

**Fundación Milenio**

# ¿QUÉ DEJÓ EN BOLIVIA LA BONANZA INTERNACIONAL?

**COLOQUIOS ECONOMICOS**



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

Nº 16

Diciembre de 2009

## **EL SECTOR FISCAL: ALTOS PRECIOS Y CRISIS INTERNACIONAL**

van L. Cariaga\*

### **1. Introducción**

Durante el período 2005 a 2008, el sector fiscal de la economía de Bolivia estuvo caracterizado por el fuerte blindaje de la economía, originado en las reformas estructurales puestas en práctica en los últimos veinticinco años; entre ellas, la reducción de la deuda externa, a través de la iniciativa HIPC (por sus siglas en inglés Países Pobres Altamente Endeudados), que disminuyó la deuda externa prácticamente a la mitad, la Reforma de Pensiones, que redujo notablemente el hiperbólico efecto que tenía el sistema de reparto sobre el gasto y otras medidas que fueron implementadas a partir del año de 1985. Este período estuvo, también, caracterizado por el alto nivel de precios de las materias primas y su recuperación luego de la crisis internacional, la llegada de un contingente importante de remesas del extranjero, el incremento en la producción de la hoja de coca y el manejo extremadamente político de las finanzas públicas por parte del Estado.

Estas circunstancias le permitieron al Gobierno de Bolivia hacer un manejo holgado de los recursos fiscales y sin mayores sobresaltos, aspecto que le permitió, a su vez, dedicarse plenamente a la labor política y proselitista, a través de los varios referéndums y elecciones, que le fueron consultados a la ciudadanía boliviana. Veamos estos aspectos con algún detenimiento:

### **2. Características del sector fiscal del período 2005 a 2008**

#### **A. Blindaje de la economía**

Contrariamente a lo sostenido por el Gobierno, en sentido de que el blindaje de la economía se encontraba en el nivel de reservas internacionales, el verdadero blindaje de la economía boliviana se encontraba en el número y la calidad de las reformas estructurales que se hicieron para fortalecer el sector fiscal de la economía a partir de 1985. Estas reformas incluían, entre otras, las siguientes:

- a. El ordenamiento y la sistematización del manejo del Presupuesto General de la Nación (PGN) y de las cuentas fiscales, que se implantaron como resultado de las reformas de los años de 1980.
- b. La Reforma Tributaria de 1986 y las enmiendas a la Ley 843, que establecieron las bases fundamentales sobre las cuales todavía descansa la recaudación de los ingresos fiscales, basada en el establecimiento de pocos impuestos fáciles de cobrar y de administrar.
- c. La Ley (1689) de Hidrocarburos de 1996 que, junto a la Ley de Electricidad, fue calificada como una de las mejores leyes regulatorias implantadas a fines de los años de 1990 y que permitieron que el país pueda atraer un número importante de inversionistas de alta calidad institucional. Entre otros aspectos,

\* Economista y ex – Ministro de Finanzas de Bolivia (jcariaga@entelnet.bo).

la aplicación de esta Ley permitió la certificación de alrededor de 30.0 MPC de reservas probadas de gas natural<sup>1</sup>.

- d. La Ley de Capitalización, cuyo novedoso esquema permitió la inversión de alrededor de US\$ 3,000 millones en el sector de hidrocarburos<sup>2</sup>, que permitieron la exportación máxima de 30 MMC/día de gas natural<sup>3</sup> y reestablecieron la autosuficiencia en la producción de líquidos<sup>4</sup>. Más importante aún, eliminó la enorme carga que pesaba sobre el presupuesto del Sector Público no Financiero (SPNF), los tradicionales déficits de casi todas las empresas públicas<sup>5</sup>.
- e. La iniciativa HIPC, cuyas gestiones se iniciaron en 1996, cuando Bolivia no era elegible para este tratamiento y que le ha permitido la reducción de la deuda externa en más de un 50 por ciento, a su actual nivel de US\$ 2,583 millones. Los montos de amortización e intereses que se pagaban a los organismos financieros internacionales por concepto de deuda, ahora se canalizan a la inversión social, particularmente, a la salud y educación. Esto ha fortalecido enormemente el sector fiscal de la economía de Bolivia<sup>6</sup>.
- f. El establecimiento de un Banco Central independiente, cuya autonomía garantizaba que el programa monetario no sea modificado a simple solicitud del Poder Ejecutivo o, a veces, como sucedió en el pasado, a simple instrucción del Ministerio de Hacienda, en la que se ordenaba efectuar incrementos en el crédito al sector público. Un Banco Central autónomo también garantiza que las reservas internacionales no sean utilizadas a discreción del Poder Ejecutivo. Como se sabe, las reservas internacionales en poder del Banco Central no son del Gobierno ni del propio Banco Central. Están ahí para garantizar la libre convertibilidad de la moneda local, cuya oferta aumenta con el crecimiento de la actividad económica y del comercio exterior.
- g. El establecimiento de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF) que, como órgano regulador del sistema financiero, fue creada para garantizar la solvencia de los bancos y las entidades financieras de Bolivia y para asegurar que éstas no pongan en riesgo los recursos del público. Al hacerlo así, se evitaba que el Estado tenga que salir al rescate de los bancos en situación de crisis, utilizando los ingresos fiscales y el dinero de los contribuyentes.

