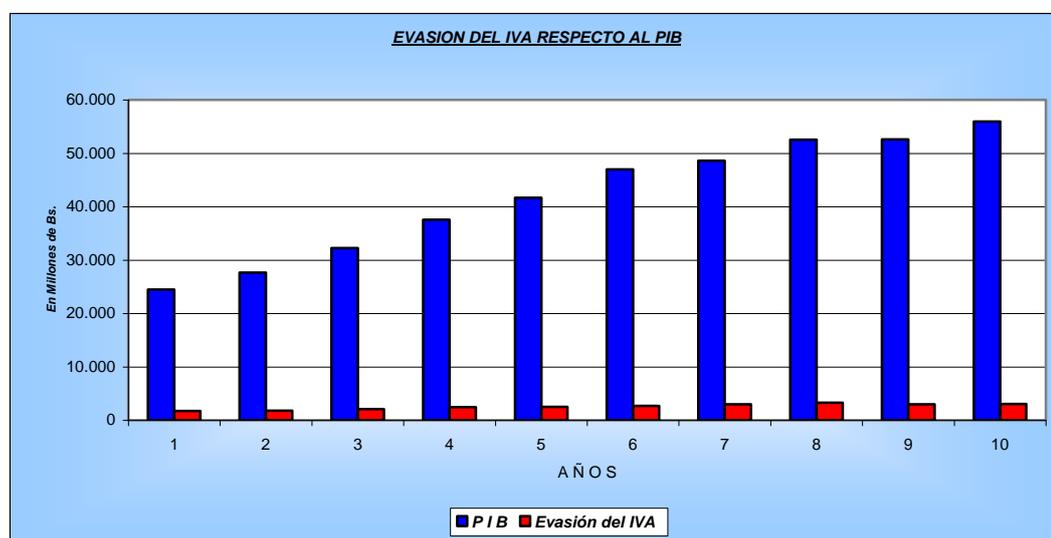
(CUADRO #7) A	B	C	D = B + C	E = B / A	F = C / A	G = D / A	
AÑOS	P. I. B.	IVA RECAUDADO (IR)	EVASIÓN DEL IVA (EI)	RECAUDACION POTENCIAL IVA (RPI)	RELACIONES		
					IR / PIB	EI / PIB	EI / PIB
1993	24.459.0	1.134.2	1.735.8	2.870.0	4.64 %	7.10 %	11.73 %
1994	27.636.0	1.476.4	1.772.8	3.249.2	5.34 %	6.41 %	11.76 %
1995	32.235.0	1.735.0	2.063.5	3.798.5	5.38 %	6.40 %	11.78 %
1996	37.537.0	1.980.3	2.455.4	4.435.7	5.28 %	6.54 %	11.82 %
1997	41.644.0	2.438.7	2.483.4	4.922.1	5.86 %	5.96 %	11.82 %
1998	47.001.0	2.897.1	2.666.0	5.563.1	6.16 %	5.67 %	11.84 %
1999	48.605.0	2.753.1	2.993.2	5.746.3	5.66 %	6.16 %	11.82 %
2000	52.511.0	2.927.3	3.290.1	6.217.4	5.57 %	6.27 %	11.84 %
2001	52.590.0	3.217.1	2.977.0	6.194.1	6.12 %	5.66 %	11.78 %
2002	55.933.0	3.542.0	3.045.8	6.587.8	6.33 %	5.45 %	11.78 %
TOTALES	420.151.0	24.101.2	25.483.0	49.584.2	5.74 %	6.07 %	11.80 %

Fuente: UPF (Min.Hda.) y SNII

En bolivianos corrientes

2001 y 2002 Datos Preliminares

Elaboración Propia



Las relaciones anteriores permiten concluir que el promedio de la evasión del IVA respecto al PIB durante la década alcanza al 6.07%, siendo descendente en los diez años estudiados, cuya característica principal es que este índice tiende a ser menor en los dos últimos años respecto a los primeros. Dado estos resultados una razonable meta para la administración tributaria debería ser: **Reducir en una cuarta parte la evasión**, obteniendo así un aumento de recaudación, Ejs. para el 2002 (Con una reducción de la cuarta parte en términos de recaudación asciende a Bs. 4.303.45 o sea 761.45 + 3.542.0 millones), que significan un 7.69% respecto al PIB, y para la década analizada esta reducción de una cuarta parte significaría un 7.25% (6.370.5 + 24.101.2 = 30.471.7 millones). Aunque sería difícil alcanzar; ésta, parece ser una meta razonable para la administración tributaria, ya que elevaría la recaudación como porcentaje del PIB casi con una quinta parte (De 6.07 a 7.25%) de la tasa del IVA, lo que significaría que Bolivia estaría igual a los países con buenos sistemas de control de la evasión.

COMPORTAMIENTO DE LA EVASION DEL IVA, RESPECTO AL TOTAL DE LOS INGRESOS NACIONALES

En millones de Bolivianos (*)

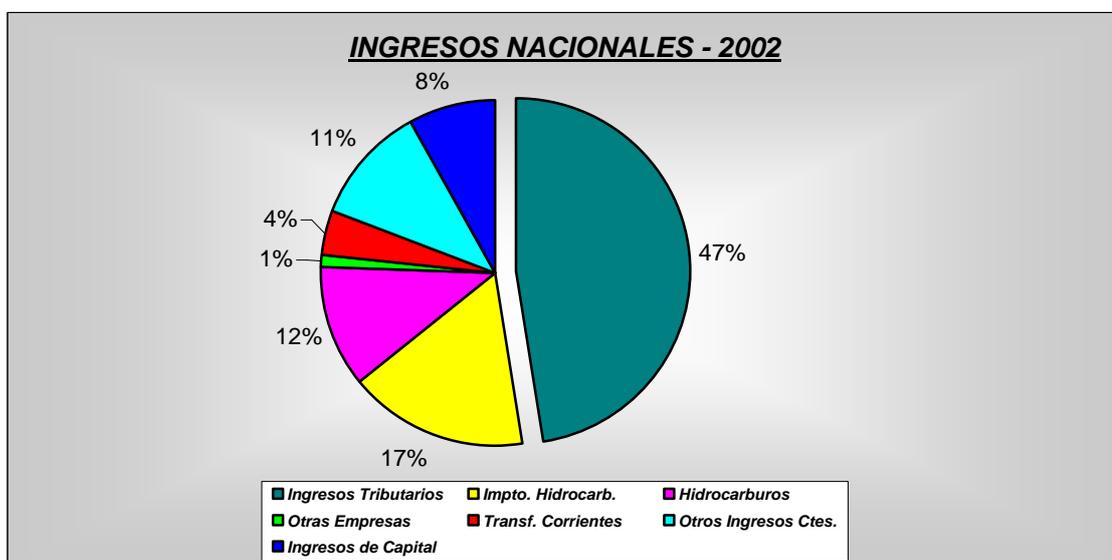
(CUADRO # 8) AÑOS	A	B	C	D = B + C	E = B / A F = C / A G = D / A		
	INGRESOS NACIONALES (IN)	IVA RECAUDADO (IR)	EVASION DEL IVA (EI)	RECAUDACION POTENCIAL IVA (RPI)	RELACIONES		
					IR / IN	IR / IN	IR / IN
1993	7.620.5	1.134.2	1.735.8	2.870.0	14.88 %	22.78 %	37.66 %
1994	9.248.7	1.476.4	1.772.8	3.249.2	15.98 %	19.17 %	35.13 %
1995	10.444.8	1.735.0	2.063.5	3.798.5	16.61 %	19.76 %	36.37 %
1996	11.428.7	1.980.3	2.455.4	4.435.7	17.33 %	21.48 %	38.81 %
1997	12.288.3	2.438.7	2.483.4	4.922.1	19.85 %	20.21 %	40.06 %
1998	14.594.9	2.897.1	2.666.0	5.563.1	19.85 %	18.27 %	38.12 %
1999	15.338.3	2.753.1	2.993.2	5.746.3	17.95 %	19.51 %	37.48 %
2000	17.150.6	2.927.3	3.290.1	6.217.4	17.07 %	19.18 %	36.25 %
2001	16.372.6	3.217.1	2.977.0	6.194.1	19.65 %	18.18 %	37.83 %
2002	15.708.4	3.542.0	3.045.8	6.587.8	22.55 %	19.39 %	41.94 %
TOTALES	130.195.8	24.101.2	25.483.0	49.584.2	18.51 %	19.57 %	38.08 %

Fuente: UPF (Min.Hda.) y SNII

- (*) = En bolivianos corrientes

- Años: 2001 y 2002 Datos Preliminares

- Elaboración Propia



Siendo los ingresos un componente importante en las cuentas del Sector Público no Financiero (SPNF), los trabajos de investigación no pueden obviar su análisis y sus implicancias de este indicador; por ello la existencia de la evasión del IVA en promedio del 19.57% de la década analizada respecto a los ingresos significa una pérdida de Bs.25.483.0 millones para las arcas del Estado, pero con una característica de una disminución aceptable a lo largo de los diez años analizados. Por ello la pérdida de un monto tan importante significa la debilidad del Estado en sus medidas y mecanismos de control, pese a que la estructura tributaria de Bolivia es tan simple, especialmente en comparación con muchos países latinoamericanos (El número de impuestos a nivel central como local es alrededor de una docena). Sin embargo, esta simplicidad refleja algunas dificultades estructurales, incluyendo una incapacidad para mitigar la desigualdad en la distribución en los ingresos, así como una ineficiencia en la asignación de los recursos domésticos.

El análisis demuestra también la existencia urgente de una necesidad de mejorar la productividad de los ingresos, los mismos que miden el tamaño promedio del Sector Público, por ello el Gobierno tiene que:

- Plantear hasta que punto el sistema tributario va a continuar basado principalmente en retenciones.

- Introducir mecanismos de mejor control del sector de servicios y el informal.
- Enfrentar estos cuellos de botella económicos con controles rudimentarios o con instrumentos modernos.

Otro aspecto de la productividad de los ingresos radica en potenciar el sistema impositivo, para ello se debe revisar los **regímenes especiales** ya que estos erosionan simultáneamente las bases del IVA, IT y IUE y a su vez crean oportunidades de evasión por utilización indirecta de tales regímenes. También se debe revisar la vinculación de impuestos entre si (IVA y RC-IVA; IUE e IT y otros).

COMPORTAMIENTO DE LA EVASION DEL IVA RESPECTO A LA INVERSION PUBLICA

En millones de Bolivianos (*)

(CUADRO #9) AÑOS	A INVERSION PUBLICA (IP)	B IVA RECAUDADO (IR)	C EVASION DEL IVA (EI)	D = B + C RECAUDACION POTENCIAL IVA (RPI)	RELACIONES		
					E = B / A EI / IP	F = C / A EI / IP	G = D / A EI / IP
1993	2.245.6	1.134.2	1.735.8	2.870.0	50.51 %	77.30 %	127.81 %
1994	2.478.5	1.476.4	1.772.8	3.249.2	59.57 %	71.53 %	131.10 %
1995	2.646.5	1.735.0	2.063.5	3.798.5	65.56 %	77.97 %	143.53 %
1996	3.060.5	1.980.3	2.455.4	4.435.7	64.71 %	80.23 %	144.93 %
1997	3.017.7	2.438.7	2.483.4	4.922.1	80.81 %	82.29 %	163.11 %
1998	3.284.0	2.897.1	2.666.0	5.563.1	88.22 %	81.18 %	169.40 %
1999	3.438.2	2.753.1	2.993.2	5.746.3	80.07 %	87.06 %	167.13 %
2000	3.676.9	2.927.3	3.290.1	6.217.4	79.61 %	89.48 %	169.09 %
2001	4.228.1	3.217.1	2.977.0	6.194.1	76.09 %	70.41 %	146.50 %
2002	4.774.6	3.542.0	3.045.8	6.587.8	74.18 %	63.79 %	137.98 %
TOTALES	32.850.6	24.101.2	25.483.0	49.584.2	73.37 %	77.57 %	150.94 %

Fuente: UPF (Min. .Hda.) y SNII

En bolivianos corrientes

2001 y 2002 Datos Preliminares

Elaboración Propia

Este conjunto de relaciones muestra en promedio la Evasión del IVA respecto a la inversión pública en la década analizada en un 77.57% con grados muy estrechos a lo largo de los diez años analizados, siendo el 2000 la gestión más alta con un 89.48% y el 2002 la más baja con un 63.79%. En ambos casos supera más de la mitad.

