

RESUMEN DE CONCLUSIONES SOBRE EL INFORME
APOYO AL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION (1)

El documento en cuestión plantea que desde mediados de los años setenta Bolivia tuvo una degradación rápida y acumulativa de los desequilibrios relativos al funcionamiento del sector público. Estos desequilibrios condujeron a tensiones cada vez más fuertes a nivel de ajuste del ahorro en las inversiones y a nivel de la Balanza de Pagos, comprometiendo de esta manera la posición internacional del país. En este sentido, el informe tiene por objeto explicitar las manifestaciones, las causas y algunos de los remedios que se podrían aportar a la crisis de la política fiscal.

Asimismo señala que en la primera mitad de los años setenta, el modelo de desarrollo de la economía boliviana se basaba esencialmente en los efectos benéficos del comercio exterior y la captación de capitales. Pero a partir de los años 1975-76 el superávit alcanzado disminuyó progresivamente comprometiendo de esta manera el funcionamiento del sector público. En el primer tiempo la situación no tuvo contenido excesivamente dramático (75-76), el Estado se prestaba directa o indirectamente los recursos que le hacían falta, sobre todo en el exterior, pero la situación se agravó rápidamente (77-78 comienzos del 79) debido a la creciente insuficiencia de ingreso, lo que venía a aumentar la creciente deuda, a esto hay que aumentar la fuga de capitales privados a corto plazo. Parece ser que a este nivel y teniendo en cuenta la estrategia de desarrollo oficialmente admitida -la responsabilidad de la política fiscal se comprometió, en la medida en que no pudo preservar las condiciones de aparición, de movilización y de preservación del superávit minero y petrolero-no hizo una política de inversión satisfactoria en las empresas públicas que generaban este superávit,

(1) Documento elaborado por Xavier Greffe Consultor en Política Fiscal.

no gerentó correctamente el precio del petróleo interno y lo mantuvo a un precio anormalmente bajo, lo que transformó la posibilidad de superávit en excesivo consumo interno. No controló la progresión de los ingresos de manera de evitar las importaciones de productos innecesarios y la salida de capitales, creando una situación dañina para la economía del país.

Cuando analiza la estructura de los gastos, plantea que ésta es sintomática por diversas razones que pueden ser debidas a la inestabilidad política como a los mecanismos del procedimiento presupuestario, aspecto que plantea una situación poco favorable al desarrollo económico y social puesto que las funciones administrativas se adjudican la parte más importante del presupuesto para los gastos de las funciones económicas y sociales. Por otra parte, señala que el rendimiento de los impuestos es anormalmente bajo y están caracterizados por una elasticidad bastante baja (casi negativa) con relación al PIB, y los impuestos que se benefician de una mayor elasticidad ocupan una parte bastante pequeña en las entradas totales, elementos que conducen a explicar la debilidad de las entradas fiscales.

Al referirse a la crisis fiscal sostiene que ésta aparece a priori como la consecuencia de una insuficiente entrada de ingresos unida a una estructura de gastos ineficaz y rígida. Plantea que estos dos factores se explican en parte por causas internas al sector público: mal funcionamiento de los procedimientos de las decisiones presupuestarias, mala cobertura de los impuestos (particularmente la renta interna y la renta aduanera) y aberrante descentralización del sector público lo que conduce al Estado a desprenderse de medios de dirección, en provecho de los centros de interés localizados, los cuales, por definición no tienen la misma vocación de satisfacer al interés general. Asimismo, sostiene que toda la estrategia boliviana de desarrollo continúa basándose en la espera de entradas de capitales, entradas unidas a la exportación de pro-

ductos primarios o a la importación de capital extranjero. Como este desarrollo de recursos externos está lejos de haber sido verificado, el sector público fue conducido a limitar sus inversiones y a financiar una creciente parte de sus gastos por medio del endeudamiento. Por falta de capacidad de financiamiento interno satisfactorio, este endeudamiento debió ser contraído en el exterior, con un servicio de la deuda siempre creciente y un elevado deterioro de la Balanza de Pagos. La Economía Boliviana se encerró en un círculo vicioso y la crisis fiscal no es sino la manifestación de este círculo vicioso a nivel del sector público. Si el sector público no pudo romper el círculo vicioso en tanto este rol era de su incumbencia fue porque no implantó una política de desarrollo mejor adoptada a las necesidades de Bolivia, así como por todas las causas internas ya señaladas.