1 Fundación Milenio. *Hidrocarburos: ¿hasta aquí llegamos?* Análisis de Coyuntura N° 8 (Octubre, 2008) p. 10.

2 Fundación Milenio. *Gas y desigualdad, impactos de la nacionalización*. Coloquios Económicos N° 4 (Septiembre, 2006) p. 7.

3 *Ibid*; p. 4.

4 Fundación Milenio. *Del gas sus digresiones*. Análisis de Coyuntura N° 7 (Diciembre, 2007) pp. 17 y 46.

5 UDAPE. *Estadísticas económicas de Bolivia* N° 3. La Paz, 1992. pp. 134-152.

6 Inicialmente, este programa fue creado para aliviar la deuda externa de las ex colonias británicas y francesas. En primera instancia, se propuso financiar esta iniciativa con el oro del Fondo Monetario Internacional (FMI). Cuando Japón, Italia y Alemania se opusieron, se les pidió a estos países que aportaran sus propios recursos. Estos países estuvieron de acuerdo con hacerlo, siempre y cuando, el programa no se extendiese a otros países en desarrollo y así evitar el precedente. Cuando Bolivia solicitó su inclusión – pues cumplía con todos los requisitos, sobre todo el esfuerzo de haber “blindado” su sector fiscal - la oposición de estos países fue muy grande. Bolivia que, por ese entonces, ocupaba un cargo en el Directorio de Banco Mundial, desplegó un gran esfuerzo de negociación para lograr este objetivo. De no haber sido el cambio de gobierno en 1997, Bolivia pudo haber sido el primer país (inclusive antes que los países africanos para quienes estaba destinados estos recursos) en lograr el acceso a esta iniciativa. Posteriormente, todos los gobiernos en Bolivia se atribuyeron el haber tramitado y logrado esta iniciativa.

- h. El establecimiento de un sistema de regulación de los servicios públicos, que asegure la oportuna inversión de los operadores y prestadores de servicios públicos; evite el abuso de su poder monopólico sobre los usuarios y que defienda a los inversionistas de los excesos en los que generalmente incurren los gobiernos por razones políticas. El sistema de regulación estaba, también, ahí para garantizar el pago de las obligaciones de los operadores (entre ellos los impuestos).
- i. La aprobación de la Reforma de Pensiones, que evitó el crecimiento hiperbólico del sistema de reparto de pensiones, que se encontraba totalmente quebrado. Esto permitió darle al sector fiscal de la economía un mayor margen de maniobra que, de otra forma, no lo hubiese tenido. La sangría de recursos ocasionada por el sistema de reparto habría llevado a las finanzas de Bolivia a un nuevo debacle, pues el sistema estaba quebrado y sólo tenía reservas para menos de un año de existencia<sup>7</sup>.

Por lo tanto, tal como decíamos anteriormente, el blindaje de la economía no estaba determinado por la cantidad de reservas internacionales en poder del Banco Central, que fue más bien la resultante de la reciente actividad económica del período y, sobre todo, de los altos precios internacionales de las operaciones de comercio exterior. El blindaje de la economía de Bolivia estaba determinado por cuán protegido se encontraba el sector fiscal de la economía, del manejo discrecional de los políticos y, sobre todo, de los avatares del comercio exterior o del propio sector privado, que cuentan con la posibilidad de estresar significativamente a este importantísimo sector.

Gracias a este blindaje, no sólo Bolivia, sino también la mayor parte de los países latinoamericanos, lograron atenuar la gravedad de la crisis internacional, que azotó de manera implacable a los países del mundo desarrollado que, curiosamente, no contaban con un aparato regulatorio comprensivo, que brindara un blindaje, sobre todo, al sector financiero de la economía.

Por lo tanto, este blindaje no estaba en las reservas internacionales, estaba en las reformas estructurales practicadas en los últimos veinticinco años (particularmente en la economía de Bolivia), que tenían un solo propósito: reforzar el sector fiscal de la economía, asegurando la captación de mayores ingresos tributarios y conteniendo el persistente incremento de los gastos.

## **B. Altos precios internacionales de las materias primas**

No cabe duda que los altos precios internacionales de las materias primas beneficiaron a las finanzas públicas durante el período 2005 – 2008. Entre ellos, se encontraban el elevado precio de los carburantes, que contribuyó significativamente a incrementar tanto los ingresos por la venta del gas como las regalías e impuestos aplicados a este sector. Lo propio sucedió con los minerales y las materias primas. Esta situación se vio favorecida por las siguientes acciones tomadas en la economía en los últimos veinticinco años:

- a. Los altos niveles de inversión en el sector de hidrocarburos, así como en el sector de los minerales y de otras materias primas, que permitieron aprovechar

<sup>7</sup> Margaret Peirce (Editora). *Capitalización*. Woodrow Wilson Center, Current Studies on Latin America and North South Center, University of Miami.

tanto los ingresos por la venta de gas y de las otras materias primas, así como los impuestos y regalías que se cobraron sobre estos rubros.