El propósito de estas relaciones es mostrar en forma objetiva, como la evasión de un solo impuesto (en este caso del IVA) afecta considerablemente al logro de muchos objetivos y a la atención de prioridades nacionales, como es el nivel general de las inversiones públicas. El Estado no debe darse el lujo de continuar permitiendo la práctica permanente de la evasión impositiva. La implantación de políticas públicas es una prioridad nacional y en este caso el proponer políticas de inversión pública en sectores de mayor atención como infraestructura, servicios básicos, vivienda y otros; por ello es imprescindible para incentivar la demanda agregada concentrar el gasto fiscal en áreas generadores de empleo e intensivos en el uso de mano de obra. El gasto fiscal con un bajo poder multiplicador se debe restringir al máximo, para dar cabida a la inversión.

El actualmente reducido nivel de inversión del sector público es incompatible con el bajo nivel de inversión del sector privado, para asegurar el crecimiento y desarrollo económico. El Sector Público es el que debe dar la iniciativa en el incremento de los niveles de inversión total y que sea por lo menos igual al 10% del PIB (En la década analizada no se ha llegado a este nivel), aspecto que se puede permitir con solo recuperar el 20% de la evasión del IVA y la reducción de los gastos corrientes (uso de vehículos, celulares, viajes al exterior, gastos de representación y otros conceptos).

COMPORTAMIENTO DE LA EVASION DEL IVA RESPECTO A LOS GASTOS CORRIENTES

En millones de Bolivianos (*)

(CUADRO # 10) AÑOS	A	B	C	D = B + C	E = B / A	F = C / A	G = D / A
	GASTOS CORRIENTES (GC)	IVA RECAUDADO (IR)	EVASIÓN DEL IVA (EI)	RECAUDACION POTENCIAL IVA (RPI)	RELACIONES		
					IR / GC	IR / GC	IR / GC
1993	6.858.9	1.134.2	1.735.8	2.870.0	16.54 %	25.31 %	41.84 %
1994	7.595.6	1.476.4	1.772.8	3.249.2	19.44 %	23.34 %	42.78 %
1995	8.381.1	1.735.0	2.063.5	3.798.5	20.70 %	24.62 %	45.32 %
1996	9.084.7	1.980.3	2.455.4	4.435.7	21.80 %	27.03 %	48.83 %
1997	9.591.7	2.438.7	2.483.4	4.922.1	25.43 %	25.89 %	51.32 %
1998	11.661.3	2.897.1	2.666.0	5.563.1	24.84 %	22.86 %	47.71 %
1999	11.772.4	2.753.1	2.993.2	5.746.3	23.39 %	25.43 %	48.81 %
2000	13.274.4	2.927.3	3.290.1	6.217.4	22.05 %	24.79 %	46.84 %
2001	13.019.5	3.217.1	2.977.0	6.194.1	24.71 %	22.87 %	47.58 %
2002	13.130.0	3.542.0	3.045.8	6.587.8	26.98 %	23.20 %	50.17 %
TOTALES	104.369.6	24.101.2	25.483.0	49.584.2	23.09 %	24.42 %	47.51 %

Fuente: UPF (Min.Hda.) y SNII

En bolivianos corrientes

2001 y 2002 Datos Preliminares

Elaboración Propia

Otro indicador (componente) de las cuentas fiscales es el referido al Capítulo Gastos y en este caso el de los Gastos Corrientes, que en una relación comparativa con la Evasión del IVA en la década analizada es de un 24.42%, es decir este monto evadido contrae el gasto estatal considerablemente, especialmente en sectores de Salud y Educación catalogados como gastos corrientes, por ello es importante el profundizar con mayor contenido social el enfoque de los conceptos de crecimiento y desarrollo orientados a los niveles más prioritarios en lo estructural del desarrollo.

Por otra parte aplicar políticas públicas referidas a los componentes básicos y sus interrelaciones entre el capital humano, el capital natural y el capital social es de principal importancia, además el darles su contenido preciso a cada uno de ellos, especialmente al capital humano referido al acervo educativo y de salud colectivo, cuya medición puede ser realizada a través del promedio de años de educación así como cobertura de atención de la salud y de sus formas como estos se distribuyen en la población. Estos son aspectos básicos e importantes en el desarrollo de las capacidades físicas, intelectuales; así como habilidades y aptitudes de las personas para la educación a cualquier nivel de trabajo y ocupación. Un buen control de la evasión del IVA permitiría un giro importante en la composición del gasto fiscal, por ello es importante ajustar las bases legales y mecanismos de recaudación que permitirán captar mayores ingresos, lo suficientemente necesarios para financiar los gastos del Estado y sobre todo en la inversión pública.

Un análisis de los gastos corrientes en la década elegida, permite señalar que éstos tienden a aumentar junto con el grado de desarrollo, lo que indica que es un “**bien superior**”; sin embargo este patrón está claramente asociado al desarrollo de la seguridad social. Por otra parte, se aprecia una clara tendencia al mayor peso relativo del componente de transferencias y subsidios asociados en gran medida a la previsión social.

Asimismo, en sus componentes se destaca casi sin duda, la recuperación del gasto público social. También persiste la tendencia a poner el énfasis en la magnitud de las asignaciones, más que en la eficiencia, eficacia y calidad del gasto público. Por ello aún son incipientes los esfuerzos por alentar **la productividad del gasto** a través de cambios en la cultura de la administración pública, hacia una gestión orientada a resultados, y transparentar a través del conocimiento de la magnitud real del gasto, su distribución sectorial, y los efectos distributivos derivados de la acción pública; más al

contrario, **la opacidad de las actividades fiscales de los gobiernos responde a razones políticas.**

COMPORTAMIENTO DE LA EVASION DEL IVA Y EL CONTRABANDO RESPECTO AL AHORRO PUBLICO

En millones de Bolivianos (*)

(CUADRO # 11) AÑOS	A	B	C	D = B + C	E = B / A	F = C / A	G = D / A
	AHORRO PUBLICO (AP)	EVASION DEL IVA (EI)	PERDIDA POR CONTRABANDO (PC)	PERDIDA TOTAL TGN (PTT)	RELACIONES		
					IE / AP	PC / AP	PTT / AP
1993	383.8	1.735.8	797.2	2.533.0	452.27 %	207.71 %	659.98 %
1994	971.9	1.772.8	933.4	2.706.2	182.41 %	96.04 %	278.44 %
1995	1.531.0	2.063.5	1.079.8	3.143.3	134.78 %	70.53 %	205.31 %
1996	1.446.7	2.455.4	1.320.3	3.775.7	169.72 %	91.26 %	260.99 %
1997	2.101.6	2.483.4	1.298.0	3.781.4	118.17 %	61.76 %	179.93 %
1998	2.335.2	2.666.0	1.423.1	4.089.1	114.17 %	60.94 %	175.11 %
1999	3.046.9	2.993.2	1.033.1	4.026.3	98.24 %	33.91 %	132.14 %
2000	3.066.9	3.290.1	1.014.7	4.304.8	107.28 %	33.09 %	140.36 %
2001	2.086.3	2.977.0	911.0	3.888.0	142.69 %	43.67 %	186.36 %
2002	1.299.2	3.045.8	954.1	3.999.9	234.44 %	73.44 %	307.87 %
TOTALES	18.269.5	25.483.0	10.764.7	36.247.7	139.48 %	58.92 %	198.41 %

Fuente: UPF (Min. Hda.), SNI y ADUANA NACIONAL
(*) = En Bolivianos Corrientes

Elaboración Propia
2001 y 2002 = Datos Preliminares

Al afectar la evasión del IVA y la pérdida por Contrabando al Ahorro Público, también se ve afectada la Inversión Pública, ya que los fondos que podrían haberse empleado en cubrir demandas sociales, tienen que ser destinadas a paliar el déficit fiscal, es así que estos montos elevados de evasión podrían ser canalizados en obras públicas de gran necesidad para la población. Por otro lado, dadas las dificultades que impiden un corte inmediato del gasto corriente, la disminución de la inversión pública, viene a ser la variable macroeconómica de ajuste inmediato. Sin embargo en la década analizada el ahorro cae en su crecimiento entre el 2001 y el 2002 respecto a los anteriores, como consecuencia de que estos son años pre y post electoral.

Una característica importante que se observa en la relación evasión IVA y el Ahorro Público, es que hasta 1997 así como el 2002 los montos de la evasión superan al ahorro en los primeros seis años con más del 100%, lo que significa que con esta pérdida de recursos, se podía con mucha holgura duplicar los niveles de inversión, para alcanzar los resultados positivos conocidos en la economía.

Mientras que el análisis respecto a la pérdida total del Tesoro General de la Nación, en cada año están por encima de los niveles de ahorro, y para la década analizada se observa que estos dos fenómenos superan con un 98.41%, significando que el Estado ha dejado de invertir casi el 100%.

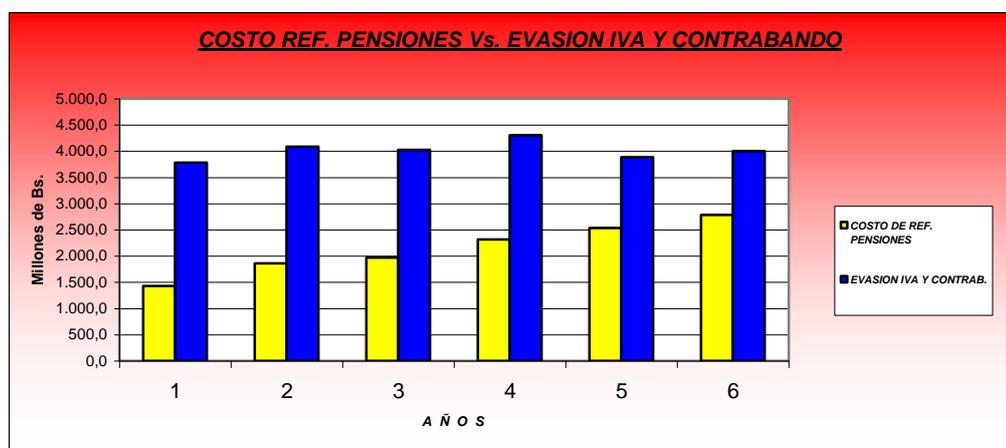
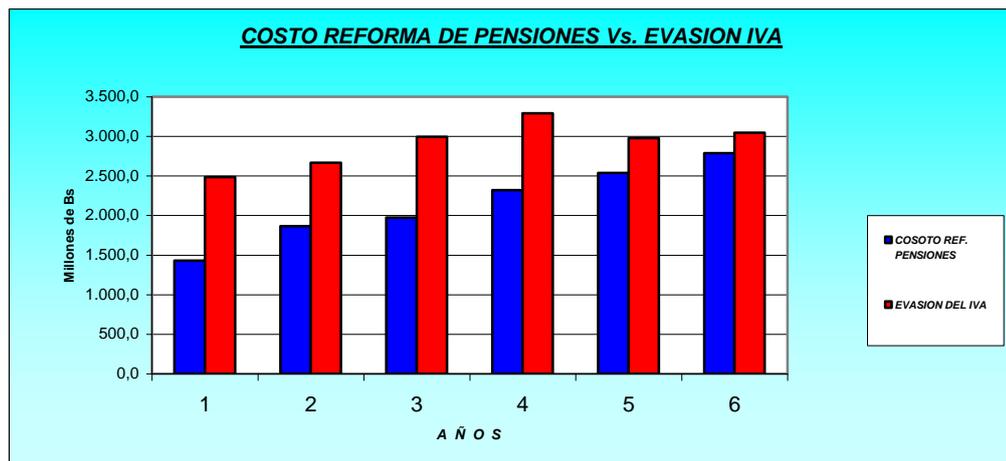
EVASIÓN DEL IVA Y PERDIDA POR CONTRABANDO RESPECTO AL COSTO DE LA REFORMA DE PENSIONES