A la luz del diagnóstico efectuado, sobre el proceso de la crisis en Bolivia por una parte, y sobre las responsabilidades repartidas de los sectores público y privado por otra parte, el informe plantea que no se puede creer en la validez de una política de estabilización clásica cualquiera, porque esta política cuya fuerza continuará siendo el empuje del exterior no puede en el estado actual de Bolivia sino conducirla a dificultades mayores, aspecto que se basa en los siguientes puntos:

- El sector público no podrá poner en marcha los gastos necesarios para compensar la estrechez del mercado interno y faltarán las entradas al menos necesarias para comprimir el actual déficit fiscal.
- Aumentará la dependencia de la economía boliviana, lo que significa una inestabilidad teniendo en cuenta la inestabilidad misma de los precios de las materias primas en los mercados internacionales.
- Por falta de mercado interno los recursos obtenidos en el sector privado continuarán colocándose en las actividades de servicios

unidas al comercio exterior, lo que se agregará a la hipertrofia del sector y a la pesadez de los costos de producción.

- La distribución de los ingresos ya desiguales lo será aún más y el poder adquisitivo real que bajó netamente durante el año 1979, descenderá a niveles cada vez más intolerables, lo que significa a la vez la degradación de los recursos humanos y una tensión política exacerbada.

Ante esta situación, el informe plantea la aplicación de otra política de desarrollo alternativa, la que no debe basarse bajo la forma - de un comienzo en términos de estabilización o de no estabilización. Esta política debe apoyarse en las lecciones del pasado. En este sentido, es conveniente crear las bases de un mercado interno y romper de esta manera con la dependencia costosa de la economía boliviana, ya que las posibilidades de este mercado interno existen y residen en la creación y la movilización del superávit agrícola. Este nuevo polo de desarrollo no tendría por objeto substituir al otro polo que - constituye la exportación de minerales y productos petroleros, sino más bien lo acompañaría y permitiría de esta forma amortizar las sacudidas de las fluctuaciones existentes en los mercados internacionales.

El informe señala que los elementos que se anotan líneas arriba delimitan claramente el rol del Estado en la política de desarrollo alternativo y las implicaciones que resultan para la política fiscal. En este sentido, para la política fiscal resultan una serie de objetivos mayores tanto a nivel de los procedimientos como de los mecanismos. Es así que el procedimiento presupuestario debe ser modificado de manera de hacer del presupuesto un instrumento verdadero de una política de desarrollo, y no el esquema de extra polación del presupuesto - del año anterior. Por otra parte, la relación entre la administración central y las otras instituciones del sector público deben ser fundamentalmente modificadas de tal manera que el conjunto del sector público

participe en la realización de los objetivos generales de la estrategia de desarrollo, en lugar de segregar lógicas que les son propias y que conducen al derroche de los recursos y a la desarticulación de la política económica y social. Asimismo la distribución de los gastos públicos debe ser totalmente modificada en favor de las inversiones en la agricultura, algunas industrias de bienes de consumo o de producción, y a la planificación de los recursos humanos. De igual manera el sistema de impuestos debe poder ser utilizado como un mecanismo de regulación del ingreso y del consumo, como un mecanismo de incitación al desarrollo y además es necesario que su rendimiento se eleve sensiblemente. Finalmente el déficit fiscal debe ser suprimido por medio del crecimiento de los impuestos mucho más que por la reducción de los gastos (lo que no significa el mantenimiento de las proporciones existentes).

En otro orden de cosas, el informe señala que debe introducirse numerosas modificaciones en la presentación presupuestaria de manera de aclarar la parte económica de las cifras contenidas. Entre ellas se anota:

- La reformulación del concepto de transferencias de manera de quitar sobre todo las rentas afectadas.
- Una mejor delimitación entre los gastos de inversión y los gastos de consumo.
- La salida del presupuesto de todas las cuentas de producción, para dejar únicamente cuentas de ingreso.
- La distinción en los datos recolectados, entre lo que es relativo al presente año y lo que es relativo a años anteriores.

Asimismo , señala como un factor importante para la solución de la crisis fiscal la reforma del Ministerio de Finanzas. En este sentido, -

plantea solamente la existencia de una sola Subsecretaría y de un Gabinete del Ministerio, llamado a tratar los diferentes problemas en colaboración directa y permanente con los diferentes directores. Finalmente plantea como elementos principales para la reforma del Ministerio de Finanzas reformular las tareas que son desarrolladas por las diferentes direcciones.

En lo referente al sistema impositivo sostiene que la transformación del mismo constituye una condición necesaria para la solución de los problemas económicos vigentes en el país, en razón de que el sistema impositivo actual era criticable a tres niveles.

- Su poco rendimiento es de hecho el responsable de la crisis fiscal mucho más que el nivel bastante elevado de los gastos.
- Las exoneraciones de derecho que caracterizan su puesta en marcha contribuyen a la vez al mantenimiento de una repartición bastante negativa y a la emergencia de estilos de vida generadores de endeudamiento y de inflación.
- Las incitaciones al ahorro para la inversión que él integra están mal ajustadas a las exigencias del desarrollo y sobre todo refuerzan la evasión fiscal.