- b. El sistema tributario que acompañó adecuadamente este incremento en los precios internacionales. Aunque todavía se discute sobre si este incremento fue atribuido a la nueva Ley de Hidrocarburos (3058), elaborada y aprobada por el Congreso durante la presidencia de Carlos Mesa, o si en realidad, estos recursos también pudieron haberse captado con la Ley 1689, aprobada durante el gobierno del presidente Sánchez de Lozada (ver la discusión de este tema en *La nacionalización del nuevo milenio*).<sup>8</sup> Por otra parte, no hay duda que el Código Tributario, la Reforma Tributaria de los años de 1980 y el Código Minero de los años de 1990, fueron instrumentales para atraer al país importantes inversiones a los sectores que nos referíamos anteriormente.
- c. Por otra parte, la Reforma Tributaria de 1986 fue vital para evitar la creación de rentas destinadas en la economía de Bolivia. Este concepto, lamentablemente, quedó completamente desvirtuado por la nueva Ley de Hidrocarburos (3058), que no hizo más que distribuir a mansalva los recursos generados por la venta de hidrocarburos a las regiones, municipalidades y otras instituciones, dejándolos totalmente fuera del control del Gobierno Central. Está demás decir que esta nueva Ley desvirtuó también el gran carácter regulatorio que tenía la Ley 1689. Que tal poco útil resultaría la Ley 3058 en el campo regulatorio que, hasta la fecha, este sector se rige casi por completo por los decretos reglamentarios de la Ley 1689. Fuera de la eliminación del llamado "sur tax"<sup>9</sup>, la Ley 3058 no hizo más que subir los impuestos y las regalías que se aplican a los hidrocarburos desde ese entonces, distribuirlos por razones políticas entre las regiones, municipalidades, etc. y crear una serie de disposiciones principistas de corte y carácter populista. Sin embargo, hay quienes discuten que esto también pudo lograrse con una simple enmienda a la Ley Tributaria 843, aspecto que habría evitado el descartar el carácter regulatorio de la Ley 1689. Por otra parte, como decíamos anteriormente, hasta el día de hoy se discute si con la aplicación adecuada del "sur tax" también se habrían podido lograr los mismos resultados. Lamentablemente, las cualidades tributarias del llamado "sur tax" nunca llegaron a comprobarse.

### C. Buenos precios a pesar de la crisis

Otro de los elementos que caracterizó al débito fiscal durante el periodo 2005 – 2008 fue que, a pesar de la crisis internacional - que significó inicialmente una brusca caída en los precios de las materias primas - la caída de los precios fue rápidamente recuperada por sucesivos incrementos de los mismos; aunque muy lejos de los niveles que había llegado a mediados de 2007. Veamos en qué ayudaron estas circunstancias al sector fiscal de Bolivia:

- a. Aunque el precio del barril de petróleo había llegado a US\$ 30.0 el barril en el momento más álgido de la crisis, de un nivel de aproximadamente

8. Mauricio Medinaceli. *La nacionalización del nuevo milenio. Cuando el precio fue un aliado*. La Paz, Fundemos, 2007. pp. 64-129. Aquí se discute sobre si el esquema del "sur tax" establecido en la Ley 1689, al no haber tenido la oportunidad de ser implementado, debido a que los volúmenes de venta de gas de esa época no eran lo suficientemente altos para aplicar de dicho esquema tributario.

9. El *sur tax* es una modalidad de impuesto utilizada en Canadá para captar mayores recursos tributarios a medida que aumenta la producción. Consultores canadienses diseñaron el *sur tax* para la ley 1689.

US\$ 140.0 el barril registrado pocos meses antes, éste se repuso muy rápidamente a niveles de US\$ 70.0/barril a mediados de 2009, que es el nivel al que las autoridades financieras de Bolivia habían elaborado el presupuesto del año de 2007. Lo propio sucedió con el estaño, cuyo precio bajó a alrededor de US\$ 5.00/libra fina y el zinc a US\$ 0.40/libra fina, que luego se recuperaron a niveles que permiten un holgado nivel de rentabilidad.

- b. Por otra parte, la reciente subida de precios de los hidrocarburos vuelve a abrir la posibilidad de producir carburantes limpios en base a los granos, principalmente la soya, el maíz, y el arroz, que no significa otra cosa que la eventual subida de precios de estos productos. Por otra parte, la reciente subida en el precio del azúcar es otro tema que también favorece la producción y las recaudaciones tributarias sobre estos productos.
- c. Por último, también debe tomarse en cuenta que el sector de hidrocarburos se benefició de los relativamente bajos costos de producción de hidrocarburos, debido a que las recientes inversiones de este sector habían sido depreciada aceleradamente; posiblemente, también debido a las normas de eficiencia heredadas de las operaciones del sector privado; y despreciar los bajos niveles del costo de vida en Bolivia, relativamente más bajos que el de otros países productores, como es el caso de Ecuador y Venezuela.

#### **D. Las remesas de los inmigrantes**

Con motivo de la salida de un importante contingente de emigrantes bolivianos al extranjero, principalmente a España, Argentina y Brasil, Bolivia se benefició de un importante flujo de reservas internacionales. Aunque estas remesas no favorecieron de manera directa al sector fiscal de la economía, al incrementar la actividad económica interna, éstas permitieron, de manera indirecta, generar recursos que, en última instancia, también fueron captados por el sistema tributario nacional.