En millones de Bolivianos (*)

(CUADRO # 12) AÑOS	A	B	C	D = B + C	E = B / A	F = C / A	G = D / A
	COSTO REFORMA PENSIONES (CRP)	EVASION DEL IVA (EI)	PERDIDA POR CONTRABANDO (PC)	PERDIDA TOTAL (PTT)	RELACIONES		
					IR / CRP	PC / CRP	PTT / CRP
1997	1.429.1	2.483.4	1.298.0	3.781.4	173.77 %	90.83 %	264.60 %
1998	1.863.0	2.666.0	1.423.0	4.089.0	143.10 %	76.38 %	219.48 %
1999	1.972.8	2.993.2	1.033.1	4.026.3	151.72 %	52.37 %	204.09 %
2000	2.318.5	3.290.1	1.014.7	4.304.8	141.91 %	43.77 %	185.67 %
2001	2.538.5	2.997.0	910.9	3.887.9	117.27 %	35.88 %	153.15 %
2002	2.785.1	3.045.8	954.0	3.999.8	109.36 %	34.25 %	143.61 %
TOTALES	12.907.0	17.455.5	6.633.7	24.089.2	135.24 %	51.40 %	186.64 %

Fuente: UPF (Min.Hda.) y SNI (*) = En bolivianos corrientes 2001 y 2002 Datos Preliminares

Elaboración Propia



Los montos de evasión del IVA (estimados) en los seis años de aplicación de la Reforma de Pensiones, en promedio superan con un 35.24%, es decir que si se aplicara políticas gubernamentales verticales para luchar contra la evasión del IVA, el Estado hubiese contado con más de Bs.4.548.5 millones para apoyar otras necesidades como la salud, educación, etc. En este caso con sólo captar el 73.94% de los montos evadidos, se hubiese subvencionado el costo de la reforma de la seguridad social.

Analizando lo ocurrido en el 2002, se concluye que, los montos evadidos superan con un 9.36% al costo incurrido en la reforma de pensiones, es decir con sólo captar el 91.44% de la evasión se hubiesen financiado las jubilaciones.

Por el lado del contrabando, se aprecia que se hubiese apoyado el costo de esta reforma con un 51.40%, significando de esta manera un ahorro para el Estado, en más de la mitad, liberándose así recursos para el pago de las necesidades vitales de la sociedad boliviana.

En cuanto a la implantación de la Reforma de Pensiones en estos años, se demuestra que los montos de la evasión del IVA y el Contrabando en forma conjunta, ambos superan en 86.64% a la cifra necesaria para honrar el proceso de la Reforma de Pensiones, lo que significa que esta reforma denominada de segunda generación (según convenios del FMI y el BM) puede ser financiada en su horizonte de aplicación

(proceso que durará 50 años), si se combate estos dos males de la economía, con márgenes muy holgados. Por ello estas cifras de este período analizado muestran que la Reforma de Pensiones hubiese tenido un financiamiento en un orden del 135.24% mediante la evasión del IVA y de un 51.40% respecto al Contrabando.

COMPORTAMIENTO DE LA EVASION DEL IVA Y LA PERDIDA POR CONTRABANDO, RESPECTO A LAS TRANSFERENCIAS A UNIVERSIDADES

En millones de Bolivianos (*)

(CUADRO # 13)	A	B	C	D = B + C	E = B / A	F = C / A	G = D / A
AÑOS	TRANSF. A UNIVERSID. (TU)	EVASION DEL IVA (EI)	PERDIDA POR CONTRABANDO (PC)	PERDIDA TOTAL TGN (PTT)	PC / TU	PC / TU	PC / TU
1993	313.6	1.735.8	797.2	2.533.0	553.51 %	254.21 %	807.72 %
1994	359.6	1.772.8	933.4	2.706.2	492.99 %	259.57 %	752.56 %
1995	399.7	2.063.5	1.079.8	3.143.3	516.26 %	270.15 %	786.41 %
1996	475.0	2.455.4	1.320.3	3.775.7	516.93 %	277.96 %	794.88 %
1997	563.5	2.483.4	1.298.0	3.781.4	440.71 %	230.35 %	671.06 %
1998	572.8	2.666.0	1.423.1	4.089.1	465.43 %	248.45 %	713.88 %
1999	748.7	2.993.2	1.033.1	4.026.3	399.79 %	137.99 %	537.77 %
2000	818.3	3.290.1	1.014.7	4.304.8	402.07 %	124.00 %	526.07 %
2001	914.1	2.977.0	911.0	3.888.0	325.68 %	99.69 %	425.35 %
2002	1.050.3	3.045.8	954.1	3.999.9	289.99 %	90.84 %	380.83 %
TOTALES	6.215.6	25.483.0	10.764.7	36.247.7	409.98 %	173.19 %	583.17 %

Fuente: UPF (Min. Hda.), SNII y ADUANA NACIONAL
(*) = En Bolivianos Corrientes

Elaboración Propia
2001 y 2002 = Datos Preliminares

De acuerdo a este cuadro demostrativo, la evasión del IVA y el Contrabando actúan con porcentajes por encima al 280.83% y al 707.82 (2002 y 1993 respectivamente) a los recursos que destina el Estado a la formación superior, afectando directamente al capital humano de este país.

Un Estado que no estimula la capacitación profesional universitaria de sus recursos humanos y que no fomenta la investigación, cae en la desgracia de ser superado por el resto de los países y se queda en el atraso y rezago en el aprovechamiento de los avances de la ciencia y la tecnología.

“**La riqueza de los pueblos depende de su educación**”, es un lema que nos señala que la educación es el pasaporte al futuro, bajo este mensaje es un imperativo el combatir la evasión y el contrabando, tareas que deben ser también políticas públicas que el Estado debe necesariamente incorporar en cualquier agenda de trabajo. El combatir a estos dos fenómenos significa inyectar liquidez al Estado, los mismos deben ser destinados a la formación profesional superior, que a su vez es apoyar a que los bolivianos tengan más oportunidades de trabajo, ingresos; por ello es importante movilizar el aporte de la universidades al desarrollo.

COMPORTAMIENTO DE LA EVASION DEL IVA RESPECTO AL IMPUESTO ESPECIFICO A LOS HIDROCARBUROS Y DERIVADOS (IEHD)

En millones de Bolivianos (*)

(CUADRO # 14)	A	B	C	D = B + C	E = B / A	F = C / A	G = D / A
AÑOS	IMPTO. ESPEC. HIDROC. Y DERIV. (IEHD)	IVA RECAUDADO (IR)	EVASION IVA (EI)	RECAUD. POTENCIAL DEL IVA (RPI)	IR / IEHD	EI / IEHD	RPI / IEHD
1996	47.4	1.980.3	2.455.4	4.435.7	4177.85 %	5180.17 %	9358.02 %
1997	546.5	2.438.7	2.483.4	4.922.1	446.24 %	454.42 %	900.66 %
1998	1.092.6	2.897.1	2.666.0	5.563.1	265.16 %	244.01 %	509.16 %
1999	1.188.3	2.753.1	2.993.2	5.746.3	231.68 %	251.89 %	483.57 %
2000	1.358.2	2.927.3	3.290.1	6.217.4	512.53 %	242.24 %	457.77 %
2001	1.302.9	3.217.1	2.977.0	6.194.1	246.92 %	228.49 %	475.41 %
2002	1.310.1	3.542.0	3.045.8	6.587.8	270.36 %	232.49 %	502.85 %
TOTALES	6.846.0	19.755.6	19.910.9	39.666.5	288.57 %	290.84 %	579.41 %

Fuente: UPF (Min. Hda.), SNII y ADUANA NACIONAL
(*) = En Bolivianos Corrientes

Elaboración Propia
2001 y 2002 = Datos Preliminares

Esta relación permite mostrar que los niveles de evasión del IVA superan a la recaudación por concepto de los Impuestos Específicos a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD), es así que en 1997 este desvío en las recaudaciones esta por encima con 354.42% y el promedio de los seis años de aplicación de este impuesto es superado en un 190.84%.

Una ligera apreciación permite concluir que el Estado debe tener un mayor control en los niveles de recaudación, si este margen de evasión es disminuido o eliminado no sería necesario gravar el IEHD, puesto que en forma directa afecta al productor y particularmente al consumidor, cuyo impacto es directo en la disminución de su capacidad de gasto con las secuelas de un efecto directo en la demanda agregada.

7.5. Efectos Sobre el Déficit Fiscal y Otros Indicadores Fiscales

Una variable económica muy importante que es afectada por la evasión del IVA y la pérdida por contrabando, es el Déficit Presupuestario, que cada vez se incrementa debido a que dentro del mismo se debe considerar la existencia de dos variables: el déficit primario y el pago de intereses por la deuda, por tanto la reducción y la eliminación de la evasión del IVA, como la erradicación del contrabando, permitirán cubrir este desfase generado año tras año. Así por ejemplo, del cuadro inmediatamente inferior, la política fiscal en 1993, se caracterizó por una expansión del gasto público que presentó un ritmo de crecimiento mayor al de los ingresos, generándose de esta manera un déficit fiscal que alcanzó al 6.03 % del PIB.

Debido a la explicación anterior y al período electoral que se vivió, el déficit global del sector público alcanza a Bs.1.484 millones, de los cuales el 83.22% fue financiado con recursos externos provenientes de organismos internacionales, en tanto que el 16.78% restante correspondió a recursos internos, originados en su mayoría del crédito del Banco Central. Esta forma de cubrir el déficit se realizó con el objeto de evitar una emisión monetaria, que se traduzca en inflación mayor, por tanto el BCB efectuó además Operaciones de Mercado Abierto mediante los cuales controló la liquidez de la economía.

