

## **Bolivia: crisis del Estado**

**Por Armando Méndez Morales**  
**Ex Director del Banco Central de Bolivia**

Los graves acontecimientos y la eclosión social por los que atravesó la sociedad boliviana en el mes de octubre último, y que terminaron con la renuncia de Gonzalo Sánchez de Lozada (GSL) a la Presidencia de la República, expresan la crisis fiscal por la que atraviesa el país, cuyas principales manifestaciones son: la inoportuna e inadecuada promulgación de un draconiano Código Tributario y la percepción generalizada de que el negocio del gas es y será para las empresas petroleras y no para el Estado Boliviano, quién vitalmente requiere una participación significativa de ese negocio. El antecedente, y que hirió gravemente al gobierno de Goni, fue lo que popularmente se denominó el "impuestazo" y que no fue más que un intento fallido del gobierno, a principios de año, de crear un impuesto a la renta de las personas, dado que el impuesto al ahorro de las personas denominado Régimen Complementario al IVA<sup>1</sup>, había sido completamente perforado por el uso generalizado de "facturas clonadas", que libremente se vendían.

La sociedad boliviana -pobre, inmensamente pobre-, con un régimen impositivo que grava abrumadoramente el consumo y no al capital ni a las empresas, descansa en la recolección de impuestos sobre un conjunto de agentes de retención, que se inscriben en la "formalidad", pero en una sociedad donde la amplia mayoría realiza sus actividades económicas de manera informal y con una productividad muy baja, pocos cumplen este papel. Incluso quienes operan bajo el calificativo de formales no son completamente tales. Es un hecho conocido en el país la existencia de la "doble contabilidad" en las empresas formales; una contabilidad para los dueños de la empresa y otra para las oficinas de impuestos.

### **UN CODIGO TRIBUTARIO QUE AUMENTA EL CONFLICTO**

En la desesperación de generar ingresos, el gobierno promulgó un Código Tributario que introduce el carácter de delito penal al incumplimiento de obligaciones tributarias, algo ajeno a nuestras tradiciones pero fiel copia a lo que, de larga data, hacen los países desarrollados. En una economía donde "todos", de alguna manera, evaden impuestos por el carácter numéricamente dominante de la informalidad el introducir esa draconiana decisión es un boomerang, que no asegura la paz social sino agrava el conflicto. Sería mejor considerar a todo el país una cárcel nacional, en lugar de intentar agarrar chivos expiatorios, que evadan el pago de impuestos, para meterlos en la cárcel.

Por más Código Tributario severo, que se quiera imponer a la sociedad boliviana, no tendrá el éxito soñado de aumentar significativamente los ingresos fiscales para financiar genuinamente las obligaciones redistribucionistas que el Estado boliviano se ha comprometido con las políticas desarrolladas en los años 90, por la sencilla razón de que los impuestos aumentan sólo si aumenta el ingreso nacional real. Una sociedad pobre se caracteriza por tener bajos ingresos que casi en su totalidad se

---

<sup>1</sup> Es un impuesto al ingreso de las personas que se hace efectivo al momento de un consumo facturado. Cuando esto no sucede la empresa retiene el 13% del ingreso del trabajador, que es o el consumo no facturado o su ahorro.

dirigen al consumo. Si las personas no pueden ahorrar, menos van a poder pagar impuestos que para el caso boliviano tienen el carácter de una "exacción estatal", dada la generalizada percepción de corrupción que tiene la población boliviana sobre el que hacer estatal, que los mismos políticos se encargan de magnificarla, en los tiempos de elecciones, con el propósito de descalificar a sus contendientes.

El pequeño sector formal de la economía boliviana no sabe como oponerse a los intentos de una mayor concusión impositiva, y equivocadamente invoca al Estado para que cobre impuestos a los "informales", sin darse cuenta que eso es absolutamente inviable, no sólo porque la mayoría son ellos, sino porque en su gran preponderancia son personas económicas que sólo subsisten. Es bueno recordar que en Bolivia más del 85% de la población no tiene ninguno tipo de seguro de salud.