Para mejorar el rendimiento financiero de los impuestos plantea que debe tomarse tres medidas:

- La universalidad de la imposición.
- La supresión o la limitación del sistema de exoneraciones
- La implantación de nuevos medios de control, necesarios para la modificación de la repartición del impuesto.

Asimismo, plantea la revisión sistemática de los niveles de las proporciones de imposición en función de la tasa oficial de inflación, previendo para las partes menos elevadas un alza por lo menos proporcional con la tasa de inflación y para las partes del sistema impositivo más elevadas, un alza menos que proporcional en relación a la tasa de inflación. Finalmente plantea que un mejor aporte de la fiscalidad al desarrollo económico puede conseguirse a través de la reforma de la ayuda a la inversión, la reforma de aduanas y la reforma de la fiscalidad de las empresas públicas.

INDICADORES ECONOMICOS

Cuadro No 1

Años	Δ PIB	$\frac{AIB}{PIB}$	$\frac{AEB}{PIB}$	$\frac{Y}{PIB}$	$\frac{M}{PIB}$	$\frac{C}{PIB}$	$\frac{I}{PIB}$	ΔX	$\frac{M_1}{PIB}$	$\frac{M_2}{PIB}$	ITT
1960	4.30	6.58	11.31	19.49	30.80	92.02	17.62	- 7.83	.10	.10	.60
1961	1.33	1.46	12.72	19.20	31.92	98.54	14.19	- 0.20	.10	.11	.63
1962	2.39	5.58	16.20	19.62	35.82	94.42	21.77	4.65	.11	.11	.64
1963	6.79	5.36	14.67	20.68	35.35	94.64	20.04	12.55	.12	.13	.65
1964	3.95	7.69	13.16	20.02	33.18	92.31	20.85	0.64	.13	.14	1.25
1965	4.92	10.35	7.60	19.83	27.43	89.65	17.96	3.92	.14	.15	1.14
1966	7.80	11.30	6.05	21.17	27.22	88.70	17.33	15.09	.15	.16	.95
1967	6.00	12.87	2.47	24.77	27.24	87.73	15.35	24.02	.13	.15	.93
1968	5.70	27.24	- 6.02	23.75	17.73	72.72	21.22	1.34	.13	.15	.96
1969	3.09	26.35	- 6.13	23.63	17.50	73.65	20.22	2.56	.13	.15	1.04
1970	0.59	13.44	3.44	19.94	20.10	83.28	16.88	18.76	.12	.16	1.17
1971	4.49	11.58	5.72	21.20	21.81	82.93	17.68	11.55	.13	.16	.89
1972	5.91	12.15	5.09	23.92	22.86	80.86	18.08	19.52	.18	.17	.93
1973	6.91	18.99	1.57	21.65	19.67	80.92	17.10	- 3.25	.11	.14	1.06
1974	6.12	13.93	- 5.29	20.82	18.33	78.68	18.83	2.08	.09	.12	1.30
1975	5.52	17.62	6.27	17.15	20.94	82.21	21.59	-13.09	.09	.13	.84
1976	6.48	16.79	3.45	18.89	20.60	83.18	18.53	17.24	.11	.17	.95
1977	4.05	19.45	4.65	17.49	20.06	83.12	19.45	- 4.09	.11	.19	1.09
1978	3.31	15.11	9.26	16.53	20.87	84.03	20.31	- 1.87	.10	.17	.95
1979	1.50	14.11	10.80	14.74	20.60	85.85	20.01	- 9.50	n.	n	n

Fuente: Banco Central de Bolivia

 Δ PIB= Tasa de crecimiento del PIB

AIB= Ahorro interno bruto

AEB= Ahorro externo bruto

X = Exportaciones

ITT= Términos de Intercambio

M = Importaciones

C = Consumo

I = Inversión Bruta

 M_1 = Circulante más depósitos en cuenta corriente M_2 = M_1 más depósitos a plazo

Cuadro No 2

INDICADORES DE DEUDA EXTERNA

A Ñ O S	$\frac{SD}{X}$	$\frac{DESEM}{M}$	$\frac{TN}{M}$	$\frac{SD}{DESEM}$	$\frac{SD}{RI}$
1972	.24	.59	.39	.35	1.10
1973	.18	.18	.01	.96	1.33
1974	.12	.27	.11	.60	.48
1975	.17	.26	.12	.54	.79
1976	.17	.41	.26	.38	.65
1977	.22	.53	.34	.37	.66
1978	.49	.53	.18	.66	2.10
1979 (*)	.31	.32	.10	.67	8.66

FUENTE: Banco Central de Bolivia

(*) : Cifras preliminares

X : Exportaciones de bienes y servicios

M : Importaciones de bienes y servicios

DESEM : Desembolsos de la deuda externa en un año cualquiera

TN : Transferencias netas

RI : Reservas internacionales netas del Banco Central de Bolivia

../ed.