#### **E. Incremento en la producción de hoja de coca**

Al igual que en el caso anterior, el notable incremento en la producción de hoja de coca que, aunque no favoreció de manera directa al sector fiscal de la economía, al incrementar la actividad económica interna, éste aumento permitió, de manera indirecta, generar recursos que, en última instancia, también fueron captados por el sistema tributario nacional.

### **3. Los ingresos fiscales e ingresos corrientes**

No cabe duda que, a causa de la subida de los precios internacionales y a consecuencia del blindaje fiscal de la economía de Bolivia, los ingresos totales de las Operaciones Consolidadas del Sector Público (OCSP) del período 2005 – 2008 fueron notablemente incrementados. El examen de los ingresos permite advertir que estos se incrementaron en 2.4 veces durante este período. Es muy posible que esta relación se mantenga también para este año, debido a que las cifras del primer semestre de 2009 son muy similares a las del primer semestre de 2008. Por su parte, los ingresos corrientes siguen más o menos la misma tendencia que los ingresos totales (ver cuadro 1).

**CUADRO 1**  
**FLUJO FINANCIERO DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (1)**  
**AÑOS 2005 - 2008**

DETALLE	Valor (Millones de Bolivianos)				Estructura porcentual (Porcentajes)		Variación (Millones de Bolivianos)		Tasa de crecimiento (Porcentajes)	
	2005	2006	2007	2008 <sup>(p)</sup>	2005	2008 <sup>(p)</sup>	05-08	07-08	05-08	07-08
<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>24,442.8</b>	<b>35,859.7</b>	<b>44,929.7</b>	<b>58,394.5</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>33,951.7</b>	<b>13,464.7</b>	<b>138.9</b>	<b>30.0</b>
INGRESOS CORRIENTES	22,791.3	34,167.4	43,234.8	56,889.1	93.2	97.4	34,097.8	13,654.3	149.6	31.6
Ingresos tributarios	12,438.9	14,812.2	16,800.9	21,385.9	50.9	36.6	8,947.0	4,585.0	71.9	27.3
Renta interna <sup>(2)</sup>	11,654.7	13,914.4	15,709.4	20,053.8	47.7	34.3	8,399.0	4,344.3	72.1	27.7
Renta aduanera	784.2	897.8	1,091.5	1,332.1	3.2	2.3	548.0	240.6	69.9	22.0
Impuestos s/ hidrocarburos	6,904.7	11,935.8	7,782.1	2,580.4	28.2	4.4	(4,324.3)	(5,201.6)	(62.6)	(66.8)
Ventas de hidrocarburos	618.2	3,956.8	13,235.3	26,332.8	2.5	45.1	25,714.6	13,097.4	4,159.9	99.0
Otras empresas	207.3	264.4	1,803.8	2,390.3	0.8	4.1	2,183.0	586.5	1,053.1	32.5
Transferencias corrientes	748.8	749.4	811.0	998.1	3.1	1.7	249.3	187.1	33.3	23.1
Otros ingresos corrientes	1,873.4	2,448.9	2,801.7	3,201.6	7.7	5.5	1,328.1	399.9	70.9	14.3
INGRESOS DE CAPITAL	1,651.4	1,692.3	1,694.9	1,505.4	6.8	2.6	(146.1)	(189.5)	(8.8)	(11.2)
<b>EGRESOS TOTALES</b>	<b>26,178.6</b>	<b>31,727.8</b>	<b>43,144.4</b>	<b>54,478.2</b>	<b>107.1</b>	<b>93.3</b>	<b>28,299.6</b>	<b>11,333.9</b>	<b>108.1</b>	<b>26.3</b>
EGRESOS CORRIENTES	18,434.7	22,158.4	30,103.0	39,235.8	75.4	67.2	20,801.1	9,132.8	112.8	30.3
Servicios personales	7,065.0	8,715.0	9,983.6	11,327.6	28.9	19.4	4,262.6	1,344.0	60.3	13.5
Adquisición de bienes y servicios	2,224.8	6,288.6	12,371.5	18,350.8	9.1	31.4	16,126.0	5,979.4	724.8	48.3
Interés y comisiones deuda externa	944.6	960.2	885.6	798.6	3.9	1.4	(146.0)	(87.0)	(15.5)	(9.8)
Interés y comisiones deuda interna <sup>(3)</sup>	1,108.1	702.1	460.3	231.1	4.5	0.4	(877.0)	(229.2)	(79.1)	(49.8)
Otros	1,366.7	1,369.8	1,757.2	1,688.5	5.6	2.9	321.8	(68.7)	23.5	(3.9)
Cuasifiscal	(258.6)	(667.6)	(1,296.9)	(1,457.4)	(1.1)	(2.5)	(1,198.8)	(160.5)	463.6	12.4
Transferencias corrientes	4,832.4	5,042.1	5,412.0	7,352.3	19.8	12.6	2,520.0	1,940.3	52.1	35.9
Del cual: Pensiones	3,110.0	3,283.8	3,487.1	3,800.3	12.7	6.5	690.3	313.1	22.2	9.0
Otros egresos corrientes	2,259.8	450.4	990.0	1,175.3	9.2	2.0	(1,084.5)	185.4	(48.0)	18.7
EGRESOS DE CAPITAL	7,743.9	9,569.4	13,041.4	15,242.4	31.7	26.1	7,498.5	2,201.0	96.8	16.9
<b>SUP(DEF) CORRIENTE</b>	<b>4,356.6</b>	<b>12,009.0</b>	<b>13,131.9</b>	<b>17,653.3</b>	<b>17.8</b>	<b>30.2</b>	<b>13,296.7</b>	<b>4,521.4</b>	<b>305.2</b>	<b>34.4</b>
<b>SUPERÁVIT(DÉFICIT) GLOBAL</b>	<b>(1,735.9)</b>	<b>4,131.9</b>	<b>1,785.4</b>	<b>3,916.2</b>	<b>(7.1)</b>	<b>6.7</b>	<b>5,652.1</b>	<b>2,130.9</b>	<b>(325.6)</b>	<b>119.4</b>
<b>SUP(DEF) ANTES DE PENSIONES</b>	<b>1,374.1</b>	<b>7,415.7</b>	<b>5,272.5</b>	<b>7,716.5</b>	<b>5.6</b>	<b>13.2</b>	<b>6,342.4</b>	<b>2,444.0</b>	<b>461.6</b>	<b>46.4</b>
<b>FINANCIAMIENTO TOTAL</b>	<b>1,735.9</b>	<b>(4,131.9)</b>	<b>(1,785.4)</b>	<b>(3,916.2)</b>	<b>7.1</b>	<b>(6.7)</b>	<b>(5,652.1)</b>	<b>(2,130.9)</b>	<b>(325.6)</b>	<b>119.4</b>
CRÉDITO EXTERNO NETO	1,728.2	369.9	1,063.0	1,611.7	7.1	2.8	(116.5)	548.7	(6.7)	51.6
Desembolsos	4,033.1	2,694.6	3,189.1	3,570.3	16.5	6.1	(462.8)	381.1	(11.5)	12.0
Amortizaciones	(2,220.4)	(2,249.3)	(2,129.7)	(2,570.5)	(9.1)	(4.4)	(350.1)	(440.8)	15.8	20.7
CRÉDITO INTERNO NETO	7.7	(4,501.9)	(2,848.4)	(5,527.9)	0.0	(9.5)	(5,535.6)	(2,679.5)	(72,105.1)	94.1
Banco Central	(1,543.5)	(5,724.9)	(3,081.4)	(6,052.0)	(6.3)	(10.4)	(4,508.5)	(2,970.7)	292.1	96.4
Cuasifiscal BCB <sup>(4)</sup>	(258.6)	(667.6)	(1,296.9)	(1,457.4)	(1.1)	(2.5)	(1,198.8)	(160.5)	463.6	12.4
Crédito neto	(1,284.9)	(5,057.3)	(1,784.4)	(4,594.6)	(5.3)	(7.9)	(3,309.7)	(2,810.2)	257.6	157.5
Crédito neto sistema financiero <sup>(4)</sup>	475.9	165.3	(456.8)	(927.0)	1.9	(1.8)	(1,402.9)	(470.2)	(294.8)	102.9
Otros financiamientos internos <sup>(5)</sup>	1,075.2	1,057.8	689.8	1,451.1	4.4	2.5	375.8	761.3	35.0	110.4