COMPORTAMIENTO DE LA EVASION DEL IVA Y LA PERDIDA POR CONTRABANDO RESPECTO AL DEFICIT PUBLICO SIN REFORMA DE PENSIONES

En millones de Bolivianos (*)

(CUADRO # 15) AÑOS	A	B	C	D = B + C	E = B / A	F = C / A	G = D / A
	DEF. PUB. S/REF.PENS. (DP-SP)	EVASIÓN DEL IVA (EI)	PERDIDA POR CONTRABANDO (PC)	PERDIDA TOTAL TGN (PTT)	RELACIONES		
					EI/ DF-SP	PC/ DF-SP	PTT/ DF-SP
1993	-1.484.0	1.735.8	797.2	2.533.0	116.97 %	53.72 %	170.69 %
1994	- 825.3	1.772.8	933.4	2.706.2	214.81 %	113.10 %	327.91 %
1995	- 582.8	2.063.5	1.079.8	3.143.3	354.07 %	185.25 %	539.34 %
1996	- 716.5	2.455.4	1.320.3	3.775.7	342.69 %	184.27 %	526.96 %
1997	- 321.0	2.483.4	1.298.0	3.781.4	773.40 %	404.24 %	1177.64 %
1998	- 350.3	2.666.0	1.423.1	4.089.1	761.06 %	406.25 %	1167.31 %
1999	128.2	2.993.2	1.033.1	4.026.3	2334.79 %	805.85 %	3140.64 %
2000	199.4	3.290.1	1.014.7	4.304.8	1650.00 %	508.88 %	2158.88 %
2001	- 875.0	2.977.0	911.0	3.888.0	340.23 %	104.11 %	444.34 %
2002	- 2.196.1	3.045.8	954.1	3.999.9	138.69 %	43.45 %	182.14 %
TOTALES	- 7.023.6	25.483.0	10.764.7	36.247.7	362.82 %	153.23 %	516.08 %

Fuente: UPF (Min. Hda.), SNII y ADUANA NACIONAL - (*) = En bolivianos corrientes - 2001 y 2002 = Datos preliminares - Elaboración Propia
Años: 1999, 2000 y 2002 son años que tienen superavists - Nota: El signo en las relaciones es convencional, es decir el déficit se expresa con signo (-)

En cuanto al comportamiento conjunto de la evasión del IVA y el Contrabando, se observa que el monto de estos dos males de la economía en los diez años analizados en promedio están en un 416.08% respecto a la cifra del Déficit Fiscal sin la Reforma

de Pensiones (DF-SP) del mismo período; es decir con creces se puede eliminar el déficit haciendo que el Estado en sus finanzas públicas opere con superávit en cualquiera de los años de la década. Este aspecto nos muestra que se puede con mucha comodidad destinar este ahorro a los gastos de educación, salud y especialmente a la inversión pública.

Mientras que el comportamiento sólo de la evasión del IVA permite observar también que en los diez años supera al déficit en un 262.82%. Ajustando solamente los mecanismos de fiscalización en Impuestos Internos, el Estado estaría en capacidad de trabajar con superávit. Por el lado del Contrabando esta práctica también significa una pérdida del 53.23%, y ajustando los niveles de control aduanero el Gobierno de igual modo estaría trabajando con un déficit disminuido en el 50% .

COMPORTAMIENTO DE LA EVASION DEL IVA Y LA PERDIDA POR CONTRABANDO RESPECTO AL DEFICIT PUBLICO CON REFORMA DE PENSIONES

En millones de Bolivianos (*)

(CUADRO # 16) AÑOS	A	B	C	D = B + C	E = B / A	F = C / A		G = D / A
	DEF. PUB. C/REF.PENS. (DP-CP)	EVASIÓN DEL IVA (EI)	PERDIDA POR CONTRABANDO (PC)	PERDIDA TOTAL TGN (PTT)	IE / DP-CP	PC / DP-CP	PTT / DP-CP	
1997	- 1.364.4	2.483.4	1.298.0	3.781.4	182.01 %	95.13 %	277.15 %	
1998	- 2.226.8	2.666.0	1.423.1	4.089.1	119.72 %	63.91 %	183.63 %	
1999	- 1.857.0	2.993.2	1.033.1	4.026.3	161.18 %	55.63 %	216.82 %	
2000	- 2.125.7	3.290.1	1.014.7	4.304.8	154.78 %	47.73 %	202.51 %	
2001	- 3.419.6	2.977.0	911.0	3.888.0	87.06 %	26.64 %	113.70 %	
2002	- 4.981.3	3.045.8	954.1	3.999.9	61.14 %	19.15 %	80.30 %	
TOTALES	- 15.974.8	17.455.5	6.634.0	24.089.5	109.27 %	41.53 %	150.80 %	

Fuente: UPF (Min. Hda.), SNII y ADUANA NACIONAL
2001 y 2002 = Datos Preliminares

(*)9 = En bolivianos corrientes
Nota = el signo en las relaciones es convencional, es decir el déficit se expresa con el signo (-)

Este resumen muestra, que los montos de evasión del IVA más la pérdida por Contrabando, en los seis años analizados, son superiores a los registrados en el Déficit Fiscal que incluye el costo de la Reforma de Pensiones, concluyéndose que de no existir este sesgo se podría tener un saldo positivo, (un superávit). Si esto ocurriera estaríamos en condiciones de señalar que, no existen aspectos que afectarían a incrementos en la deuda interna; por lo tanto, no existiría el rubro financiamiento y más bien los recursos del superávit se traducirían en pagos de la deuda pública externa y de sus intereses, o también podrían ser destinados a la inversión social que tanto necesita el país.

Desde 1977 que se inicia la Reforma de Pensiones, en el cuadro demostrativo se resume que la evasión del IVA y el Contrabando superan en 50.80 % como promedio en los seis años analizados al Déficit Público que incluye el costo de pensiones.

Por el lado de los montos referidos a la evasión del IVA y el Contrabando, en este período se observa que el primero supera con un 9.27% y el segundo alcanza al 41.53% (dos quintas partes) al Déficit Fiscal, y que controlando esta práctica negativa, el Estado estaría con niveles o márgenes de superávit en el primer caso y un déficit tolerable en el segundo; siendo un aspecto sano para cualquier economía esta característica.

**COMPORTAMIENTO DE LA EVASION DEL IVA Y LA PERDIDA POR CONTRABANDO
RESPECTO AL GASTO CORRIENTE SIN REFORMA DE PENSIONES**

En millones de Bolivianos (*)

(CUADRO # 17)	A	B	C	D = B + C	E = B / A	F = C / A	G = D / A								
								AÑOS	GASTO CORRIENTE (GC-SP)	EVASION DEL IVA (EI)	PERD. POR CONTRABANDO (PC)	PERDIDA TOTAL TGN (PTT)	RELACIONES		
													PC / GC-SP	PC / GC-SP	PC / GC-SP
1993	6.858.9	1.735.8	797.2	2.533.0	25.31 %	11.62 %	36.93 %								
1994	7.596.6	1.772.8	933.4	2.706.2	23.34 %	12.29 %	35.63 %								
1995	8.381.1	2.063.5	1.079.8	3.143.3	24.62 %	12.88 %	37.50 %								
1996	9.084.7	2.455.4	1.320.3	3.775.7	27.03 %	14.53 %	41.56 %								
1997	9.591.7	2.483.4	1.298.0	3.781.4	25.89 %	13.53 %	39.42 %								
1998	11.661.3	2.666.0	1.423.1	4.089.1	22.86 %	12.20 %	35.07 %								
1999	11.772.4	2.993.2	1.033.1	4.026.3	25.43 %	8.78 %	34.20 %								
2000	13.274.4	3.290.1	1.014.7	4.304.8	24.79 %	7.64 %	32.43 %								
2001	13.019.5	2.977.0	911.0	3.888.0	22.87 %	7.00 %	29.86 %								
2002	13.130.0	3.045.8	954.1	3.999.9	23.20 %	7.27 %	30.46 %								
TOTALES	104.369.6	25.483.0	10.764.7	36.247.7	24.42 %	10.31 %	34.73 %								

Fuente: UPF (Min. Hda.), SNII y ADUANA NACIONAL
En Bolivianos Corrientes

Elaboración Propia
2001 y 2002 = Datos Preliminares

Este comportamiento respecto a los Gastos Corrientes demuestra en conjunto, que ambas prácticas negativas están succionando al Estado en montos muy significativos, cuyo impacto frente a estos gastos en la década analizada afectan en un 34.73%, que prácticamente **el Estado disminuye su capacidad de gasto en una quinta parte** y que bien este monto se podría inyectar a la economía para estimular la demanda agregada.

**COMPORTAMIENTO DE LA EVASION DEL IVA Y EL CONTRABANDO RESPECTO AL
GASTO CORRIENTE CON REFORMA DE PENSIONES (*)**

En millones de Bolivianos (**)

(CUADRO # 18)	A	B	C	D = B + C	E = B / A	F = C / A	G = D / A								
								AÑOS	GASTO CORRIENTE C/REF.PENS. (GC - CP)	EVASION DEL IVA (EI)	PERD. POR CONTRABANDO (PC)	PERDIDA TOTAL TGN (PTT)	RELACIONES		
													EI / GC - CP	PC / GC - CP	PTT / GC - CP
1997	11.031.6	2.483.4	1.298.0	3.781.4	22.51 %	11.77 %	34.28 %								
1998	13.537.8	2.666.0	1.423.1	4.089.1	19.69 %	10.51 %	30.21 %								
1999	13.757.6	2.993.2	1.033.1	4.026.3	21.76 %	7.51 %	29.27 %								
2000	15.599.5	3.290.1	1.014.7	4.304.8	21.09 %	6.50 %	27.60 %								
2001	15.664.1	2.977.0	911.0	3.888.0	19.01 %	5.82 %	24.82 %								
2002	15.915.1	3.045.8	954.1	3.999.9	19.14 %	5.99 %	25.13 %								
TOTALES	85.505.7	17.455.5	6.634.0	24.089.5	20.41 %	7.76 %	28.17 %								

(**) = En bolivianos corrientes

Fuente: UPF (Min. Hda), SNII y Aduana Nacional

Elaboración Propia

(*) = Gastos Corrientes + Gasto en Pensiones

Años 2001 y 2002 Datos Preliminares

LOS GASTOS DE LA REF. PENS. SE INICIAN EN 1997= Bs1.439.9 - 1998= Bs1.876.5 - 1.999= Bs1.985.2 - 2000= Bs2.325.1 - 2001= Bs 2.544.6 y 2002 = 2.785.1

Acá se aprecia que la evasión del IVA y el Contrabando en los seis años analizados, afectan en forma conjunta a uno de los rubros más importantes de las cuentas fiscales cual es el Gasto Corriente que incluye a la Reforma de Pensiones, en un 28.17% significando una contracción mayor a la cuarta parte a la capacidad del gasto estatal.

El comportamiento separado de estos dos fenómenos económicos afectan también a las necesidades de la atención del Gasto Corriente, por ello el monto de la evasión del IVA respecto a la suma necesaria para atender gastos estatales está en un 20.41%. Con sólo combatir la evasión, el Estado estaría financiando más del 10% esta responsabilidad muy grande que esta controlada con la firma de convenios con el FMI y el BM. El Contrabando en esta realidad también tiene una incidencia respecto a los gastos en un 7.76%; esta séptima parte, es muy significativo dentro del conjunto de los gastos operativos.

Por el lado que se vea o se realice una comparación, la presencia de estos dos fenómenos (evasión y contrabando) afectan a cualquiera de los indicadores macroeconómicos en los que el Estado hace los esfuerzos necesarios para controlar su equilibrio, si se eliminara la presencia de estas dos desviaciones, el Estado orientaría con más vigor su atención hacia otras políticas públicas y así dejará de preocuparse demasiado en el equilibrio macroeconómico, condición impuesta con las medidas denominadas de la segunda y tercera generación.

7.6. Efectos sobre otros Indicadores Económicos

Por otra parte, en este capítulo se presenta el análisis de los efectos que se suscitan a consecuencia de la evasión del IVA, aumento de la deuda pública, emisión de bonos y letras del Tesoro, presencia del contrabando; respaldados los mismos con los respectivos datos estadísticos de fuentes oficiales. Al efectuar un análisis de todas las variables utilizadas, inmediatamente la evasión del IVA es el indicador de mayor impacto sobre los ingresos del Tesoro General de la Nación.