La presión tributaria del orden del 16 % del PIB que tiene Bolivia<sup>2</sup>, un país de muy bajo ingreso percapita, se la puede calificar de adecuada, por lo que una visión realista del que hacer estatal debería llevar a los gobiernos a detener estas políticas irracionalmente redistribucionistas, ya que Bolivia no es un país donde exista una clase económica rica, como es el caso de los países europeos o de los EE.UU, que ahorran su inmensa riqueza, y donde el Estado absorbe parte de ese ahorro para reinyectarlo en la economía y de esta manera asegurar el siempre difícil pleno empleo. Bolivia es un país con uno que otro rico, una pequeña clase media emergente y que lucha día a día para mantener su confort alcanzado, una clase empresarial formal sin capital propio y sobreendeudada<sup>3</sup>, con arcaicas tecnologías y, finalmente, una inmensa mayoría nacional que sobrevive, cuya fuerza de trabajo no es demandada por el mercado. ¿A esta Bolivia se le puede extraer mayores impuestos?. En mi opinión, la respuesta es absolutamente, no.

## REFORMAS MAL CONCEBIDAS

En un contexto donde los ingresos estatales son absolutamente insuficientes para atender la inmensidad de necesidades, tanto del aparato estatal como de las siempre insatisfechas demandas de infraestructura, y más aun de los elevados compromisos redistributivos asumidos por el Estado, la caprichosa reducción de regalías de un 50% al 18% sobre hidrocarburos, llevada a cabo en la primera desacertada gestión de gobierno de GSL (1993-1997), ha determinado que esta contribución que representaba el 7% del producto Interno Bruto (PIB) el año 1990, hoy sólo represente el 2.3%, cuando paradójicamente la actividad gasífera, a partir de año 2000, tiene un boom como consecuencia de la exportación de gas al Brasil<sup>4</sup>. Es evidente que el gobierno de GSL eliminó el sector empresarial del sector público en Bolivia, pero de una manera deficiente tanto en su diseño como en su implementación. Debemos recordar que su principal oferta electoral, que lo encumbró en el gobierno el año 1993, fue la "capitalización de las grandes empresas públicas", proceso que atraería del exterior a capitales productivos al país nunca antes vistos, los que a su vez llevarían a la economía a un crecimiento anual

---

<sup>2</sup> En 1985, como consecuencia de la dramática hiperinflación, la presión tributaria (renta y aduana) cayó hasta ubicarse en un 2.8% del PIB. Para el año 2002 se ubica en un 13.2%. Si se le añade el impuesto especial al consumo interno de hidrocarburos, que es del 2.3% del PIB, monto igual a las regalías sobre hidrocarburos, se convierte en 15.5%.

<sup>3</sup> Incluso las empresas capitalizadas han realizado inversiones financiadas con deuda y no con aportes al patrimonio de la empresa.

<sup>4</sup> El año 1999 el valor de exportaciones de gas natural fue de 36 millones de dólares, el 2002 es de 264 millones y que representa el 20% del total de exportaciones FOB.

de dos dígitos, y la creación de 500 mil empleos, etc, etc. Todo esto, por cierto, no ha ocurrido.

Sin duda alguna, el audaz Presidente GSL estaba convencido que la denominada capitalización de las empresas públicas, -un eufemismo para ocultar una particular privatización de empresas públicas-, se convertiría en el ansiado motor, siempre buscado y nunca encontrado, del desarrollo económico del país. Obviamente si este proceso hubiese sido exitoso como en la mente empresarial minera del Presidente GSL se diseñó, la historia económica del país hubiese sido otra. La dura realidad se impuso e hizo efectivo el dicho en los negocios que dice: “entre el éxito y el fracaso dista un milímetro”. Claro que cuando el negocio privado fracasa lo propio le ocurre a su propietario, en cambio, cuando fracasa un negocio público, fracasa el país, y su casual creativo, ¡bien gracias!

Hoy, la mayoría del país piensa –y con razón- que la capitalización de las empresas públicas ha sido un fiasco para el bienestar del pueblo boliviano. Este proceso traspasó la mayor acumulación de capital productivo, que Bolivia había realizado como producto del denominado modelo nacionalista de desarrollo, a “socios estratégicos”, a cambio de un cohecho que se denomina “bonosol”<sup>5</sup>.

Las otras dos reformas “estrella” de GSL, denominadas Reforma de Pensiones y Participación Popular, descansaban en su éxito también del resultado de la capitalización. Una exitosa privatización de las grandes y monopólicas empresas públicas debía traducirse en una notable transferencia de rentas desde estas empresas hacia el Estado, en la forma de impuestos. Si así hubiese sido, el Tesoro General de la Nación hubiese tenido los ingresos necesarios para financiar la cara Reforma de Pensiones<sup>6</sup> y la cara Participación Popular<sup>7</sup>. Pero como no fue así, el Estado Boliviano comenzó a tener una presión sobre sus finanzas año tras año hasta hoy hacerse explosiva. ¿Cómo se ha financiado estas dos reformas de redistribución de ingresos?. En orden de importancia: acudiendo, al endeudamiento externo como siempre; por primera vez; captando préstamos internos de privados; con la creación del Impuesto especial sobre el consumo de Hidrocarburos, y con un aumento de las donaciones provenientes del exterior.<sup>8</sup>