FUENTE: elaboración propia en base a cifras del Banco Central de Bolivia (www.bcb.gov.bo).

(1) Las cuentas en moneda extranjera fueron convertidas al tipo de cambio fijo de cada año. En 2006, incluye prepagos de empresas capitalizadas por un monto de Bs 31 millones, razón por la cual estos datos difieren con los del Ministerio de Hacienda.

(2) Incluye regalías mineras.

(3) En el cuasifiscal se excluyen las operaciones financieras y administrativas del (FONDESIF).

(4) Incluye el Resto del Sistema Bancario, depósitos no corrientes y colocación de títulos a Mutuales y al Fondo Nacional de Vivienda. A partir de 2001, se incluye los títulos colocados a las Sociedades Administradoras de Fondos de Inversión, Agentes d

(5) Incluye deuda flotante, certificados fiscales y otros. A partir de 1997, bonos emitidos a las AFP.

(p) Preliminar.

## **A. Los ingresos tributarios**

También el cuadro 1 muestra que los ingresos tributarios se incrementaron en 1,7 veces durante este período. Por las razones explicadas anteriormente, es posible que esta relación también se mantenga en 2009, debido a que las cifras del primer semestre de 2009, son muy similares a las del primer semestre de 2008. Como era de esperar, el gran peso de estos impuestos y sus incrementos estuvo en la renta interna y no en la renta aduanera.