Estos efectos son negativos, y se encuentran divididos en dos tipos: **A) LOS EFECTOS ECONÓMICOS FISCALES** y **B) LOS EFECTOS SOCIALES**.

7.6.1. Efectos Económicos Fiscales, se dividen a su vez en:

7.6.1.1. Efectos Directos

7.6.1.1.1. Efectos Sobre los Ingresos Tributarios (Es el efecto más directo)

7.6.1.1.2. Efectos Sobre los Ingresos Totales y Sobre la Redistribución del Ingreso

INGRESOS CORRIENTES DEL TESORO GENERAL DE LA NACIÓN

(CUADRO # 19)

En millones de bolivianos (*)

Código	INGRESOS	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTALES	%
A	INGRESOS TOTALES	2.838.6	3.607.5	4.432.0	5.245.7	6.530.0	8.053.5	7.648.4	8.337.8	8.018.9	8.625.1	63.337.5	100.00%
A.1	Impuestos Internos	2.278.8	2.865.9	3.608.2	4.334.1	5.361.2	6.622.7	6.390.4	7.031.2	6.889.5	7.448.5	52.830.5	83.41%
A.2	Renta Aduanera	279.9	370.8	411.9	455.8	584.4	715.4	629.0	653.3	564.7	588.3	5.253.5	8.29 %
A.3	Ventas Empresas	393.3	436.3	454.4	341.8	250.4	257.8	173.2	0.0	0.0	0.0	2307.0	3.64 %

(**) = En bolivianos corrientes
Elaboración Propia

Fuente: UPF (Min. Hda.) – dossier Estadístico 1990 – 2001 . Vol. IV
Años 2001 y 2002 Datos Preliminares

Como se aprecia en el cuadro, en los diez años de estudio, los ingresos por impuestos internos participan con un 83.41% por ello son los más importantes a los ingresos aduaneros y venta de empresas estatales. Por lo que se concluye que una reducción de los mismos afecta negativamente no sólo al total de ingresos, sino también a la posterior redistribución del ingreso.

7.6.1.1.3 Efectos Sobre la Presión Tributaria.- Al hablar de esta evasión del IVA y el Contrabando, se parte del análisis de la presión tributaria total, cuyo resumen es el siguiente:

**PRESIÓN TRIBUTARIA CONSIDERANDO EL TOTAL DE LAS RECAUDACIONES EFECTIVAS
(IMPUESTOS INTERNOS Y ADUANA)**

En millones de bolivianos (*)

(CUADRO #20)	A	B	C	D = B + C	E = D / A
AÑOS	P. I. B.	RECAUDACION DE IMPTOS. INTERNOS (+)	RECAUDACION ADUANERA	TOTAL RECAUDADO	PRESION TRIBUTARIA
1993	24.459.0	1.986.8	279.9	2.266.7	9.27 %
1994	27.636.0	2.495.1	370.8	2.865.9	10.37 %
1995	32.235.0	3.179.9	411.9	3.591.8	11.14 %
1996	37.537.0	3.852.9	455.8	4.308.7	11.48 %
1997	41.644.0	4.718.6	584.4	5.303.0	12.73 %
1998	47.001.0	5.859.3	715.4	6.574.7	13.99 %
1999	48.605.0	5.718.6	629.0	6.347.6	13.06 %
2000	52.511.0	6.328.6	653.3	6.981.9	13.30 %
2001	52.590.0	6.283.4	564.7	6.848.1	13.02 %
2002	55.933.0	6.812.5	588.3	7.400.8	13.23 %
TOTALES	420.151.0	47.235.7	5.253.5	52.489.2	12.49 %

(**) = En bolivianos corrientes
Años: 2001 y 2002 Datos Preliminares

Fuente: INE y UPF (Min. Hda.)

Elaboración Propia
(+) = Sin considerar IVA e IT/Hidrocarburos e IEHD

Como se puede apreciar la presión tributaria en el país es baja en relación a la estimada para otros países donde se llega incluso al 20%. Sin embargo la tendencia es ascendente desde 1993, pero deteniéndose en 13% en los cinco últimos años, significando que el rendimiento tributario respecto al PIB que se convierte en ingresos del TGN, en promedio en la década analizada alcanza al 12.49% de presión tributaria, significando un rendimiento aceptable.

PRESIÓN TRIBUTARIA RESPECTO: AL IVA RECAUDADO, A LA EVASIÓN DEL IVA Y A LA RECAUDACIÓN POTENCIAL (RECAUD. DEL IVA + EVASIÓN DEL IVA)

En millones de bolivianos (*)

(CUADRO #21)	A	B	C	D = B + C	E = B / A	F = C / A	G = D / A
AÑOS	P. I. B.	RECAUDACIÓN DEL IVA (+)	EVASIÓN DEL IVA	RECAUDACIÓN POTENCIAL	PRESION TRIBUTARIA		
					DEL IVA RECAUDADO	DE LA EVASIÓN DEL IVA	DE LA RECAUD. POTENC. DEL IVA
1993	24.459.0	1.134.2	1.735.8	2.870.0	4.64 %	7.10 %	11.73 %
1994	27.636.0	1.476.4	1.772.8	3.249.2	5.34 %	6.41 %	11.76 %
1995	32.235.0	1.735.0	2.063.5	3.798.5	5.38 %	6.40 %	11.78 %
1996	37.537.0	1.980.3	2.455.4	4.435.7	5.28 %	6.54 %	11.82 %
1997	41.644.0	2.438.7	2.483.4	4.922.1	5.86 %	5.96 %	11.82 %
1998	47.001.0	2.897.1	2.666.0	5.563.1	6.16 %	5.67 %	11.84 %
1999	48.605.0	2.753.1	2.993.2	5.746.3	5.66 %	6.16 %	11.82 %
2000	52.511.0	2.927.3	3.290.1	6.217.4	5.57 %	6.27 %	11.84 %
2001	52.590.0	3.217.1	2.977.0	6.194.1	6.12 %	5.66 %	11.78 %
2002	55.933.0	3.542.0	3.045.8	6.587.8	6.33 %	5.45 %	11.78 %
TOTALES	420.151.0	24.101.2	25.483.0	49.584.2	5.74 %	6.07 %	11.80 %

Fuente: INE - UPF (Min. Hda.)

(*) = En bolivianos corrientes

Años = 2001 y 2002 Datos Preliminares

Elaboración Propia
(+) = Sin considerar IVA e IT/Hidrocarburos e IEHD

La presión tributaria del IVA, presenta una participación porcentual importante, llegando a un promedio entre 1993 y 2002 a 5.74%, cuyo promedio de rendimiento del IVA en los diez años es de Bs.2.410.1 con una tendencia al aumento durante la década analizada, que existe un aumento de 2.12 veces más entre 1993 y 2002, es decir existe un incremento en las recaudaciones de 212.29%. Sin embargo la evasión en este impuesto muestra un promedio del 6.07% con una cifra importante de Bs. 25.483 millones, que alcanza un promedio anual en la década de Bs2.548.3 millones. Es decir el porcentaje de evasión supera con el 5.74% respecto al total de las recaudaciones de la década. El análisis referido a los montos evadidos y recaudados en forma conjunta respecto al PIB, muestra que el promedio anual es del 11.80%, presión tributaria que se refleja en su rendimiento en la misma proporción en cada uno de los años de la década.

PRESIÓN TRIBUTARIA TOTAL QUE CONSIDERA LAS RECAUDACIONES POR IMPUESTOS INTERNOS, RENTA ADUANERA Y LOS MONTOS EVADIDOS AL ESTADO

En millones de Bolivianos (*)

(CUADRO #22)	A	B	C	D = B + C	E = B / A	F = C / A		G = D / A
						PRESION TRIBUTARIA		
AÑOS	P. I. B.	RECAUDACIÓN DEL TGN (+)	PERDIDA DEL TGN (#)	INGRESOS POTENCIALES DEL TGN.	REC. TGN / PIB	REC. TGN / PIB	INGR. POT. ENCIALES TGN / PIB	
1993	24.459.0	2.558.7	2.533.0	5.091.7	10.46 %	10.36 %	20.82 %	
1994	27.636.0	3.236.7	2.706.2	5.942.9	11.71 %	9.79 %	21.50 %	
1995	32.235.0	4.020.1	3.143.3	7.163.4	12.47 %	9.75 %	22.22 %	
1996	37.537.0	4.789.9	3.775.7	8.565.6	12.76 %	10.06 %	22.82 %	
1997	41.644.0	5.945.7	3.781.4	9.727.1	14.28 %	9.08 %	23.36 %	
1998	47.001.0	7.338.1	4.089.1	11.427.2	15.61 %	8.70 %	24.31 %	
1999	48.605.0	7.019.4	4.026.3	11.045.7	14.44 %	8.28 %	22.73 %	
2000	52.511.0	7.684.5	4.304.8	11.989.3	14.63 %	8.20 %	22.83 %	
2001	52.590.0	7.454.2	3.888.0	11.342.2	14.17 %	7.39 %	21.57 %	
2002	55.933.0	8.036.8	3.999.9	12.036.7	14.37 %	7.15 %	21.52 %	
TOTALES	420.151.0	58.084.1	36.247.7	94.331.8	13.82 %	8.63 %	22.45 %	

Fuente: UPF (Min. Hda.) Columna A y B - (*) = En bolivianos corrientes - Elaboración Propia
 Años = 2001 y 2002 Datos Preliminares - (+) = Total de Recaudac.: Imptos. Int. + Renta Aduanera - (#) = Evasión del IVA + Pérdida por Contrabando

Los porcentajes de presión tributaria mejoran notablemente con la incorporación de los montos evadidos por concepto del IVA y la pérdida por Contrabando, llegando a un promedio en 10 años de 22.45% frente a las recaudaciones efectivas, porcentaje superior en 62.45% respecto a las recaudaciones efectivamente captadas en el mismo período (SNII y Aduana); es decir la presión tributaria de estos dos conceptos en cifras oficiales en promedio en el período analizado alcanza al 13.82%.

Mientras que por el lado de los dos males que participan en la economía (Evasión IVA y Contrabando), en las cifras estimadas vemos que alcanzan a un 8.63% de presión tributaria, es decir el TGN pierde Bs36.247.7.

Dada esta característica, Impuestos Internos y la Aduana Nacional deben iniciar acciones para captar dichos montos, mejorando su eficiencia tributaria a través del ajuste de sus políticas y acciones en sus instancias recaudadoras.

7.7. Efectos Indirectos

7.7.1. Efectos Sobre la Deuda Pública (Interna y Externa).- Si bien, la evasión del IVA y la pérdida por el contrabando no son una causa directa de la existencia de deuda pública, son sin embargo, dos aspectos que influyen indirecta y negativamente en el monto de endeudamiento, ya que impiden la reducción de la deuda pública. Este razonamiento se demuestra en el presente resumen:

COMPORTAMIENTO DE LA EVASION DEL IVA Y LA PERDIDA POR CONTRABANDO RESPECTO AL SALDO DE LA DEUDA EXTERNA AL 31 DE DICBRE.