## **DE ESTADO EMPRESARIO POBRE A POBRE ESTADO REDISTRIBUIDOR**

El D.S. 21060 inició la muerte del populista capitalismo de Estado, que Bolivia había construido a partir de la revolución nacional de 1952, para cambiar el carácter de la economía boliviana desde una matriz predominantemente pública hacia una matriz dominante privada, y supuestamente eficiente. Se había constatado que el excesivo

<sup>5</sup> El adjetivo a esta política redistributiva es pertinente. Sin ese ofrecimiento GSL jamás hubiese obtenido la tenue primera mayoría relativa en las elecciones del año 2002. Una encuesta realizada en marzo de 2002, por grupos de edad, daba una amplia preferencia a GSL, en la población mayor de 65 años, que sería beneficiada con el “bonosol”, en una magnitud casi cuatro veces a su inmediato seguidor, que era Jaime Paz Zamora. Fundación Milenio, “Informe sobre el acontecer político en Bolivia N° 5”, 2002, La Paz.

<sup>6</sup> Como consecuencia de la Reforma de Pensiones el pago de rentas a jubilados pasó a ser íntegramente obligación del Estado. En 1997 representó un 3.4% del PIB y subió al 5% el 2002.

<sup>7</sup> La participación popular es un intento de potenciar los gobiernos locales con recursos económicos del Tesoro General de la Nación. En 1990 la inversión pública de municipios representaba el 5% del total de inversión pública, hoy, representa el 43%.

<sup>8</sup> El déficit fiscal del gobierno general más bajo que Bolivia alcanzó en los últimos veinte años se dio en el año 1995 con un 1.3% del PIB. Para el año 2002 subió al 9%. En 1995 el financiamiento del déficit fue externo con un 3.2 % del PIB lo que permitió reducir el endeudamiento interno. El 2002 el financiamiento externo fue de 6% del PIB y el interno del 3%.

aparato público había llevado al país a una crónica adicción al déficit fiscal y de aquí a la dramática hiperinflación de los años 80. Sin embargo, el gasto gubernamental propiamente dicho nunca había alcanzado el nivel que hoy se tiene.

Del fracaso del capitalismo de Estado creado a la luz del nacionalismo revolucionario vigente hasta el año 1985, hemos pasado a un populista Estado redistribucionista. Estos calificativos son pertinentes dado que los gobiernos, buscando la fácil popularidad del corto plazo, siempre ofrecen más gasto público, "obras con empleos" decía Goni, redistribución de ingresos, ¡ingresos que no existen!. Todo esto se ha traducido que el tamaño del Estado, que el volumen del gasto público sigue subiendo en Bolivia, habiendo alcanzado un cenit que es insostenible mantener en adelante.

En los tiempos de Capitalismo de Estado, hicieron su aparición las empresas públicas que, sin duda alguna, tenían significación al interior del sector público, y por tanto importancia fiscal; hoy, con su privatización ha perdido relevancia ver lo que sucede con lo que técnicamente se denomina el "sector público no financiero"; en su lugar, hay que analizar lo que sucede con los componentes denominados "gobierno central" y "gobierno general"<sup>9</sup>.

En la época del Estado empresario, el gasto público del gobierno, sin embargo, era menor al que hoy día se realiza. En los años 60, el gasto corriente del gobierno central estaba por el orden del 10% del PIB, y del gobierno general en el orden del 14%, a lo cual si se añade el gasto en inversión se convierte en un 16% del PIB.

Antes de la hiperinflación, y si tomamos el año 1980 como referencia, se tiene el siguiente comportamiento: El gasto total del gobierno central representaba un 24% del PIB, el de gobiernos regionales un 2%, lo cual daba como resultado un total para el gobierno general del 26%. Ese año se tuvo un déficit fiscal del 10%, financiado mayormente con generosos créditos del Banco Central de Bolivia. El año 1985, que es al año del ajuste fiscal, se reduce el gasto del gobierno general al 22% del PIB pero no se logra reducir el déficit fiscal que siguió en torno al 10%.