### **a. La renta interna**

En el caso de la renta interna, la recaudación también se incrementó en 1.7 veces durante el período 2003 – 2008. Es muy posible que estos ingresos se mantengan el año 2009 en el mismo nivel que en el año 2008, dado que el comportamiento del primer semestre de ese año es muy similar al de 2008. Por supuesto que gran parte de este incremento se atribuye a la generación de mayores ingresos en la economía a causa de la subida de los precios internacionales y la reorganización en años pasados de las oficinas de Impuestos Internos. Sin embargo, no se debe desestimar los esfuerzos de estas oficinas por cobrar impuestos, intereses y multas, correspondientes a gestiones pasadas.

### **b. La renta aduanera**

En el caso de la renta aduanera su incremento se ha casi duplicado durante este período, pero no refleja el porcentaje de recaudaciones que debía tener respecto al total de las importaciones

## **B. Impuesto a los hidrocarburos**

En el caso de los impuestos sobre hidrocarburos, éstos se incrementaron más de dos veces durante el período 2003 – 2006, para llegar a su nivel máximo de Bs. 11,935.8 millones. Luego éstos bajaron a Bs. 7,782.1 millones el año 2007, a causa de la crisis internacional. Extrañamente éstos nuevamente bajaron Bs. 2,580.4 millones el año 2008. Es muy posible, que estos ingresos mantengan el mismo nivel durante el año de 2009.

En contraste con esta situación tan favorable de los precios internacionales, es importante anotar que Bolivia tomó o dejó de tomar importantes decisiones económicas durante el período 2000 - 2009, que afectaron los ingresos del sector que, como se sabe, está íntimamente ligado al sector fiscal de la economía. Entre estas decisiones podemos citar las siguientes:

### **A. El proyecto de de Gas Natural Licuado (GNL)**

La decisión política de no implementar el proyecto GNL para vender gas natural a los Estados Unidos y a México, pudo haber incrementado significativamente los ingresos tributarios. Sin embargo, las decisiones políticas y no económicas de los gobiernos de ese entonces, junto a presiones de los grupos sociales y regionales, destinadas a evitar el paso y la venta de gas a través de territorio chileno, impidieron llevar adelante este proyecto. Naturalmente, estas decisiones tampoco permitieron la significativa inversión que venía acompañada con estos mega proyectos.

## B. La inseguridad jurídica y las nacionalizaciones

Es por demás conocido en la literatura económica que la inseguridad jurídica y las llamadas nacionalizaciones - tal vez como la expresión más álgida de inseguridad jurídica - tiene efectos muy negativos en los niveles de inversión y, por ende, en la producción y, en última instancia, en los niveles de recaudación tributaria.

Esta situación es por demás notoria si se observa la significativa baja en los niveles de inversión en exploración y explotación, nivel de reservas y producción del sector de hidrocarburos de Bolivia<sup>10</sup>, luego de que éstos indicadores habían logrado su nivel máximo en el año 1998. Es a partir de ese entonces es que los gobiernos de esa época titubearon en sus decisiones sobre el futuro del sector de hidrocarburos, principalmente, como decíamos anteriormente, debido a las presiones políticas a los que éstos fueron sometidos por los llamados grupos sociales de índole política.

Posteriormente, luego de producido el Referéndum de 2004 para decidir sobre la propiedad de los hidrocarburos, seguidos por el reemplazo de la Ley de Hidrocarburos 1689 por la Ley 3058 y la llamada nacionalización de las empresas petroleras, la inversión en el sector se redujo a su nivel mínimo, el mismo que prácticamente se ha mantenido hasta ahora.

Aunque éste no es el lugar adecuado para discutir las ventajas y desventajas sociales y políticas de las nacionalizaciones, desde el punto de vista económico, está comprobado universalmente que este tipo de decisiones políticas tiene dos efectos económicos negativos muy importantes: la pérdida o disminución de inversiones, a la que nos hemos referido anteriormente, y la pérdida de los mercados de exportación o el acceso a los mismos. Lamentablemente, para los países que no cuentan con un ahorro interno sostenible o su mercado interno es muy limitado o poco desarrollado, las consecuencias de no contar con un nivel adecuado de inversiones o la pérdida de mercados pueden tener consecuencias catastróficas en la economía, tanto en el mediano como en el largo plazo.

- i. **Inversiones** Aunque en Bolivia no se implementó el esquema tradicional de nacionalizaciones en el sector de hidrocarburos, sino más bien en otros sectores - pues este fue más bien un proceso de renegociación de contratos, acompañado de algunas compras de refinerías y el control accionario de la empresa transportadora de gas - el efecto sobre el nivel de inversiones en este sector fue muy significativo. Este tipo de decisiones, naturalmente, conlleva serias repercusiones sobre el nivel de producción y, en última instancia, sobre el nivel de recaudaciones. Ver, por ejemplo, el efecto que tuvo estas decisiones sobre el nivel de pozos perforados, equipos de perforación, reservas, desarrollo de campos existentes y, en última instancia,

10 Fundación Milenio. *Del gas sus digresiones*. Op. cit., p. 10.

11 Fundación Milenio. *Hidrocarburos: ¿hasta aquí llegamos?* Op. cit., pp. 11-14.

en la producción, durante este período<sup>11</sup> que, entre otros aspectos, le impidieron al Estado boliviano cumplir adecuadamente sus compromisos de exportación y de consumo interno.