En millones de Bolivianos

(CUADRO #23)	A	B	C	D = B + C	E = B / A	F = C / A		G = D / A
						RELACIONES		
AÑOS	SALDO DEUDA EXTERNA (SDEX)	EVASION IVA (EI)	PERDIDA POR CONTRABANDO (PC)	PERDIDA TOTAL TGN (PTT)	EI / SDEX	PC / SDEX	PC / SDEX	
1993	17.094.1	1.735.8	797.2	2.533.0	15.15 %	4.66 %	14.82 %	
1994	20.738.2	1.772.8	933.4	2.706.2	8.55 %	4.50 %	13.05 %	
1995	23.044.2	2.063.5	1.079.8	3.143.3	8.95 %	4.69 %	13.64 %	
1996	23.636.9	2.455.4	1.320.3	3.775.7	10.39 %	5.59 %	15.97 %	
1997	23.620.7	2.483.4	1.298.0	3.781.4	10.51 %	5.50 %	16.01 %	
1998	14.653.4	2.666.0	1.423.1	4.089.1	18.19 %	9.71 %	27.91 %	
1999	26.711.0	2.993.2	1.033.1	4.026.3	11.21 %	3.87 %	15.07 %	
2000	24.840.0	3.290.1	1.014.7	4.304.8	13.25 %	4.08 %	17.33 %	
2001	29.252.2	2.977.0	911.0	3.888.0	10.18 %	3.11 %	13.29 %	
2002	30.613.9	3.045.8	954.1	3.999.9	9.95 %	9.95 %	13.07 %	
TOTALES		25.483.0	10.764.7	36.247.7				

Fuente: BCB Columna A Gcia. Asunt. Interns - Sub Gcia. Operac. Interns. - (*) = En bolivianos corrientes
 Años = 2001 y 2002 Datos Preliminares - Datos De las columnas B y C son montos estimados - Elaboración Propia

Este resumen refleja que la tendencia de la deuda externa pública del país es creciente, implicando cada vez menores posibilidades de pago, debido a que por un lado, el monto de la deuda misma es elevado, y por otro; los intereses son cada vez más altos, aspectos que ocasionan que la deuda se incremente cada vez más, aún cuando se cancelan montos importantes para saldar la misma. Al ser la deuda pública el camino más utilizado para financiar el déficit (para mantener siempre una inflación baja), el SNII y la Aduana deben hacer un esfuerzo por reducir los montos de evasión y evitar el crecimiento de la deuda, siendo esta cada vez más insostenible.

En el resumen la Evasión del IVA de la década analizada muestra un comportamiento oscilatorio, siendo 1998 el año con mayor proporción respecto al saldo de la Deuda Externa con un 18.19% y 1994 con menor porcentaje que alcanza a 8.55%. Por el lado del Contrabando el comportamiento es igual en los diez años, siendo 1998 el de mayor índice con un 9.71%. Por último las cifras en forma conjunta de estos dos fenómenos de la economía impactan en 1998 con un 27.91% y en la década analizada no baja del 13%, relación que preocupa la existencia de un porcentaje muy significativo respecto al saldo de la deuda externa y que esta cifra bien puede destinarse íntegramente a honrar la pesada deuda externa nacional; por lo que sólo combatiendo estos dos fenómenos negativos, se habilitarían cifras importantes para honrar el total de la deuda externa boliviana en cualquiera de los años analizados, aunque las condiciones de la deuda externa tiene características muy sui generis.

7.7.2. Efectos de la Emisión de Títulos-Valores (BT's y LT's).- Parte del tema de la investigación está centrada en la emisión de instrumentos de deuda pública y el resumen se expresa en el siguiente cuadro:

RESUMEN DE EMISIÓN DE INSTRUMENTOS DE LA DEUDA INTERNA (TGN) RESPECTO AL DÉFICIT PÚBLICO (CON Y SIN REFORMA DE PENSIONES) Y EL SALDO DE LA DEUDA EXTERNA AL 31/DICBRE.

En millones de bolivianos (*)

(CUADRO # 24) AÑOS	A	B	C	D	E = D / A	F = D / B	G = D / C
	DÉF. PUB. CON REF. PENS. (RP-RP)	DÉF. PUB. SIN REF. PENS. (DP-SP)	SALDO DEUDA EXTERNA (SDEX)	TÍTULOS VALORES (TV) (**)	TV/DP-RP	TV/DP-SP	TV/SDEX
1994	0.0	- 825.4	20.738.2	454.5	0.00 %	55.06 %	2.19 %
1995	0.0	- 582.8	23.044.2	651.8	0.00 %	111.84 %	2.83 %
1996	0.0	- 716.5	23.636.9	260.9	0.00 %	36.41 %	1.10 %
1997	- 1.364.4	- 321.1	23.620.7	127.2	9.32 %	39.61 %	0.54 %
1998	- 2.226.8	- 350.3	14.653.4	- 202.1	9.08 %	57.69 %	1.38 %
1999	- 1.857.0	128.2	26.711.0	292.5	15.75 %	228.16 %	1.10 %
2000	- 2.125.7	199.4	24.840.0	204.2	9.61 %	102.41 %	0.82 %
2001	- 3.419.6	- 875.0	29.252.2	1.837.9	53.75 %	210.05 %	6.28 %
2002	- 4.981.3	- 2.196.1	30.613.9	- 455.1	9.14 %	20.72 %	1.49 %
TOTALES	- 15.974.8	- 3.414.9		1.804.6	11.30 %	52.84 %	

(*) = En Bolivianos Corrientes - Años 2001 y 2002 Datos Preliminares. - Elaboración Propia
Fuente: BCB (Columna C) – Gcía. de Asuntos Interns. – Sub Gcía. Operac. Interns. y UPF (Min. Hda.) Columnas A, B y D
(**) : Emisión Neta = Emisión Bruta – Redenciones - Nota: El signo de la relaciones es convencional, es decir el déficit se expresa con signo (-)
Años 1999 y 2002 Columna D son redenciones de los BT's y LT's (Acá el TGN redimió las emisiones anteriores en mayor proporción que la emisión de las dos gestiones)
Nota.- El promedio de las columnas E y F se toma entre los años 1997 y 2002, porque la Reforma de Pensiones empieza desde 1997, este mismo periodo se toma para las columnas B y D para efectos de uniformidad.

Los saldos de la emisión de LT's y BT's al 31/Dic. de los seis años (1977 al 2002) respecto al Déficit Público con Reforma de Pensiones, muestran proporciones variantes en un rango de 53.75% (2001) y 9.08% (1998), lo recomendable en este concepto sería mantener un índice aceptable (**5.0% al 10.0% respecto al PIB**); sin embargo, debe tenderse a su reducción, ya que este concepto incrementa la deuda pública, especialmente la interna exigiendo el pago de intereses, comisiones y multas, aspectos que implican tener en el futuro mayor iliquidez en el Tesoro Nacional.

En cuanto al comportamiento de estos títulos-valores respecto al Déficit Público sin considerar la Reforma de Pensiones, en base a la información estadística se aprecia que en el 2001 la emisión fue superior en 110.05% que en valores absolutos se emitieron Bs 962.9 millones más que el déficit, es decir el Estado para cubrir sus necesidades de política fiscal y la iliquidez por la que atraviesa el TGN, y no así para el pago de la Reforma de Pensiones, si no para otros conceptos de acuerdo a disposiciones de política económica tiende a emitir estos títulos-valores para aliviar momentáneamente la falta de recursos financieros estatales; pero que sin embargo, esta emisión significa en el tiempo obligaciones cada vez más recurrentes para el Estado.

Resulta importante aclarar que en 1998 y 2002 (Columna D) son redenciones de los BT's y LT's (el TGN redimió las emisiones anteriores en mayor proporción que la emisión), significando que al recoger estos títulos el TGN inyectó dinero en la economía. Lo que si no fue posible es identificar de donde salieron esos recursos, porque el comportamiento de las recaudaciones totales (Renta + Aduana) no son muy significativos en estas dos gestiones, aunque entre el 1998 y 1997 existe un incremento importante (23.42%), y no así del 2002 al 2001 que sólo es del 7.82%.

Los porcentajes de emisión en este período son a tasas muy altas para un sólo rubro en la composición del financiamiento interno, así el 2001 este índice es del 50% respecto al déficit global del sector público (incluye Ref. de Pensiones), porcentajes fuera de los límites tolerables, provocando cada vez, profundas interrogantes y mayores observaciones a la política fiscal, aspecto que afecta al Estado, haciéndose cada vez más dificultoso mantener las imposiciones verticales de organismos financieros como el BM y el FMI.

Mientras que estos títulos-valores respecto a la Deuda Externa, durante el 2001 es cuando tiene mayor participación con un 6.28% que prácticamente supera a los distintos años entre 11 y 2 veces al resto de las gestiones analizadas. Si bien son fuentes financieras para el Déficit del Sector Público, en el tiempo juegan un papel decisivo en las medidas de política económica aplicadas por el gobierno; en si son factores de las contracciones monetarias con secuelas negativas y positivas dependiendo de lado de los intereses e impactos en estas acciones gubernamentales.

VIII. CAPITULO - CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

8. Conclusiones y Recomendaciones

8.1. Conclusiones

A través de este trabajo de investigación se llega a conclusiones muy interesantes, las que se dividen en dos partes:

- Una correspondiente a las conclusiones generales, referidas a la evasión del IVA y la pérdida que sufre el Tesoro por la presencia del contrabando.
- Y la otra correspondiente a las conclusiones específicas considerando la emisión de títulos-valores, la iliquidez del Tesoro General de la Nación, así como algunos aspectos en torno al tema investigado; demostrando la hipótesis planteada y analizada a lo largo del tema, en base a la evidencia empírica reflejada en la información compilada en los distintos cuadros.

8.1.1. Conclusiones Generales.- Las consideraciones y los análisis efectuados a lo largo del estudio para identificar los determinantes del: ingreso, gasto, déficit y financiamiento público; rubros propios del título, han permitido que el trabajo de la presente investigación, sea más amplio, en el que se distingue, identifica y divide muy claramente en importantes capítulos difíciles de obviarlos, los mismos que fueron desarrollados en lo posible rescatando la realidad boliviana, identificando las causas y los problemas de iliquidez del Tesoro Nacional. Estas consideraciones importantes permiten determinar las siguientes conclusiones generales:

- En Bolivia la evasión del IVA y la presencia del contrabando, son problemas estructurales y latentes que las autoridades estatales aún no pueden controlar, ni disminuir, debido a factores: políticos, sociales, económicos e institucionales. Sin embargo, los mecanismos de fiscalización utilizados por las dos entidades recaudadoras están mejorando cada vez, pero aún no en su verdadera dimensión.
- Del potencial calculado en la recaudación del IVA, el Estado sólo captura como promedio el 48.61% (1993/2002), mientras que la evasión acumulada en promedio está en un 51.39% que en términos absolutos significan Bs25.482.9 millones, con un promedio anual de dos mil quinientos millones de bolivianos, cifra suficientemente considerable para cualquier presupuesto estatal.
- El sistema tributario en Bolivia es aún bastante débil, reflejándose directamente en la iliquidez del TGN. Es un problema central que actualmente se presenta en el Estado y obedece a una: mala programación, poca capacidad de recaudación tanto en impuestos como en aranceles, así como al uso y aplicación de débiles mecanismos de fiscalización.
- La presencia de estos dos factores, conlleva como efectos más importantes, a una reducción de los ingresos estatales, reflejándose inmediatamente en el déficit público, así como las dificultades y pocas oportunidades para conseguir recursos frescos en las fuentes internas y externas y en condiciones más concesionales.

- Todos o por lo menos la mayoría de los estudios sobre el Déficit Fiscal, están necesariamente orientados a su reducción en el corto plazo, basado en medidas insostenibles y que afectan negativamente al crecimiento económico a mediano plazo. Los recargos tributarios transitorios, las amnistías fiscales, las ventas de activos públicos y otras medidas, hacen que el país se mantenga por debajo de los topes acordados, pero no contribuyen en lo más mínimo a reducir el déficit subyacente. Las medidas más apropiadas como incrementar la eficiencia en los entes recaudadores, desterrar los altos niveles de corrupción, luchar contra el contrabando, la evasión fiscal y otros, son las que más probabilidades tienen de mantenerse a más largo plazo, porque no menoscaban la eficiencia de las operaciones del sector público y entrañan menos costos en cuanto a sus efectos sobre el crecimiento del resto de la economía.
- Lejos de creer que la reducción del Estado boliviano y su retiro del ámbito económico nacional producirá automáticamente desarrollo, el panorama que se asoma es más bien que tendrá que prepararse para enfrentar enormes retos en la formulación de las políticas públicas y el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica.