El nivel de gasto del gobierno general del año 1985 nunca más se volvió a repetir en los años siguientes; el más cercano es el del año 1990 (22.3%), pero de ahí en adelante y durante toda la década de los 90 el gasto sostenidamente subió hasta ubicarse en un nivel intolerable del 33.2% el año 2002, ¡más del doble la tributación actual del país!. Ante la estructural insuficiencia de ingresos fiscales se ha caído en un déficit fiscal del 9% del PIB.<sup>10</sup> Y esta situación tiene dos explicaciones: una, ya conocida, la reforma de pensiones y que implica un 5% del PIB y que agranda el gasto del Gobierno Central, y la otra, el aumento del gasto en gobiernos locales que de un 2% del PIB, en 1990, han incrementado hasta ubicarse en un 8%, es decir, una multiplicación real por cuatro. Y la expansión fundamentalmente está en alcaldías, con cargo a los recursos nacionales provenientes tanto de la coparticipación tributaria, -que entrega el TGN- así como de los recursos de los programas HIPC. Estos últimos obligan al TGN a dar a las regiones, para programas para combatir la pobreza, los recursos que este debía pagar al exterior como consecuencia del endeudamiento externo, vale decir, programas también de redistribución de ingresos.

---

<sup>9</sup> El gobierno central está compuesto por los tres poderes del Estado y todas las entidades descentralizadas. Si se añaden las instituciones de la seguridad social, las prefecturas y alcaldías, se obtiene la categoría gobierno general.

<sup>10</sup> Para el año 2003 el déficit fiscal podría ser de dos dígitos.

Un país pobre como Bolivia, inmensamente pobre, está obligado a mantener una férrea disciplina fiscal, a no ser que quiera –y se pueda- seguir siendo un mendigo en el mundo, adictamente dependiente de la cooperación internacional y que para el año 2002 se ha traducido en un 8.4% del PIB<sup>11</sup>. Es momento de preguntarse ¿cuánto de la cooperación internacional ayuda efectivamente al desarrollo económico del país?, y ¿cuánto se traduce en compras de bienes y servicios de los países que otorgan esta cooperación, y que por tanto dinamizan esas economías y no la nuestra?. Cuidado que al hacer un adecuado análisis nos encontremos con que la gran mayoría de esta ayuda se traduce en pagar caras consultorías externas, -muchas de ellas inútiles- caras empresas constructoras, e importaciones de bienes y servicios de los países desarrollados. En definitiva, un aumento de importaciones que agrava el déficit en cuenta corriente de balanza de pagos, que es el otro mal crónico acompañante del déficit fiscal.

---

<sup>11</sup> Por el lado gubernamental, 6.1% como endeudamiento externo neto y un 2.3% como donaciones. En estas donaciones no se incluyen las provenientes de los EE.UU para los programas que tienen que ver con las actividades de erradicación, interdicción y desarrollo alternativo a la coca, que anualmente están por encima de los 100 millones de dólares.

Anexo

INDICADORES FISCALES CON RELACION AL  
PIB

ALGUNOS AÑOS SELECCIONADOS

(en  
porcentaje)

Años	GOB CENTRAL GASTO			GOB REGIONALES GASTO			GOBIERNO GENERAL CONSOLIDADO						
	Corriente	Capital	Total	Corriente	Capital	Total	Corriente	Capital	Total	Impuestos	Reg.Hidrocarburos	Donaciones	(DEFICIT FISCAL)
1980	21.3	2.4	23.7	1.3	0.7	2.0	22.6	3.1	25.7	10.7	nd	0.2	-9.9
1985	18.5	2.1	20.6	1.0	0.4	1.4	19.5	2.5	22.0	2.8	nd	0.0	-9.8
1990	15.9	2.7	18.6	2.0	1.7	3.7	17.9	4.4	22.3	8.1	7.0	1.6	-2.9
1995	16.7	3.1	19.8	2.3	3.0	5.3	19.0	6.1	25.1	13.2	4.2	1.6	-1.3
2002	22.0	3.3	25.3	2.8	5.1	7.9	24.8	8.4	33.2	13.2	2.3	2.3	-9.0

Notas: El rubro de gobiernos regionales abarca prefecturas y alcaldías

Impuestos abarca renta y aduana, y excluye el Impuesto especial sobre hidrocarburos. Si se incluye, el indicador para el año 2002 sube de 13.2% a 15.5%.

Los ingresos sobre hidrocarburos son sólo regalías

En estas donaciones no están contempladas las provenientes de EE.UU para los programas de erradicación de la coca y lucha contra el narcotráfico.

Elaborado por Armando Méndez Morales con información oficial.

Publicado en la revista ABC Economía y Finanzas, N° 41, Noviembre 2003