- ii. **Pérdida de mercados** Sin temor a equivocarnos, creemos también que es posible afirmar que la acción conjunta de la inseguridad jurídica, las nacionalizaciones, la inestabilidad causada por los movimientos sociales y regionales en Bolivia, fueron una de las principales causas de por que el Brasil optó por cancelar su proyecto de compra de 30.0 MPC de gas natural adicionales. En su reemplazo, invirtió enormes recursos en la exploración de nuevos recursos hidrocarburíferos, desarrolló de proyectos energéticos alternativos y, lo más importante, optó por la compra de GNL de allende los mares. Por otra parte, la compra de GNL de países como Indonesia ya había sido una decisión tomada por Chile, ante las infructuosas gestiones de ese país por lograr la compra de gas natural de Bolivia. A la fecha, estas decisiones están siendo consideradas también por Argentina, con la que Bolivia tiene un contrato a largo plazo firmado, y Uruguay y Paraguay, con quienes Bolivia tenía cifradas esperanza de exportar mayores volúmenes de gas natural.

### **C. Bolivia pudo haber logrado ingresos fiscales más significativos**

Uno de los temas más controvertidos que se debate en los círculos académicos e intelectuales es el de saber a ciencia cierta qué hubiera sucedido con los ingresos tributarios de Bolivia, si este país hubiera concretado los proyectos de venta de GNL a Estados Unidos y México, duplicado la exportación de gas al Brasil (incluyendo Cuyabá), cumplido sus compromisos de exportación con Argentina y logrado la apertura del mercado de Chile, Uruguay y Paraguay.

Lamentablemente, la respuesta a esta pregunta requiere de informaciones adicionales, tales como volúmenes de exportación, información técnica, condiciones de negociación y otros. Sin embargo, creemos que no sería aventurado afirmar que, si todo esto hubiese sucedido, los ingresos tributarios de Bolivia se habrían duplicado o tal vez triplicado. Con estos ingresos, el país, seguramente, habría podido gastar cómodamente estos recursos en salud, educación e infraestructura, que son áreas donde Bolivia requiere desesperadamente de financiamiento.

### **D. Las empresas públicas, sus ventas y sus ingresos**

En cuanto al comportamiento de las empresas públicas, creemos que todavía es muy temprano como para poder adelantar algún criterio. Sin embargo, dadas las recientes publicaciones en los medio de prensa, sobre supuestos escándalos de corrupción en Yacimiento Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), el exceso de personal contratado en ambas instituciones, especialmente en Huanuni, es que todavía se siembra una enorme nube de dudas sobre la efectividad de estas empresas y, sobre todo, sobre su capacidad financiera y administrativa.

No olvidemos que en el pasado, casi todas las empresas públicas de Bolivia producían déficits que, entre otras cosas, fueron una de las causas más importantes de por qué Bolivia ingresó en un alto proceso inflacionario, equivalente de 23.500 por ciento de incremento anual. Definitivamente, las empresas públicas no pueden ser manejadas por políticos

## **E. Transferencias corrientes e ingresos de capital**

En el caso de las transferencias corrientes y los ingresos de capital (públicos) durante el período 2003 – 2008, éstos se han mantenido prácticamente en los mismos niveles que en el año 2003. La explicación está en el relativamente bajo nivel de inversiones extranjeras y la también baja relación financiera que actual gobierno tiene con los organismos financieros internacionales (OFI) y los países donantes, en sus respectivas solicitudes de crédito y de donación.

## **4. Los egresos fiscales**

En el cuadro 1, se puede apreciar que los egresos fiscales de las OCSP se incrementaron en más de dos veces durante el período 2005 -2008. Es posible que esta relación no se mantenga durante el año 2009, debido a que las cifras del primer semestre de 2009, son superiores a las del primer semestre de 2008. Por su parte, los ingresos corrientes siguen más o menos la misma tendencia que los ingresos totales. Sin embargo, es posible que esta relación también se mantenga más alta para el año 2009.

### **A. Servicios personales**

Por su parte, el rubro de servicios personales prácticamente aumentó en 1.6 veces entre los años 2005 y 2008, que posiblemente se incrementará el año 2009, debido a que las cifras del primer semestre de este año son más altas que las del 2008.

### **B. Compra de bienes y servicios**

En el caso de la compra de bienes y servicios, éstas se incrementaron en la alarmante cifra de 8.2 veces más, entre los años 2005 y 2008. Es posible que esta relación se incremente en el año 2009, debido a que las cifras del primer semestre de 2009, también son superiores a las del primer semestre de 2008.

### **C. Intereses y comisiones de la deuda externa y la deuda interna**

Las comisiones e interese de la deuda externa se mantiene básicamente en el mismo nivel, durante el período 2005 – 2008. Este no es el caso de los intereses y comisiones de la deuda interna, que bajan a partir del año 2006, debido, principalmente, a la baja de intereses en la parte cuasi fiscal.

### **D. Transferencias corrientes**

Las transferencias, que son gastos por los cuales el Gobierno no recibe nada a cambio, que se incrementaron en 1.5 veces más entre los años 2005 y 2008.