8.1.2. Conclusiones Específicas

- El Estado recurre permanentemente a la emisión de títulos-valores amparados en disposiciones legales, especialmente para salvar momentos críticos de iliquidez del TGN, que sin embargo, en el futuro se suman a la pesada carga de la deuda pública (interna) con todas las implicancias del caso.
- El monto de los bonos y letras del tesoro, no está en función del volumen real del presupuesto, una característica de éstos es la de ser variables, con oscilaciones frecuentes, pero no en los marcos e índices legales. Su finalidad es la de proveer recursos para cubrir los déficit momentáneos del presupuesto.
- La iliquidez por la que atraviesa el Tesoro Nacional es cada vez más apremiante, porque durante la década analizada el Estado siempre en sus finanzas ha funcionado con déficit y a niveles más altos del recomendado por convenios internacionales, implicando acudir a empréstitos ante gobiernos y organismos financieros internacionales y nacionales, siendo estos cada vez más exigentes y rígidos en el servicio de la deuda externa e interna.
- El crecimiento de la deuda interna se debe principalmente a emisiones de bonos y letras del TGN para financiar los pagos de rentas a los jubilados como resultado de la aplicación de la Reforma de Pensiones. Es decir se recurre a medidas de corte fiscal aplicando medidas de carácter ortodoxo; lo importante sería aplicar medidas de carácter productivo (Aumentar los volúmenes de Exportación del Gas, atraer capitales para su industrialización, etc.).
- La iliquidez del Estado se refleja en las obligaciones inscritas en el Presupuesto General de la Nación, donde existe importantes compromisos como, el pago por jubilaciones, amortización de la deuda pública externa e interna, pago de salarios,

transferencias por concepto de coparticipación tributaria, subvenciones a las universidades, etc. y más aún en el momento de la ejecución de los desembolsos.

- La emisión de títulos-valores (obligaciones de deuda pública) es exigida por la iliquidez que se refleja en las arcas del Estado.
- El monto emitido en BT's y LT's respecto al total de los ingresos nacionales, en los nueve años analizados muestra un comportamiento muy desuniforme, reflejando la inexistencia de un patrón constante ni definido, para orientar alguna sostenibilidad y regularidad en las políticas gubernamentales referidas a emisiones, demostrando este ejercicio la hipótesis planteada, debiendo evitarse incrementos excesivos de la deuda interna, como consecuencia de la ausencia en la definición y fijación de límites y parámetros de emisión de estos títulos-valores (Cuadro # 1).
- Los grados sobredimensionados de emisión de estos instrumentos, que están por encima de los rangos permitidos en los indicadores económicos especialmente el referido al PIB (mayor al 1.0%), en el futuro significan costos sociales y económicos muy altos en su atención y su reducción. Demostrando que la emisión de BT's y LT's respecto al PIB (1994, 1995 y 2001) están por encima del 1.0% (Cuadro # 4).
- El Déficit Fiscal es un factor que influye en los tipos de interés a largo plazo. Si éste aumenta, la necesidad de emitir (en la actualidad boliviana) bonos será mayor y habrá que ofrecer tipos de interés más altos para su total colocación. Se dice que cuando aumenta el déficit entonces la necesidad de emitir bonos será mayor y esta realidad se visualiza en los datos procesados, por ello se plantea en la hipótesis que sea un 1% del PIB u otro indicador.
- Si el Estado fuera capaz de evitar la pérdida de recursos, por la práctica del Contrabando y la Evasión del IVA demostrados en los cuadros resumen no necesitaría emitir los títulos-valores, cualquiera sea su destino.
- Los presupuestos equilibrados, balanceados, son una quimera para los países pobres. Ni los países ricos los aceptan.
- La emisión de BT's y LT's respecto al Déficit Fiscal como consecuencia de la iliquidez del TGN, sin tomar en cuenta la Reforma de Pensiones en 1999 (Cuadro # 2), supera en un 118.16% al valor del déficit, lo que significa que la emisión no fue destinada a esta reforma, sino a cubrir otros objetivos de la política fiscal, es decir, fueron a cubrir las necesidades del gasto público y en este caso la emisión presenta razones de cierta discrecionalidad. No olvidemos que 1999 fue un año electoral. Por ello el TGN durante el 2002 ha redimido títulos por un monto de Bs455 millones, como una forma de compensar la emisión record producido durante el 2001.
- La emisión de BT's y LT's como consecuencia de la iliquidez del Tesoro Nacional, considerando la Reforma de Pensiones (Cuadro # 3), en los seis años analizados es inferior al Déficit Fiscal cubriendo sólo el 11.30%, pero que sin embargo tiene una tendencia ascendente, demostrando una vez más que esta reforma exige y exigirá al Estado por un horizonte largo, emitir estos títulos-valores, porque son

generadores de ingresos pero que compensan a un costo social muy alto las permanentes caídas de las recaudaciones estatales.

- La diferencia existente entre el IVA potencial y el recaudado (Cuadro # 5) refleja una brecha recaudatoria para cada año, porcentajes y valores importantes, por ello el promedio de la década analizada, muestra una evasión del 51.39%, que en valores absolutos significa Bs2.5 mil millones, cifra que bien puede atender en un 100% el costo de la Reforma de la Seguridad Social (Ejs. 2001 – Cuadro # 12), incluso convirtiendo el déficit fiscal en un superávit.
- La pérdida de ingresos del Estado por contrabando en la década analizada, alcanza en promedio al 67.20%, significando las dos terceras partes de un ingreso potencial del Estado en cuanto a recaudaciones aduaneras (Recaudaciones efectivas + pérdida por contrabando). Mientras que las recaudaciones efectivas aduaneras, sólo participa con una tercera parte sobre este ingreso potencial. El rubro de los Bienes de Consumo, muestra una evasión aduanera del 52.02% (Cuadro # 6), lo que demuestra que el contrabando afecta negativamente a la capacidad del gobierno, para llevar adelante políticas y programas que mejorarían la calidad de la vida de los bolivianos. Revertir este aspecto significa ajustar los mecanismos del control e incrementar los niveles de eficiencia y eficacia aduanera.
- El mecanismo de los bonos permitió solucionar en parte, las obligaciones con los jubilados, dando lugar a los bonos previsionales; los bonos proveedores fueron, asimismo, los documentos que representaron el refinanciamiento de deudas públicas.
- El TGN frecuentemente saca a subasta las Letras de Tesorería, destinados a los posibles compradores y emite deuda a más largo plazo con menos frecuencia. Las emisiones de deuda del Tesoro no tienen todas ellas el objetivo de financiar el déficit presupuestario; la mayoría tiene como fin, refinanciar una parte de la deuda nacional que está venciendo. Normalmente, el Tesoro Nacional obtiene los fondos necesarios para efectuar esos pagos endeudándose más.
- En Bolivia, la bolsa de valores aún no es utilizada como indicador; tiene pocos cotizantes y no representa todos los ramos. Hay sectores enteros que no cotizan como por ejemplo, el transporte, seguros y otras entidades.
- El Estado por un tiempo considerable se encontrará en permanente iliquidez en su Tesoro, ya que por ley asume una obligación permanente en el cumplimiento del pago de las pensiones jubilatorias; recién a cinco décadas las AFP's se harán cargo por completo del pago de las jubilaciones, que sin embargo este aspecto permite vislumbrar un horizonte promisorio en la disminución del gasto público.
- Como se ha señalado a lo largo del trabajo, la necesidad de otorgar una alta prioridad a los objetivos de estabilización macroeconómica, se tradujo en las últimas décadas en una relativa postergación de otros objetivos de la política fiscal, en especial el de contribuir a mejorar la equidad, por ello el gasto social es, sin duda, el componente más importante a través del cual el Estado influye en la distribución del ingreso; además a largo plazo, la mayor inversión en capital

humano permite incidir en uno de los factores estructurales de la distribución del ingreso.

8.2. Recomendaciones

Al igual que en las conclusiones, estas se dividen en dos partes:

- Una referida a recomendaciones de carácter general.
- Otra referida a las específicas.

8.2.1. Recomendaciones Generales

Que la emisión de los BT's y LT's sean estrictamente lo necesario a las medidas excepcionales de política fiscal y con tasas de interés acorde a los instrumentos de la política monetaria.

El incremento de la deuda pública interna neta, no debe exceder el 1% del PIB estimado para un ejercicio fiscal.

El déficit fiscal debe ser financiado sin acudir a mayores rangos de emisión de deuda interna ni externa; se debe recurrir a programar e incorporar en el Presupuesto Nacional, las operaciones cuasifiscales, permitir utilizar los saldos financieros de muchas instituciones estatales. En lo fundamental reducir los gastos superfluo del estado, como ser revisión del rubro de "Gastos Reservados", aprobar una planilla única de salarios con reducción de los niveles salariales de los altos jefes del estado, aprobar escalas reales de los servicios de consultorías, racionalización en servicios telefónicos, gasolina, viajes de turismo al exterior, etc.

Existe la necesidad de un ajuste fiscal, pero que tenga impacto sobre los objetivos de la estabilidad, crecimiento y sostenibilidad económica, y no como en la mayoría de los casos estos ajustes provoquen mayores tasas de inflación, elevado déficit en cuenta corriente y/o un estancamiento o un crecimiento negativo del producto. Este ajuste debe intentar corregir los actuales problemas desde dos puntos de vista:

- Buscando un impacto en las variables macroeconómicas generales, como el nivel y composición de la Demanda Agregada, la tasa de ahorro interno y la tasa de crecimiento de los agregados monetarios.
- Buscando un impacto en las variables microeconómicas como, la asignación eficiente de los recursos y la creación de la infraestructura necesaria.

Además el ajuste debe tomar en cuenta que:

- La determinación de la magnitud del ajuste, para obtener un equilibrio fiscal, debe estar acorde y compatible con los objetivos macroeconómicos de un programa de estabilización.
- La elección de las medidas fiscales deben ser de buena calidad y larga duración.

- La aplicación de medidas se deben efectuar en una secuencia correcta.
- La medición del grado de desequilibrio fiscal existente sea lo más real.

Ante la crisis y el manejo desordenado de las finanzas públicas se recomienda que:

- Los gastos corrientes del Sector Público no Financiero sean atendidos exclusivamente con los ingresos corrientes, no pudiendo existir déficit corriente.
- La tasa real de crecimiento del gasto corriente no debe superar la tasa real de aumento del PIB, excepto en caso de catástrofe o emergencia interna declarada por decreto de necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo. Cuando la tasa real de variación del PIB sea negativa el gasto real podrá a lo sumo permanecer constante.
- La inversión estatal anual en obras públicas deberá ser financiado con ahorro interno.

Evitar que el déficit fiscal se agrave por el dictado de las sentencias condenatorias al Estado, no previstas por éste, como ser: las deudas jubilatorias o juicios de daños y perjuicios por cambio de las propias reglas establecidas (Caso Lloyd, y otros. Se tratan de millones de dólares).

Propender a un superávit primario como principal garantía de la sostenibilidad presupuestaria a mediano plazo, porque no sólo refuerza el proceso de reducción del déficit, sino que también está permitiendo conseguir otro de los objetivos básicos de la política presupuestaria; la disminución del ratio de deuda/PIB.