Es posible que esta relación se incremente el año 2009, debido a que las cifras del primer semestre de 2009, son superiores a las del primer semestre de 2008.

Por su parte, mientras las pensiones han mantenido los mismos niveles que en el año 2005, las otras transferencias han incrementado notablemente, debido a la permanente política de otorgación de bonos y subsidios por parte del Gobierno.

## **E. Egresos de capital**

Un aspecto positivo de la política fiscal del Gobierno de Bolivia se encuentra en la ejecución de los gastos de inversión, que casi se duplicaron a partir del año 2005. Sin embargo, hay quienes dudan que esto haya sido así, debido a que, institucionalmente, el país no tiene la capacidad de ejecutar ese volumen de gasto. Particularmente, el Tesoro General de la Nación (TGN) que, tradicionalmente, nunca pudo ejecutar un monto superior a los US\$ 500 millones.

Quienes sostienen esta posición, aseguran que estos egresos de capital, contienen un porcentaje importante de gasto corriente. Naturalmente, esta es una objeción importante. Lo más aconsejable sería dejarle al Gobierno el beneficio de la duda. En todo caso también sería importante que el Gobierno detalle los proyectos financiados con estos recursos.

Sin embargo, quienes tienen posibilidad de visitar el sector rural, habrán notado también un creciente incremento en la construcción de escuelas postas sanitarias y de campos deportivos que, seguramente, son el resultado de los gastos de inversión en el sector social.

## **5. Superávit corriente y superávit global y su financiamiento**

Dados los ingresos obtenidos de los altos precios internacionales y el blindaje efectuado al sector fiscal de la economía durante los últimos veinticinco años, no resulta extraordinario que el sector fiscal tuvieran significativos superávits corrientes y globales durante el período 2005 -2008, incluyendo la parte de cobertura de pensiones. Obviamente, estos superávits no requirieron de ningún financiamiento externo o interno

Lamentablemente, a causa del permanente incremento de los gastos fiscales y los efectos de la reciente crisis internacional, que no ha podido recuperar totalmente el nivel de precios de las materias primas, el gobierno de Bolivia ha hecho conocer oficialmente que el déficit fiscal del año 2009 será del 1.84 por ciento del PIB; mientras que en el años 2010 se espera que será de 4.5 por ciento.

## **6. ¿Qué se hizo con los ahorros fiscales?**

A diferencia de otros países que ahorraron estos ingresos excepcionales de los años 2005 - 2008, para utilizarlos en resolver la crisis, en proyectos sociales o en infraestructura, el Gobierno de Bolivia optó por gastarlos, incrementando los egresos fiscales casi a la par en que aumentaron los ingresos.

Un ejercicio muy sencillo basado en el cuadro 1 nos muestra que entre los años de 2005 a 2008, el Gobierno de Bolivia gastó alrededor de Bs. 155.5 mil millones. Si hubiera mantenido el gasto en los niveles del año 2004, el ahorro habría sido de Bs. 71.7 mil millones. Si hubiera incrementado el gasto solamente en 5 por ciento anual, el ahorro habría sido de Bs. 59.6 mil millones y si lo hubiera hecho en un diez por ciento anual, el ahorro habría sido de Bs. 46.3 mil millones.

## 7. ¿Cuál fue la política fiscal durante el período 2005 al 2008?

Si se tuviera que establecer qué clase de política fiscal tuvo el Gobierno de Bolivia entre los años 2005 al 2008, creo que se podría decir lo siguiente:

- a) Una política fiscal, basada en la producción y exportación de materias prima y una política fiscal basada en un impuesto a la renta de las materias primas. En realidad, en Bolivia las personas no pagan impuestitos a la renta
- b) La política fiscal siguió apoyándose en la Reforma Tributaria de de 1986. Este sistema se basa en instrumentos tributarios indirectos y nó en el impuesto a la renta de personas.
  - Se destacan los esfuerzos de Impuestos Internos por incrementar las recaudaciones de impuesto, particularmente de impuestos, intereses y multas de gestiones pasadas.
  - Las recaudaciones aduaneras siguen siendo poco significativas respecto a los montos que debería recaudar comparados con el nivel de importaciones.
- c) Una política fiscal en la que el Estado participa en la economía, a través de las empresas públicas, en la producción de materias primas y de servicios públicos, cuyos resultados todavía no son conocidos.
- d) Una política fiscal que tal vez podía calificarse de dispendiosa, cuyos gastos corrientes, particularmente en compra de bienes y transferencias, se incrementó, varias veces más que al ritmo del incremento de los ingresos (ver por ejemplo el gasto que corresponde a la compra de bienes y servicios del Gobierno).
- e) Una política fiscal que muestra una importante ejecución de los gastos de capital, cuyo detalle no se conoce.
- f) Una política fiscal que produce déficits, cuando los ingresos fiscales ya no son capaces de absorber el gasto.

## **Fundación Milenio**

[www.fundacion-milenio.org](http://www.fundacion-milenio.org)

[fmilenio@entelnet.bo](mailto:fmilenio@entelnet.bo)

[milenio.bo@gmail.com](mailto:milenio.bo@gmail.com)

Telf.: (591-2) 2312788

Fax: (591-2) 2392341

Casilla: 2498