Disminuir el déficit (manejar en ratios permitidos) es posible, aplicando una política de austeridad y ahorro, en los rubros de servicios personales y los no esenciales, freno al crecimiento de los gastos corrientes, mejora en los niveles de financiación y reducción de los gastos financieros. Buscar una gestión tributaria más eficaz modernizando las instancias recaudadoras y centradas especialmente en la lucha contra el fraude fiscal y la justicia tributaria.

Uno de los requisitos del Tratado de Maastricht es reducir el déficit fiscal a no más del 3% del PIB. Bolivia debe pretender a esta característica, aunque esto es para las naciones europeas que se consideran consolidadas o muy cercanas a obtener su diploma en tal sentido.

El cabal cumplimiento del Código Tributario es una condición necesaria para dar vida efectiva a un pacto fiscal, en el que se debe apoyar la gobernabilidad económica y política, para dotar de una viabilidad política a estos esfuerzos, siendo necesario un mayor nivel de recaudación estrictamente ligado a mayor productividad en el gasto y evitar prácticas institucionales que minimicen el espacio a las posibilidades de corrupción.

8.2.2. Recomendaciones Específicas

Dada la emisión no uniforme (Cuadro # 4), las autoridades responsables del manejo financiero, deben propender a utilizar un parámetro constante que puede oscilar en un

rango del 0.5 al 1.0% respecto al PIB, caso contrario y de acuerdo a la experiencia de estos últimos años, el Estado siempre estará en dificultades para atender sus necesidades financieras.

El porcentaje de la deuda pública no debe, con relación al PIB sobrepasar el 60%, o por lo menos que éste disminuya suficientemente y se acerque al valor de referencia a un ritmo satisfactorio. (Criterios de convergencia en la UEM – Europa).

El déficit público global no deberá superar el 3% del PIB, o al menos que éste haya bajado de manera significativa y continuada para alcanzar un nivel próximo al 3%, o bien que la vulneración del objetivo del 3% tenga un carácter excepcional o temporal (Criterios de convergencia en la UEM – Europa).

“Colocar demasiados BT’s y LT’s es constituir una enorme deuda interna en moneda nacional”, y siendo estos generalmente con vencimiento a mediano y largo plazo (5 a 10 años) y emitidos en moneda extranjera, constituyen un pasivo contingente en dólares y además es una deuda muy peligrosa, ya que en su generalidad se aplican cláusulas de indexación, por ello se debe controlar la emisión en forma racional.

Los pactos fiscales y el de estabilidad, deben perseguir a garantizar la convergencia sostenida de la economía boliviana. Son acuerdos que obligarán al país a mantener su déficit público a tipos inferiores del 3% del PIB, lo contrario debe merecer fuertes sanciones a los administradores de estas grandes políticas públicas.

Las estrategias de cancelación de la deuda deberían ser el resultado de un proceso más participativo, lo que demanda mayor consideración y responsabilidad de los representantes elegidos y que permita una participación completa y significativa de la sociedad civil en el proceso de decisión.

En Bolivia, el monto de la deuda que puede incurrir el Gobierno Estatal, donde se empeñe la buena fe, el crédito y el poder de imponer contribuciones del Estado, no esta limitado constitucionalmente; lo mismo ocurre con los Gobiernos Locales, sería oportuno que en las actuales reformas financieras y constitucionales, se incorporen los limites necesarios (Ejs. 10% sobre el PIB para deuda del Gobierno Central ó hasta el 15% del promedio de los ingresos provenientes de fuentes estatales durante los dos o tres años fiscales inmediatamente anteriores al año en que se efectúa el cómputo y 10% del valor tasado de sus propiedades para las Municipalidades). El margen prestatario de cualquier gobierno es la capacidad potencial que tiene para incurrir en deuda adicional y/o cubrir el servicio de la deuda existente. Este margen prestatario es el parámetro que demarca y nos sirve de guía en un momento dado, para determinar hasta que punto resulta prudente comprometer los ingresos del país para cumplir sus obligaciones.

Las políticas económicas y sociales deberían ser diseñadas con una amplia participación pública y deberían proteger al más vulnerable. Al mismo tiempo, la condonación de la deuda no debería incluir condiciones que incrementen el peso en la gente que vive en la pobreza, como a menudo lo hacen los Programas de Ajuste Estructural.

Readecuar la Inversión Pública, a fin de procurar los fondos necesarios y de rápido desembolso para el programa de empleo (empleo municipal y SNC) y viabilizar la reducción de las deudas de prefecturas, municipios y de caminos; debiendo realizar las siguientes acciones:

- Reestructuración de la inversión pública, que consistirá en la identificación de aquellos programas y/o proyectos que actualmente tiene un nivel bajo de ejecución, o tienen un cronograma establecido o han sido sujetos de sobredimensionamiento. Al presente, se encuentran entre estos proyectos el TAC, el SAC, el SAT, el PASA y otros que son identificados por el VIPFE.
- Negociación con los organismos internacionales, con el propósito de viabilizar la reestructuración de la inversión pública, se deben efectuar consultas y acuerdos con los financiadores de los programas o proyectos identificados a fin de obtener su no objeción en el contexto del nuevo marco de relacionamiento del Gobierno con la cooperación internacional.
- De acuerdo a los resultados demostrados en la evidencia empírica, una razonable meta para la administración tributaria debería ser: **Reducir en una cuarta parte la evasión**, obteniendo así un aumento de recaudación, Ejs. para el 2002 (Con una reducción de la cuarta parte en términos de recaudación asciende a Bs. 4.303.45 o sea 761.45 + 3.542.0 millones), que significan un 7.69% respecto al PIB, y para la década analizada esta reducción de una cuarta parte significaría un 7.25% (6.370.5 + 24.101.2 = 30.471.7 millones).

8.2.2.1. Política Fiscal: Considerando que el objetivo del manejo fiscal está asociado al mantenimiento de la estabilidad, reactivación y sostenibilidad macroeconómica, la política fiscal debe adecuar el déficit fiscal realizando acciones respecto a:

8.2.2.1.1. Ingresos: El análisis efectuado a lo largo de esta investigación, demuestra la urgente necesidad de mejorar la productividad de los ingresos, (medida del tamaño del Sector Público), por ello el Gobierno tiene que:

- Plantear hasta que punto el sistema tributario va a continuar basado principalmente en retenciones.
- Introducir mecanismos de mejor control al sector servicios y al informal.
- Enfrentar estos cuellos de botella económicos, utilizando controles rudimentarios o con instrumentos modernos.

Para incrementar los ingresos del sector público, se debe mejorar la eficiencia en las recaudaciones de impuestos y aranceles, en tal sentido constituye una imperiosa necesidad de consolidar la modernidad y fortalecimiento de los entes recaudadores.

Es importante definir una política de precios de hidrocarburos, que no afecte los ingresos fiscales a través de modificaciones recurrentes del IEHD y tienda a reducir los subsidios al GLP, que al presente representan un costo fiscal de alrededor \$us. 37 millones.

8.2.2.1.2. Gastos: En vista del incremento no presupuestado de compromisos asumidos por el Gobierno, se debe en el corto plazo respetar los niveles presupuestados sin ningún incremento en los gastos cuasifiscales y recurrentes por un período de 5 años. Para el cumplimiento de los gastos prioritarios en el futuro se debe establecer un sistema de Caja Única que implique un mejor control sobre los recursos públicos.

No restringir el consumo, sino adelantarlo; no castigar el ingreso, más al contrario en aras de una capacidad de compra mejorada; responder con déficit presupuestal a la demanda agregada, hoy por hoy muy resentida.

Buscar una tasa de medición del crecimiento del gasto público menor a la del PIB, pues eso marcará su solvencia en el largo plazo. Debe tenerse presente, que a medida que aumenta la población también lo debe hacer el gasto público social, aunque más no sea para dar servicios similares a mayor población.

Procurar el aumento de los plazos de vencimiento de la deuda pública externa, el que significará para el país y el gobierno descomprimir la fuerte carga financiera que tienen los vencimientos de deuda inmediata; logrando que la nueva deuda pase en un mediano plazo, con menores compromisos externos y con el desarrollo del propio mercado de ahorro local.

BIBLIOGRAFIA Y FUENTES

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

Ramos S. Pablo	Principales Paradigmas de la Política Económica
Campos Juliá Carlos	Manual de Hacienda Pública
Dornbush – Fisher	Macroeconomía
Mc Connell – S. L. Brue	Economía
Musgrave	Teoría de la Hacienda Pública
Sachs – Larrain	Macroeconomía en la Economía Global
UDAPE	Análisis de Temas Económicos
Mercado L. Marcelo	La Reforma del Sist. De Pensiones de la Seg. Social

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA

Ackley Gardner	Teoría Macroeconómica
Secret. Hda. Rep. Argentina	Caracterización y Evolución del Gasto Público
Villegas Q. Carlos	Nuevo Escenario y Nuevos Agentes de Inversión en Bolivia
Aguirre Alvaro	Visión Global del PAE en Bolivia
Evia José Luis	Estudio y Prospectiva del Sector Hidrocarburífero
Zorilla Santiago	Guía para elaborar la Tesis
Hernandez José	Metodología de la investigación
Harold M. Somres	Finanzas Públicas e Ingreso Nacional
Luigi Einaudi	Principios de Hacienda Pública
Hector Assael	Ensayos de Política Fiscal
Ma. Felix Delgadillo	Es Bueno el Sistema Tributario en Bolivia? – UDAPE – análisis Económico

Rafael Hernández A.	Apuntes de Historia del Pensamiento Económico
Adan Smith	Investigaciones sobre la Naturaleza y las Causas de la Riqueza de las Naciones
Javier Oyarzun	Sinopsis de la Historia del Pensamiento Económico Internacional.
Paul Stonich	Base Cero Presupuestación y Planeación
Gonzalo Martner	Presupuesto por Programas y Actividades
Tanzi V. Blejer M.	Los Déficit Fiscales y Desequilibrio de la Balanza de Pagos en los Programas de Ajuste del FMI
Isabel Encabo R.	Manual de Hacienda Pública
Carlos Otálora	Notas sobre la Evolución del Sistema Tributario en Bolivia
Pablo Ramos S.	Crítica a la Reforma Tributaria
José Luis Roca	Bolivia, Después de la Capitalización
Erick Toussaint	Deuda Externa en el Tercer Mundo
Ana Verchick	Mercado de Capitales
Víctor Maté de C.	Capitales Emergentes
Samuel F. Linarez B.	Operaciones en Bolsa
C. Mónica Capra	Subasta de Títulos Públicos en Bolivia
Fondo Monetario Internal.	Texto INST/87 – XII/P – 5: Curso de Técnicas de Análisis I
Fondo Monetario Internal.	Manual de las Estadísticas de las Finanzas Públicas
Fondo Monetario Internal.	Directrices para el Ajuste Fiscal

FUENTES

Ministerio de Hacienda	Presupuesto General de la Nación 1995 – 2002
Ministerio de Hacienda	Flujo Programado y ejecutado de Caja

	del TGN
Ministerio de Hacienda	Emisión de Instrumentos de Crédito Fiscal
Superint. de Pens., Val. y Seg.	Estadísticas de Emisión de Bonos
Instituto Nal. de Estadística	Estadísticas Económicas 1995 – 2002
UDAPE	Estadísticas Económicas Financieras 1995 – 2002
Banco Central de Bolivia	Memorias Anuales 1995 – 2002
Contaduría Gral. de la Rep.	Estado de Ejecución Presupuestaria 1995/02
Unidad de Programac. Fin.	Flujos Efectivos de Caja del SPNF 1995/02